



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e Diplomazia

Il PNRR nell'evoluzione degli strumenti economici dell'Unione
Europea: continuità o discontinuità?

Relatrice: Prof.ssa Lucia Coppolaro

Laureanda: Lorenza Cosma

A.A. 2025/206

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I	
GLI STRUMENTI DEL PASSATO: DAI TRATTATI DI ROMA ALLA NASCITA DEL NEXT GENERATION EU	
1.1 La Politica di coesione.....	12
1.3. Il Piano di investimenti per l'Europa	31
1.4 SURE: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.....	39
1.5 Criticità degli strumenti.....	49
1.6 La nascita del NextGenerationEU e del PNRR	57
CAPITOLO II	
L'IMPATTO DEL PNRR IN ITALIA	
2.1 IL PNRR: obiettivi e struttura	59
2.2. Le risorse del PNRR: criteri di allocazione e governance europea	69
2.3 La governance del PNRR in Italia e il rapporto tra stato e regioni	74
2.4 Milestone, target e condizionalità.....	76
2.5 Piattaforme di monitoraggio	81
2.6 Investimento 2.2. Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	88
CAPITOLO III	
IL PNRR IN ITALIA TRA CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ: PERSISTONO I LIMITI DEGLI STRUMENTI DEL PASSATO?	
3.1 Capacità amministrativa ed efficienza della spesa pubblica.....	94
3.2 Divari territoriali e rischio di divergenza nell'attuazione del Piano	106
3.3 Impatto macroeconomico potenziale del PNRR	116
CAPITOLO IV	
CRITICITÀ IN SPAGNA NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR	
4.1 La situazione economica della Spagna alla vigilia della pandemia e l'impatto del Covid-19: verso il <i>Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia</i>	129
4.2 La dimensione finanziaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: i fondi assegnati alla Spagna	144
4.3 Le disuguaglianze territoriali in Spagna e l'impatto asimmetrico della pandemia	146
4.4. Italia e Spagna a confronto: crisi pandemica, gestione economica e traiettorie di ripresa	154
CONCLUSIONI.....	162
BIBLIOGRAFIA.....	168

INTRODUZIONE

Questa tesi tratta il tema del Next Generation Europe, il programma di finanziamento europeo disposto in conseguenza alla crisi pandemica scoppiata in tutta l'Europa nel 2020 e nello specifico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avviato in Italia nel 2021 comparato poi nell'ultimo capitolo con il programma spagnolo Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La crisi del 2020 ha rappresentato per l'Unione Europea uno shock simmetrico nella sua origine, incidendo simultaneamente sui sistemi sanitari, sulle economie nazionali e sulla stabilità sociale di tutti gli Stati membri. Tuttavia, gli effetti economici si sono manifestati in modo asimmetrico, a causa delle differenti condizioni strutturali, fiscali e produttive dei singoli Paesi.

Il tema del Next Generation EU rappresenta una delle innovazioni più rilevanti nel processo di integrazione europea degli ultimi decenni ed è tuttora al centro di un intenso dibattito politico, istituzionale e accademico. La scelta di dedicare questa tesi a tale argomento nasce non solo dall'attualità ma anche da una motivazione personale e professionale.

A partire da gennaio 2025 lavoro presso la Regione del Veneto come Supporto Operativo per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Questa esperienza mi ha permesso di entrare quotidianamente in contatto con le dinamiche concrete di implementazione del PNRR, consentendomi di osservare direttamente le dinamiche legate all'impiego delle risorse europee, alle procedure di allocazione e monitoraggio della spesa, e inoltre alle criticità connesse alla capacità amministrativa e alla realizzazione degli investimenti nei tempi previsti. L'osservazione diretta dell'attuazione del piano ha suscitato in me l'interesse ad approfondire, come la reale efficacia del Piano non dipenda unicamente dall'ammontare delle risorse disponibili, ma dalla qualità della spesa, dall'efficienza dei meccanismi di attuazione e dalla capacità delle istituzioni di trasformare i finanziamenti in investimenti produttivi in grado di generare crescita sostenibile e incremento del potenziale economico nel medio-lungo periodo. L'obiettivo è quello di coniugare l'esperienza professionale con un'analisi teorica e

pratica, facendo riferimento alla letteratura economica sugli investimenti pubblici, sulla crescita e sulla capacità istituzionale.

A partire da questo contesto, si pone una questione centrale che guida l'intera ricerca: "Il Next Generation EU e il PNRR rappresentano una continuità con gli strumenti europei precedenti, riproducendone limiti ed effetti, o costituiscono un reale strumento in grado di sostenere e orientare efficacemente la crescita economica nazionale?". Questa domanda costituisce il filo conduttore della tesi e sarà affrontata attraverso un'analisi comparata dei casi italiano e spagnolo, considerando sia il quadro istituzionale europeo sia l'effettiva implementazione dei Piani nei due Paesi.

Nel dibattito accademico è ampiamente discusso il ruolo degli strumenti economici e finanziari dell'Unione Europea nel promuovere crescita economica, convergenza territoriale e riduzione delle disparità tra gli Stati membri e le regioni europee. La letteratura ha dedicato particolare attenzione all'efficacia della politica di coesione e dei fondi strutturali nel sostenere lo sviluppo delle aree meno avanzate, evidenziando risultati eterogenei e numerose criticità legate alla qualità delle istituzioni, alla capacità amministrativa e alla governance territoriale¹.

Un contributo rilevante in chiave critica è offerto da Ederveen, de Groot e Nahuis, i quali sostengono che l'efficacia dei fondi strutturali non dipenda esclusivamente dalle risorse trasferite, bensì dalla qualità delle istituzioni, dalla capacità amministrativa e dal contesto di governance dei territori che ne beneficino. In assenza di tali condizioni, i trasferimenti finanziari rischiano di produrre un impatto limitato sulla crescita economica. L'argomento centrale degli autori è che la politica di coesione genera effetti positivi solo in presenza di adeguati assetti istituzionali, configurandosi dunque come uno strumento condizionato alla qualità del contesto nazionale e regionale. Una posizione analoga emerge nell'articolo di Dall'Erba e Le Gallo pubblicato su *Papers in Regional Science*, nel quale gli autori analizzano empiricamente l'impatto dei fondi strutturali sulla convergenza regionale nel

¹ Ederveen, S. de Groot, H. L. F., & Nahuis, R. (2006), "Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy", in *European Economic Review*.

periodo 1989 - 1999. I risultati mostrano che l'effetto dei fondi sulla convergenza non è uniforme e varia significativamente tra regioni, suggerendo che la Politica di Coesione non produce automaticamente riduzione delle disparità territoriali. L'efficacia degli interventi risulta fortemente influenzata dalle caratteristiche strutturali e istituzionali dei territori interessati².

In termini ancora più critici si colloca l'analisi di Boldrin e Canova, che evidenziano come, nonostante trasferimenti consistenti nel corso degli anni Ottanta e Novanta, le disparità di PIL pro capite tra le regioni europee siano rimaste persistenti. Le evidenze pratiche mostrano che molte regioni hanno continuato a collocarsi stabilmente al di sotto della media europea e che i fondi strutturali non hanno inciso in modo significativo sulle dinamiche strutturali di crescita. Secondo questa prospettiva, i trasferimenti finanziari, se non accompagnati da trasformazioni profonde nei meccanismi produttivi e istituzionali, non sono sufficienti a generare un processo di convergenza reale e duraturo nel lungo periodo³.

Una prospettiva più articolata emerge invece nel lavoro di Rodríguez-Pose e Garcilazo, i quali dimostrano che l'impatto della spesa di coesione è significativamente più elevato nelle regioni caratterizzate da elevata qualità della governance. In questo senso, il testo non si limita a una critica, ma evidenzia come il rendimento degli investimenti europei dipenda dalla qualità del governo locale e dalle capacità amministrative. Tale impostazione anticipa, sotto il profilo teorico, l'evoluzione della governance europea verso meccanismi di maggiore condizionalità e orientamento ai risultati, elementi che caratterizzano anche strumenti più recenti come il Next Generation EU, nel caso italiano, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fondato sul raggiungimento di target e milestone predefiniti⁴.

² Dall'Erba, S. & Le Gallo, J. (2008), "Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis", in *Papers in Regional Science*, vol. 87, n. 2.

³ Boldrin, M. & Canova, F. (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies", in *Economic Policy*, n. 32.

⁴ Rodríguez-Pose, A. & Garcilazo, E. (2013), "Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European

Mentre Boldrin e Canova o Ederveen et al. si erano concentrati soprattutto sui fallimenti dei vecchi trasferimenti europei, il dibattito sul PNRR oggi sembra trovarsi davanti a un bivio: è davvero uno strumento di rottura o stiamo solo cambiando il nome a vecchi problemi?

Da una parte, c'è un filone ottimista, rappresentato da Marco Buti, che vede nel Next Generation EU una vera rivoluzione. L'idea è che, passando da una logica di pura spesa a una basata sulla performance, l'Europa abbia finalmente trovato il modo di costringere gli Stati a fare le riforme. In questo senso, come notano anche Rodríguez-Pose e Garcilazo (2013) nel loro working paper dell'OCSE, il passaggio a sistemi di condizionalità e incentivi legati ai risultati è visto come un'evoluzione fondamentale per rendere i fondi davvero efficaci. Questi autori sottolineano infatti come la qualità del governo non sia solo un dettaglio, ma il vero motore che decide se un investimento pubblico produrrà crescita o meno⁵.

Dall'altra parte, però, non mancano i dubbi, esperti come Gianfranco Viesti sollevano una questione molto pratica: se la capacità amministrativa locale è fragile il rischio è che il PNRR finisca per favorire solo chi è già efficiente, lasciando ancora più indietro le zone che avrebbero più bisogno di aiuto. È lo stesso allarme lanciato proprio da Rodríguez-Pose e Garcilazo, quando evidenziano che dare più soldi a regioni con governi inefficienti non serve se prima non si interviene sulla qualità delle istituzioni. Senza un miglioramento della governance, anche molti fondi come quelli del PNRR rischierebbero di produrre solo un impatto marginale sulla crescita reale⁶.

Nei quattro capitoli che compongono la presente tesi vengono analizzati i diversi argomenti oggetto di studio, al fine di fornire una risposta alla domanda di ricerca sopra citata.

regions”, in *OECD Regional Development Working Papers*, n. 2013/12, OECD Publishing.

⁵ Buti, M. (2021), *The Man Inside: A European Journey through Two Crises*, Oxford, Oxford University Press.

⁶ Gianfranco Viesti, Chiapperini, C., Montenegro, E. (2022), “Gli interventi del Pnrr nelle città italiane”, in Associazione Italiana di Scienze Regionali, *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Roma, Donzelli.

Il primo capitolo costruisce il quadro politico, storico e teorico per analizzare se il Next Generation EU e il PNRR rappresentano una continuità con gli strumenti precedenti del passato o se al contrario una discontinuità con i limiti ed effetti passati. La domanda di ricerca infatti richiede un paragone con il passato e, per stabilire se vi sia continuità o discontinuità, è necessario analizzare la logica di fondo, che ha guidato l'Unione Europea fin da principio in materia finanziaria ed economica. Fin dalla nascita della Comunità Economica Europea con il Trattato di Roma, l'obiettivo era quello di favorire la libera circolazione dei fattori produttivi, quindi, la logica economica era quella di eliminare le barriere che impedivano la crescita, l'efficienza e la convergenza tra gli Stati Membri. Già nelle prime fasi dell'integrazione si crea una tensione strutturale, la liberalizzazione non produce effetti omogenei tra i paesi, alcuni risultano più competitivi altri meno. L'approfondimento del mercato con l'Atto Unico e la successiva introduzione dell'Unione Economica Monetaria con il Trattato di Maastricht accentuano questa differenza. Questo primo capitolo mostra come l'Unione abbia sviluppato degli strumenti finanziari e di stabilizzazione per cercare appunto di compensare gli squilibri. La crisi finanziaria globale del 2008 prima e poi la crisi del debito sovrano rappresentano per l'Unione un momento di svolta poiché emergono con maggiore chiarezza i limiti dovuti alla mancanza di strumenti fiscali comuni adeguati. Questo porta all'introduzione di nuovi strumenti di stabilizzazione che, diversamente dai precedenti strumenti maggiormente orientati alla crescita e alla convergenza economica, sono concepiti principalmente per reagire agli shock e preservare la stabilità dell'area euro, mantenendo però una forte impronta intergovernativa e una logica di condizionalità. Lo studio procede poi con la situazione in Europa pre-pandemia Covid-19 e con l'introduzione di un nuovo strumento, quale il Next Generation EU, come risposta alla crisi in atto in tutta Europa a partire da gennaio 2020. Questa prima parte di ricerca quindi non si basa su una valutazione del PNRR ma a costruire il terreno analitico su cui tale valutazione sarà possibile. Emerge che l'Unione si è sviluppata negli anni tramite una combinazione tra liberalizzazione e compensazione, senza però mai raggiungere ad una piena unione fiscale.

Il secondo capitolo si concentra sull'analisi dell'impatto del PNRR in Italia e su come si inserisce rispetto ai tradizionali strumenti del passato, evidenziando

possibili aspetti simili e possibili effetti di trasformazione; come il PNRR italiano sta operando concretamente, quali effetti produce e con quali strumenti di governance viene attuato. L'Italia è uno dei paesi europei che beneficia maggiormente di queste risorse e il piano nazionale combina investimenti e riforme strutturali avanzando uno sviluppo sostenibile, equo e competitivo a livello nazionale. In questo capitolo analizzo l'allocazione delle risorse finanziarie, si tratta di un pacchetto di investimenti con una portata senza precedenti nella storia delle politiche europee e di un sistema differente rispetto al passato perché le risorse richiedono una pianificazione accurata, un sistema di monitoraggio e di responsabilità volto a garantire che gli obiettivi prefissati vengano raggiunti entro il termine previsto. I Milestone e i Target rappresentano per l'appunto gli obiettivi delle differenti missioni e il raggiungimento di questi obiettivi è necessario per l'erogazione delle tranche finanziarie da parte dell'Unione agli Stati membri. Proseguendo poi in questo capitolo, analizzo il coinvolgimento statale e delle amministrazioni regionali e locali, il coordinamento e la modalità di attuazione che si distaccano dal passato poiché si richiede alle Regioni e agli enti locali capacità amministrative elevate ponendo quindi nuove sfide. Inoltre, come ultimo punto analizzo l'allocazione delle risorse nel territorio nazionale, allocazione non omogenea, garantendo quote maggiori nelle aree più svantaggiate come nel Mezzogiorno con l'intento di ridurre i divari socioeconomici. In questo capitolo quindi analizzo i risultati concreti del PNRR in Italia, come il Piano non sia solo una questione di risorse finanziarie, ma anche una vera sfida per la pubblica amministrazione: richiede nuove competenze, una collaborazione stretta tra istituzioni e un controllo costante su ciò che viene realizzato.

Il terzo capitolo si concentra sull'analisi delle criticità emerse in Italia nell'attuazione del PNRR con lo scopo di valutare se queste difficoltà si inseriscono in continuità con gli strumenti del passato oppure se rappresentano ostacoli accidentali legati alla specificità del contesto nazionale. Il primo aspetto critico che analizzo riguarda la capacità amministrativa e l'efficienza della spesa pubblica poiché l'erogazione delle risorse è subordinata al rispetto di scadenze stringenti e al conseguente raggiungimento degli obiettivi. Tuttavia, il sistema nazionale ancora oggi rappresenta delle fragilità causando quindi difficoltà a tradurre velocemente le

risorse disponibili in investimenti effettivi. Un'altra criticità che analizzo riguarda i divari territoriali e il conseguenziale rischio di divergenza poiché il PNRR nasce come strumento volto a ridurre le disuguaglianze territoriali, in particolare tra Nord e Sud, ma la distribuzione effettiva dei benefici potrebbe non coincidere con tale finalità. Il rischio è che i territori con minori risorse amministrative faticino a intercettare e gestire i fondi. Si crea così un paradosso: se non sostenuto da un affiancamento costante, uno strumento nato per ridurre i divari potrebbe finire per accentuarli, premiando chi è già pronto e lasciando indietro chi è più fragile. La terza area di criticità analizzata riguarda l'impatto macroeconomico potenziale del PNRR e i suoi limiti. Le stime iniziali attribuiscono al PNRR un effetto positivo sul PIL e sull'occupazione, grazie all'aumento degli investimenti pubblici e alla spinta alle riforme strutturali. Tuttavia, l'effettiva portata di tale impatto dipende da molteplici fattori: la qualità dei progetti finanziati, la rapidità di esecuzione, la capacità di attivare investimenti privati complementari e la sostenibilità delle riforme nel medio - lungo periodo. Inoltre, il carattere temporaneo dello strumento solleva interrogativi sulla permanenza dei suoi effetti rischiando quindi di non affermarsi come strumento trasformativo ma in continuità con i limiti e gli effetti del passato. Quello che emerge dall'analisi di queste criticità è che anche se il Next Generation EU introduce elementi innovativi sul piano europeo la sua reale efficacia dipende dal contesto di attuazione nazionale.

Il quarto e ultimo capitolo della tesi analizza le principali criticità emerse in Spagna nell'attuazione del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, strumento nazionale attraverso cui il governo spagnolo ha implementato il programma europeo NextGenerationEU. La Spagna, al pari dell'Italia, è infatti uno degli Stati membri che ha beneficiato in misura più consistente delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea.

L'obiettivo del capitolo è sviluppare un'analisi comparata tra due Paesi che, pur presentando significative differenze strutturali, condividevano condizioni economiche e istituzionali simili al momento dell'assegnazione dei fondi. Entrambi caratterizzati da un elevato debito pubblico, evidenti divari territoriali e criticità amministrative, Italia e Spagna rappresentano due casi particolarmente rilevanti per valutare l'impatto e l'efficacia dell'intervento europeo.

Attraverso la comparazione, si intende individuare punti di convergenza e divergenza nell'attuazione delle riforme, nella capacità amministrativa, nei meccanismi di governance multilivello e nella gestione delle risorse finanziarie. Tale analisi consente non solo di evidenziare le specificità nazionali, ma anche di offrire elementi utili per rispondere alla domanda di ricerca, verificando in che misura l'esperienza dei due Stati membri possa contribuire a rafforzare il processo di integrazione europea.

Qualora Italia e Spagna riuscissero a consolidare le riforme amministrative avviate e a ridurre i divari territoriali attraverso un utilizzo efficace e strutturale delle risorse, il piano potrebbe essere interpretato come un passaggio significativo verso una nuova fase dell'integrazione europea, caratterizzata da una maggiore solidarietà fiscale, da strumenti finanziari comuni e da un rafforzamento della dimensione politica dell'Unione.

La scelta della Spagna come termine di comparazione risponde a un'esigenza metodologica. Pur maturata inizialmente in modo intuitivo, si è rivelata coerente con la ricerca: la Spagna, infatti, condivide con l'Italia l'esperienza della crisi del debito sovrano, la presenza di persistenti squilibri territoriali e una struttura amministrativa complessa. Al contempo, i due Paesi operano all'interno di contesti politico-istituzionali non pienamente omogenei, elemento che rende l'analisi comparata particolarmente significativa.

La Spagna rappresenta pertanto un caso di studio idoneo a verificare se eventuali differenze nei risultati dell'attuazione possano essere ricondotte a fattori contingenti, a specifiche scelte politiche oppure a differenti livelli di capacità amministrativa e di coordinamento tra i diversi livelli di governo. La comparazione mira, dunque, a rafforzare la solidità dell'analisi e a offrire una risposta più articolata alla domanda di ricerca, contribuendo a valutare la portata sistemica dello strumento nel contesto dell'integrazione europea.

La ricerca mostra che il Next Generation EU e il PNRR rappresentano un elemento di discontinuità rispetto ai tradizionali strumenti europei di finanziamento, grazie all'emissione di debito comune europeo, al legame tra finanziamenti, riforme e risultati (milestone e target) e alla maggiore centralizzazione del coordinamento.

Tuttavia, la loro efficacia nel promuovere una crescita economica duratura dipende in larga misura dalla capacità amministrativa e istituzionale degli Stati membri. I casi di Italia e Spagna evidenziano che le risorse finanziarie, da sole, non garantiscono il successo degli interventi: la qualità della governance, la capacità di attuazione e il coordinamento tra i diversi livelli di governo restano fattori determinanti per trasformare gli investimenti in sviluppo economico effettivo.

La ricerca si fonda su un'analisi qualitativa di tipo comparato, basata principalmente sull'esame di fonti primarie e secondarie. Per quanto riguarda le fonti primarie, la tesi si avvale in primo luogo della documentazione ufficiale prodotta dalle istituzioni nazionali ed europee, tra cui i testi normativi, i documenti programmatici, le relazioni sullo stato di attuazione e gli atti parlamentari. In particolare, sono stati consultati i documenti pubblicati dal Governo italiano e dal Parlamento italiano, nonché la documentazione relativa all'attuazione del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Tali fonti consentono di ricostruire il quadro giuridico-istituzionale e le modalità operative attraverso cui il Piano è stato implementato. Analogo approccio è stato adottato per il caso spagnolo, attraverso l'analisi dei documenti ufficiali pubblicati dal Governo spagnolo, con particolare riferimento al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, nonché della documentazione prodotta dai principali ministeri competenti, tra cui il Ministero dell'economia e il Ministero delle finanze. Sono stati inoltre esaminati documenti e atti relativi all'attuazione del piano a livello territoriale, prodotti dalle comunità autonome, al fine di evidenziare le differenze nei modelli di governance e nelle capacità amministrative.

Accanto alle fonti istituzionali, l'analisi si avvale di letteratura secondaria composta da contributi accademici, articoli scientifici e studi di settore, utili a inquadrare il Piano all'interno del dibattito teorico sull'integrazione europea, sulla governance multilivello e sulle riforme amministrative. Il confronto tra fonti primarie e secondarie permette di coniugare la dimensione descrittiva con quella interpretativa, offrendo una valutazione critica dell'efficacia dello strumento e delle sue implicazioni sistemiche.

CAPITLO I

GLI STRUMENTI DEL PASSATO: DAI TRATTATI DI ROMA ALLA NASCITA DEL NEXT GENERATION EU

1.1 La Politica di coesione

Il processo di integrazione economica europea prende avvio in modo sistematico con la firma dei Trattati di Roma del 25 marzo 1957, attraverso i quali Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi istituirono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM).

Il Trattato che istituiva la CEE aveva come obiettivo principale la creazione di un mercato comune fondato sulla progressiva eliminazione delle barriere alla libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali. Tale progetto rappresentava un passaggio fondamentale nel processo di integrazione europea, poiché superava le precedenti forme di cooperazione settoriale, limitate principalmente al carbone e all'acciaio, per promuovere un sistema economico maggiormente integrato e caratterizzato da politiche comuni e istituzioni condivise.

L'integrazione economica veniva considerata uno strumento essenziale per favorire la crescita economica, lo sviluppo sociale e la stabilità politica del continente europeo nel secondo dopoguerra. Alla base del progetto comunitario vi era infatti la convinzione che una crescente interdipendenza economica tra gli Stati membri avrebbe contribuito alla costruzione di una pace duratura in Europa. Oltre alla realizzazione del mercato comune, il Trattato prevedeva forme di cooperazione in ambiti economici e sociali più ampi, introducendo politiche comuni in settori quali agricoltura, trasporti e occupazione. Fin dalle origini emerge inoltre il principio di solidarietà tra territori, volto a promuovere uno sviluppo armonioso delle regioni europee e a ridurre le disparità economiche e sociali presenti all'interno della Comunità. Le istituzioni comunitarie furono quindi chiamate a perseguire un duplice obiettivo: da un lato favorire la liberalizzazione dei mercati e l'integrazione economica, dall'altro intervenire sugli squilibri territoriali derivanti da tale

processo. Questo equilibrio tra apertura dei mercati e intervento pubblico rappresenta uno degli elementi centrali della futura politica economica europea⁷.

Con i Trattati di Roma vennero inoltre poste le basi giuridiche per la creazione di strumenti finanziari comuni, tra cui il Fondo Sociale Europeo (FSE), istituito con l'obiettivo di sostenere l'occupazione e migliorare le condizioni di vita dei lavoratori in un contesto economico in rapida trasformazione.

Fin dalle prime fasi dell'integrazione europea emerse tuttavia una conseguenza strutturale particolarmente rilevante: la crescente liberalizzazione dei mercati tendeva a produrre squilibri territoriali tra le diverse aree della Comunità. L'apertura dei mercati e l'aumento della concorrenza favorivano infatti le regioni economicamente più avanzate, caratterizzate da maggiore produttività, infrastrutture più sviluppate e sistemi istituzionali più efficienti. Al contrario, le regioni periferiche o strutturalmente più deboli incontravano maggiori difficoltà nel beneficiare delle opportunità offerte dal mercato comune.

La realizzazione del mercato comune rese pertanto evidente la necessità di affiancare alle politiche di liberalizzazione strumenti capaci di sostenere la convergenza economica e sociale tra i territori europei. L'obiettivo era quello di evitare che i benefici dell'integrazione si concentrassero esclusivamente nelle aree già più competitive, promuovendo invece una distribuzione più equilibrata della crescita economica. A partire da tali esigenze si sviluppò progressivamente la politica regionale europea e furono introdotti i primi strumenti finanziari destinati alla riduzione delle disparità territoriali⁸.

Il tema degli squilibri regionali emerse già nel dibattito comunitario degli anni Sessanta, quando venne progressivamente messa in discussione l'idea secondo cui la sola liberalizzazione dei mercati sarebbe stata sufficiente a garantire uno sviluppo equilibrato tra le regioni europee. In questo contesto si colloca il contributo di

⁷ Parlamento Europeo, Trattati di Roma, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

⁸ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, European Commission, Bruxelles, 2009

Riccardo Petrella che, nel 1967, nel rapporto sulla politica regionale della Comunità Economica Europea elaborato nell'ambito dell'Istituto Affari Internazionali, evidenziò i limiti dell'impostazione neoclassica dominante. Secondo Petrella, l'idea di un equilibrio spontaneo prodotto dal mercato risultava incapace di cogliere la complessità delle dinamiche territoriali. Egli mise in evidenza l'emergere di fenomeni di polarizzazione economica, caratterizzati dall'ampliamento delle differenze tra regioni forti e regioni deboli, nonché tra aree urbane dinamiche e aree rurali marginalizzate, spesso soggette a declino economico e demografico.

Tali dinamiche risultavano strettamente connesse ai processi di localizzazione delle attività produttive e degli investimenti, che tendevano a concentrarsi nelle aree già maggiormente sviluppate e dotate di infrastrutture efficienti, capitale umano qualificato e contesti istituzionali favorevoli. In questo modo si generavano meccanismi cumulativi di crescita: le regioni più competitive rafforzavano ulteriormente la propria posizione, mentre quelle più fragili rischiavano di rimanere intrappolate in condizioni di stagnazione economica⁹.

Già negli anni Settanta, la Comunità Economica Europea iniziò tuttavia a riconoscere la necessità di intervenire sugli squilibri territoriali derivanti dall'integrazione economica. In questa prospettiva, nel 1975 venne istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), concepito come strumento volto a sostenere le regioni meno sviluppate attraverso investimenti infrastrutturali e misure di riequilibrio territoriale. Sebbene inizialmente caratterizzato da risorse limitate e da un approccio ancora fortemente intergovernativo, il FESR rappresentò il primo tentativo sistematico della Comunità di affrontare le disparità regionali¹⁰.

Una tappa fondamentale nell'evoluzione dell'integrazione europea è rappresentata dall'Atto Unico Europeo, firmato nel 1986 ed entrato in vigore nel 1987. Esso

⁹ Petrella, R. (1967), *La politica regionale della CEE*, in *La politica regionale della CEE. Atti della Tavola Rotonda IAI, Roma, 1 aprile 1967*, IAI Documentazioni

¹⁰ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, European Commission, Bruxelles, 2009

costituì la prima importante revisione dei Trattati di Roma e segnò una fase decisiva nel rafforzamento dell'integrazione economica e istituzionale della Comunità Europea. L'obiettivo principale dell'Atto Unico era il completamento del mercato interno entro il 1992, attraverso l'eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali ancora esistenti tra gli Stati membri.

Il rafforzamento del mercato interno rese ancora più evidente il rischio di accentuazione degli squilibri territoriali. La Commissione Europea sottolineò infatti come il processo di integrazione economica producesse effetti distributivi asimmetrici, favorendo in misura maggiore le regioni già sviluppate. Per questa ragione si rese necessario rafforzare gli strumenti di riequilibrio territoriale¹¹.

In tale contesto, l'Atto Unico introdusse esplicitamente il principio della coesione economica e sociale tra gli obiettivi fondamentali dell'azione comunitaria. Come evidenziato da John Bachtler, la riforma dei fondi strutturali avviata alla fine degli anni Ottanta segnò l'inizio della moderna politica regionale europea, basata sulla programmazione pluriennale degli interventi e sulla concentrazione delle risorse nelle aree meno sviluppate¹².

Su questa linea interpretativa si collocano anche le analisi più recenti sviluppate da Philip McCann, secondo il quale la politica di coesione rappresenta oggi uno dei principali strumenti di intervento dell'Unione Europea sia per l'entità delle risorse mobilitate sia per il ruolo strategico svolto nel promuovere lo sviluppo regionale. McCann evidenzia come la politica di coesione operi in un contesto caratterizzato da forte eterogeneità territoriale, nel quale le differenze tra regioni in termini di produttività, reddito e qualità istituzionale costituiscono un elemento strutturale. In un'economia globalizzata assumono inoltre crescente importanza fattori immateriali quali il capitale umano, l'innovazione e la qualità della governance. In questo quadro assume particolare rilievo il principio del *place-based approach*, che pone al centro dell'azione pubblica le specificità territoriali. Tale approccio implica

¹¹ Dinan, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 3rd ed. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2005

¹² Bachtler, J., Mendez, C., & Wislade, F. (2012), *La politica di coesione dopo il 2013: una valutazione critica delle proposte legislative*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione

l'adozione di strategie differenziate e calibrate sulle caratteristiche economiche, sociali e istituzionali di ciascuna regione, con l'obiettivo di rendere gli interventi più efficaci nel lungo periodo¹³.

La dimensione territoriale rappresenta dunque un elemento essenziale per comprendere e governare i processi di sviluppo nell'Europa contemporanea. In tale prospettiva, la letteratura sulla governance territoriale europea evidenzia come la politica di coesione costituisca uno dei principali strumenti attraverso cui l'Unione Europea cerca di mitigare gli effetti territorialmente asimmetrici dell'integrazione economica, promuovendo una maggiore convergenza economica, sociale e territoriale¹⁴. La politica di coesione costituisce oggi una delle principali politiche di investimento dell'Unione Europea e sostiene la crescita economica, l'occupazione, la competitività delle imprese e lo sviluppo sostenibile attraverso una governance multilivello che coinvolge istituzioni europee, governi nazionali e autorità regionali e locali¹⁵.

La politica di coesione costituisce oggi una delle principali politiche di investimento dell'Unione Europea. Essa sostiene la crescita economica, l'occupazione, la competitività delle imprese, la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile. Si tratta di una politica caratterizzata da obiettivi di medio-lungo periodo e fondata su una governance multilivello che coinvolge istituzioni europee, governi nazionali e autorità regionali e locali¹⁶.

Nel caso italiano, tali politiche assumono particolare rilevanza nelle regioni del Mezzogiorno, dove si concentra una quota significativa delle risorse destinate alla coesione economica e sociale. La politica di coesione viene finanziata

¹³ McCann, P. (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham

¹⁴ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Bruxelles, 2009

¹⁵ John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy, Tatjana Muravska (eds.), *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*, London–New York, Routledge, 2017

¹⁶ OpenCoesione, Politica di coesione, https://opencoesione.gov.it/it/politica_coesione/

principalmente attraverso i Fondi strutturali europei, nell'ambito di una gestione condivisa tra Commissione Europea e Stati membri, che richiede il cofinanziamento nazionale degli interventi. A queste risorse si aggiungono, a livello nazionale, quelle del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)¹⁷.

Tra i principali strumenti finanziari dell'Unione Europea rientrano il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e il Just Transition Fund (JTF), istituito per sostenere i territori maggiormente colpiti dalla transizione ecologica.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, ha l'obiettivo di ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle regioni europee e sostenere le aree caratterizzate da svantaggi strutturali, geografici o demografici, come le regioni insulari, montane, transfrontaliere o a bassa densità demografica.

La base giuridica del FESR è costituita dagli articoli 174-178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In particolare, l'articolo 174 stabilisce che l'Unione promuove uno sviluppo armonioso del proprio territorio attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, con particolare attenzione alle regioni meno sviluppate. L'articolo 175 prevede invece il coordinamento tra Unione Europea e Stati membri nel perseguimento degli obiettivi di coesione, anche attraverso l'utilizzo di specifici strumenti finanziari.

Gli articoli successivi disciplinano l'organizzazione dei fondi strutturali e il funzionamento del Fondo di coesione, attribuendo al Parlamento europeo e al Consiglio il compito di definirne obiettivi, modalità operative e principi generali.

Il FESR persegue principalmente due obiettivi: il sostegno alla crescita e all'occupazione e la cooperazione territoriale europea. Le risorse vengono distribuite tra regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate, sulla base del PIL pro capite rispetto alla media dell'Unione Europea. L'assegnazione dei fondi avviene attraverso accordi di partenariato conclusi tra la Commissione Europea e i singoli Stati membri.

¹⁷ Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Politica di coesione*, <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/>

La riforma dei fondi strutturali avviata con l'Atto Unico Europeo introdusse principi fondamentali destinati a caratterizzare la politica di coesione negli anni successivi. Tra questi assumono particolare importanza il principio della programmazione pluriennale, volto a favorire strategie integrate di medio-lungo periodo, il principio di partenariato tra Commissione Europea, Stati membri e autorità regionali e locali, e il principio di addizionalità, secondo il quale le risorse europee devono integrare e non sostituire la spesa pubblica nazionale.

Ogni periodo di programmazione è disciplinato da un quadro normativo europeo che definisce gli obiettivi della politica di coesione e i criteri di allocazione delle risorse. Nell'ambito di tali programmazioni, ciascuno Stato membro elabora un Accordo di Partenariato con la Commissione Europea e predispone specifici Programmi Operativi nazionali e regionali, attraverso i quali vengono attuati gli interventi finanziati dai fondi europei.

Nel corso del tempo, le programmazioni della politica di coesione hanno progressivamente ampliato i propri obiettivi strategici. Se inizialmente l'attenzione era concentrata prevalentemente sulla riduzione dei divari infrastrutturali e produttivi, le programmazioni più recenti attribuiscono maggiore importanza alla transizione ecologica, all'innovazione tecnologica, alla competitività sostenibile e all'inclusione sociale¹⁸.

L'attuale ciclo di programmazione 2021-2027 si inserisce nel quadro delle priorità strategiche dell'Unione Europea, con particolare attenzione agli obiettivi della transizione verde e digitale, in coerenza con il Green Deal europeo e con le strategie di sviluppo sostenibile promosse dalle istituzioni europee. L'Unione Europea ha destinato alla politica di coesione circa 392 miliardi di euro, pari a quasi un terzo del bilancio complessivo europeo. La maggior parte delle risorse è finalizzata all'obiettivo investimenti per la crescita e l'occupazione, sostenuto principalmente dal FESR, dal FSE+, dal JTF. Una quota minore è invece destinata alla

¹⁸ Parlamento europeo, Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr->

Cooperazione Territoriale Europea (Interreg), volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e interregionale.

Le risorse vengono distribuite tra diverse categorie di regioni sulla base del livello di sviluppo economico misurato attraverso il PIL pro capite rispetto alla media dell'Unione Europea. Si distinguono pertanto regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate. Nella programmazione 2021-2027 la categoria delle regioni in transizione è stata ampliata rispetto al precedente ciclo di programmazione, al fine di estendere il numero dei territori beneficiari degli interventi europei.

Nel caso italiano, la programmazione della politica di coesione 2021-2027 è stata coordinata con il PNRR, al fine di evitare sovrapposizioni e rafforzare la complementarità tra le diverse fonti di finanziamento e con le priorità europee relative alla transizione ecologica e digitale.

Nell'ambito della programmazione della politica di coesione 2021-2027, all'Italia sono stati assegnati oltre 43 miliardi di euro di risorse europee, comprensive dei finanziamenti relativi al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), al Just Transition Fund (JTF) e alla Cooperazione Territoriale Europea.

Una quota particolarmente significativa delle risorse è destinata alle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, alle quali sono assegnati oltre 30 miliardi di euro nell'ambito dell'obiettivo *“Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita”*. Rientrano in questa categoria Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise, territori che continuano a presentare rilevanti divari economici, infrastrutturali e occupazionali rispetto alla media europea e nazionale. La rilevanza attribuita al Mezzogiorno nell'ambito della politica di coesione europea si inserisce nel più ampio obiettivo di riduzione delle disparità regionali, che la letteratura

individua come una delle principali problematiche associate ai processi di integrazione economica e al funzionamento del mercato unico¹⁹.

Gli strumenti economici e finanziari sviluppati dall'Unione europea nel corso del processo di integrazione rispondono tuttavia a finalità differenti. Alcuni interventi, come i fondi della politica di coesione e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sono orientati principalmente alla promozione della crescita economica, della convergenza territoriale e dello sviluppo strutturale nel lungo periodo. Altri strumenti, come il Meccanismo europeo di stabilità (MES) o il programma SURE, sono stati invece introdotti in risposta a specifiche crisi economiche e finanziarie con finalità di stabilizzazione macroeconomica e sostegno emergenziale agli Stati membri.

1.2 Il Meccanismo Europeo di Stabilità

La crisi finanziaria globale del 2007–2008 affonda le proprie radici nell'espansione del mercato dei mutui subprime negli Stati Uniti durante i primi anni 2000. A partire dal 2003, in un contesto caratterizzato da bassi tassi di interesse e da un'elevata liquidità sui mercati finanziari, si registrò una significativa crescita dell'erogazione di mutui ad alto rischio (*subprime mortgages*), concessi a soggetti caratterizzati da limitata capacità reddituale e maggiore probabilità di insolvenza. Tale fenomeno fu favorito dalla convinzione diffusa che il continuo incremento dei prezzi immobiliari avrebbe ridotto il rischio associato ai prestiti ipotecari, consentendo agli istituti di credito di recuperare il capitale anche in caso di inadempienza attraverso la vendita dell'immobile sottostante²⁰.

L'espansione del credito immobiliare contribuì a generare una consistente bolla speculativa nel mercato delle abitazioni statunitense. Contestualmente, un ruolo decisivo nell'amplificazione dei rischi fu svolto dal crescente ricorso alla cartolarizzazione (*securitization*), processo attraverso il quale i mutui venivano trasformati in strumenti finanziari negoziabili e successivamente ceduti a soggetti

¹⁹ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Bruxelles, 2009

²⁰ Mishkin, F. (2016), *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*

terzi, spesso attraverso società veicolo (*Special Purpose Vehicles* – SPV). Questo meccanismo consentiva agli istituti di credito di trasferire parte del rischio di insolvenza al sistema finanziario, recuperando immediatamente liquidità e incentivando ulteriormente l’espansione dell’offerta di credito²¹. La crescente sofisticazione dei mercati finanziari portò inoltre alla diffusione di strumenti complessi quali i *Mortgage-Backed Securities* (MBS) e le *Collateralized Debt Obligations* (CDO), frequentemente valutati positivamente dalle agenzie di rating nonostante l’elevata esposizione al rischio sottostante. Tale processo favorì una dispersione internazionale dei rischi finanziari, rendendo il sistema globale fortemente vulnerabile a eventuali shock provenienti dal mercato immobiliare statunitense²². A partire dal 2004, la Federal Reserve avviò un progressivo aumento dei tassi di interesse in risposta al rafforzamento dell’economia statunitense e ai timori inflazionistici. L’aumento del costo del credito rese progressivamente più oneroso il rimborso dei mutui, in particolare di quelli a tasso variabile, determinando un incremento delle insolvenze tra le famiglie maggiormente esposte. Parallelamente, il rallentamento della domanda immobiliare provocò lo scoppio della bolla speculativa e una significativa svalutazione delle attività finanziarie collegate ai mutui ipotecari²³.

Nel giro di pochi mesi, la crisi originatasi nel comparto immobiliare statunitense si estese al sistema finanziario internazionale, assumendo dimensioni sistemiche soprattutto dopo il fallimento della banca d’investimento Lehman Brothers nel settembre 2008. La crescente sfiducia tra gli operatori finanziari determinò un forte irrigidimento delle condizioni di credito, con effetti immediati sull’economia reale. La riduzione dei finanziamenti a famiglie e imprese, il calo dei mercati azionari e la diminuzione del valore degli immobili contribuirono a comprimere consumi e

²¹ Brunnermeier, M. (2009), “Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008”, *Journal of Economic Perspectives*

²² Acharya, V., Richardson, M. (2009), *Restoring Financial Stability*

²³ Reinhart, C., Rogoff, K. (2009), *This Time is Different*

investimenti attraverso il cosiddetto *wealth effect*, aggravando la recessione economica globale²⁴.

In Europa, uno dei primi segnali evidenti della crisi si manifestò nel 2007 con le difficoltà di Northern Rock, istituto di credito britannico fortemente dipendente dal finanziamento all'ingrosso e specializzato nel settore dei mutui immobiliari. La perdita di fiducia da parte dei depositanti provocò una corsa agli sportelli (*bank run*), rendendo necessario l'intervento della Bank of England e successivamente la nazionalizzazione dell'istituto. La crisi bancaria si diffuse rapidamente anche ad altri sistemi finanziari europei, inducendo numerosi governi ad adottare misure straordinarie di sostegno, tra cui ricapitalizzazioni bancarie, garanzie statali sui depositi e programmi di acquisto di attività finanziarie, al fine di evitare il collasso del sistema creditizio europeo. La crescente interdipendenza tra istituzioni finanziarie e debito pubblico rese tali interventi indispensabili per preservare la stabilità dell'intero sistema economico e contenere il rischio di contagio finanziario²⁵.

Nel complesso, gli interventi pubblici a favore del settore bancario europeo raggiunsero dimensioni eccezionali. Secondo i dati MBRES aggiornati a dicembre 2013, gli aiuti concessi dagli Stati europei ammontarono a oltre 3.166 miliardi di euro. La parte più consistente riguardò le garanzie statali, pari a circa 2.443 miliardi di euro, seguite dalle ricapitalizzazioni per 472 miliardi e dalle linee di credito e dai prestiti, che raggiunsero complessivamente 251 miliardi di euro.

Nel corso del 2011 anche l'Italia venne progressivamente coinvolta nella crisi del debito sovrano che stava colpendo l'Eurozona. Sebbene le prime difficoltà avessero interessato soprattutto paesi come Grecia, Irlanda e Portogallo, le tensioni finanziarie si estesero rapidamente anche alle economie considerate più rilevanti dell'area euro. Secondo la Banca Centrale Europea (2011), il peggioramento delle prospettive di crescita economica e la crescente sfiducia degli investitori nei

²⁴ Tooze, A. (2018), *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*

²⁵ European Commission (2009), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*

confronti della sostenibilità delle finanze pubbliche contribuirono ad alimentare fenomeni di contagio tra gli Stati membri dell'Unione monetaria.

Nel caso italiano, uno dei principali elementi di vulnerabilità era rappresentato dall'elevato debito pubblico accumulato negli anni precedenti. A ciò si aggiunsero il rallentamento dell'economia nazionale, l'instabilità dei mercati finanziari e il progressivo aumento dei costi di finanziamento del debito. Gli investitori iniziarono infatti a richiedere rendimenti sempre più elevati per acquistare titoli di Stato italiani, provocando un forte incremento dello spread tra i BTP italiani e i Bund tedeschi, considerati più sicuri. Questa dinamica rese più difficile per lo Stato italiano rifinanziare il proprio debito sui mercati internazionali.

Il rapporto della BCE sottolinea inoltre come la crisi abbia evidenziato il forte legame tra debito sovrano e sistema bancario. Le banche europee detenevano infatti grandi quantità di titoli di Stato nazionali e risultavano quindi particolarmente esposte alle tensioni sui mercati sovrani. Il deterioramento della fiducia nei confronti dei debiti pubblici finì così per riflettersi sulla stabilità del settore bancario, aumentando i costi di finanziamento degli istituti di credito e aggravando ulteriormente le difficoltà economiche.

La BCE evidenzia anche il rischio di un circolo vizioso tra vulnerabilità delle finanze pubbliche, fragilità del sistema bancario e rallentamento della crescita economica. In questo contesto, le tensioni sui mercati finanziari si trasmisero rapidamente tra i diversi paesi dell'Eurozona, assumendo dimensioni sistemiche paragonabili a quelle registrate dopo il fallimento di Lehman Brothers nel 2008.

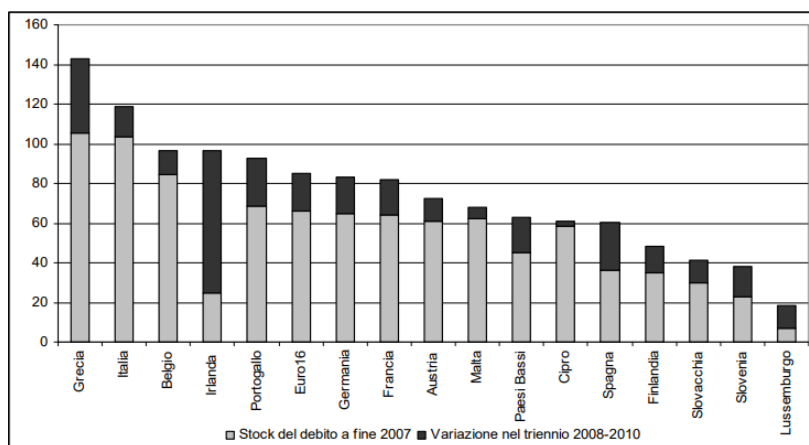
Nel 2007, all'emergere dei primi segnali della crisi finanziaria internazionale, l'Italia presentava il livello di debito pubblico più elevato dell'area euro, superiore a 1.600 miliardi di euro e pari a circa il 27% del debito complessivo dell'Eurozona. In tale contesto, il controllo della dinamica del debito rappresentò un elemento

decisivo per preservare la fiducia dei mercati finanziari e scongiurare una crisi di solvibilità simile a quella che avrebbe successivamente colpito la Grecia²⁶.

Tra il 2008 e il 2010 il rapporto tra debito pubblico e PIL in Italia aumentò in modo significativo, passando dal 103,6% al 119%, con un incremento di 15,4 punti percentuali. Nonostante ciò, la crescita del debito italiano risultò relativamente più contenuta rispetto a quella registrata in altri grandi paesi europei: nello stesso periodo, infatti, Germania e Francia registrarono un aumento di circa 18 punti percentuali, mentre nell'insieme dell'Unione economica e monetaria l'incremento fu pari a circa 19 punti²⁷.

Nel 2010 il debito pubblico tedesco superò per la prima volta quello italiano in valore assoluto. Parallelamente, il peso dell'Italia sul totale del debito dell'area euro diminuì sensibilmente, passando dal 27% al 23,5%. Tali dati evidenziano come, nonostante l'elevata esposizione debitoria, l'Italia sia riuscita nella fase iniziale della crisi a contenere l'espansione del debito pubblico in misura relativamente inferiore rispetto ad altri paesi europei.

Figura 1 - Debito pubblico (in % del PIL)



²⁶ Commissione europea (2008), *Provision of deficit and debt data for 2007 – second notification. Euro area and EU27 government deficit at 0.6% and 0.9% of GDP respectively*, STAT/08/147, 22 ottobre 2008

²⁷ ISTAT (2011), *La crescita del debito pubblico durante la crisi 2008-2010: cause e sostenibilità*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica presso la Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica, Roma, 13 luglio 2011

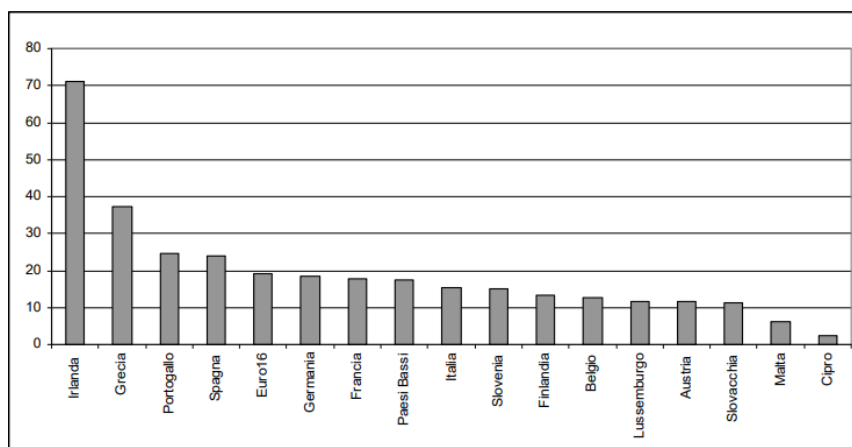
Fonte: elaborazione ISTAT su dati Eurostat, in *La manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2014*, Dossier n. 2, luglio 2011

L'analisi delle diverse componenti del debito pubblico italiano consente di evidenziare come l'impatto della crisi finanziaria sui conti pubblici sia stato, nel complesso, meno gravoso rispetto ad altri paesi europei. Tuttavia, tale valutazione deve essere interpretata con cautela. Nel 2011, infatti, l'Italia fu investita da una significativa crisi di fiducia dei mercati finanziari, che determinò un forte aumento dello spread sui titoli di Stato e rese più difficile l'accesso ai mercati dei capitali. La sostenibilità del debito pubblico risultò pertanto influenzata non soltanto dalla sua dinamica quantitativa, ma anche dalla percezione degli investitori circa la capacità dello Stato di garantirne la sostenibilità finanziaria.

Questa situazione può essere spiegata principalmente da due elementi. In primo luogo, l'aumento del debito pubblico italiano nel triennio successivo alla crisi fu determinato soprattutto da fattori legati al peggioramento del contesto macroeconomico, considerati quindi più facilmente riassorbibili in presenza di una ripresa della crescita economica. In altri paesi europei, invece, l'incremento del debito fu alimentato anche da consistenti interventi pubblici di natura straordinaria, in particolare dalle misure di sostegno al sistema bancario, che produssero effetti più persistenti sui bilanci statali.

In secondo luogo, l'Italia non presentava un'esposizione significativa ai rischi derivanti dall'assunzione, da parte dello Stato, delle passività del settore finanziario. Diversamente da quanto avvenuto in altri paesi europei, il bilancio pubblico italiano non fu appesantito in misura rilevante dal trasferimento di debiti o dalle garanzie concesse alle istituzioni bancarie in difficoltà. Tale elemento contribuì a contenere l'aggravamento delle finanze pubbliche. Ciò non impedì, tuttavia, che nel contesto della crisi dei debiti sovrani europei l'Italia subisse un marcato deterioramento della fiducia dei mercati nel 2011.

Figura 2 - Crescita del rapporto debito/PIL nel triennio 2008-2010



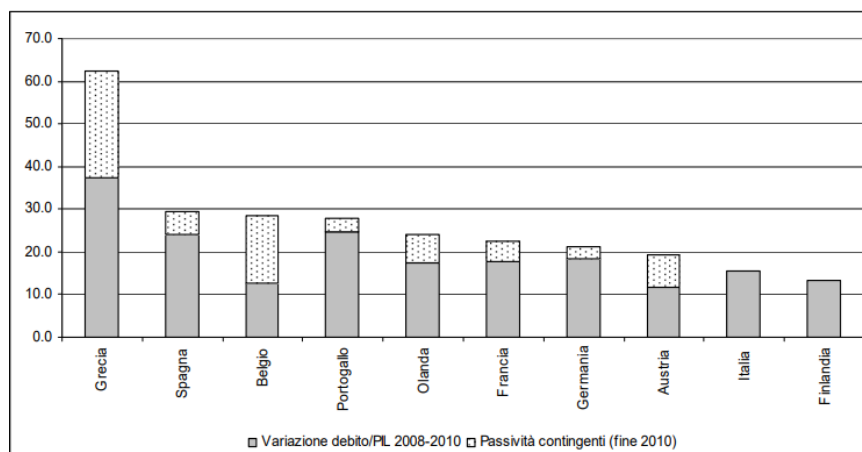
Fonte: elaborazione ISTAT su dati Eurostat, in *La manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2014*, Dossier n. 2, luglio 2011

Si può affermare che le rigorose politiche fiscali adottate dall'Italia durante gli anni della crisi, insieme ad alcuni elementi strutturali dell'economia nazionale, abbiano contribuito a preservare la sostenibilità dei conti pubblici nonostante il difficile contesto economico e finanziario. Tra questi fattori assumono particolare rilievo il contenuto livello di indebitamento del settore privato, la lunga durata media dei titoli del debito pubblico, l'elevata quota di debito detenuta da investitori residenti e la minore esposizione delle banche italiane ai rischi finanziari internazionali.

Tali caratteristiche hanno consentito all'Italia di limitare gli effetti più gravi della crisi rispetto ad altri paesi europei maggiormente vulnerabili. Ciò risulta particolarmente significativo se si considera che il Paese partiva da una posizione potenzialmente più fragile, determinata dall'elevato stock di debito pubblico accumulato negli anni precedenti alla crisi. Nonostante questa pesante eredità, l'insieme delle misure di consolidamento fiscale e delle specificità strutturali del sistema economico italiano contribuì a mantenere il debito pubblico su un percorso ritenuto complessivamente sostenibile.²⁸

Figura 3 - Effetti correnti e potenziali della crisi sul debito pubblico (in % del PIL)

²⁸ ISTAT (2011), *La crescita del debito pubblico durante la crisi 2008-2010: cause e sostenibilità*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica presso la Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica, Roma, 13 luglio 2011



Fonte: elaborazione ISTAT su dati Eurostat, in *La manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2014*, Dossier n. 2, luglio 2011

In risposta alla crisi del debito sovrano, gli Stati membri dell'Unione europea firmarono il 2 febbraio 2012 un trattato intergovernativo, al di fuori del quadro giuridico della UE, che istituì il European Stability Mechanism, ovvero il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Tale strumento sostituì il precedente Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF), creato nel 2010 come meccanismo temporaneo di sostegno ai paesi dell'Eurozona in difficoltà finanziaria.

La funzione principale del MES consiste nel garantire assistenza finanziaria agli Stati membri dell'Eurozona che si trovano in temporanee difficoltà di finanziamento sui mercati internazionali, pur mantenendo un debito pubblico giudicato sostenibile nel medio-lungo periodo. L'obiettivo del Meccanismo è quello di preservare la stabilità finanziaria dell'area euro, evitando che le tensioni relative a un singolo Stato possano estendersi agli altri paesi membri attraverso fenomeni di contagio finanziario²⁹.

L'intervento del MES è subordinato al rispetto di precise condizioni economiche e finanziarie. Gli Stati che richiedono assistenza devono infatti impegnarsi a adottare programmi di aggiustamento macroeconomico e misure di risanamento dei conti pubblici concordate con le istituzioni europee. In questo modo, il sostegno

²⁹ Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio (2012), *A.S. 3240: Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES)*, Nota di lettura n. 125, aprile 2012

finanziario viene accompagnato da un processo di controllo e monitoraggio volto a garantire il ripristino della stabilità economica e della fiducia dei mercati.

Il MES può intervenire attraverso diversi strumenti, tra cui la concessione di prestiti agli Stati in difficoltà, l'acquisto di titoli di Stato sui mercati primari e secondari, la concessione di linee di credito precauzionali e il sostegno alla ricapitalizzazione delle istituzioni bancarie. Tali strumenti possono essere attivati solo a determinate condizioni, che variano in base alla natura dell'intervento richiesto. Nei casi più complessi, l'assistenza finanziaria è subordinata alla definizione di un programma di aggiustamento macroeconomico formalizzato in un memorandum d'intesa, contenente gli impegni economici e fiscali che lo Stato beneficiario è tenuto a rispettare. Queste misure possono includere interventi sulla spesa pubblica, sulle politiche fiscali e sulle riforme strutturali necessarie a ristabilire la stabilità finanziaria del paese interessato. La condizionalità risulta invece meno rigorosa nel caso delle linee di credito precauzionali, rivolte a Stati che presentano fondamentali economici relativamente solidi ma che si trovano temporaneamente esposti a tensioni finanziarie o shock esterni.

Questo strumento è amministrato da un Consiglio dei governatori formato dai ministri delle finanze dei paesi appartenenti all'area euro. A questo organo spettano le decisioni più rilevanti, tra cui l'approvazione degli interventi di assistenza finanziaria e dei memorandum d'intesa sottoscritti con gli Stati beneficiari. In linea generale, tali decisioni devono essere adottate all'unanimità dai membri del Consiglio³⁰.

Tuttavia, il trattato istitutivo del MES prevede anche una procedura d'urgenza per affrontare situazioni che possano mettere a rischio la stabilità economica e finanziaria dell'Eurozona. In questi casi, qualora la Commissione europea e la Banca centrale europea ritengano necessario un intervento immediato, alcune decisioni relative all'assistenza finanziaria possono essere approvate con una maggioranza qualificata pari all'85% del capitale sottoscritto.

³⁰ European Central Bank (2011), "The European Stability Mechanism", *ECB Monthly Bulletin*, July 2011

Dispone di un capitale sottoscritto complessivo pari a circa 704,8 miliardi di euro, dei quali oltre 80 miliardi risultano effettivamente versati dagli Stati membri dell'Eurozona. La capacità massima di prestito del Meccanismo ammonta invece a 500 miliardi di euro, destinati al finanziamento degli interventi di assistenza nei confronti dei paesi in difficoltà.

I maggiori contributori del MES sono Germania, Francia e Italia, che detengono le quote di capitale più elevate all'interno del fondo. La Germania ha sottoscritto circa 189 miliardi di euro, la Francia oltre 142 miliardi e l'Italia circa 125 miliardi. Complessivamente, i tre paesi finanziano oltre il 60% del capitale complessivo del MES, assumendo quindi un ruolo centrale nella governance dell'istituzione.

La rilevanza del contributo economico si riflette direttamente anche nel peso decisionale esercitato all'interno del Consiglio dei governatori. Germania, Francia e Italia dispongono infatti delle quote di voto più consistenti e, superando ciascuna la soglia del 15% del capitale, possono esercitare un potere di veto sulle decisioni adottate attraverso la procedura d'urgenza prevista dal trattato istitutivo del Meccanismo³¹.

Diversa è invece la posizione degli Stati membri più piccoli dell'Eurozona, come Lettonia, Estonia, Lussemburgo, Cipro e Malta, che partecipano al capitale del MES con quote significativamente inferiori. Nonostante le differenze in termini assoluti, tutti gli Stati aderenti hanno versato una quota effettiva pari a circa l'11,4% del capitale sottoscritto. In termini concreti, la Germania ha versato oltre 21 miliardi di euro, la Francia circa 16 miliardi e l'Italia più di 14 miliardi³².

Dalla sua istituzione, il MES ha partecipato a numerosi programmi di assistenza finanziaria destinati ai paesi dell'Eurozona colpiti dalla crisi del debito sovrano. Tra i principali interventi conclusi figurano quelli a favore di Irlanda, Grecia, Spagna,

³¹ Banca d'Italia, *La riforma del MES*,
https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html?dotcache=refresh

³² Openpolis, *Cos'è il Meccanismo europeo di stabilità*,
<https://www.openpolis.it/parole/cose-il-meccanismo-europeo-di-stabilita/>

Cipro e Portogallo, realizzati tra il 2010 e il 2018 con l'obiettivo di sostenere la stabilità finanziaria e favorire il risanamento economico dei paesi coinvolti.

A partire dal 2017 si è aperto un ampio dibattito sulla revisione del trattato istitutivo del MES, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti europei di gestione delle crisi economiche e finanziarie emerse dopo la crisi del debito sovrano. Il processo di riforma si è concluso il 27 gennaio 2021 con la firma del nuovo accordo da parte dei diciannove paesi appartenenti all'area euro; successivamente anche la Croazia, entrata nell'Eurozona, ha aderito al trattato riformato.

Affinché le modifiche possano entrare pienamente in vigore, è necessaria la ratifica da parte dei parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri del MES. Ad oggi, tutti i paesi aderenti hanno completato il processo di approvazione, ad eccezione dell'Italia, dove il dibattito politico sulla riforma ha suscitato numerose discussioni, soprattutto in relazione ai possibili effetti sulle politiche di bilancio e sulla gestione del debito pubblico nazionale.

Le modifiche introdotte mirano a consolidare ulteriormente il ruolo del MES come strumento centrale della governance economica europea e della stabilità finanziaria dell'Eurozona. Tra le innovazioni più rilevanti vi è l'attribuzione al Meccanismo della funzione di "backstop" del Fondo di risoluzione unico bancario, ossia la possibilità di fornire risorse finanziarie come sostegno di ultima istanza in caso di crisi bancarie particolarmente gravi. Tale misura è stata concepita per rafforzare l'Unione bancaria europea e limitare il rischio di contagio tra sistema bancario e debito sovrano.

Un altro elemento centrale della riforma riguarda il rafforzamento delle analisi sulla sostenibilità del debito pubblico degli Stati membri. In questo contesto assume particolare importanza la valutazione della capacità di un paese di rimborsare il proprio debito nel medio e lungo periodo, criterio considerato fondamentale per l'eventuale concessione di assistenza finanziaria. La riforma introduce inoltre una disciplina più dettagliata per l'accesso alle linee di credito precauzionali,

specificando con maggiore chiarezza le condizioni economiche e finanziarie richieste agli Stati che intendono beneficiarne³³.

1.3. Il Piano di investimenti per l'Europa

Il Piano Juncker, ufficialmente denominato *Piano di investimenti per l'Europa* (*Investment Plan for Europe*), venne annunciato dalla Commissione europea il 26 novembre 2014 durante il mandato della Commissione guidata da Jean-Claude Juncker. L'iniziativa nacque in un contesto economico ancora fortemente condizionato dagli effetti della crisi finanziaria globale del 2008 e della successiva crisi del debito sovrano europeo, che avevano determinato una significativa contrazione degli investimenti all'interno dell'Unione europea³⁴. Secondo quanto riportato dalla Commissione europea nel regolamento istitutivo del Fondo europeo per gli investimenti strategici, il livello degli investimenti nell'Unione risultava inferiore di circa il 15% rispetto ai livelli precedenti alla crisi del 2007³⁵. In alcuni Stati membri la situazione appariva ancora più critica: in Italia, ad esempio, la riduzione degli investimenti raggiunse livelli particolarmente elevati, soprattutto nei settori delle costruzioni, delle infrastrutture e degli investimenti produttivi.

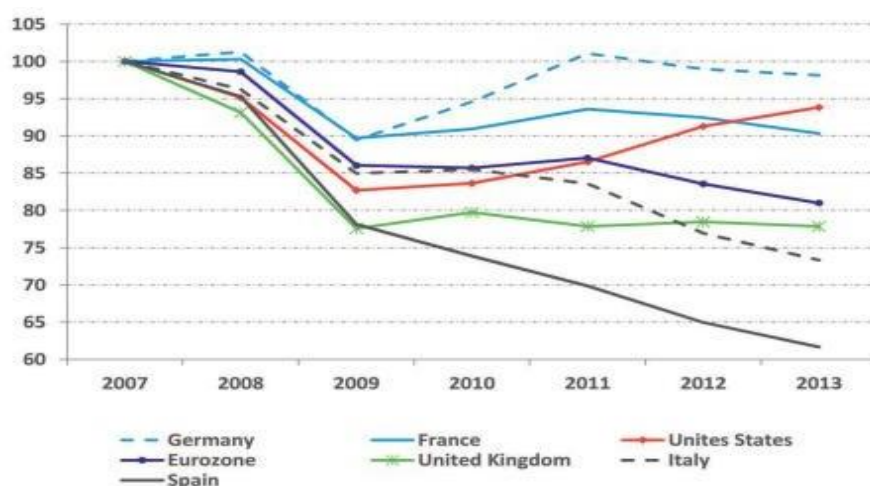
Come evidenziato nella Figura 4, il calo degli investimenti risultò particolarmente marcato nelle economie dell'Europa meridionale, soprattutto in Italia e Spagna, mentre gli Stati Uniti mostrarono una capacità di recupero più rapida rispetto all'Eurozona.

Figura 4 – Gross Fixed Capital Formation nell'Eurozona e negli Stati Uniti (2007-2013).

³³ Camera dei deputati, *Meccanismo europeo di stabilità (MES)*, <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/Testi/AS015.htm>

³⁴ Cassa Depositi e Prestiti, *Piano Juncker*, https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano_juncker.page

³⁵ Repubblica Italiana, *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES)*, Preambolo, <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommario&id={9C29A258-58E9-4D7C-AB0A-19B0033021B8}>

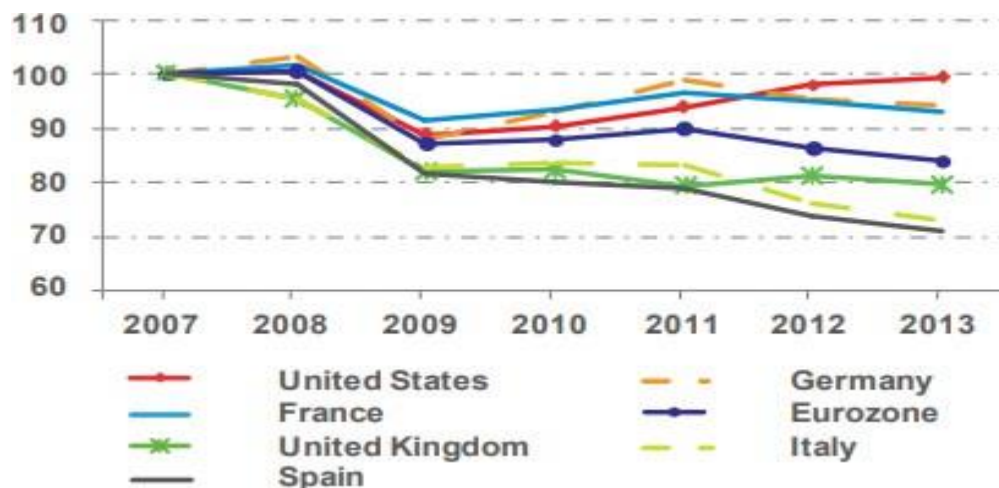


Fonte: elaborazione France Stratégie su dati Eurostat, in *Has There Been an Investment Gap in France and Europe since 2007?*, Policy Brief, ottobre 2014

La crisi economico-finanziaria aveva infatti prodotto effetti profondi sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Da un lato, la riduzione dei consumi e della capacità produttiva aveva rallentato la crescita economica dell'intera area europea; dall'altro, l'incertezza sui mercati finanziari aveva determinato un forte aumento dell'avversione al rischio, scoraggiando investimenti di lungo periodo. A ciò si aggiunsero le politiche di austerità adottate da numerosi Stati membri a seguito della crisi del debito sovrano, che limitarono drasticamente la possibilità di finanziare nuovi investimenti pubblici. In molti Paesi europei, il consolidamento fiscale si tradusse in una significativa riduzione della spesa in conto capitale, con conseguenze negative sul rinnovamento infrastrutturale, sulla ricerca e sull'innovazione tecnologica.

La riduzione degli investimenti non riguardò esclusivamente il settore immobiliare, ma coinvolse anche gli investimenti produttivi. Come mostrato nella Figura 5, anche la formazione lorda di capitale fisso al netto degli investimenti residenziali registrò un significativo rallentamento nell'Eurozona, evidenziando un indebolimento più generale della capacità produttiva europea.

Figura 5 – Gross Fixed Capital Formation excluding housing (2007-2013).

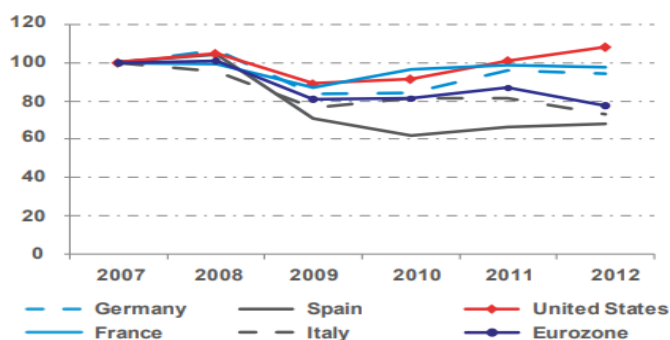


Fonte: France Stratégie, *Has There Been an Investment Gap in France and Europe since 2007?*, Policy Brief, ottobre 2014, su dati OECD ed Eurostat

In questo contesto, la Commissione europea individuò nella ripresa degli investimenti uno degli elementi essenziali per rilanciare la crescita economica e migliorare la competitività dell'Unione. Il Piano Juncker nacque quindi con l'obiettivo di colmare il cosiddetto *investment gap* accumulato negli anni successivi alla crisi finanziaria, cercando di mobilitare nuove risorse senza aumentare significativamente il debito pubblico degli Stati membri. Come sottolineato nel rapporto di Francesca Petrini e Claudio Virno dedicato al Piano europeo degli investimenti, il Piano Juncker può essere interpretato come il tentativo di utilizzare il risparmio privato per finanziare investimenti addizionali a valenza pubblica con elevato rischio, evitando così di produrre nuovo debito pubblico.

Come mostrato nella Figura 6, il settore manifatturiero europeo registrò una significativa riduzione degli investimenti dopo la crisi finanziaria, con effetti particolarmente rilevanti nelle economie dell'Europa meridionale.

Figura 6 – Gross Fixed Capital Formation nel settore manifatturiero (2007-2012).



Fonte: France Stratégie, *Has There Been an Investment Gap in France and Europe since 2007?*, Policy Brief, ottobre 2014, su dati OECD ed Eurostat

Il Piano di investimenti per l'Europa si inseriva dunque in una più ampia strategia europea orientata a rafforzare la competitività dell'Unione, migliorare il clima degli investimenti e favorire una crescita economica sostenibile nel lungo periodo. La strategia si fondava su tre pilastri fondamentali. Il primo riguardava la mobilitazione di nuove risorse finanziarie attraverso strumenti innovativi capaci di attrarre capitali privati. Il secondo pilastro mirava a migliorare l'accesso ai finanziamenti per l'economia reale, in particolare per le piccole e medie imprese. Il terzo pilastro consisteva nell'eliminazione degli ostacoli normativi e burocratici agli investimenti, attraverso riforme strutturali e una maggiore integrazione del mercato interno europeo³⁶.

L'elemento centrale del Piano Juncker era rappresentato dallo European Fund for Strategic Investments (EFSI), denominato in italiano Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Tale fondo venne istituito con il Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015 e costituiva il principale strumento operativo del piano. Il FEIS si fondava su un meccanismo di garanzia pubblica finalizzato ad attrarre investimenti privati attraverso il cosiddetto effetto leva finanziaria. La logica economica alla base del fondo era quella di utilizzare risorse pubbliche relativamente limitate come garanzia per mobilitare un volume molto più elevato di investimenti complessivi.

³⁶ France Stratégie, *Has There Been an Investment Gap in France and Europe since 2007?*, Policy Brief, ottobre 2014

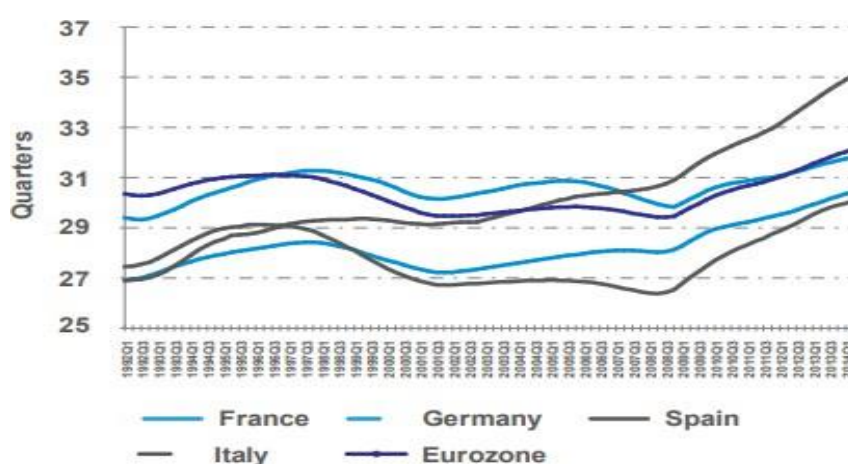
Nel dettaglio, il fondo era sostenuto da una garanzia dell'Unione europea pari a circa 16 miliardi di euro, integrata da ulteriori risorse messe a disposizione dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Attraverso questo sistema, il Piano Juncker puntava inizialmente a mobilitare circa 315 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2015-2017, obiettivo successivamente esteso fino al 2020. La novità principale consisteva nel fatto che il FEIS non operava attraverso trasferimenti diretti agli Stati membri, come avveniva nel caso dei fondi strutturali e della politica di coesione, ma tramite strumenti finanziari in grado di incentivare la partecipazione del settore privato³⁷.

Questa impostazione rappresentava un significativo cambiamento di paradigma nelle politiche europee di investimento. Come evidenziato nel rapporto di Petrina e Virno (2015), il Piano Juncker segnava il “passaggio dai contributi pubblici a fondo perduto all'utilizzo di vari strumenti finanziari nell'ambito di un finanziamento prevalentemente privato”. Ciò implicava una crescente centralità del progetto, della sua qualità tecnica, della sostenibilità economica e della redditività finanziaria. A differenza delle tradizionali politiche redistributive europee, basate prevalentemente sull'allocazione territoriale delle risorse, il Piano Juncker attribuiva grande importanza alla capacità dei singoli progetti di attrarre investitori privati e generare effetti economici positivi nel lungo periodo. Uno dei concetti fondamentali introdotti dal FEIS era quello di *additionality*. Secondo tale principio, il fondo avrebbe dovuto sostenere esclusivamente progetti che difficilmente sarebbero stati realizzati senza il supporto europeo oppure che non avrebbero potuto ottenere finanziamenti attraverso i normali canali di mercato. L'obiettivo era evitare che le risorse europee venissero utilizzate per finanziare investimenti già programmati o facilmente realizzabili tramite strumenti finanziari tradizionali. In altre parole, il FEIS doveva intervenire soprattutto nei casi di fallimento del mercato, sostenendo progetti innovativi o infrastrutturali caratterizzati da un elevato livello di rischio ma anche da potenziali benefici economici e sociali rilevanti.

³⁷ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2015/1017 del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFIS)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 169/1, 1 luglio 2015.

La contrazione degli investimenti produsse inoltre effetti strutturali sulla qualità del capitale produttivo europeo. Secondo le analisi di France Stratégie (2014), il rallentamento della spesa per investimenti determinò un progressivo invecchiamento del capitale in macchinari e attrezzature, particolarmente evidente nelle economie dell'Europa meridionale. Tale fenomeno rischiava di compromettere la produttività e il potenziale di crescita di lungo periodo delle economie europee.

Figura 7 – Average age of capital in machinery and equipment.



Fonte: France Stratégie, *Has There Been an Investment Gap in France and Europe since 2007?*, Policy Brief, ottobre 2014, su dati OECD ed Eurostat

Il principio di addizionalità era strettamente collegato al concetto di rischio. Il Piano Juncker prevedeva infatti il sostegno prioritario a investimenti considerati troppo rischiosi per gli investitori privati ma potenzialmente strategici per l'economia europea. Come sottolineato nel rapporto citato di Petrina e Virno, "l'assunzione di rischio da parte del settore pubblico dovrebbe attrarre una quota rilevante di nuovi investimenti privati che non si sarebbero realizzati in assenza di tali risorse pubbliche utilizzate come garanzie". In questo senso, il settore pubblico europeo non si limitava a finanziare direttamente gli investimenti, ma svolgeva una funzione di riduzione del rischio e di incentivo alla partecipazione del capitale privato.

Dal punto di vista economico, il Piano Juncker si differenziava in modo significativo dalle tradizionali politiche di coesione dell'Unione europea. Mentre i fondi strutturali perseguivano prevalentemente obiettivi redistributivi e di

riequilibrio territoriale, attraverso trasferimenti diretti alle regioni meno sviluppate, il FEIS era orientato soprattutto alla mobilitazione di investimenti strategici mediante strumenti finanziari. La politica di coesione si basava quindi su una logica redistributiva e territoriale, mentre il Piano Juncker privilegiava una logica di mercato e di efficienza economica.

Questa differenza emergeva anche nei criteri di selezione dei progetti. Nel caso del FEIS, i progetti venivano valutati principalmente sulla base della loro sostenibilità economico-finanziaria, della capacità di generare rendimento e del potenziale impatto sulla crescita europea. Il rapporto Petrina-Virno evidenzia infatti come il Piano Juncker introducesse un sistema competitivo e meritocratico nella selezione degli investimenti, fondato su criteri quali la redditività economica, la capacità di mobilitare capitale privato e il valore aggiunto europeo dei progetti. A differenza dei fondi strutturali, non erano previste quote geografiche o allocazioni predefinite per gli Stati membri. Ciò significava che i progetti dei diversi Paesi europei entravano in competizione tra loro sulla base della qualità tecnica ed economica³⁸.

La governance del Piano Juncker era articolata su più livelli e attribuiva un ruolo centrale alla BEI³⁹. La selezione dei progetti prevedeva una prima valutazione tecnica da parte dello staff della banca europea, seguita dall'esame del Comitato per gli Investimenti, composto da esperti indipendenti incaricati di verificare la conformità dei progetti ai criteri di addizionalità e sostenibilità economica. Tale struttura mirava a garantire maggiore indipendenza e trasparenza nei processi decisionali, limitando il rischio di interferenze politiche nella selezione dei progetti.

Un ulteriore elemento innovativo del Piano Juncker riguardava la costruzione di una *European investment project pipeline*, ossia una riserva europea di progetti strategici potenzialmente finanziabili. La Commissione europea e la BEI

³⁸ Petrina F., Virno C. (2015), *Il Piano di investimento europeo come strumento di razionalizzazione dei processi decisionali e di diffusione della valutazione economica a livello nazionale*, luglio 2015

³⁹ Banca europea per gli investimenti, fondata nel 1958 con sede a Lussemburgo con lo scopo di rafforzare le potenzialità dell'Europa in termini di crescita e occupazione, sostenere le iniziative contro i cambiamenti climatici e promuovere le politiche dell'Unione europea anche al di fuori dei suoi confini.

prevedevano infatti la creazione di un sistema trasparente di raccolta e diffusione delle informazioni sui progetti di investimento presenti nei diversi Stati membri. Tale strumento aveva una duplice funzione: da un lato, aumentare la visibilità dei progetti presso gli investitori privati; dall'altro, incentivare gli Stati membri a migliorare la qualità progettuale e la capacità amministrativa.

La qualità dei progetti rappresentava infatti uno degli aspetti centrali del Piano Juncker. Come evidenziato nel rapporto Petrina e Virno, il nuovo modello di investimenti pubblici europei attribuiva grande importanza alla valutazione economica e finanziaria delle iniziative, favorendo progetti caratterizzati da elevata redditività economico-sociale e da un adeguato livello di maturità tecnica. La presenza di investitori privati avrebbe dovuto inoltre incentivare una maggiore attenzione alla sostenibilità economica dei progetti e limitare fenomeni di selezione politica degli investimenti.

Nel caso italiano, il Piano Juncker mise in evidenza alcuni limiti strutturali del sistema nazionale di programmazione degli investimenti pubblici. La lista preliminare dei progetti italiani presentata alla task force europea comprendeva infatti numerosi interventi già programmati o privi di una reale strutturazione finanziaria. Il rapporto evidenziava inoltre criticità legate alla carenza di capacità progettuale e amministrativa, alla frammentazione decisionale e alla presenza di ostacoli regolatori e burocratici. Tali elementi rappresentavano un limite significativo alla capacità dell'Italia di competere efficacemente nella selezione dei progetti europei.

Nonostante i risultati positivi registrati in termini di investimenti mobilitati, il Piano Juncker fu oggetto anche di numerose critiche. Diversi studiosi evidenziarono il rischio che i benefici del piano si concentrassero prevalentemente nei Paesi dotati di maggiore capacità amministrativa, di sistemi finanziari più sviluppati e di un contesto istituzionale più efficiente. L'assenza di quote territoriali predefinite poteva infatti favorire gli Stati membri già più competitivi, accentuando le disparità esistenti all'interno dell'Unione europea.

Furono inoltre sollevati dubbi riguardo all'effettiva addizionalità degli investimenti finanziati. Alcuni osservatori sottolinearono come parte dei progetti sostenuti dal

FEIS avrebbe probabilmente ottenuto finanziamenti anche senza il supporto europeo, riducendo quindi l'effetto realmente aggiuntivo del piano. Altri evidenziarono il rischio che il ricorso a partenariati pubblico-privati e strumenti finanziari complessi potesse trasferire parte dei costi e dei rischi futuri sui bilanci pubblici nazionali⁴⁰.

Dal punto di vista economico e istituzionale, il Piano Juncker rappresentò comunque un passaggio importante nell'evoluzione delle politiche europee di intervento economico. Pur non configurandosi ancora come una vera politica fiscale comune o come un sistema di trasferimenti diretti tra Stati membri, segnò un rafforzamento del ruolo dell'Unione europea nel coordinamento degli investimenti strategici e nella promozione della crescita economica. Il piano introdusse inoltre nuove forme di collaborazione tra settore pubblico e settore privato, anticipando alcune logiche che sarebbero poi riemerse in maniera più ampia e strutturata con il programma Next Generation EU e con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza adottati successivamente alla crisi pandemica del Covid-19⁴¹.

1.4 SURE: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

Lo strumento europeo SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) è stato istituito dall'Unione europea nel 2020 come risposta straordinaria alla crisi economica e sociale provocata dalla pandemia di COVID-19. La diffusione del coronavirus ha costretto gli Stati membri ad adottare severe misure di sanità pubblica, tra cui lockdown, restrizioni alla mobilità, chiusura delle frontiere e sospensione temporanea di numerose attività economiche. Tali misure, pur necessarie per contenere il contagio, hanno determinato una brusca riduzione della produzione, dei consumi e degli scambi commerciali all'interno dell'Unione europea. Settori particolarmente esposti, come il turismo, il trasporto aereo, la ristorazione e il comparto alberghiero, hanno subito perdite senza precedenti, con effetti immediati sull'occupazione e sulla stabilità dei mercati del lavoro europei.

⁴⁰ Petrina F., Virno C. (2015), *Il Piano di investimento europeo come strumento di razionalizzazione dei processi decisionali e di diffusione della valutazione economica a livello nazionale*, luglio 2015

⁴¹ Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17–21 luglio 2020)

La crisi pandemica ha evidenziato profonde vulnerabilità economiche e sociali, soprattutto negli Stati membri dell'Europa meridionale, caratterizzati da economie maggiormente dipendenti dai servizi e dal turismo. Secondo le stime del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), circa il 23% della forza lavoro dell'UE-27 risultava esposto a un rischio molto elevato di interruzione lavorativa legata alla pandemia, mentre un ulteriore 22% dei lavoratori era soggetto a un rischio significativo di perdita del reddito o dell'occupazione. In questo contesto, milioni di posti di lavoro rischiavano di essere soppressi in assenza di un intervento pubblico coordinato a livello europeo.

Per fronteggiare tali conseguenze, l'Unione europea ha creato SURE come strumento temporaneo di sostegno finanziario agli Stati membri. L'obiettivo principale era quello di preservare l'occupazione e limitare l'aumento della disoccupazione durante la fase emergenziale della pandemia. Lo strumento prevedeva la concessione di prestiti agevolati fino a un massimo di 100 miliardi di euro, finanziati attraverso l'emissione di obbligazioni europee sui mercati finanziari. Grazie all'elevato rating creditizio dell'UE, tali prestiti potevano essere concessi agli Stati membri a condizioni particolarmente favorevoli, consentendo loro di sostenere la spesa pubblica senza aggravare eccessivamente il costo del debito nazionale.

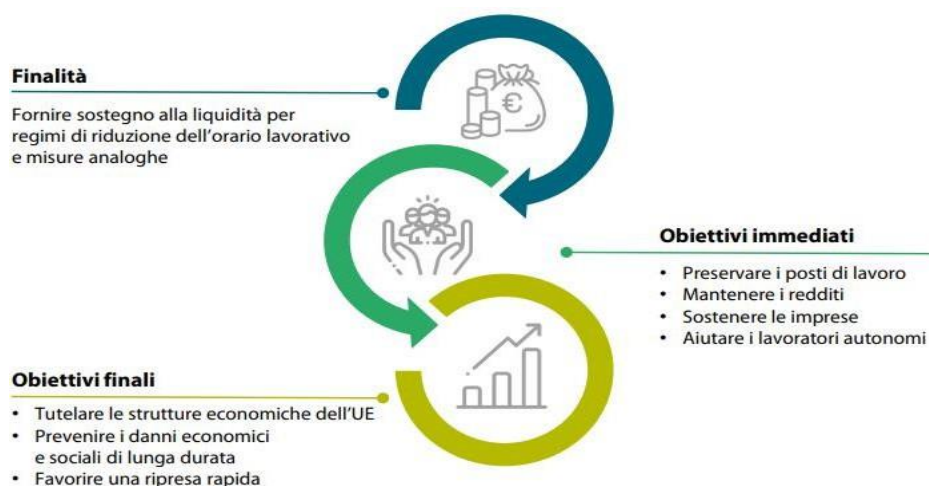
Le risorse di SURE erano destinate principalmente al finanziamento dei regimi nazionali di mantenimento dell'occupazione, come la cassa integrazione, i sistemi di riduzione dell'orario lavorativo e altre misure di integrazione salariale. Questi strumenti consentivano alle imprese colpite dalla crisi di ridurre temporaneamente l'attività lavorativa senza procedere al licenziamento dei dipendenti. Lo Stato interveniva compensando, totalmente o parzialmente, la perdita di reddito derivante dalle ore non lavorate. Inoltre, SURE sosteneva anche misure analoghe rivolte ai lavoratori autonomi, una categoria particolarmente vulnerabile durante la pandemia a causa della sospensione di numerose attività professionali e commerciali.

L'Italia è stata tra i principali beneficiari di SURE, ricevendo una quota significativa dei finanziamenti europei per sostenere la cassa integrazione e le misure emergenziali a tutela dei lavoratori. Complessivamente, il programma è stato

considerato uno degli strumenti più significativi adottati dall'Unione europea durante la pandemia, insieme ad altri interventi straordinari volti a sostenere la stabilità economica e sociale degli Stati membri. SURE ha dimostrato come, in situazioni di emergenza, un'azione comune europea possa rafforzare la resilienza economica e sociale degli Stati membri, contribuendo alla tutela dell'occupazione e della coesione sociale nell'intera Unione⁴².

Come illustrato nella Figura 8, lo strumento SURE perseguiva una pluralità di obiettivi economici e sociali. In primo luogo, esso mirava a garantire liquidità agli Stati membri per finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altre misure analoghe di sostegno all'occupazione. Nel breve periodo, il programma era finalizzato alla tutela dei posti di lavoro, al mantenimento dei redditi dei lavoratori e al sostegno delle imprese maggiormente colpite dalla crisi pandemica, con particolare attenzione anche ai lavoratori autonomi. In una prospettiva più ampia, SURE contribuiva inoltre alla salvaguardia della struttura economica dell'Unione europea, cercando di evitare effetti recessivi di lunga durata e favorendo una ripresa economica più rapida dopo la fase emergenziale.

Figura 8 – Principali obiettivi dello strumento SURE



⁴² Corte dei conti europea, *Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). I finanziamenti SURE hanno contribuito a mantenere i posti di lavoro durante la crisi dovuta alla COVID-19, ma l'incidenza globale dello strumento non è nota*, Relazione speciale n. 28/2022.

Fonte: Corte dei conti europea (2022), *Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)*, Relazione speciale n. 28/2022

Le misure finanziate attraverso lo strumento SURE evidenziano la volontà dell'Unione europea di intervenire non soltanto sul piano economico, ma anche su quello sociale e sanitario. Come illustrato nella Figura 9, gli interventi sostenuti dal programma possono essere distinti in due grandi aree: il sostegno al mercato del lavoro e il rafforzamento delle misure sanitarie connesse alla pandemia.

Figura 9 – Tipologia di azioni finanziate a titolo di SURE



Fonte: Corte dei conti europea (2022), *Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)*, Relazione speciale n. 28/2022

Per quanto riguarda il settore occupazionale, SURE ha finanziato principalmente regimi di integrazione salariale e strumenti di riduzione dell'orario lavorativo, consentendo alle imprese di evitare licenziamenti durante la fase più critica dell'emergenza sanitaria. Il programma ha inoltre previsto specifiche forme di sostegno per i lavoratori autonomi, categoria particolarmente esposta agli effetti economici delle chiusure e delle restrizioni. Tra le misure adottate figuravano anche prestazioni di congedo parentale speciale, introdotte per consentire ai lavoratori di conciliare le esigenze familiari con le limitazioni derivanti dalla pandemia, nonché interventi rivolti ai lavoratori stagionali e programmi di formazione professionale collegati alla riduzione dell'orario di lavoro.

Accanto alle misure occupazionali, una parte rilevante delle risorse è stata destinata al settore sanitario. In particolare, SURE ha contribuito al finanziamento di congedi per malattia o quarantena dovuti al COVID-19, al rafforzamento delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro e all'incremento della spesa sanitaria pubblica. Quest'ultima comprendeva sia l'assunzione di personale medico e sanitario sia l'acquisto di attrezzature e la riorganizzazione delle strutture ospedaliere necessarie per affrontare l'emergenza epidemiologica. In diversi Stati membri sono stati inoltre previsti bonus economici per il personale sanitario impegnato nella gestione della crisi.

L'ampiezza delle misure finanziate dimostra come SURE non fosse limitato a una semplice funzione di sostegno al reddito, ma rappresentasse uno strumento di protezione socioeconomica più ampio, finalizzato a preservare la stabilità del mercato del lavoro, la continuità produttiva e la capacità dei sistemi sanitari nazionali durante la pandemia⁴³.

La base giuridica dello strumento SURE è individuata nell'articolo 122, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), disposizione che consente all'Unione europea di intervenire in presenza di gravi difficoltà economiche o di circostanze eccezionali che sfuggano al controllo degli Stati membri. Tale articolo rappresenta una delle principali clausole di solidarietà previste dal diritto dell'Unione e costituisce il fondamento giuridico di numerosi strumenti emergenziali adottati durante la crisi pandemica da COVID-19.

Il paragrafo 1 dell'articolo 122 stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione europea, possa adottare, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica qualora emergano difficoltà gravi nell'approvvigionamento di determinati prodotti o si verifichino situazioni economiche eccezionali. Questa disposizione attribuisce all'Unione un potere di intervento straordinario nei momenti di crisi, consentendo alle istituzioni europee di coordinare risposte comuni a eventi che incidono profondamente sull'economia dell'UE nel suo complesso. Nel caso della pandemia di COVID-19, la diffusione

⁴³ Corte dei conti europea, *SURE: strumento temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza*, Relazione speciale n. 28/2022

del virus e le conseguenti misure restrittive adottate dagli Stati membri hanno determinato una crisi simultanea e generalizzata, rendendo necessario un intervento europeo fondato sul principio della solidarietà finanziaria e sociale.

Il paragrafo 2 del medesimo articolo prevede invece che, qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia gravemente minacciato da circostanze eccezionali non imputabili alla propria responsabilità, il Consiglio possa concedere assistenza finanziaria dell'Unione a determinate condizioni. La pandemia è stata interpretata come una "circostanza eccezionale" ai sensi del TFUE, poiché nessuno Stato membro avrebbe potuto prevenirne gli effetti economici e sociali. In tale contesto, l'articolo 122, paragrafo 2, ha fornito la base normativa necessaria per autorizzare la concessione di prestiti europei agli Stati membri più colpiti dalla crisi, attraverso il meccanismo SURE.

Secondo la Commissione europea, i due paragrafi dell'articolo 122 svolgevano funzioni differenti ma complementari all'interno dello strumento. Da un lato, il paragrafo 1 legittimava il sistema di garanzie volontarie fornite dagli Stati membri al bilancio dell'Unione, indispensabile per sostenere la capacità finanziaria del programma. Dall'altro lato, il paragrafo 2 costituiva il fondamento giuridico dell'assistenza finanziaria vera e propria, ossia dell'erogazione dei prestiti agli Stati membri richiedenti. Questa combinazione di basi giuridiche ha consentito all'Unione di creare rapidamente un meccanismo innovativo di sostegno occupazionale senza modificare i Trattati europei.

Dal punto di vista procedurale, l'adozione del regolamento SURE è avvenuta attraverso una procedura legislativa speciale. A differenza della procedura legislativa ordinaria, nella quale Parlamento europeo e Consiglio esercitano congiuntamente il potere legislativo, nel caso dell'articolo 122 TFUE il potere decisionale è attribuito esclusivamente al Consiglio dell'Unione europea, mentre il Parlamento europeo svolge soltanto un ruolo informativo. Ciò significa che il Parlamento non disponeva di poteri emendativi o di veto sulla proposta, ma veniva semplicemente informato delle decisioni adottate dal Consiglio. Tale scelta riflette la natura emergenziale dello strumento, pensato per consentire un'azione rapida ed efficace in un momento di grave crisi economica e sanitaria.

Formalmente, il TFUE prevede che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata nelle materie disciplinate dall'articolo 122. Tuttavia, nel caso specifico di SURE, il funzionamento del sistema richiedeva che ciascuno Stato membro fornisse garanzie finanziarie proporzionate alla propria quota nel reddito nazionale lordo dell'UE. Di conseguenza, sebbene dal punto di vista strettamente giuridico non fosse richiesta l'unanimità, sotto il profilo politico e finanziario essa risultava di fatto indispensabile. Ogni Stato membro doveva infatti accettare volontariamente di partecipare al sistema di garanzie affinché il programma potesse entrare pienamente in funzione⁴⁴.

Particolarmente rilevante è anche l'analisi dello strumento alla luce del principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea. Tale principio stabilisce che l'Unione possa intervenire soltanto quando gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possano invece essere conseguiti meglio a livello europeo. Nel giustificare la proposta SURE, la Commissione europea ha evidenziato come la gravità e la dimensione transnazionale della crisi pandemica rendessero insufficiente una risposta esclusivamente nazionale. Gli Stati membri maggiormente colpiti avrebbero incontrato notevoli difficoltà nel finanziare autonomamente le misure di sostegno all'occupazione, soprattutto a causa dell'aumento improvviso della spesa pubblica e delle differenti capacità fiscali dei singoli Paesi.

L'intervento dell'Unione europea risultava dunque necessario per garantire una risposta coordinata ed evitare profonde divergenze economiche e sociali tra gli Stati membri. In assenza di un meccanismo comune come SURE, gli Stati con minore margine fiscale avrebbero potuto sostenere i lavoratori e le imprese in misura molto più limitata rispetto ai Paesi economicamente più forti, aggravando le disuguaglianze all'interno del mercato unico europeo. La Commissione ha pertanto

⁴⁴ Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Proposta per un sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*, Nota UE n. 48, 29 aprile 2020.

sostenuto che l'azione a livello europeo producesse un evidente valore aggiunto rispetto alle iniziative nazionali isolate⁴⁵.

Nel corso dell'emergenza pandemica, anche la procedura di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà ha subito adattamenti significativi. In una lettera indirizzata ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo l'8 aprile 2020, il vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič ha chiarito che le istituzioni europee avrebbero fatto ricorso alla procedura d'urgenza prevista dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Tale procedura consentiva al Parlamento europeo e al Consiglio di procedere rapidamente nell'esame delle proposte legislative anche prima della scadenza del termine ordinario di otto settimane previsto dal Protocollo n. 2 relativo al controllo di sussidiarietà. La scelta era motivata dalla necessità di adottare misure immediate per contrastare gli effetti economici della pandemia. Allo stesso tempo, la Commissione si impegnavano a prendere in considerazione, ove possibile, le osservazioni dei Parlamenti nazionali anche qualora fossero pervenute oltre il termine previsto.

Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, anch'esso disciplinato dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, la Commissione ha sostenuto che SURE rispettasse pienamente tale requisito, poiché lo strumento si limitava a quanto strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti. Il programma aveva infatti carattere temporaneo ed era finalizzato esclusivamente a fronteggiare le conseguenze immediate della crisi sanitaria sul mercato del lavoro. Inoltre, SURE non sostituiva le competenze nazionali in materia di politica sociale e occupazionale, ma si limitava a fornire sostegno finanziario agli Stati membri affinché potessero rafforzare i propri sistemi nazionali di protezione del lavoro.

La struttura dello strumento rifletteva quindi un equilibrio tra solidarietà europea e rispetto delle competenze nazionali. L'Unione non imponeva specifiche politiche occupazionali agli Stati membri, ma offriva risorse finanziarie affinché ciascun governo potesse adottare o ampliare misure di sostegno coerenti con il proprio ordinamento interno. In questo senso, SURE rappresenta un esempio significativo

⁴⁵ Commissione europea, *SURE, European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*

di integrazione europea fondata sulla cooperazione e sul coordinamento, piuttosto che sulla centralizzazione delle competenze⁴⁶.

Il funzionamento finanziario dello strumento SURE rappresenta uno degli elementi più innovativi della risposta economica dell'Unione europea alla crisi pandemica. Il regolamento istitutivo prevedeva infatti la possibilità per la Commissione europea di contrarre prestiti sui mercati internazionali dei capitali fino a un importo massimo di 100 miliardi di euro, al fine di finanziare le misure di sostegno all'occupazione adottate dagli Stati membri durante l'emergenza sanitaria. Tale meccanismo consentiva all'Unione di raccogliere risorse finanziarie direttamente sui mercati, sfruttando l'elevata affidabilità creditizia delle istituzioni europee e trasferendo successivamente tali fondi agli Stati membri sotto forma di prestiti a condizioni particolarmente vantaggiose.

Gli Stati membri interessati a beneficiare del sostegno previsto da SURE dovevano presentare una richiesta formale alla Commissione europea, indicando l'aumento della spesa pubblica sostenuta per finanziare misure di tutela dell'occupazione, come i regimi di riduzione dell'orario lavorativo, la cassa integrazione o gli interventi a favore dei lavoratori autonomi. La Commissione procedeva quindi a una valutazione tecnica delle richieste ricevute, verificando il rispetto delle condizioni di ammissibilità previste dal regolamento. Una volta accertata la conformità della domanda, la Commissione presentava al Consiglio dell'Unione europea una proposta di concessione dell'assistenza finanziaria.

L'erogazione dell'assistenza avveniva attraverso il cosiddetto sistema dei prestiti "back-to-back" come riportato nella già citata Relazione speciale n. 28/2022. Tale modello finanziario prevedeva che la Commissione raccogliesse fondi sui mercati dei capitali alle medesime condizioni successivamente applicate agli Stati beneficiari. In altre parole, l'Unione europea trasferiva agli Stati membri i vantaggi derivanti dalla propria capacità di finanziamento, senza realizzare profitti sull'operazione. Questo meccanismo consentiva ai Paesi destinatari di ottenere

⁴⁶ Camera dei deputati, Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea, *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sullo strumento europeo SURE*, XVIII Legislatura

prestiti a tassi d'interesse particolarmente contenuti e con scadenze favorevoli, spesso più vantaggiose rispetto a quelle che gli stessi Stati avrebbero potuto ottenere autonomamente sui mercati finanziari internazionali.

Dal punto di vista operativo, la Commissione europea ha finanziato SURE attraverso l'emissione di obbligazioni europee con scadenze comprese tra cinque e trent'anni. La diversificazione delle scadenze rispondeva all'esigenza di garantire flessibilità nella gestione del debito e di distribuire nel lungo periodo il rimborso dei prestiti concessi agli Stati membri. Gli investitori internazionali hanno mostrato un interesse particolarmente elevato nei confronti delle obbligazioni SURE, determinando una domanda molto superiore rispetto all'offerta disponibile. Questo forte interesse dei mercati finanziari rifletteva la fiducia nella solidità finanziaria dell'Unione europea e nella capacità delle istituzioni europee di garantire stabilità economica anche in una fase di grave crisi internazionale.

L'elevata richiesta di obbligazioni SURE ha consentito alla Commissione di raccogliere capitali a costi estremamente ridotti, generando condizioni di finanziamento favorevoli per gli Stati membri beneficiari. In tal senso, il programma ha rappresentato una forma concreta di solidarietà finanziaria europea, poiché ha permesso anche ai Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia e caratterizzati da livelli più elevati di debito pubblico di accedere a risorse finanziarie a condizioni sostenibili. Il successo delle emissioni obbligazionarie ha inoltre dimostrato la crescente credibilità dell'Unione europea quale emittente sovranazionale sui mercati internazionali dei capitali.

Un ulteriore elemento innovativo di SURE riguarda la natura delle obbligazioni emesse dalla Commissione. Per la prima volta nella storia dell'Unione europea, i titoli emessi nell'ambito del programma sono stati qualificati come "obbligazioni sociali" (*social bonds*). Tale definizione indica strumenti finanziari destinati esclusivamente al finanziamento di progetti e politiche con finalità sociali. Nel caso di SURE, le risorse raccolte attraverso queste obbligazioni erano finalizzate al sostegno dell'occupazione, alla protezione dei redditi dei lavoratori e al rafforzamento delle misure sociali adottate durante la pandemia.

L'introduzione delle obbligazioni sociali rappresenta un passaggio significativo nell'evoluzione della finanza europea, poiché collega direttamente le operazioni di raccolta del debito pubblico a obiettivi sociali specifici e verificabili. Tale scelta ha contribuito a rafforzare l'immagine dell'Unione europea come attore impegnato non soltanto nella stabilità economica, ma anche nella tutela della coesione sociale e dei diritti dei lavoratori. Inoltre, il successo delle emissioni SURE ha favorito lo sviluppo del mercato europeo delle obbligazioni sostenibili, incoraggiando una crescente attenzione degli investitori verso strumenti finanziari impegnati a finalità ambientali e sociali.

Dal punto di vista politico, il sistema di finanziamento di SURE ha rappresentato un'importante innovazione nel processo di integrazione europea. Sebbene il programma avesse carattere temporaneo e limitato all'emergenza pandemica, esso ha introdotto pratiche finanziarie che hanno successivamente influenzato anche la realizzazione di strumenti più ampi, come NextGenerationEU. In particolare, il ricorso all'emissione di debito comune europeo ha segnato un'evoluzione significativa rispetto alle precedenti modalità di intervento dell'Unione, tradizionalmente più limitate sul piano fiscale e finanziario.

Nel complesso, il meccanismo finanziario di SURE ha consentito all'Unione europea di reagire con rapidità ed efficacia alla crisi occupazionale provocata dal COVID-19, dimostrando la capacità delle istituzioni europee di utilizzare strumenti innovativi per sostenere gli Stati membri in situazioni di emergenza. Attraverso la combinazione di solidarietà finanziaria, accesso ai mercati dei capitali e sostegno alle politiche sociali, SURE ha rappresentato uno dei più importanti esempi di cooperazione economica europea sviluppati durante la pandemia⁴⁷.

1.5 Criticità degli strumenti

Nonostante la politica di coesione costituisca uno dei principali strumenti di investimento dell'Unione Europea, numerosi studi hanno evidenziato limiti

⁴⁷ Corte dei conti europea (2022), *Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). I finanziamenti SURE hanno contribuito a mantenere i posti di lavoro durante la crisi dovuta alla COVID-19, ma l'incidenza globale dello strumento non è nota*, Relazione speciale n. 28/2022.

strutturali che ne riducono l'efficacia nel promuovere una reale convergenza economica e territoriale tra le regioni europee.

Una prima criticità riguarda la persistente presenza di forti disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione Europea. Come evidenziato nel documento del Senato "*L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*", dopo oltre trent'anni di interventi permangono significativi divari tra regioni centrali e periferiche, sia in termini di crescita economica sia rispetto alla qualità dei servizi e delle infrastrutture.⁴⁸

Diversi studi sottolineano inoltre come gli effetti positivi dei fondi strutturali risultino spesso modesti rispetto all'entità delle risorse impiegate. Alcune analisi econometriche mostrano infatti che gli interventi della politica di coesione non producono automaticamente crescita economica e che i risultati variano sensibilmente a seconda delle caratteristiche istituzionali dei territori beneficiari.⁴⁹

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda la qualità della governance e della capacità amministrativa. Secondo il rapporto OECD di Rodríguez-Pose e Garcilazo (2013), l'efficacia degli investimenti europei dipende in misura rilevante dalla qualità delle istituzioni locali, dalla capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche e dall'efficienza dei sistemi di governo territoriali. In presenza di istituzioni deboli, fenomeni di corruzione, frammentazione amministrativa o scarsa capacità gestionale, i fondi europei tendono a produrre effetti limitati o temporanei. I risultati degli interventi finanziati dai fondi strutturali non appaiono infatti uniformi tra le diverse regioni europee, ma dipendono da fattori quali la qualità delle istituzioni locali, la struttura economica dei territori, la capacità amministrativa e la tipologia degli investimenti realizzati. Come evidenziato nel documento del Senato sull'impatto della politica di coesione, in alcuni casi gli effetti positivi sulla crescita economica risultano inferiori rispetto agli obiettivi

⁴⁸ Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11

⁴⁹ Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R. (2006), *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, "Kyklos"

inizialmente previsti, soprattutto in assenza di adeguate condizioni istituzionali e strategiche

Le criticità risultano particolarmente evidenti nel caso italiano e soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove persistono difficoltà strutturali legate alla debole crescita economica, ai bassi livelli occupazionali e alla limitata capacità di utilizzo efficace delle risorse europee. Il documento del Senato evidenzia infatti come gli effetti positivi dei fondi strutturali siano stati spesso concentrati nel breve periodo, senza riuscire ad attivare processi duraturi di sviluppo autosostenuto e convergenza territoriale.⁵⁰

Tra i principali limiti della politica di coesione emerge inoltre la forte complessità burocratica della politica di coesione. La governance multilivello, basata sul coinvolgimento delle istituzioni europee, nazionali e regionali, ha spesso determinato rallentamenti nell'attuazione dei programmi, eccessiva frammentazione degli interventi e difficoltà nella capacità di spesa dei fondi disponibili.

Alcuni autori hanno inoltre evidenziato criticità relative all'approccio place-based adottato dall'Unione Europea. Secondo Maurizio Giannone (2018), nonostante la valorizzazione delle specificità territoriali rappresenti uno degli obiettivi dichiarati della politica di coesione, negli ultimi anni si sarebbe assistito a una progressiva ricentralizzazione dei processi decisionali. Le strategie europee tenderebbero infatti a rafforzare forme di governance più verticali e centralizzate, riducendo l'autonomia decisionale dei territori locali. In questo quadro, la politica di coesione rischia talvolta di assumere caratteristiche eccessivamente tecnocratiche e burocratiche, limitando la partecipazione diretta delle comunità territoriali ai processi decisionali.

Infine, parte della letteratura sottolinea come l'efficacia della politica di coesione dipenda fortemente dal contesto economico e istituzionale dei singoli Stati membri. Gli studi di Ederveen, de Groot e Nahuis mostrano che i fondi strutturali risultano

⁵⁰ Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11

efficaci soprattutto nei Paesi caratterizzati da istituzioni solide, buona governance e sistemi amministrativi efficienti, mentre producono effetti più limitati nei contesti istituzionali più fragili.⁵¹

Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) è stato introdotto con l'obiettivo di garantire la stabilità finanziaria dell'area euro e fornire assistenza agli Stati membri in difficoltà finanziaria, ma il suo funzionamento è stato oggetto di numerose critiche sia sul piano economico sia su quello politico-istituzionale.

Uno dei principali limiti riguarda la forte condizionalità associata all'accesso ai finanziamenti del MES. L'assistenza finanziaria concessa agli Stati membri è infatti subordinata all'adozione di specifici programmi di aggiustamento macroeconomico e di consolidamento fiscale, definiti attraverso memorandum concordati con le istituzioni europee. Secondo diversi osservatori, tali condizioni rischiano di limitare l'autonomia decisionale degli Stati beneficiari e di imporre politiche economiche restrittive, soprattutto nei periodi di crisi economica.

Un ulteriore elemento critico riguarda la percezione politica del MES all'interno di diversi Paesi europei, in particolare in Italia. Il ricorso al fondo è stato spesso associato all'idea di commissariamento economico e di perdita di sovranità nazionale, soprattutto alla luce delle esperienze maturate durante la crisi dei debiti sovrani nei programmi di assistenza destinati a Grecia, Portogallo e Irlanda. Tale percezione ha contribuito ad alimentare un ampio dibattito politico sull'utilizzo dello strumento e sulla sua compatibilità con il principio di autonomia delle politiche economiche nazionali.

Nel corso della crisi finanziaria europea, come mostrato nella figura 10, il MES e i precedenti meccanismi europei di stabilizzazione hanno fornito assistenza finanziaria a Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro. In particolare, nei casi della Grecia e di Cipro, il peso dei prestiti rispetto al PIL nazionale raggiunse livelli particolarmente elevati, alimentando ulteriormente il dibattito sugli effetti

⁵¹ Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R. (2006), *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, "Kyklos", vol. 59, n. 1

economici e sociali delle misure di aggiustamento macroeconomico richieste ai Paesi beneficiari.

Figura 10: Interventi del MES dal 2010

Paese	Periodo	Prestito in mld €	Prestito/Pil
Grecia	2010-2018	61,9	28%
Irlanda	2010-2013	22,5	13%
Portogallo	2011-2014	24,3	14%
Spagna	2012-2013	41,3	4,1%
Cipro	2013-2016	6,3	35%

Fonte: elaborazione OCPI su dati Commissione europea, in Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), *Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)*, Università Cattolica del Sacro Cuore

Il dibattito relativo alla riforma del MES ha sottolineato ulteriori preoccupazioni legate al possibile impatto sui debiti sovrani nazionali. In particolare, alcuni osservatori hanno sostenuto che il rafforzamento del ruolo del MES nella gestione delle crisi bancarie e finanziarie può aumentare il rischio di ristrutturazione del debito pubblico nei Paesi caratterizzati da elevato indebitamento, con possibili effetti negativi sulla stabilità finanziaria e sulla fiducia dei mercati⁵².

Parte della letteratura ha evidenziato osservazioni relative alla governance del MES. Essendo un organismo intergovernativo esterno ai Trattati ordinari dell'Unione Europea, il processo decisionale del MES è stato talvolta considerato eccessivamente complesso e caratterizzato da una limitata legittimazione democratica. Alcuni studi sottolineano infatti come il funzionamento del fondo rafforzi il peso decisionale degli Stati economicamente più forti dell'Eurozona, accentuando gli squilibri politici tra Paesi creditori e Paesi debitori.

⁵² Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani – Università Cattolica del Sacro Cuore, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-meccanismo-europeo-di-stabilita>

In fine, ulteriori critiche riguardano l'efficacia economica dello strumento. Diversi economisti quali Stiglitz⁵³ e Krugman⁵⁴ hanno osservato come il MES intervenga prevalentemente in una fase già avanzata della crisi finanziaria, assumendo quindi una funzione più reattiva che preventiva. Inoltre, l'associazione tra assistenza finanziaria e rigorose misure di austerità è stata accusata di produrre effetti recessivi sulle economie dei Paesi beneficiari, contribuendo in alcuni casi all'aumento delle tensioni sociali e delle disparità economiche interne.

Nonostante il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), noto anche come Piano Juncker, abbia rappresentato uno dei principali strumenti adottati dall'Unione Europea per contrastare la riduzione degli investimenti successiva alla crisi economico-finanziaria del 2008, numerose analisi hanno evidenziato la presenza di alcune criticità che ne hanno limitato l'efficacia complessiva. Il FEIS venne istituito nel 2015 con l'obiettivo di mobilitare investimenti pubblici e privati attraverso un sistema di garanzie finanziarie fornite dall'Unione Europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti.

Una delle principali criticità riguarda il tema dell'addizionalità degli investimenti finanziati. Secondo la Corte dei conti europea, una parte dei progetti sostenuti dal FEIS avrebbe potuto essere finanziata anche senza il supporto del fondo, sebbene a condizioni meno favorevoli. In particolare, la relazione evidenzia che quasi un terzo dei progetti finanziati nell'ambito delle infrastrutture e dell'innovazione avrebbe probabilmente ottenuto comunque finanziamenti attraverso altri strumenti pubblici o privati. Questo elemento ha alimentato il dibattito sull'effettiva capacità del Piano Juncker di generare investimenti realmente aggiuntivi rispetto a quelli che il mercato o le istituzioni finanziarie avrebbero comunque sostenuto.

Un'ulteriore criticità riguarda la metodologia utilizzata per calcolare l'effetto moltiplicatore e gli investimenti mobilitati dal FEIS. La Corte dei conti europea ha

⁵³ Lipovská, Hana. "Joseph E. Stiglitz: *Euro – How a Common Currency Threatens the Future of Europe*." *Central European Journal of Public Policy*, vol. 12, no. 2, 2018

⁵⁴ Qadir, Usman. Review of *End This Depression Now!*, by Paul Krugman. *Pakistan Development Review*

osservato che le stime diffuse dalla Commissione e dalla BEI tendevano in alcuni casi a sovrastimare gli investimenti effettivamente generati dal programma.

Le valutazioni istituzionali hanno inoltre evidenziato problemi legati alla distribuzione geografica degli investimenti. La Corte dei conti europea ha sottolineato come il FEIS si sia concentrato soprattutto nei Paesi economicamente più forti e caratterizzati da sistemi finanziari maggiormente sviluppati, mentre gli Stati membri con minore capacità amministrativa e minore presenza di banche nazionali di promozione abbiano beneficiato in misura inferiore dello strumento. Ciò ha contribuito ad accentuare il rischio di una distribuzione non equilibrata delle risorse europee, favorendo le economie già più competitive rispetto ai territori caratterizzati da maggiori fragilità strutturali⁵⁵.

In una successiva relazione pubblicata nel 2025, la Corte ha affermato che l'obiettivo di mobilitare 500 miliardi di euro entro il 2022 non sarebbe stato pienamente raggiunto e che i dati ufficiali risultavano sovrastimati di circa il 26%. Secondo tale analisi, parte degli investimenti conteggiati derivava da operazioni non ancora completate oppure da strumenti finanziari europei differenti successivamente attribuiti al FEIS.

Ulteriori criticità riguardano la governance e la trasparenza del programma. Diverse analisi hanno evidenziato la complessità del sistema di monitoraggio del FEIS e la difficoltà nel valutare concretamente l'impatto economico reale degli investimenti sostenuti. La Corte dei conti europea ha osservato che alcuni aspetti fondamentali del programma non venivano monitorati in maniera sufficientemente approfondita e che i dati disponibili risultavano talvolta incompleti o aggregati. In particolare, risultava difficile misurare con precisione il reale contributo del FEIS alla crescita economica, all'occupazione e alla riduzione delle disparità territoriali.

Infine, una parte della letteratura ha sottolineato come il Piano Juncker fosse fortemente orientato verso una logica di mercato e di leva finanziaria, basata sul coinvolgimento di capitali privati. Tale impostazione ha favorito prevalentemente

⁵⁵ Corte dei conti europea (2019), *Fondo europeo per gli investimenti strategici: sono necessari interventi per la piena riuscita del FEIS*, Relazione speciale n. 03/2019.

progetti economicamente redditizi e territori capaci di attrarre investimenti, lasciando maggiormente escluse le aree caratterizzate da debolezza economica e minore capacità progettuale. In questo senso, alcuni studiosi hanno evidenziato il rischio che strumenti finanziari come il FEIS risultino meno efficaci nel promuovere una reale convergenza territoriale rispetto a politiche fondate su trasferimenti diretti e investimenti pubblici strutturali⁵⁶.

Una delle principali criticità evidenziate in relazione al programma SURE riguarda la natura stessa dello strumento, basato sulla concessione di prestiti agevolati agli Stati membri per il finanziamento di schemi di riduzione dell'orario di lavoro e misure simili di sostegno all'occupazione. Secondo Kullas e Hoffmann, il vantaggio economico derivante dai prestiti SURE risultava in parte limitato dal contesto finanziario della pandemia, caratterizzato da tassi di interesse già particolarmente bassi grazie anche agli interventi della BCE sui mercati dei titoli di Stato.

Gli autori sottolineano inoltre che il programma tendeva a favorire soprattutto gli Stati membri con livelli di debito pubblico più elevati e prospettive di crescita economica più deboli, poiché tali paesi beneficiavano maggiormente dei bassi tassi di interesse garantiti dall'Unione europea. In questo senso, il SURE rischiava di premiare Stati che negli anni precedenti non avevano adottato sufficienti riforme strutturali o politiche di consolidamento fiscale.

Parte della critica si concentra anche sul possibile effetto di moral hazard prodotto dal programma. Secondo il paper del CEP, il sostegno finanziario europeo riduceva infatti la pressione sugli Stati membri affinché rafforzassero autonomamente la resilienza delle proprie economie e delle finanze pubbliche. Gli autori osservano che la capacità di affrontare una crisi dipende in larga misura da elementi nazionali, quali la sostenibilità fiscale, la flessibilità del mercato del lavoro e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

⁵⁶ Corte dei conti europea, *Fondo europeo per gli investimenti strategici. Ha contribuito in modo significativo a rispondere alla carenza di investimenti, ma senza raggiungere appieno l'obiettivo di 500 miliardi di euro per l'economia reale entro fine 2022*, Relazione speciale n. 07/2025.

Un'ulteriore criticità individuata riguarda l'assenza di condizionalità particolarmente rigorose. A differenza degli strumenti del Meccanismo europeo di stabilità (MES), i prestiti SURE non erano accompagnati da specifici obblighi di riforma economica. Pur essendo destinati formalmente al finanziamento di misure legate alla tutela dell'occupazione, le categorie previste dal regolamento — come le “misure simili” ai programmi di short-time work o le “misure sanitarie pertinenti” — risultavano, secondo gli autori, formulate in termini molto ampi e poco precisi.

Nel dibattito europeo emerse inoltre la questione dell'eventuale utilizzo del MES quale strumento alternativo al SURE. Secondo Kullas e Hoffmann, le linee di credito del MES avrebbero consentito di affrontare gli effetti asimmetrici della crisi pandemica mantenendo però un maggiore livello di condizionalità e incentivando gli Stati membri all'adozione di riforme strutturali. Gli autori affermano che tale opzione non venne perseguita principalmente per ragioni politiche⁵⁷.

1.6 La nascita del NextGenerationEU e del PNRR

Le criticità emerse durante la crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi dei debiti sovrani europei avevano progressivamente evidenziato alcuni limiti strutturali della governance economica dell'Unione europea. In particolare, gli strumenti di intervento disponibili risultavano fortemente frammentati, caratterizzati da procedure complesse e da una capacità di risposta spesso insufficiente di fronte a shock economici di ampia portata. Sebbene iniziative quali il Piano Juncker e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) avessero contribuito a rilanciare gli investimenti, permanevano rilevanti squilibri territoriali e significative differenze tra gli Stati membri in termini di capacità amministrativa, accesso ai finanziamenti e qualità istituzionale. Inoltre, le precedenti crisi avevano mostrato come l'assenza di strumenti comuni di bilancio e di condivisione del

⁵⁷ Kullas M., Hoffmann A. (2020), *The EU's “SURE Instrument”: How to assess the EU's Covid-related subsidisation of short-time work schemes*, cepInput No. 21/2020, Centrum für Europäische Politik.

rischio limitasse la possibilità di adottare risposte coordinate ed efficaci a livello europeo⁵⁸.

In questo contesto, la pandemia da Covid-19 rappresentò un momento di svolta per il processo di integrazione economica europea. A differenza delle crisi precedenti, la pandemia costituiva infatti uno shock simmetrico, capace di colpire simultaneamente tutti gli Stati membri, determinando una forte contrazione dell'attività economica, dell'occupazione e degli investimenti. Di fronte alla gravità della situazione, le istituzioni europee avviarono un processo straordinario di revisione degli strumenti di intervento economico, adottando misure di sostegno emergenziale quali il programma SURE, la linea pandemica del Meccanismo Europeo di Stabilità e il potenziamento dell'intervento della Banca europea per gli investimenti.⁵⁹

La risposta più innovativa fu tuttavia rappresentata dall'istituzione del Next Generation EU (NGEU), approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 come strumento temporaneo di rilancio economico destinato a sostenere la ripresa post-pandemica e a rafforzare la resilienza delle economie europee. Per la prima volta, l'Unione europea autorizzò l'emissione di debito comune su larga scala per finanziare un ampio programma di investimenti e riforme, superando parzialmente la tradizionale impostazione fondata esclusivamente sul coordinamento delle politiche nazionali. Il NGEU si caratterizzava inoltre per una governance maggiormente centralizzata, un forte orientamento ai risultati e il collegamento tra finanziamenti europei, investimenti strategici e riforme strutturali, con particolare attenzione alla transizione ecologica, digitale e alla coesione sociale e territoriale.⁶⁰

Nel caso italiano, il principale strumento di attuazione del Next Generation EU è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), attraverso il

⁵⁸ Petrina F., Virno C. (2015), *Il Piano di investimento europeo come strumento di razionalizzazione dei processi decisionali e di diffusione della valutazione economica a livello nazionale*.

⁵⁹ Commissione europea, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM (2020) 456 final, 27 maggio 2020

⁶⁰ Consiglio europeo, *Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020)*, documento EUCO 10/20

quale l'Italia ha definito il quadro degli investimenti e delle riforme da realizzare mediante le risorse europee. Il PNRR si inserisce pertanto in un più ampio processo di evoluzione delle politiche economiche europee, rappresentando non soltanto una risposta straordinaria alla crisi pandemica, ma anche un tentativo di rafforzare la capacità di crescita, resilienza e modernizzazione delle economie nazionali nel lungo periodo.⁶¹

CAPITOLO II

L'IMPATTO DEL PNRR IN ITALIA

2.1 IL PNRR: obiettivi e struttura

All'inizio del 2020 il mondo, compresa l'Europa, fu colpito dalla diffusione della pandemia di COVID-19, che provocò una crisi sanitaria senza precedenti e che sfociò rapidamente anche in una profonda crisi economica e sociale. Per contenere il contagio, gli Stati membri dell'Unione europea adottarono una serie di misure restrittive, tra cui la chiusura di locali, attività commerciali e industrie, la limitazione degli spostamenti e l'obbligo per la popolazione di rimanere nelle proprie abitazioni.

Queste misure, sebbene necessarie dal punto di vista sanitario, causarono un forte rallentamento dell'economia europea, interrompendo la produzione, gli scambi commerciali e i servizi, con conseguenze significative sull'occupazione e sulla stabilità economica degli Stati membri. La crisi mise inoltre in evidenza le profonde interdipendenze esistenti tra le economie europee e la necessità di una risposta coordinata a livello sovranazionale.

La pandemia evidenziò anche alcune fragilità strutturali già presenti all'interno dell'Unione europea, tra cui l'elevato numero di lavoratori impiegati in occupazioni a bassa qualificazione. Infatti, i settori maggiormente colpiti dalle restrizioni, come il turismo, la ristorazione, il commercio e più in generale i servizi, impiegavano una

⁶¹ Governo italiano, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 2021

larga parte di lavoratori precari o scarsamente qualificati, maggiormente esposti al rischio di disoccupazione e vulnerabilità economica. Tale situazione rischiò di aumentare ulteriormente le disuguaglianze sociali e il livello di povertà in molti Stati membri.

Allo stesso tempo, la crisi contribuì ad accentuare i divari territoriali già esistenti all'interno dell'Unione europea. Emersero infatti forti differenze tra le grandi aree urbane e le zone rurali, così come tra le regioni economicamente più sviluppate dell'Europa settentrionale e quelle più fragili dell'Europa meridionale. Nel caso italiano, la pandemia rese ancora più evidenti le disparità economiche e infrastrutturali tra il Mezzogiorno e le regioni del Nord, aggravando problematiche storiche legate all'occupazione, agli investimenti e all'accesso ai servizi.

Nel marzo 2020 i leader europei si riunirono per definire una risposta comune alla crisi pandemica e individuare le principali priorità d'azione dell'Unione europea. In questo contesto vennero stabiliti alcuni obiettivi fondamentali, come limitare la diffusione del virus, garantire la disponibilità e la fornitura di attrezzature e dispositivi medici, promuovere la ricerca scientifica per lo sviluppo di terapie e vaccini efficaci e sostenere l'occupazione, le imprese e l'economia europea.

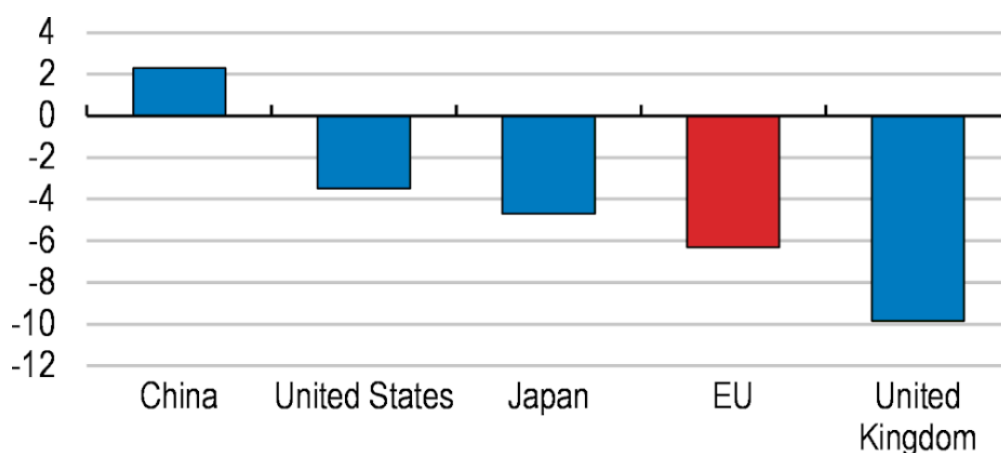
L'Unione europea cercò quindi di coordinare gli interventi degli Stati membri attraverso misure condivise sia sul piano sanitario sia su quello economico, con l'obiettivo di ridurre gli effetti della pandemia e preservare la stabilità del mercato unico europeo⁶².

Come mostrato nella figura 11, il PIL delle principali economie mondiali registrò una forte contrazione nel corso del 2020 con oscillazioni negative comprese tra -1 e -11. In particolare, l'Unione europea subì una significativa riduzione della produzione economica, con un calo del PIL pari a circa il 6%, mentre il Regno Unito registrò una contrazione ancora più marcata, vicina al 10%. Anche Stati Uniti e Giappone subirono rilevanti perdite economiche, mentre la Cina rappresentò un'eccezione, mantenendo una lieve crescita positiva nonostante il contesto globale

⁶² “La risposta dell'UE alla pandemia di COVID-19.” Consiglio dell'Unione europea. https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus-pandemic/?utm_

di crisi. La pandemia e le restrizioni adottate per contenere il contagio provocarono infatti una riduzione della produzione industriale, dei consumi, degli investimenti e degli scambi commerciali internazionali. I settori maggiormente colpiti furono quelli legati ai servizi, al turismo, ai trasporti e alla ristorazione, con pesanti ripercussioni sull'occupazione e sulla stabilità economica complessiva⁶³.

Figura 11 - La perdita di produzione nel 2020 è stata molto elevata.



Fonte: *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, OECD Publishing, Parigi, 2021

Alla fine di maggio 2020, su richiesta dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, la Commissione europea presentò un ampio pacchetto di misure volto a sostenere la ripresa economica dell'Unione europea dopo la crisi pandemica. Questo pacchetto univa il futuro Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) con uno specifico strumento straordinario per la ripresa, quale il Next Generation EU (NGEU).

Sulla base delle consultazioni avvenute a livello del Consiglio europeo e del lavoro negoziale tra gli Stati membri, venne elaborata una soluzione considerata equilibrata, capace di tenere conto delle differenti esigenze e posizioni nazionali. Il pacchetto rappresentava infatti una risposta ambiziosa e senza precedenti, poiché

⁶³ *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, OECD Publishing, Parigi, 2021. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-european-union-2021_a77ab220-en.html

univa gli strumenti tradizionali del bilancio europeo a un eccezionale piano di rilancio economico destinato a contrastare gli effetti della crisi sanitaria, economica e sociale provocata dalla pandemia di COVID-19.

L'obiettivo principale del Next Generation EU era quello di sostenere la ripresa economica degli Stati membri, rafforzare la resilienza delle economie europee e promuovere investimenti strategici orientati alla transizione ecologica, digitale e sociale dell'Unione europea.

Il piano europeo per la ripresa richiese ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo, con l'obiettivo di consolidare l'Unione europea lungo un percorso di ripresa sostenibile e resiliente. Tale strategia mirava non solo a riparare i danni economici e sociali immediatamente causati dalla pandemia di COVID-19, ma anche a promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro e a sostenere le priorità strategiche dell'Unione, in particolare la transizione verde e quella digitale.

In questo contesto, il QFP, rafforzato attraverso il programma NGEU, divenne il principale strumento finanziario europeo per sostenere la ripresa economica degli Stati membri. Una delle principali innovazioni introdotte dal NGEU riguardò la possibilità per la Commissione europea di raccogliere fondi direttamente sui mercati finanziari per conto dell'Unione europea e i capitali ottenuti tramite tali emissioni sarebbero poi stati destinati ai programmi europei previsti dal piano di ripresa, consentendo così di finanziare investimenti e riforme necessarie per affrontare le conseguenze della crisi pandemica.

Poiché il Next Generation EU rappresenta una risposta straordinaria a circostanze temporanee ma singolari, i poteri conferiti alla Commissione europea in materia di indebitamento furono definiti entro limiti precisi in merito alla dimensione, durata e finalità. In particolare, attraverso la Decisione sulle Risorse Proprie, la Commissione fu autorizzata a raccogliere fondi sui mercati dei capitali per conto dell'Unione europea fino a un massimo di 750 miliardi di euro ai prezzi del 2018.

Tale capacità di indebitamento costituì un elemento innovativo nella storia dell'integrazione europea, poiché consentì all'Unione europea di finanziare direttamente un ampio piano di ripresa economica comune. Tuttavia, il carattere

straordinario e temporaneo dello strumento venne chiaramente sottolineato dalle istituzioni europee poiché la nuova attività di indebitamento netto dovrebbe infatti concludersi entro la fine del 2026 e i fondi raccolti dovrebbero essere utilizzati esclusivamente per affrontare le conseguenze economiche e sociali della crisi. Questo meccanismo rappresenta uno degli elementi di maggiore discontinuità rispetto agli strumenti adottati dall'Unione europea nelle precedenti crisi economiche, caratterizzati da una minore mutualizzazione del rischio finanziario.

L'obiettivo principale del programma era quindi quello di sostenere la ripresa degli Stati membri, rafforzare la resilienza economica dell'Unione europea e promuovere investimenti strategici in linea con le priorità europee della transizione verde e digitale⁶⁴.

Le risorse europee destinate alla ripresa economica furono ripartite tra gli Stati membri attraverso il calcolo di un "contributo finanziario massimo", suddiviso in due quote e basato su specifici indicatori economici e demografici. L'obiettivo era quello di distribuire i fondi tenendo conto sia delle condizioni strutturali dei diversi paesi prima della pandemia, sia dell'impatto economico effettivamente subito durante la crisi sanitaria.

In particolare, il 70% delle risorse venne assegnato sulla base della situazione economica e sociale degli Stati membri precedente al COVID-19. I criteri utilizzati comprendevano la dimensione della popolazione, la distanza del PIL pro capite rispetto alla media dell'Unione europea e il tasso medio di disoccupazione relativo al periodo compreso tra il 2015 e il 2019 rispetto alla media europea. Attraverso tali parametri, l'Unione europea intendeva sostenere maggiormente i paesi caratterizzati da fragilità economiche e sociali già esistenti prima della pandemia.

Il restante 30% delle risorse fu invece distribuito considerando l'effettiva diminuzione del PIL da ciascuno Stato membro relativa al 2020-2021, così da tener conto dell'impatto concreto della crisi pandemica sulle diverse economie nazionali.

⁶⁴ Consiglio europeo, *Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020)*, documento EUCO 10/20, Bruxelles, 21 luglio 2020.

Per evitare squilibri e un'eccessiva concentrazione delle risorse a favore di pochi paesi, il sistema di allocazione prevedeva inoltre specifici meccanismi correttivi. In particolare, lo scostamento relativo al tasso di disoccupazione e al PIL pro-capite non poteva superare il 150% della media dell'Unione europea. Per gli Stati membri economicamente più ricchi, ossia quelli con un reddito nazionale lordo superiore alla media europea, il limite relativo al tasso di disoccupazione venne ulteriormente ridotto al 75%, al fine di tenere conto della maggiore stabilità dei loro mercati del lavoro.

Attraverso questo sistema di distribuzione, l'Unione europea cercò quindi di garantire un equilibrio tra solidarietà e sostenibilità finanziaria, indirizzando le risorse verso i paesi maggiormente colpiti dalla crisi e al contempo limitando possibili squilibri nella ripartizione dei fondi europei.

In termini assoluti, l'Italia risulta essere il principale beneficiario del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, con un ammontare complessivo pari a circa 194,4 miliardi di euro. Tale cifra è suddivisa tra 71,8 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di euro concessi come prestiti.

Dopo l'Italia, i maggiori beneficiari del programma risultano essere la Spagna, con circa 102,6 miliardi di euro, la Polonia con 54,7 miliardi e la Francia con 40,3 miliardi. La significativa quota assegnata all'Italia riflette sia l'elevato impatto economico e sociale che la pandemia ha avuto sul paese, sia alcune fragilità strutturali già presenti prima della crisi, come il basso tasso di crescita economica, l'elevato debito pubblico e le persistenti disparità territoriali⁶⁵.

L'assegnazione delle risorse europee rappresentò quindi non soltanto uno strumento di sostegno immediato alla ripresa economica, ma anche un'opportunità per promuovere riforme e investimenti finalizzati a rafforzare la competitività, la resilienza e la sostenibilità dell'economia italiana nel lungo periodo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), basato sul programma pluriennale di interventi finanziati attraverso il Next Generation EU, rappresenta la

⁶⁵ Openpolis. *Che cos'è il Next Generation EU*.

<https://www.openpolis.it/parole/che-cose-il-next-generation-eu/>

principale risposta di politica economica adottata dal governo italiano per fronteggiare la profonda crisi economica e sociale generata dalla pandemia di COVID-19.

Attraverso un insieme di riforme strutturali e ingenti programmi di investimento pubblico, il Piano si propone di modernizzare il paese e di rafforzarne la capacità di crescita nel lungo periodo. Gli obiettivi strategici del PNRR, come quelli del NGEU, riguardano in particolare la promozione dell'innovazione digitale, la transizione ecologica, il potenziamento delle infrastrutture materiali e digitali, il rafforzamento del sistema educativo e della ricerca, nonché il miglioramento del sistema sanitario territoriale. Parallelamente, il Piano mira a favorire una maggiore equità sociale e territoriale, intervenendo sulle disuguaglianze economiche e sulle fragilità strutturali presenti nel paese⁶⁶.

Il PNRR costituisce quindi un intervento straordinario che non si limita al semplice sostegno della domanda aggregata, ma punta alla creazione di nuove capacità produttive, sociali e istituzionali. L'obiettivo finale è quello di aumentare la competitività del sistema economico italiano e di ridurre il divario accumulato negli ultimi decenni rispetto ai principali partner europei, promuovendo al contempo una crescita più sostenibile, inclusiva e resiliente.

È inoltre fondamentale comprendere fino a che punto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sarà effettivamente in grado di incidere sulle profonde disparità territoriali che caratterizzano l'Italia, perseguendo gli obiettivi di riequilibrio economico, sociale e coesione territoriale esplicitamente previsti dal Piano stesso.

Il tema delle disuguaglianze territoriali assume infatti un ruolo centrale nel dibattito relativo all'attuazione del PNRR, soprattutto per quanto riguarda le aree economicamente più fragili del paese, che hanno subito in misura maggiore gli effetti della crisi pandemica. In particolare, le regioni del Mezzogiorno, ma anche alcune aree del Centro-Nord, presentano ancora oggi ritardi significativi in termini di innovazione, produttività e competitività rispetto alle regioni più sviluppate del

⁶⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Italia Domani – Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

Nord Europa. Allo stesso tempo, tali territori risultano spesso meno competitivi anche rispetto ad alcune economie dell'Europa centro-orientale sul piano dei costi di produzione.

Questa duplice condizione di svantaggio contribuisce a delineare quella che viene definita “trappola dello sviluppo”, ossia una situazione di stagnazione economica e produttiva che, nonostante le politiche di coesione adottate negli ultimi decenni, ha impedito a molte regioni italiane di ridurre il proprio divario rispetto alle aree più avanzate del continente europeo. Negli ultimi vent'anni, infatti, tali territori hanno registrato una crescita molto limitata della produttività, dell'occupazione e del reddito pro capite.

In questo contesto, le politiche regionali assumono un'importanza strategica. Esse devono intervenire non soltanto sul rafforzamento delle infrastrutture materiali e digitali, ma anche sul miglioramento della qualità istituzionale e della governance territoriale. Parallelamente, appare fondamentale sostenere gli investimenti in innovazione, ricerca e formazione di capitale umano altamente qualificato, oltre a favorire lo sviluppo di un sistema finanziario capace di supportare adeguatamente il tessuto produttivo locale.

La prospettiva di lungo periodo del PNRR rappresenta quindi un'importante opportunità per i territori in ritardo di sviluppo, offrendo la possibilità di promuovere processi di modernizzazione e crescita sostenibile. Tuttavia, il Piano pone anche nuove sfide per un paese storicamente caratterizzato da forti squilibri regionali, aggravati negli ultimi anni dagli effetti della polarizzazione dell'innovazione e dalla crescente mobilità del capitale umano verso le aree economicamente più dinamiche⁶⁷.

Come evidenziato nella figura 12, il divario economico tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è rimasto sostanzialmente stabile nel periodo compreso tra il 2000 e il 2021. I dati relativi al PIL pro-capite mostrano infatti una persistente distanza tra le due aree del paese, a conferma delle profonde disparità territoriali che

⁶⁷ Giancarlo Corò, Marusca De Castris e Domenico Scalera (a cura di), *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Roma, Donzelli Editore, 2022

caratterizzano l'economia italiana. Nel corso dell'intero periodo analizzato, il Centro-Nord ha mantenuto livelli di PIL pro capite significativamente superiori rispetto al Mezzogiorno. Nel 2000 il PIL pro capite del Centro-Nord era pari a circa 34,4 mila euro, contro i 19,8 mila euro del Mezzogiorno, con un divario di circa 14,6 mila euro. Anche negli anni successivi tale distanza non si è ridotta in maniera significativa: nel 2021 il PIL pro-capite risultava pari a 33,4 mila euro nel Centro-Nord e a 18,5 mila euro nel Mezzogiorno, mantenendo un gap vicino ai 15 mila euro.

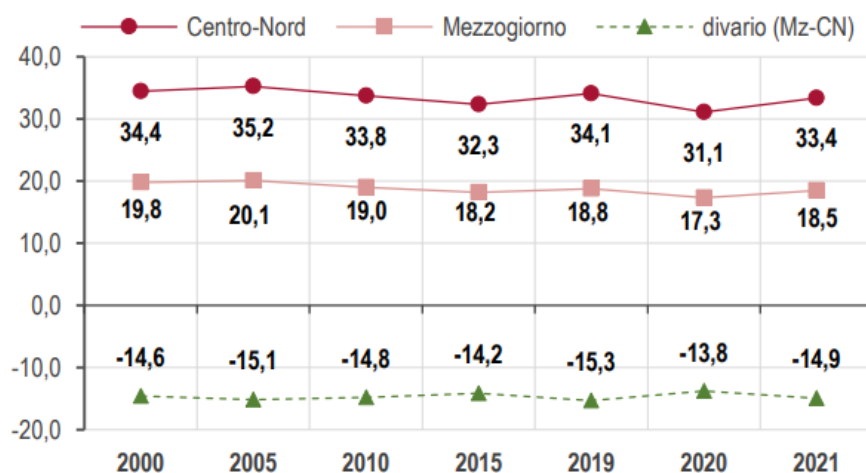
La figura evidenzia inoltre come la crisi economica generata dalla pandemia di COVID-19 abbia colpito entrambe le aree del paese, determinando una riduzione del PIL pro capite nel 2020. Tuttavia, la ripresa registrata nel 2021 non è stata sufficiente a modificare in maniera sostanziale gli squilibri territoriali esistenti.

Questi dati confermano come il contrasto economico tra Nord e Sud rappresenti ancora una delle principali criticità strutturali dell'Italia. Nonostante gli interventi di politica regionale e i fondi europei destinati alla coesione territoriale, il Mezzogiorno continua a registrare ritardi significativi in termini di produttività, occupazione, infrastrutture e capacità di attrarre investimenti. In questo contesto, il PNRR assume un ruolo particolarmente rilevante, poiché mira anche a ridurre tali disparità territoriali attraverso investimenti e riforme orientati allo sviluppo economico e sociale delle aree più svantaggiate del paese⁶⁸.

figura 12 – Trend del pil pro-capite. centro-nord, mezzogiorno e divari. anni 2000-2021. valori concatenati 2015, x 1000 euro

⁶⁸ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, Focus, 25 gennaio 2023.

https://www.istat.it/it/files/2023/01/FOCUS_Divari_Mezzogiorno_PNRR.pdf



Fonte: Istat, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, Focus, 25 gennaio 2023

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è articolato in sette Missioni, ossia grandi aree di intervento all'interno delle quali si sviluppano le priorità strategiche del Piano. Le Missioni si suddividono a loro volta in sedici Componenti, che comprendono investimenti e riforme tra loro collegati e finalizzati al raggiungimento di obiettivi comuni. Questa struttura riflette la scelta di concentrare le risorse disponibili su settori ritenuti centrali per la modernizzazione del Paese e per il rilancio della crescita economica nel periodo successivo alla crisi pandemica.

Le sette Missioni riguardano rispettivamente: la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo (Missione 1); la rivoluzione verde e la transizione ecologica (Missione 2); le infrastrutture per una mobilità sostenibile (Missione 3); l'istruzione e la ricerca (Missione 4); l'inclusione e la coesione sociale (Missione 5); la salute (Missione 6); e, a seguito della revisione del Piano, il capitolo dedicato a *RePowerEU* (Missione 7), introdotto con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia energetica e accelerare il processo di transizione ecologica.

Accanto alla suddivisione per missioni, il PNRR individua alcune priorità trasversali che interessano l'insieme degli interventi previsti. In particolare, particolare attenzione è riservata alle dimensioni generazionale, di genere e territoriale, con l'obiettivo di favorire una maggiore partecipazione dei giovani e

delle donne al mercato del lavoro, ridurre i divari territoriali e promuovere uno sviluppo più equilibrato tra le diverse aree del Paese.

In questa prospettiva, il Piano non mira soltanto a sostenere la ripresa economica dopo la pandemia, ma anche a intervenire su alcune debolezze strutturali dell'Italia. L'obiettivo è quello di promuovere una crescita più sostenibile e inclusiva, migliorare la competitività del sistema economico e rafforzare la coesione sociale e territoriale nel lungo periodo⁶⁹.

2.2. Le risorse del PNRR: criteri di allocazione e governance europea

Per accedere alle risorse previste dal programma *Next Generation EU*, gli Stati membri sono stati chiamati a predisporre i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), documenti nei quali definire investimenti e riforme da realizzare attraverso i finanziamenti messi a disposizione dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), principale strumento finanziario dell'iniziativa europea. Attraverso tali Piani, ciascun Paese ha individuato le proprie priorità di intervento, pur dovendo operare nel rispetto degli obiettivi comuni stabiliti dal regolamento europeo istitutivo del dispositivo.

Sebbene agli Stati membri sia stato riconosciuto un certo margine di discrezionalità nella scelta delle misure da finanziare, il regolamento ha introdotto specifici vincoli di allocazione delle risorse, con l'obiettivo di garantire la coerenza degli investimenti con le priorità dell'Unione europea. In particolare, almeno il 37% delle risorse deve essere destinato a interventi legati alla transizione ecologica, comprendenti misure di tutela climatica e di efficientamento energetico, mentre almeno il 20% deve essere riservato alla transizione digitale. La quota restante può essere impiegata in ulteriori ambiti di intervento, purché coerenti con i sei pilastri individuati dal regolamento europeo e orientati al perseguimento degli obiettivi di crescita economica, coesione sociale e resilienza istituzionale.

La struttura del RRF mostra come il programma europeo non sia stato concepito esclusivamente come risposta emergenziale agli effetti economici della pandemia

⁶⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Italia Domani – Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

da COVID-19. Accanto al sostegno alla ripresa immediata, il dispositivo mira infatti a promuovere cambiamenti strutturali nel medio e lungo periodo, rafforzando la capacità degli Stati membri di affrontare sfide considerate strategiche, tra cui la transizione verde, l'innovazione digitale e il miglioramento della competitività economica⁷⁰.

Durante il negoziato sul *Next Generation EU*, uno degli aspetti maggiormente discussi ha riguardato il principio di condizionalità associato all'erogazione dei finanziamenti. A differenza dei tradizionali strumenti europei, nei quali le risorse risultano generalmente vincolate a specifici obiettivi di spesa, il RRF introduce ulteriori criteri di valutazione, collegando l'accesso ai fondi alla capacità degli Stati di attuare riforme e affrontare criticità strutturali. La Commissione europea valuta, infatti, se i PNRR siano in grado di contribuire al superamento delle problematiche individuate nelle raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli Paesi nell'ambito del Semestre europeo. Sebbene il dispositivo presenti elementi innovativi, esso mantiene alcuni aspetti di continuità con precedenti strumenti di governance economica europea, in particolare per quanto riguarda il ruolo delle raccomandazioni specifiche per Paese elaborate nell'ambito del Semestre europeo.

Pur all'interno di un articolato sistema di governance europea, il dispositivo mantiene una forte impronta nazionale. Gli Stati membri conservano infatti un ruolo centrale nella progettazione e nell'attuazione dei rispettivi Piani, poiché l'efficacia delle misure dipende in larga misura dalle capacità amministrative interne e dal coordinamento tra i diversi livelli di governo. Inoltre, il sistema di finanziamento del RRF è basato sul raggiungimento di risultati: dopo un prefinanziamento iniziale pari al 13% delle risorse assegnate, gli Stati possono richiedere, con cadenza semestrale, l'erogazione delle tranche successive, subordinatamente al conseguimento di specifici traguardi e obiettivi concordati con la Commissione europea. Sotto questo profilo, il *Next Generation EU* si distingue da precedenti strumenti di assistenza finanziaria europea, caratterizzati da una condizionalità più

⁷⁰ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 57, 18 febbraio 2021.

stringente, lasciando agli Stati membri un margine più ampio nella definizione delle priorità di investimento e riforma⁷¹.

In tale contesto si inserisce il caso italiano, che rappresenta uno dei principali beneficiari delle risorse previste dal programma europeo di ripresa e resilienza. Con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, all'Italia sono state inizialmente assegnate risorse complessive pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi erogati mediante prestiti. Successivamente, a seguito dell'aggiornamento del Piano e della rimodulazione delle risorse disponibili, la dotazione finanziaria complessiva del PNRR italiano è stata rideterminata in 194,4 miliardi di euro, articolati in 122,6 miliardi concessi tramite prestiti e 71,8 miliardi erogati sotto forma di contributi a fondo perduto, come riportato nella Figura 13.

Figura 13 – Risorse assegnate all'Italia



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Il quadro finanziario del PNRR*. In *Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Il valore complessivo del PNRR italiano è tra i più elevati all'interno del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Tale assegnazione riflette l'impatto particolarmente intenso che la crisi pandemica ha avuto sull'economia italiana e le difficoltà strutturali che già caratterizzavano il Paese prima del COVID-19. Nella Decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, il Consiglio dell'Unione europea

⁷¹ Schramm, "Building the 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid recovery plan" (Journal of Common Market Studies)

evidenzia infatti come la pandemia abbia aggravato fragilità economiche già esistenti. Secondo le previsioni economiche della Commissione europea del 2021, il PIL reale italiano si è ridotto dell'8,9% nel 2020, registrando una contrazione complessiva del 5% nel biennio 2020–2021.

Alla crisi economica si aggiungevano inoltre problematiche di natura strutturale che da tempo limitano il potenziale di crescita del Paese. Tra queste figurano l'elevato tasso di disoccupazione giovanile, la ridotta partecipazione femminile al mercato del lavoro, la bassa produttività, le inefficienze della pubblica amministrazione e l'alto livello del debito pubblico. Anche alla luce di tali criticità, l'Italia è risultata tra i principali destinatari delle risorse europee previste dal programma Next Generation EU.

La distribuzione dei fondi non rispondeva tuttavia soltanto alla necessità di sostenere la ripresa economica dopo la pandemia. Il PNRR è stato infatti costruito anche con l'obiettivo di intervenire su alcune debolezze strutturali del sistema economico e istituzionale italiano, recependo le raccomandazioni formulate all'Italia nell'ambito del Semestre europeo. In questa direzione si collocano le misure finalizzate al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, al rafforzamento del sistema sanitario, all'aumento della partecipazione di giovani e donne al mercato del lavoro, alla riduzione dei divari territoriali e alla promozione delle transizioni ecologica e digitale.

Accanto alle risorse europee, il Governo italiano ha inoltre previsto un'integrazione finanziaria nazionale mediante il Fondo Nazionale Complementare (FNC), istituito con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59. Il Fondo dispone di una dotazione pari a 30,6 miliardi di euro per il periodo 2021–2026 ed è finalizzato a sostenere investimenti complementari rispetto a quelli previsti dal PNRR, ampliandone la capacità di intervento.

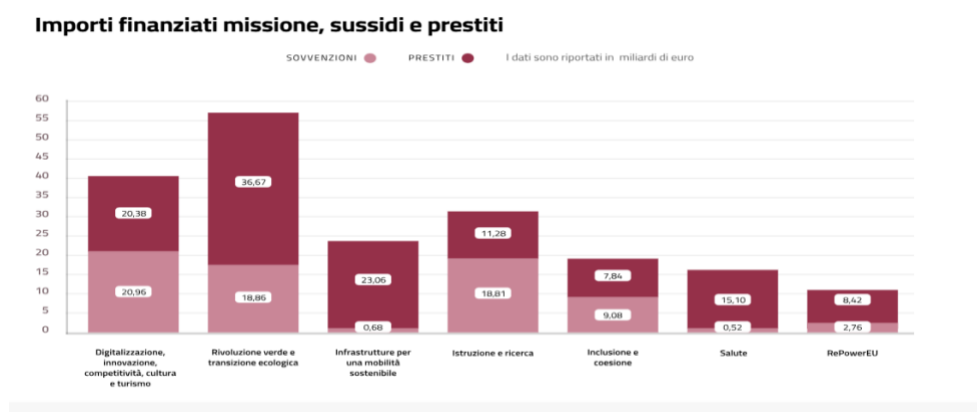
Come emerge dalla Figura 13, la distribuzione delle risorse del PNRR riflette in maniera evidente le priorità strategiche definite a livello europeo. La quota più consistente dei finanziamenti è destinata alla missione *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, che supera i 55 miliardi di euro complessivi, confermando la centralità attribuita agli interventi legati alla sostenibilità ambientale e alla lotta ai

cambiamenti climatici. Seguono, per ammontare delle risorse stanziare, la missione *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* e quella dedicata a *Istruzione e ricerca*, entrambe considerate funzionali al rafforzamento della competitività del sistema economico nazionale.

Un peso rilevante è attribuito anche agli investimenti destinati alle *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*, settore ritenuto strategico per migliorare i collegamenti territoriali e promuovere una mobilità maggiormente orientata alla sostenibilità. Al contrario, risultano più contenute le risorse assegnate alle missioni relative alla salute, all'inclusione sociale e al programma *RePowerEU*, pur mantenendo un ruolo significativo nel quadro complessivo del Piano.

Dalla composizione delle fonti di finanziamento emerge inoltre una prevalenza dei prestiti rispetto alle sovvenzioni in diverse missioni, in particolare negli ambiti infrastrutturali e sanitari. Tale distribuzione evidenzia come il PNRR sia stato costruito privilegiando investimenti di carattere strutturale, orientati a produrre effetti nel medio e lungo periodo più che a sostenere esclusivamente esigenze di natura contingente⁷².

Figura 14: importi finanziati missione, sussidi e prestiti



⁷² Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Il quadro finanziario del PNRR*. In *Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
<https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html>

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Il quadro finanziario del PNRR*. In *Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

2.3 La governance del PNRR in Italia e il rapporto tra stato e regioni

La governance del PNRR italiano è stata costruita intorno a un modello fortemente accentrato, nel quale la responsabilità di indirizzo politico e coordinamento generale è attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il decreto-legge n. 77 del 2021 ha infatti definito l'architettura istituzionale del Piano, prevedendo organismi specifici per garantire il monitoraggio, l'attuazione e il raccordo tra i diversi livelli amministrativi. In particolare, un ruolo centrale è svolto dalla Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai ministri competenti in base alle materie trattate, alla quale spetta il compito di indirizzo, impulso e coordinamento generale degli interventi previsti dal Piano. Accanto ad essa operano strutture tecniche e amministrative, tra cui la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio e l'Ispettorato generale per il PNRR presso il Ministero dell'economia e delle finanze, chiamati a seguire l'avanzamento degli interventi e il rispetto degli obiettivi concordati a livello europeo. Questo assetto risponde all'esigenza di assicurare rapidità decisionale, controllo unitario e capacità di rispettare le scadenze previste dal Recovery and Resilience Facility, ma evidenzia anche una chiara prevalenza del livello statale nella direzione del Piano.

Il rapporto tra Stato e autonomie territoriali rappresenta, tuttavia, uno degli aspetti più delicati della governance del PNRR. Regioni, Province autonome ed enti locali possono essere soggetti attuatori di numerosi interventi e sono quindi chiamati a svolgere un ruolo rilevante nella fase concreta di realizzazione dei progetti. La partecipazione delle Regioni alla Cabina di regia è prevista quando vengono esaminate questioni di competenza regionale o locale, mentre il Nucleo PNRR Stato-Regioni, istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, ha il compito di favorire il coordinamento tra amministrazioni statali, Regioni e Province autonome. Tuttavia, tale coinvolgimento non modifica la struttura complessivamente centralizzata del sistema, poiché le principali funzioni di

indirizzo, controllo e raccordo con la Commissione europea restano concentrate a livello governativo⁷³.

Da questo punto di vista, il PNRR mostra una tensione tra due esigenze diverse: da un lato, la necessità di garantire un’attuazione rapida e uniforme degli interventi; dall’altro, il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Parte della dottrina ha sottolineato come il coinvolgimento regionale previsto dal decreto-legge n. 77 del 2021 risulti limitato, soprattutto se si considera che molti interventi del Piano incidono su materie che coinvolgono competenze regionali, come energia, istruzione, sanità, infrastrutture e sviluppo territoriale. In questo senso, il modello adottato sembra privilegiare una logica di coordinamento verticale, nella quale le autonomie territoriali partecipano soprattutto nella fase attuativa, ma dispongono di uno spazio più ridotto nella definizione dell’indirizzo complessivo. Il tema è particolarmente rilevante alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, che ammette l’attrazione verso il livello statale di funzioni connesse a interessi unitari, ma richiede il rispetto di condizioni di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione con le Regioni coinvolte⁷⁴.

La governance del PNRR può quindi essere interpretata come un modello ibrido: formalmente multilivello, perché coinvolge una pluralità di soggetti istituzionali; sostanzialmente accentrato, perché la direzione strategica e il controllo dell’attuazione restano saldamente nelle mani dello Stato. Questa impostazione appare coerente con la natura straordinaria del Piano e con la necessità di rispettare milestone e target europei, ma solleva anche interrogativi sulla qualità della partecipazione regionale e sulla capacità del PNRR di adattarsi alle diverse esigenze territoriali⁷⁵.

⁷³ Camera dei deputati. *La governance del PNRR*. Documentazione parlamentare – PNRR Italia. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-3/la-governance-del-pnrr.html>

⁷⁴ Corte costituzionale. Sentenza 1° ottobre 2003, n. 303. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/41246_2003_303.pdf

⁷⁵ Openpolis. *Come funziona la governance del PNRR*. <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/>

Tale impostazione appare inoltre parzialmente differente rispetto alle tradizionali politiche di coesione europea, nelle quali il coinvolgimento delle Regioni e dei livelli territoriali ha storicamente rappresentato un elemento centrale della programmazione e dell'attuazione degli interventi. Come evidenziato in dottrina, le politiche di coesione si sono infatti sviluppate secondo una logica orientata alla valorizzazione delle specificità territoriali e alla cooperazione multilivello, attribuendo un ruolo significativo ai soggetti regionali e locali. Nel caso del PNRR, pur permanendo il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella fase attuativa, il coordinamento strategico e il raccordo con le istituzioni europee risultano maggiormente concentrati in capo allo Stato centrale, anche in ragione della necessità di rispettare tempi e obiettivi particolarmente stringenti⁷⁶.

2.4 Milestone, target e condizionalità

Uno degli elementi più innovativi introdotti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) riguarda il sistema delle *milestone* e dei *target*, strumenti attraverso i quali l'Unione europea ha scelto di collegare l'erogazione delle risorse economiche al raggiungimento di risultati concreti e verificabili. Tale meccanismo rappresenta una significativa novità non solo nel quadro delle politiche europee di finanziamento, ma soprattutto all'interno del sistema amministrativo italiano, storicamente caratterizzato da procedure spesso orientate più alla spesa delle risorse che alla misurazione effettiva degli obiettivi raggiunti. Con il PNRR, invece, la logica di funzionamento cambia profondamente poiché il finanziamento europeo non dipende semplicemente dall'avvio dei progetti o dall'utilizzo formale dei fondi, ma dal conseguimento di specifici risultati concordati preventivamente con la Commissione europea.

Nel quadro del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), ogni Stato membro è stato chiamato a definire un programma di riforme e investimenti accompagnato da una serie di obiettivi intermedi e finali. In questo contesto si inseriscono le *milestone* e i *target*. Le prime consistono

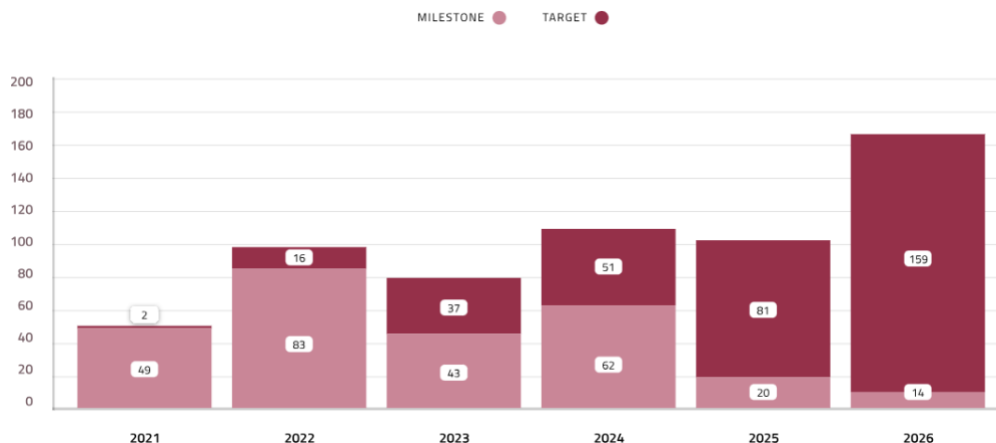
⁷⁶ Fabrizio Tigano, «Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni», in *Nuove Autonomie – Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, numero speciale 1/2024. <https://www.nuoveautonomie.it/wp-content/uploads/2024/07/Tigano-1-2024>.

prevalentemente in traguardi qualitativi, legati ad esempio all'adozione di una riforma, all'entrata in vigore di una normativa o all'attivazione di una determinata misura amministrativa. I *target*, invece, rappresentano obiettivi quantitativi e misurabili, come il numero di interventi realizzati, le risorse impiegate o i beneficiari raggiunti da una politica pubblica. La distinzione tra le due categorie riflette la volontà dell'Unione europea di costruire un sistema di monitoraggio fondato sia sulla realizzazione concreta delle riforme sia sulla verifica dei risultati ottenuti.

Come evidenziato dalla Figura 15, la programmazione del PNRR presenta una distribuzione progressiva di *milestone* e *target* lungo l'intero arco temporale di attuazione del Piano, con una crescente concentrazione degli obiettivi negli anni finali. In particolare, tra il 2021 e il 2023 prevalgono le *milestone*, ossia obiettivi qualitativi connessi prevalentemente all'adozione di riforme, atti normativi e misure amministrative necessarie per predisporre il quadro attuativo del Piano. A partire dal 2024 emerge invece un progressivo aumento dei *target*, vale a dire obiettivi quantitativi e misurabili, che raggiungono il valore massimo nel 2026. Tale evoluzione evidenzia una logica di implementazione graduale: nella fase iniziale il PNRR si concentra sulla costruzione delle condizioni normative e organizzative necessarie all'attuazione, mentre negli anni successivi assume maggiore rilevanza la realizzazione concreta degli interventi e la verifica dei risultati raggiunti. La forte concentrazione di *target* nel 2025 e soprattutto nel 2026 suggerisce inoltre un'intensificazione della pressione amministrativa nella fase conclusiva del Piano, periodo nel quale l'Italia è chiamata a dimostrare il completamento degli investimenti e il conseguimento degli obiettivi concordati con la Commissione europea⁷⁷.

Figura 15 – Milestone e Target

⁷⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Milestone e target*. In *Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
<https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html>



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Il quadro finanziario del PNRR*. In *Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

L'aspetto più innovativo di questo modello risiede nel fatto che il raggiungimento delle *milestone* e dei *target* costituisce la condizione necessaria per ottenere le diverse rate di finanziamento previste dal PNRR. L'Italia, come gli altri Stati membri, può infatti richiedere il pagamento delle tranche europee soltanto dopo aver dimostrato il conseguimento degli obiettivi concordati con la Commissione europea. Si tratta di una trasformazione importante rispetto al passato in quanto tradizionalmente, i fondi europei venivano spesso erogati sulla base della capacità di spesa o dell'avanzamento procedurale dei programmi, mentre il PNRR introduce una logica fortemente orientata alla performance e ai risultati. In altre parole, non è più sufficiente dimostrare di aver stanziato o utilizzato le risorse; occorre provare concretamente che le riforme siano state adottate e che gli interventi abbiano prodotto effetti verificabili⁷⁸.

Questa impostazione ha comportato profonde conseguenze sul funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Storicamente, il sistema amministrativo nazionale è stato spesso criticato per la lentezza delle procedure, l'eccessiva frammentazione delle competenze e la difficoltà nel monitorare l'effettiva efficacia delle politiche pubbliche. L'introduzione delle *milestone* e dei *target* ha invece imposto un modello di gestione fondato su scadenze precise, indicatori misurabili

⁷⁸ Camera dei deputati. *Obiettivi e traguardi del PNRR*. Documentazione parlamentare – PNRR. <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/obiettivitrageduardi.html>

e controlli continui. Le amministrazioni centrali e locali coinvolte nell'attuazione del PNRR sono state chiamate non solo a realizzare gli interventi previsti, ma anche a sviluppare strumenti di monitoraggio e rendicontazione molto più avanzati rispetto al passato.

In questo senso, il sistema delle *milestone* e dei *target* può essere interpretato come un tentativo di modernizzazione della governance pubblica italiana. La centralità attribuita alla valutazione dei risultati riflette infatti un approccio tipico delle moderne politiche di *performance management*, già diffuso in diversi contesti europei e internazionali, ma tradizionalmente meno radicato nell'esperienza amministrativa italiana. Attraverso il PNRR, l'Unione europea ha di fatto incentivato l'Italia ad adottare una cultura amministrativa maggiormente orientata all'efficienza, alla trasparenza e alla responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche⁷⁹.

Un altro elemento di novità riguarda il livello di controllo esercitato dalle istituzioni europee sull'attuazione del Piano. La Commissione europea verifica periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti e valuta la documentazione fornita dallo Stato italiano prima di autorizzare il pagamento delle rate successive. Questo sistema di verifica continua ha rafforzato il ruolo delle istituzioni europee nel coordinamento delle politiche nazionali, determinando una forma di integrazione molto più incisiva rispetto ai tradizionali strumenti di governance economica dell'Unione europea. Il PNRR, infatti, non si limita a fornire risorse finanziarie agli Stati membri, ma introduce un meccanismo attraverso il quale le istituzioni europee partecipano indirettamente anche al monitoraggio delle riforme interne⁸⁰.

⁷⁹ PA Channel by Ecoh Media. *Misure di performance management nell'ambito del decreto PNRR-ter*. <https://pachannel.ecohmedia.com/misure-di-performance-management-nellambito-del-decreto-pnrr-ter/>

⁸⁰ European Commission. *Commission Implementing Decision amending the Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, C(2026) 2647 final. https://reforms-investments.ec.europa.eu/document/download/3d001b2d-e81b-47c4-afdf-f5ec7e92a1b5_en?filename=C_2026_2647_1_EN_ACT_part1_v3.pdf

Dal punto di vista politico e istituzionale, il sistema delle *milestone* e dei *target* ha contribuito ad aumentare la pressione sulle amministrazioni pubbliche italiane, imponendo il rispetto di tempistiche molto rigide. Questo aspetto ha prodotto effetti sia positivi sia problematici. Da un lato, la necessità di conseguire gli obiettivi entro le scadenze concordate ha accelerato numerosi processi decisionali e amministrativi che, in condizioni ordinarie, avrebbero probabilmente richiesto tempi molto più lunghi. Dall'altro lato, la rigidità del sistema ha evidenziato alcune fragilità strutturali della pubblica amministrazione italiana, soprattutto in relazione alla capacità tecnica degli enti territoriali, alla carenza di personale specializzato e alla complessità delle procedure burocratiche.

Le difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR dimostrano infatti come il raggiungimento delle *milestone* e dei *target* non dipenda esclusivamente dalla disponibilità delle risorse economiche, ma anche dalla capacità amministrativa dello Stato. In molte situazioni, il principale ostacolo non è stato rappresentato dalla mancanza di finanziamenti, bensì dalla difficoltà di tradurre rapidamente gli obiettivi programmati in interventi concreti. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso degli enti locali, chiamati a gestire una parte significativa degli investimenti previsti dal Piano pur disponendo, in alcuni casi, di strutture amministrative limitate e di personale insufficiente⁸¹.

Nonostante tali criticità, il sistema delle *milestone* e dei *target* rappresenta comunque una delle innovazioni più significative introdotte dal PNRR. Per la prima volta, infatti, l'azione pubblica viene valutata attraverso un insieme articolato di obiettivi verificabili, sottoposti a un monitoraggio costante e collegati direttamente all'erogazione delle risorse finanziarie. Questo approccio contribuisce a superare una tradizionale debolezza delle politiche pubbliche italiane, spesso caratterizzate da una limitata capacità di valutazione dei risultati e da una scarsa attenzione agli effetti concreti degli interventi realizzati.

Inoltre, la pubblicazione dei dati relativi alle *milestone* e ai *target* attraverso piattaforme istituzionali e cataloghi open data ha favorito anche una maggiore

⁸¹ Corte dei conti. *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. Sezioni Riunite in sede di controllo.

trasparenza nei confronti dei cittadini. La possibilità di monitorare l'avanzamento del Piano consente infatti di rafforzare il controllo pubblico sull'operato delle istituzioni e di aumentare il livello di accountability delle amministrazioni coinvolte. Anche questo elemento rappresenta una novità rilevante nel panorama italiano, dove i processi di monitoraggio delle politiche pubbliche sono stati storicamente poco accessibili e difficilmente comprensibili per l'opinione pubblica⁸².

In conclusione, il sistema delle *milestone* e dei *target* costituisce uno degli aspetti più innovativi del PNRR e rappresenta un importante cambiamento nella governance amministrativa italiana. Attraverso questo modello, l'Unione europea ha introdotto una logica fondata sulla verifica dei risultati, sulla responsabilizzazione delle istituzioni e sul monitoraggio continuo delle politiche pubbliche. Pur evidenziando alcune difficoltà legate alla capacità amministrativa dello Stato italiano, tale sistema ha contribuito ad accelerare processi di modernizzazione già da tempo considerati necessari. La vera novità del PNRR non consiste quindi soltanto nell'entità delle risorse economiche messe a disposizione, ma soprattutto nel metodo attraverso il quale tali risorse vengono gestite e controllate. In questo senso, le *milestone* e i *target* possono essere interpretati come il simbolo di un nuovo modello di governance pubblica, più orientato alla performance, alla trasparenza e alla valutazione concreta dei risultati ottenuti.

2.5 Piattaforme di monitoraggio

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha richiesto la predisposizione di un sistema di monitoraggio e rendicontazione caratterizzato da un elevato livello di complessità amministrativa e istituzionale, strettamente connesso alla struttura stessa del dispositivo europeo da cui trae origine. A differenza delle tradizionali politiche di coesione, il PNRR si inserisce infatti nel quadro dello strumento europeo denominato *Recovery and Resilience Facility* (RRF), istituito nell'ambito del programma straordinario Next Generation EU con

⁸² Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Milestone e target*. In *Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/milestone-e-target.html>

l'obiettivo di sostenere la ripresa economica e sociale degli Stati membri successivamente alla crisi pandemica da Covid-19. La peculiarità di tale meccanismo risiede nella centralità attribuita al raggiungimento di risultati concreti e verificabili, misurati attraverso specifici obiettivi qualitativi e quantitativi, rispettivamente identificati nelle cosiddette *milestone* e *target*, il cui conseguimento condiziona direttamente l'erogazione delle risorse europee. In questo contesto, il monitoraggio assume una funzione essenziale non soltanto sotto il profilo amministrativo, ma anche quale strumento di garanzia dell'effettiva implementazione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano.

Il sistema di monitoraggio del PNRR italiano si fonda su una struttura multilivello nella quale convergono istituzioni europee, amministrazioni centrali, soggetti territoriali e organismi tecnici di controllo, secondo un modello orientato alla costante verifica dello stato di avanzamento delle misure previste. La costruzione di tale sistema si è resa necessaria in ragione dell'eccezionalità delle risorse mobilitate e della stringente necessità di assicurare una gestione efficiente, trasparente e coerente con gli obiettivi concordati con la Commissione europea. La dimensione procedurale del monitoraggio non si limita dunque a una semplice registrazione delle spese sostenute, ma comprende un insieme articolato di attività finalizzate alla raccolta, organizzazione, validazione e trasmissione di informazioni concernenti lo stato di attuazione fisica, finanziaria e procedurale degli interventi finanziati.

L'architettura istituzionale italiana individua nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, e in particolare nel Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il principale soggetto responsabile del coordinamento delle attività di monitoraggio del Piano. Tale funzione trova fondamento normativo nelle disposizioni adottate dal governo italiano per disciplinare la governance del PNRR, le quali attribuiscono al Ministero un ruolo di supervisione tecnica e amministrativa dell'intero processo di attuazione. La Ragioneria Generale dello Stato opera, in questo quadro, quale struttura centrale di raccordo tra le amministrazioni titolari delle misure e le istituzioni europee, assicurando l'uniformità delle procedure di raccolta dati, la verifica della correttezza delle informazioni trasmesse e la predisposizione della

documentazione necessaria per richiedere l'erogazione delle rate di finanziamento da parte della Commissione europea.

La logica sottostante al sistema di monitoraggio si basa sul principio della performance amministrativa, secondo cui le risorse non vengono erogate esclusivamente sulla base delle spese certificate, ma in relazione al conseguimento di obiettivi previamente concordati. Tale impostazione rappresenta una significativa innovazione rispetto ai tradizionali strumenti di finanziamento europeo e implica la necessità di sviluppare strumenti di controllo particolarmente sofisticati. Le amministrazioni responsabili degli investimenti e delle riforme devono pertanto documentare costantemente lo stato di avanzamento delle attività, fornendo evidenze documentali idonee a dimostrare il raggiungimento delle condizioni richieste dall'Unione europea. In questo senso, il monitoraggio del PNRR assume una funzione non solo contabile, ma anche strategica, poiché consente di verificare la coerenza tra programmazione, implementazione e risultati conseguiti⁸³.

Elemento centrale dell'intero sistema è rappresentato dalla piattaforma digitale ReGiS (*Recovery and Resilience Information System*), sviluppata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze quale sistema gestionale unico del PNRR. La piattaforma costituisce il principale strumento operativo attraverso cui vengono raccolte, organizzate e validate tutte le informazioni relative ai progetti finanziati, consentendo un monitoraggio continuo e standardizzato delle misure previste dal Piano. Secondo quanto evidenziato dalla documentazione ufficiale del governo italiano, ReGiS è stata progettata con l'obiettivo di integrare in un unico ambiente digitale dati amministrativi, finanziari e procedurali, superando la frammentazione informativa che aveva caratterizzato precedenti esperienze di gestione delle politiche pubbliche finanziate da fondi europei.

La piattaforma svolge una pluralità di funzioni che spaziano dalla registrazione dei dati relativi agli interventi fino alla produzione della documentazione utile alla rendicontazione verso le istituzioni europee. Attraverso ReGiS, le amministrazioni centrali titolari delle misure e i soggetti attuatori sono chiamati a inserire

⁸³ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*, Circolare n. 27 del 21 giugno 2022

informazioni dettagliate riguardanti l'avanzamento dei progetti, l'utilizzo delle risorse assegnate, il rispetto delle scadenze e il conseguimento degli obiettivi previsti. Il sistema consente inoltre di monitorare gli aspetti finanziari dell'attuazione, verificando la corrispondenza tra risorse stanziare, impegni di spesa e pagamenti effettuati, così da garantire un controllo costante dell'impiego dei fondi pubblici.

Uno degli elementi distintivi del modello di monitoraggio del PNRR è rappresentato dalla triplice dimensione dell'osservazione amministrativa, che si sviluppa attraverso il monitoraggio finanziario, procedurale e fisico degli interventi. Il monitoraggio finanziario concerne la rilevazione dell'impiego delle risorse economiche, permettendo di verificare lo stato dei pagamenti e la coerenza tra le somme programmate e quelle effettivamente utilizzate. Il monitoraggio procedurale riguarda invece l'avanzamento amministrativo delle misure, includendo aspetti quali la pubblicazione dei bandi, l'assegnazione delle risorse, la stipula di contratti e l'avvio delle opere previste. Infine, il monitoraggio fisico si concentra sull'effettiva realizzazione degli interventi, misurando concretamente i risultati raggiunti in termini di infrastrutture realizzate, servizi attivati o riforme implementate.

Tale articolazione risponde all'esigenza di assicurare una rappresentazione completa dello stato di attuazione del Piano, evitando che la verifica si limiti alla sola dimensione contabile. Il conseguimento delle *milestone* e dei *target* richiede infatti la dimostrazione di risultati tangibili e verificabili, capaci di attestare l'effettiva realizzazione degli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea. La Commissione europea procede periodicamente alla valutazione delle informazioni trasmesse dallo Stato italiano, verificando la conformità della documentazione prodotta rispetto agli obiettivi concordati nel Piano approvato⁸⁴.

Il processo di rendicontazione si inserisce in tale contesto quale componente essenziale dell'intero sistema di governance del PNRR. Esso consiste nell'insieme

⁸⁴ ReGiS – il sistema gestionale unico del PNRR (Italia Domani).
<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/registri---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

delle procedure attraverso cui le amministrazioni responsabili attestano formalmente l'avvenuto raggiungimento degli obiettivi previsti e giustificano l'impiego delle risorse assegnate. A differenza dei modelli tradizionali di rendicontazione finanziaria, basati prevalentemente sulla certificazione della spesa sostenuta, il PNRR introduce un approccio orientato ai risultati (*performance-based approach*), in cui la dimostrazione del raggiungimento delle condizioni concordate assume rilevanza prioritaria rispetto alla mera contabilizzazione economica. In altre parole, il sistema di rendicontazione non si limita a verificare “quanto” è stato speso, ma mira soprattutto a comprendere “cosa” sia stato concretamente realizzato attraverso quelle risorse.

Le amministrazioni centrali titolari delle misure sono pertanto chiamate a esercitare una funzione di coordinamento e supervisione nei confronti dei soggetti attuatori, i quali comprendono amministrazioni locali, enti territoriali, istituzioni pubbliche e, in alcuni casi, soggetti privati incaricati dell'implementazione di specifici progetti. Tale articolazione organizzativa rende necessario un costante flusso informativo tra i diversi livelli amministrativi, finalizzato a garantire uniformità nella raccolta dei dati e omogeneità nelle modalità di rendicontazione. In questo senso, il sistema di monitoraggio del PNRR si configura come una rete amministrativa integrata, nella quale ciascun attore istituzionale assume responsabilità specifiche rispetto alla produzione, validazione e trasmissione delle informazioni⁸⁵.

La centralità attribuita alla qualità del dato amministrativo rappresenta uno degli aspetti maggiormente qualificanti del sistema. La documentazione predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato sottolinea infatti come il monitoraggio debba garantire la completezza, correttezza e tracciabilità delle informazioni inserite nella piattaforma ReGiS, affinché esse possano costituire una base affidabile per le verifiche nazionali ed europee. Le amministrazioni sono pertanto tenute a rispettare procedure standardizzate di caricamento dei dati, accompagnate da controlli di coerenza finalizzati a ridurre errori, incongruenze o duplicazioni informative. Tale impostazione risponde all'esigenza di assicurare elevati livelli di affidabilità

⁸⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, 2021. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf

amministrativa, soprattutto in considerazione della rilevanza strategica delle risorse mobilitate dal Piano. Secondo le Linee guida per il monitoraggio del PNRR elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2022, il sistema deve consentire una verifica costante della capacità amministrativa dei soggetti coinvolti e dell'effettivo avanzamento degli investimenti programmati.

Accanto alla funzione strettamente amministrativa, il sistema di monitoraggio del PNRR assume una significativa valenza in termini di trasparenza pubblica e accountability istituzionale. La necessità di garantire un accesso diffuso alle informazioni relative all'utilizzo delle risorse europee ha favorito la progressiva costruzione di strumenti digitali finalizzati alla pubblicazione e divulgazione dei dati concernenti l'attuazione del Piano⁸⁶. In tale prospettiva si colloca il ruolo di OpenPNRR, iniziativa sviluppata con l'obiettivo di rendere accessibili ai cittadini dati, statistiche e informazioni riguardanti lo stato di avanzamento degli interventi previsti dal PNRR.

Pur non costituendo uno strumento istituzionale di monitoraggio in senso stretto, OpenPNRR svolge una funzione complementare rispetto alle piattaforme governative, contribuendo a rafforzare il principio di trasparenza amministrativa mediante la rielaborazione e visualizzazione dei dati pubblicamente disponibili. La piattaforma consente infatti di consultare informazioni relative agli investimenti, alle missioni, alle componenti del Piano e al livello di avanzamento delle misure, favorendo una maggiore comprensione pubblica dell'implementazione del programma. Tale dimensione assume particolare rilievo nel contesto contemporaneo, caratterizzato da una crescente domanda di accessibilità delle informazioni pubbliche e di verificabilità dell'azione amministrativa da parte della società civile⁸⁷.

Il monitoraggio del PNRR si sviluppa inoltre in stretta connessione con il sistema europeo di verifica previsto dal regolamento istitutivo del *Recovery and Resilience*

⁸⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*, Circolare n. 27 del 21 giugno 2022

⁸⁷ *OpenPNRR – Monitoraggio civico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. <https://openpnrr.it/>

Facility. La Commissione europea esercita infatti un ruolo fondamentale nel controllo dell'attuazione dei Piani nazionali, procedendo all'esame della documentazione trasmessa dagli Stati membri prima dell'autorizzazione ai pagamenti periodici. Nel caso italiano, le richieste di erogazione delle rate previste dal Piano vengono presentate dal governo successivamente alla dimostrazione del raggiungimento di specifici obiettivi intermedi e finali, definiti in sede negoziale con le istituzioni europee. Tale meccanismo conferisce al monitoraggio una dimensione profondamente intergovernativa, nella quale il rispetto degli impegni assunti assume una rilevanza tanto politica quanto amministrativa.

La rendicontazione periodica rappresenta dunque il momento culminante dell'intero sistema di monitoraggio, poiché consente di tradurre l'attività amministrativa svolta a livello nazionale in evidenze verificabili a livello europeo. In questo senso, il monitoraggio non può essere interpretato come un'attività meramente burocratica, ma deve essere considerato quale strumento di governo delle politiche pubbliche, capace di orientare le decisioni amministrative e supportare l'implementazione degli interventi. La raccolta sistematica delle informazioni consente infatti di individuare tempestivamente lo stato di avanzamento delle misure e di garantire un costante allineamento tra obiettivi programmati e risultati perseguiti.

Sotto il profilo amministrativo, il sistema delineato dal PNRR riflette un progressivo processo di digitalizzazione della gestione pubblica, nel quale le piattaforme informatiche assumono un ruolo sempre più centrale nell'organizzazione delle attività di controllo e supervisione. ReGiS rappresenta, da questo punto di vista, non soltanto uno strumento tecnico di raccolta dati, ma anche un elemento di modernizzazione amministrativa, funzionale alla standardizzazione dei processi e alla costruzione di un modello di governance orientato alla misurabilità delle performance. La centralizzazione delle informazioni all'interno di un'unica piattaforma permette infatti di ridurre il rischio di frammentazione

amministrativa e di rafforzare il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano⁸⁸.

In definitiva, il sistema di monitoraggio e rendicontazione del PNRR si configura come uno degli elementi più rilevanti dell'architettura di governance predisposta per l'attuazione del programma. La centralità attribuita alla verifica del raggiungimento degli obiettivi, l'utilizzo di strumenti digitali integrati come ReGiS, il ruolo di coordinamento esercitato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e il costante raccordo con le istituzioni europee delineano un modello amministrativo caratterizzato da un elevato grado di strutturazione. All'interno di questo quadro, il monitoraggio non svolge soltanto una funzione di controllo tecnico-contabile, ma rappresenta un dispositivo fondamentale per garantire l'effettiva realizzazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano, assicurando al contempo trasparenza, tracciabilità e responsabilità nell'utilizzo delle risorse pubbliche europee.

2.6 Investimento 2.2. Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale

L'Investimento M1C3 2.2 “Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale” costituisce un caso particolarmente significativo per comprendere la logica di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e valutare i possibili elementi di continuità e innovazione rispetto ai tradizionali strumenti di politica territoriale e culturale adottati in Italia. Inserita all'interno della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente 3 “Turismo e Cultura 4.0”, la misura si colloca nel più ampio quadro di interventi finalizzati alla rigenerazione dei patrimoni culturali diffusi e al rafforzamento dell'attrattività dei territori, assumendo tuttavia caratteristiche strettamente riconducibili alla specifica architettura del PNRR. A differenza di precedenti programmi di finanziamento rivolti alla valorizzazione del patrimonio culturale, l'intervento viene infatti progettato secondo una logica orientata alla misurabilità

⁸⁸ European Court of Auditors. *Recovery and Resilience Facility – Performance-based financing with insufficient focus on results and limited absorption of lessons learned*. Relazione speciale n. 02/2025. Lussemburgo: Publications Office of the European Union, 2025.

dei risultati, alla programmazione temporale vincolante e alla rendicontazione basata sul raggiungimento di obiettivi definiti ex ante, elementi che rappresentano uno degli aspetti maggiormente distintivi del dispositivo europeo Next Generation EU⁸⁹.

L'investimento nasce dalla consapevolezza che il patrimonio rurale italiano costituisca non soltanto un elemento identitario e culturale, ma anche una risorsa economica potenzialmente rilevante per lo sviluppo locale e la resilienza dei territori periferici. L'architettura rurale storica, comprendente casali, masserie, mulini, cascine, edifici agricoli tradizionali e altri manufatti legati alle attività produttive storicamente insediate nelle campagne italiane, rappresenta infatti una componente significativa del patrimonio diffuso nazionale, frequentemente esclusa dai grandi circuiti di valorizzazione culturale e soggetta a fenomeni di abbandono, degrado o sottoutilizzazione. In questo quadro, la misura promossa dal PNRR non si limita a perseguire obiettivi di mera conservazione architettonica, ma mira a integrare tutela del patrimonio, sostenibilità ambientale e sviluppo economico dei territori, attribuendo al recupero dei beni rurali una funzione potenzialmente strategica all'interno delle politiche di rigenerazione locale.

La centralità attribuita al patrimonio culturale all'interno del PNRR riflette, peraltro, un'evoluzione del modo in cui le politiche pubbliche interpretano il rapporto tra cultura e sviluppo economico. Se in passato gli interventi nel settore culturale risultavano frequentemente orientati alla conservazione dei beni o alla valorizzazione dei principali attrattori turistici urbani, l'Investimento 2.2 si inserisce in una prospettiva maggiormente territoriale e diffusa, nella quale il patrimonio rurale viene considerato quale leva per la promozione di nuove opportunità economiche e sociali. Tale impostazione appare coerente con un approccio sempre più consolidato nelle politiche europee di coesione, secondo cui la valorizzazione delle risorse territoriali locali può contribuire alla riduzione delle

⁸⁹ Ministero della Cultura. *2.2 Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-2-tutela-e-valorizzazione-dellarchitettura-e-del-paesaggio-rurale/>

disparità regionali, al rafforzamento delle economie periferiche e alla costruzione di percorsi di sviluppo sostenibile.

Dal punto di vista finanziario, la misura dispone di una dotazione pari a circa 600 milioni di euro, finalizzata al recupero di migliaia di beni rurali distribuiti sul territorio nazionale. L'intervento prevede l'erogazione di contributi destinati a opere di manutenzione straordinaria, restauro conservativo, consolidamento statico e riqualificazione degli immobili storici rurali, purché compatibili con il mantenimento delle caratteristiche originarie degli edifici e con il rispetto del contesto paesaggistico in cui essi risultano inseriti. Il Ministero della Cultura sottolinea come la finalità dell'investimento consista nella conservazione del patrimonio rurale storico attraverso interventi capaci di preservare le caratteristiche architettoniche, paesaggistiche e identitarie dei territori, evitando processi di omologazione o trasformazione incompatibili con la specificità dei contesti locali⁹⁰.

L'interesse dell'Investimento 2.2 ai fini di un'analisi del PNRR risiede tuttavia soprattutto nella sua architettura amministrativa e nelle modalità di implementazione previste. Pur presentando obiettivi che richiamano esperienze già sperimentate nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, dei fondi strutturali europei o degli interventi di valorizzazione territoriale finanziati attraverso programmi nazionali, la misura viene inserita all'interno di un sistema di governance significativamente più strutturato e vincolante. L'attuazione è infatti affidata al Ministero della Cultura, ma si sviluppa attraverso una governance multilivello che coinvolge regioni e province autonome nella gestione operativa delle procedure di selezione e assegnazione delle risorse, in conformità con gli obiettivi concordati a livello europeo⁹¹.

⁹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*. Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/tutela-e-valorizzazione-dell-architettura-e-del-paesaggio-rurale.html>

⁹¹ Ministero della Cultura. *2.2 Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-2-tutela-e-valorizzazione-dellarchitettura-e-del-paesaggio-rurale/>

La presenza di meccanismi di monitoraggio stringenti rappresenta uno degli aspetti che maggiormente distinguono l'intervento rispetto a strumenti precedenti. In coerenza con il modello generale del PNRR, anche l'Investimento 2.2 è sottoposto a procedure di verifica orientate al raggiungimento di specifiche milestone e target, la cui realizzazione risulta necessaria per consentire allo Stato italiano di accedere progressivamente alle risorse previste dal programma europeo. Ciò implica una trasformazione significativa della logica amministrativa sottostante all'azione pubblica: mentre tradizionalmente molti programmi di finanziamento risultavano prevalentemente concentrati sulla capacità di spesa e sulla rendicontazione finanziaria, il PNRR introduce un approccio incentrato sulla dimostrazione dei risultati raggiunti e sul rispetto di precise scansioni temporali⁹².

Da questo punto di vista, il caso dell'architettura rurale appare particolarmente utile per osservare le modalità attraverso cui il PNRR tenta di combinare continuità e innovazione. Sotto il profilo degli obiettivi sostanziali, infatti, l'intervento presenta evidenti elementi di continuità con precedenti politiche pubbliche rivolte alla tutela del patrimonio culturale diffuso, alla valorizzazione delle aree interne e al sostegno dei territori marginalizzati. La promozione della conservazione dei beni rurali e la volontà di rafforzare il legame tra patrimonio culturale e sviluppo locale non costituiscono infatti elementi del tutto nuovi nel panorama delle politiche italiane ed europee. Tuttavia, l'inserimento di queste finalità all'interno del quadro del PNRR introduce elementi di potenziale discontinuità sul piano procedurale e amministrativo, soprattutto in relazione alla centralità attribuita al monitoraggio, alla definizione preventiva degli obiettivi e alla tempistica rigidamente definita degli interventi.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda il legame stabilito tra patrimonio culturale e sostenibilità territoriale. L'investimento si inserisce infatti in una visione integrata delle politiche pubbliche, nella quale la tutela culturale non viene considerata separatamente rispetto alle dinamiche economiche, ambientali e sociali

⁹² Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato. *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*. Circolare n. 27 del 21 giugno 2022. Roma: MEF, 2022

dei territori interessati⁹³. Il recupero dell'architettura rurale viene concepito come strumento potenzialmente funzionale alla promozione di nuove forme di attrattività territoriale, al rafforzamento del turismo sostenibile, alla valorizzazione delle produzioni locali e alla riattivazione di economie territoriali spesso caratterizzate da fragilità strutturali. In questo senso, il patrimonio culturale assume una funzione economica indiretta, diventando parte di strategie di sviluppo locale orientate alla resilienza e alla sostenibilità di lungo periodo⁹⁴.

La misura presenta inoltre un'importante dimensione simbolica e identitaria, poiché riconosce al paesaggio rurale un valore che trascende la semplice dimensione estetica o monumentale. L'architettura rurale costituisce infatti una testimonianza materiale delle trasformazioni storiche delle economie agricole, delle pratiche produttive e delle modalità di organizzazione sociale sviluppatesi nei diversi contesti territoriali italiani. La tutela di tali beni si collega dunque alla preservazione della memoria storica e delle specificità locali, contribuendo al mantenimento di forme di identità territoriale spesso minacciate da processi di spopolamento, urbanizzazione e trasformazione economica⁹⁵.

L'avanzamento dell'investimento è monitorato attraverso strumenti istituzionali e piattaforme informative che consentono di verificare lo stato di implementazione della misura e l'allocazione delle risorse. Oltre alla documentazione resa disponibile dal Ministero della Cultura e dal portale del PNRR, piattaforme di monitoraggio civico come OpenPNRR contribuiscono a rafforzare la trasparenza amministrativa, rendendo accessibili dati concernenti il numero di progetti finanziati, le risorse assegnate e gli obiettivi programmati. Tale elemento appare

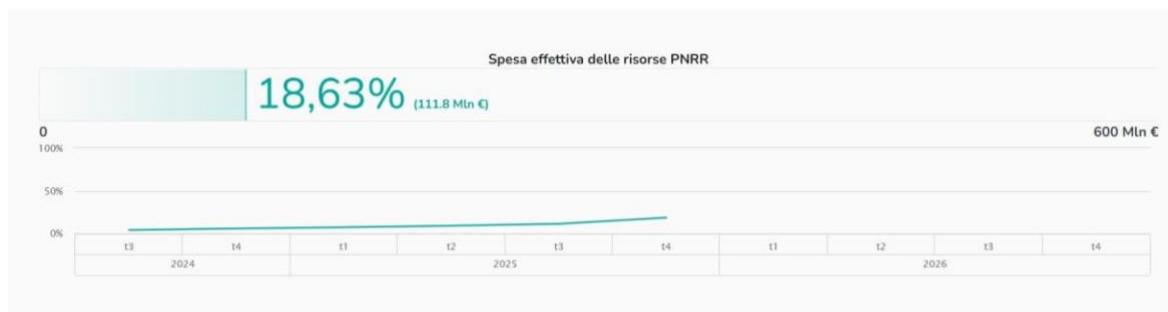
⁹³ Sul ruolo del patrimonio culturale nelle politiche territoriali italiane precedenti al PNRR si vedano i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), la Strategia Nazionale per le Aree Interne e gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali europei.

⁹⁴ Ministero della Cultura. *2.2 Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-2-tutela-e-valorizzazione-dellarchitettura-e-del-paesaggio-rurale/>

⁹⁵ Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

coerente con la più ampia enfasi posta dal PNRR sulla tracciabilità degli investimenti pubblici e sulla verificabilità dei risultati conseguiti.

Figura 16 - Spesa effettiva delle risorse PNRR



Fonte: OpenPNRR. *Scadenza n. 364*. Progetto di monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Dal grafico si evince che, per l'Investimento M1C3 2.2 "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale", la spesa effettiva delle risorse PNRR risulta pari al 18,63%, corrispondente a 111,8 milioni di euro su una dotazione complessiva di 600 milioni di euro. Il dato, aggiornato al quarto trimestre del 2025 secondo la timeline riportata nella piattaforma, mostra un avanzamento progressivo della capacità di spesa, pur evidenziando che una parte significativa delle risorse assegnate risulta ancora da impiegare nella fase intermedia di implementazione dell'intervento. Il monitoraggio della spesa rappresenta un indicatore utile per osservare la concreta capacità amministrativa dei soggetti coinvolti nell'attuazione della misura e per valutare, in termini più ampi, il rapporto tra programmazione finanziaria e realizzazione degli interventi previsti dal Piano⁹⁶.

In conclusione, l'Investimento M1C3 2.2 rappresenta un caso di studio particolarmente rilevante per analizzare la natura del PNRR e la sua eventuale capacità di introdurre elementi di innovazione rispetto ai tradizionali strumenti di intervento pubblico. Pur perseguendo obiettivi in parte riconducibili a politiche già sperimentate nel campo della tutela culturale e dello sviluppo territoriale, la misura si distingue per il contesto amministrativo e procedurale entro cui viene

⁹⁶ OpenPNRR. *Scadenza n. 364*. Progetto di monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

implementata, caratterizzato da una forte enfasi sulla programmazione per obiettivi, sul monitoraggio dei risultati e sulla condizionalità delle risorse. In tale prospettiva, il caso dell'architettura rurale consente di osservare concretamente come il PNRR tenti di coniugare strumenti tradizionali di policy con modalità di governance innovative.

CAPITOLO III

IL PNRR IN ITALIA TRA CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ: PERSISTONO I LIMITI DEGLI STRUMENTI DEL PASSATO?

3.1 Capacità amministrativa ed efficienza della spesa pubblica

La capacità amministrativa delle istituzioni pubbliche rappresenta la preconditione strutturale ed operativa da cui dipendono in via esclusiva l'efficacia e l'efficienza delle politiche di investimento su base nazionale e territoriale. Nell'attuale assetto dei rapporti macroeconomici multilivello fra lo Stato italiano e l'Unione Europea, l'efficienza della spesa pubblica non può più essere intesa come un mero adempimento formale di carattere giuscontabile, bensì come la capacità intrinseca della macchina burocratica di convertire le risorse finanziarie immesse nel sistema economico in risultati tangibili e misurabili (output) e, in ultima istanza, in un reale valore pubblico per la collettività (outcome).

Sotto il profilo economico-aziendale, la funzionalità della Pubblica Amministrazione (PA) si articola tradizionalmente secondo la tripartizione dei parametri di economicità, efficienza ed efficacia:

- L'economicità attiene all'ottimizzazione del rapporto tra le risorse disponibili immanenti (input) e le strutture organizzative preposte, mirando a contenere al minimo gli sprechi di natura materiale e finanziaria;
- L'efficienza qualifica l'ottimale tasso di conversione degli input in output, ovvero la produzione quantitativa e qualitativa di beni e servizi pubblici per il tramite delle strutture operative;

- L'efficacia misura in termini quantitativi e qualitativi il grado di scostamento tra i risultati concretamente conseguiti dalla produzione degli output e gli obiettivi originariamente pianificati ex ante dal decisore politico.

Come ampiamente rilevato dalla dottrina e dalla letteratura, la coesistenza di elevati livelli di efficienza non garantisce in modo automatico il conseguimento del medesimo grado di efficacia, qualora i mezzi impiegati non risultino organicamente regolati rispetto agli scopi programmati o qualora la Pubblica Amministrazione si trovi nell'impossibilità di operare secondo una fluidità gestionale orientata al risultato. Di conseguenza, una volta introdotta una gestione per obiettivi nel settore pubblico, emerge la necessità imperativa di ancorare stabilmente l'allocazione delle risorse (finanziarie, umane e strumentali) alle specifiche finalità strategiche degli enti, riducendo l'inerzia amministrativa e superando le resistenze burocratiche di tipo esclusivamente difensivo.

Nell'esperienza italiana, l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha impresso una svolta radicale e pragmatica al percorso di modernizzazione istituzionale, ponendosi come il più esteso e pervasivo progetto di riforma economica e amministrativa della storia repubblicana. Finanziato per il tramite del dispositivo europeo *Next Generation EU* con un bilancio complessivo di 191,5 miliardi di euro (ripartiti in 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti), e integrato da ulteriori 30,6 miliardi mediante il Fondo Nazionale Complementare, il PNRR ha scardinato i tradizionali meccanismi di finanza pubblica condizionando l'erogazione delle risorse a scadenze temporali certe e inderogabili, denominate *milestones* (traguardi qualitativi relativi all'approvazione di atti normativi o procedurali) e *targets* (obiettivi quantitativi misurabili).

Questo modello di programma *performance-based* si scontra, tuttavia, in modo sistematico con i limiti strutturali che caratterizzano storicamente la capacità di spesa e di implementazione delle amministrazioni centrali e, in particolar modo, degli enti territoriali locali. La sfida della managerializzazione della PA non si esaurisce pertanto nella mera introduzione di tecniche gestionali mutate dal

comparto privato (quali il *Total Quality Management*, il *Project Management* o il controllo di gestione), ma richiede una profonda e radicale trasformazione della cultura organizzativa pubblica, che deve affrancarsi dalla logica del mero adempimento formale per abbracciare la cultura della misurazione della gestione, dei risultati e dello spirito di servizio⁹⁷.

La riforma della Pubblica Amministrazione costituisce una delle riforme "orizzontali" o di contesto inserite nel PNRR, espressamente preordinata a migliorare l'equità, la competitività e l'efficienza complessiva dell'ordinamento nazionale. Un aspetto centrale e al contempo problematico di tale impianto riformatore riguarda la ristrutturazione del cosiddetto "ciclo della performance", introdotto originariamente nell'ordinamento italiano con la riforma del 2009 (d.lgs. n. 150/2009) al fine di orientare la gestione delle risorse pubbliche e la pianificazione strategica ministeriale verso logiche di *performance budgeting* orientate ai risultati.

Come evidenziato dalle analisi dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), gli strumenti normativi previsti dalla disciplina previgente sono stati storicamente interpretati dalle diverse amministrazioni ministeriali e locali come esercizi puramente formali e adempimenti burocratici privi di reale efficacia trasformativa⁹⁸. La gestione e la valutazione della PA tramite la definizione di obiettivi chiari, ambiziosi e monitorabili non si è mai concretamente affermata a causa di una pluralità di criticità endemiche:

1. La scarsa qualità degli obiettivi e degli indicatori gestionali, frequentemente privi di reale ancoraggio a parametri di impatto socio-economico e ridotti a mere declaratorie di attività ordinarie;
2. La limitata integrazione tra il ciclo della performance e il ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, che ha generato un

⁹⁷ Fiorentino, Luigi – Pintus, Elisa, *Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1, 2022

⁹⁸ Cottarelli, Carlo – Gottardo, Giulio, *La riforma della PA: cosa manca nel PNRR*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 4 giugno 2021

disallineamento strutturale tra le risorse finanziarie allocate e i target operativi assegnati ai dirigenti;

3. L'insufficiente coinvolgimento dei decisori politici chiave e l'elevato costo di sistema derivante dall'assegnazione generalizzata e a pioggia di obiettivi a tutto il personale, che ha neutralizzato il principio della premialità del merito e della valutazione individuale;
4. L'assenza di sistemi di controllo di gestione ben sviluppati e la limitata attenzione al monitoraggio periodico in itinere, con un ridotto ricorso a forme di valutazione esterna e partecipativa da parte dei cittadini e degli utenti finali.

Il testo ha tentato di superare tali barriere strutturali inserendo una linea di finanziamento e di intervento specificamente dedicata all'implementazione dell'*outcome-based performance* e alla pianificazione strategica dei fabbisogni di personale, con uno stanziamento complessivo pari a circa 40,7 milioni di euro. Tale misura è finalizzata a supportare la riforma del pubblico impiego, ridefinendo i meccanismi di progressione professionale, eliminando gli ostacoli storici alla mobilità orizzontale e verticale, e valorizzando i risultati concretamente raggiunti nella gestione di progetti complessi. Al fine di dare organicità a tale assetto, il legislatore ha introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), concepito come lo strumento unico di programmazione strategica e operativa volto a sintetizzare i KPI (*Key Performance Indicators*) e a favorire il rafforzamento metodologico dei sistemi di misurazione, sotto il presidio e la valorizzazione del ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e la completa digitalizzazione dei processi valutativi⁹⁹.

Tuttavia, l'analisi critica delle schede tecniche del Pnrr e dei negoziati con le istituzioni comunitarie rivela forti elementi di debolezza in ordine alla credibilità e alla cogenza di queste riforme. L'implementazione della riforma del ciclo della performance e del *performance budgeting* risulta infatti scansionata da una sola

⁹⁹ Fiorentino, Luigi – Pintus, Elisa, *Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1, 2022

milestone fissata per il fine del 2024, la quale prevede genericamente "l'implementazione di un insieme di indicatori della performance outcome-oriented" e l'avvio della redazione semestrale di un apposito report descrittivo. La timeline generale indicata nelle schede tecniche ministeriali estende la finestra temporale per l'attuazione di tali misure fino al secondo trimestre del 2026, quasi a ridosso della conclusione formale della programmazione del Piano.

La formulazione vaga e la limitatezza di scadenze intermedie vincolanti riducono drasticamente l'incentivo per il governo italiano ad assumere impegni stringenti e formali nei confronti della Commissione Europea rispetto a questa specifica priorità orizzontale. A differenza della riforma del reclutamento dei dipendenti pubblici, scandita da molteplici target intermedi lungo tutto il periodo e da completarsi entro il 2023, la riforma della gestione orientata ai risultati rischia di rimanere una lista di mere intenzioni programmatiche lontane nel tempo, perpetuando l'approccio difensivo e formale che ha sterilizzato l'efficacia dei tentativi di innovazione amministrativa dell'ultimo decennio¹⁰⁰.

La spesa delle risorse europee in Italia evidenzia una storica e profonda asimmetria tra la dimensione quantitativa dei finanziamenti accordati e l'effettiva capacità di assorbimento e di impatto strutturale sui territori. Un'analisi comparata tra il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e la politica di coesione europea (gestita per il tramite dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei - Fondi SIE, quali FESR e FSE) permette di rintracciare le cause determinanti dell'inefficienza della spesa pubblica italiana.

Negli ultimi tre cicli di programmazione settennale (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020), lo Stato italiano ha avuto a disposizione per la politica di coesione complessivamente 220,1 miliardi di euro, derivanti da 112,6 miliardi di risorse comunitarie e 107,5 miliardi di cofinanziamento nazionale.

Figura 17: Risorse allocate per la Politica di Coesione in Italia

¹⁰⁰ Cottarelli, Carlo – Gottardo, Giulio, *La riforma della PA: cosa manca nel PNRR*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 4 giugno 2021

Programmazione	Programmi finanziati con fondi strutturali	Risorse UE	Cofinanziamento nazionale
2000-2006	64,59	31,7	32,89
2007-2013	71,46	36,23	35,23
2014-2020	84,03	44,66	39,37
Totale	220,08	112,59	107,49

Fonte: Giacomo D'Arrigo, Piero David, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Azienda Pubblica*, vol. 4, n. 2, 2021

Nonostante l'ingente volume finanziario, i risultati in termini di efficacia e di convergenza macroeconomica territoriale sono stati estremamente limitati: il divario di Pil pro capite tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno ha registrato una costante tendenza di crescita nel corso degli ultimi vent'anni, certificando l'incapacità delle amministrazioni pubbliche di attivare i fattori di sviluppo locale.

Sotto il profilo dell'efficienza finanziaria, sebbene l'intera dotazione dei Fondi SIE sia stata storicamente spesa entro i termini ultimi di rendicontazione per evitare il disimpegno automatico delle risorse, le modalità di gestione hanno evidenziato profonde distorsioni di natura contabile. I dati della Ragioneria Generale dello Stato riferiti ad aprile 2021 mostravano che, per il ciclo 2014-2020 in via di chiusura, il tasso di avanzamento dei pagamenti certificati si attestava ad appena il 51,92% del programmato (con il FESR fermo al 49,32% e il FSE al 48,11%).

La prassi consolidata delle amministrazioni italiane per ovviare a tali ritardi consiste nel realizzare una massiccia "corsa alla spesa" negli ultimi due anni di vigenza del ciclo, ricorrendo all'imputazione contabile retrospettiva di "progetti sponda" o coerenti, ovvero interventi già realizzati e originariamente finanziati con risorse ordinarie nazionali (quali ammortizzatori sociali o spese del sistema sanitario). Questo meccanismo genera due severi limiti strutturali:

1. La violazione sostanziale del principio di addizionalità: i rimborsi erogati dalla Commissione Europea per i progetti sponda rientrano nel bilancio generale dello Stato come risorse ordinarie svincolate da obblighi di

reinvestimento nei medesimi settori e territori. I fondi strutturali, da aggiuntivi, divengono surrogatori e sostitutivi della spesa nazionale ordinaria, azzerando l'effetto addizionale della politica di coesione;

2. Il decadimento della qualità della programmazione strategica: l'assorbimento contabile di progetti preesistenti esclude la possibilità di attivare i canali di partenariato economico e sociale e di ascolto degli *stakeholders* territoriali nella stesura dei bandi, traducendosi nel finanziamento di interventi a ridottissimo carattere innovativo.

Le cause determinanti di tali ritardi e inefficienze, in parte comuni al quadro europeo e in parte specificamente accentuate nel contesto italiano, sono state individuate negli studi della commissione Bilancio del Parlamento europeo e nelle analisi di settore:

- La complessità normativa e procedurale del quadro regolamentare dei fondi SIE, che impone oneri di gestione amministrativa, controllo finanziario e *audit* estremamente rigidi, assorbendo le ridotte capacità strategiche degli enti a detrimento delle fasi di generazione e selezione dei progetti di investimento;
- La grave debolezza della stabilità amministrativa e l'insufficienza strutturale di risorse umane qualificate all'interno dei dipartimenti regionali e dei comuni responsabili della gestione dei Programmi Operativi Regionali (POR);
- L'instabilità politica delle amministrazioni locali, caratterizzate da un elevato *turn-over* di assessori e dirigenti apicali soprattutto nelle fasi iniziali di programmazione, circostanza che rallenta in modo drastico la definizione delle priorità settoriali e la pubblicazione dei bandi di gara¹⁰¹.

Il PNRR introduce elementi di radicale discontinuità procedurale rispetto ai Fondi Strutturali, configurandosi come un impianto normativo e finanziario centralizzato

¹⁰¹ D'Arrigo, Giacomo – David, Piero, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 4, n. 2, 2021

e rigidamente governato da scadenze temporali a livello europeo. Tuttavia, l'attuazione simultanea del PNRR, del fondo React-EU e della nuova programmazione dei fondi strutturali per il ciclo 2021-2027 determina il concreto rischio di un *overload* amministrativo per la macchina burocratica italiana, chiamata a gestire parallelamente distinte procedure di spesa, monitoraggio e controllo in assenza di una reale integrazione istituzionale.

La salienza politica del PNRR e il rischio connesso di perdere i finanziamenti del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza in caso di mancato raggiungimento di *milestones* e *targets* stanno catalizzando la quasi totalità degli sforzi normativi ed esecutivi delle amministrazioni centrali. Di conseguenza, la politica di coesione – caratterizzata da una minore urgenza mediatica e da un arco temporale di spesa settennale – rischia di subire un'ulteriore marginalizzazione strategica e una "competizione in negativo", aggravando le storiche criticità di assorbimento dei fondi strutturali proprio nei territori maggiormente segnati dai divari di cittadinanza.

La struttura attuativa del PNRR assegna ai Comuni e agli enti locali minori un ruolo di fondamentale rilevanza strategica, individuandoli, per un'ampia congerie di componenti e linee di investimento (dalla rigenerazione urbana all'edilizia scolastica, fino ai borghi e all'efficienza energetica), come i soggetti attuatori diretti delle misure programmate al centro. Questa impostazione istituzionale si scontra in modo drammatico con lo stato di profonda prostrazione organizzativa e di depauperamento del capitale umano che affligge le amministrazioni comunali italiane, specialmente nel Mezzogiorno e nelle aree interne del Paese.

Come documentato dalle analisi macro-economiche e dalle rilevazioni territoriali dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e dell'Osservatorio Openpolis, nell'ultimo decennio i Comuni italiani hanno perso circa il 20% della propria forza lavoro complessiva per effetto del blocco prolungato del *turn-over* e delle politiche di contenimento della spesa pubblica ordinaria. Il personale rimasto in servizio è caratterizzato da un'età media estremamente elevata e da una severa obsolescenza delle competenze professionali. Le strutture tecniche locali si sono

progressivamente impoverite di profili specialistici di natura ingegneristica, architettonica ed economico-gestionale, azzerando quasi totalmente la capacità interna di effettuare progettazione avanzata, programmazione strategica dei fabbisogni e conduzione manageriale delle procedure di appalto integrato o partenariato pubblico-privato¹⁰².

Questa situazione di acuta carenza di capacità amministrativa genera quella che la dottrina definisce una vera e propria "trappola istituzionale", destinata a trasformarsi in un moltiplicatore delle disuguaglianze e dei divari territoriali preesistenti. Poiché gran parte delle risorse del PNRR destinate agli enti locali viene allocata dalle amministrazioni centrali per il tramite di procedure competitive basate su bandi e avvisi pubblici, la capacità di intercettare i finanziamenti dipende in via esclusiva dalla prontezza e dalla qualità tecnica delle risposte progettuali fornite dai singoli enti¹⁰³.

In assenza di correttivi strutturali, le amministrazioni comunali del Centro-Nord, potendo contare su macchine burocratiche più rodute, efficienti e dotate di adeguate competenze manageriali, risultano sistematicamente in grado di rispondere prima e meglio ai bandi ministeriali, aggiudicandosi la quota prevalente delle risorse territorializzabili. Al contrario, i Comuni del Mezzogiorno e le realtà dimensionalmente minori, pur trovandosi in condizioni di maggiore deprivazione sociale e materiale, manifestano una strutturale incapacità di tradurre i propri bisogni oggettivi in domanda esplicita di finanziamento, rinunciando frequentemente a partecipare alle procedure competitive o venendo esclusi in sede di valutazione tecnica delle proposte progettuali.

Tale dinamica incide in modo diretto sul cosiddetto "divario di cittadinanza", espressione che qualifica la profonda asimmetria geografica nell'accesso e nell'esigibilità dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta Costituzionale, quali il

¹⁰² Fiorentino, Luigi – Pintus, Elisa, *Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1, 2022

¹⁰³ Golino, Claudia, *Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025

diritto alla salute, all'istruzione, alla mobilità sostenibile e ai servizi sociali di base. Se lo strumento del bando competitivo penalizza gli enti dotati di minore capacità amministrativa, il PNRR rischia di produrre un esito paradossale e costituzionalmente insostenibile, restituendo una geografia dei territori ancora più diseguale ed esacerbando le fratture socio-economiche che dividono il Paese.

Al fine di mitigare tale rischio e salvaguardare gli obiettivi di riequilibrio territoriale e coesione sociale prescritti dal Regolamento UE 2021/241, il legislatore nazionale ha introdotto, all'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 77/2021, un vincolo di destinazione di carattere imperativo: le amministrazioni centrali titolari degli interventi hanno l'obbligo di assicurare che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente sia espressamente riservato alle regioni del Mezzogiorno. Il presidio e la verifica quantitativa di tale vincolo sono affidati al Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il tramite della piattaforma informativa unitaria ReGIS.

Tuttavia, le prime relazioni istruttorie condotte dal Dipartimento evidenziano la fragilità intrinseca di tale vincolo formale: sebbene a livello di programmazione teorica la quota destinata al Mezzogiorno si attesti al 40,8% (pari a circa 86 miliardi di euro su 211,1 miliardi allocabili territorialmente), una percentuale rilevante di tale importo (oltre il 32%) deriva da mere stime effettuate dalle amministrazioni centrali sulla base di una semplice adesione di principio, per linee di finanziamento i cui bandi non sono ancora stati concretamente attivati. Per le risorse già sottoposte a riparto competitivo, l'effettiva attribuzione e la successiva erogazione finanziaria restano totalmente subordinate alla capacità progettuale e di gestione degli enti decentrati, con il rischio concreto che ex post le somme riservate non vengano interamente assorbite per carenza tecnica delle stazioni appaltanti locali.

Per fare fronte alla situazione di grave inadeguatezza strutturale della macchina amministrativa e garantire il rispetto delle stringenti tempistiche imposte dal cronoprogramma europeo al 2026, il Governo italiano ha implementato un pacchetto integrato di misure manageriali e di riforme del reclutamento del

personale, introducendo innovazioni di carattere straordinario e derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria del pubblico impiego.

Le traiettorie fondamentali di tale consolidamento si articolano principalmente su due versanti:

Tramite l'adozione del d.l. n. 44/2021 e del d.l. n. 80/2021, i processi di selezione della PA sono stati interamente digitalizzati e semplificati, superando i tradizionali e farraginosi concorsi pubblici basati sulla mera verifica di conoscenze mnemoniche e nozionistiche di carattere giuridico-formale. Le nuove metodologie introdotte valorizzano l'approccio dell'*assessment* delle competenze gestionali, organizzative e di *problem solving*, applicandole anche all'accesso alla dirigenza. Lo strumento cardine di tale transizione è costituito dal Portale del Reclutamento "InPA", canale unico di accesso alla PA che, per il tramite di accordi strategici con gli ordini professionali e le associazioni di categoria, ha permesso la migrazione dei profili di milioni di professionisti all'interno di una banca dati centralizzata, ampliando drasticamente il portafoglio di competenze tecniche a disposizione delle amministrazioni.

Al fine di immettere rapidamente competenze specialistiche destinate in via esclusiva ai progetti del PNRR, il legislatore ha autorizzato due specifiche modalità di ingaggio temporaneo:

- La stipula di accordi con Università, centri di alta formazione e istituzioni scientifiche per favorire l'inserimento immediato di profili specialistici di alto livello;
- Il reclutamento, con contratti a tempo determinato della durata massima di cinque anni (e comunque non oltre il 31 dicembre 2026), di un *pool* di esperti multidisciplinari preposti a fornire assistenza tecnica diretta e

supporto operativo sul campo ai Comuni e alle amministrazioni centrali nelle delicate fasi di progettazione e gestione delle gare¹⁰⁴.

L'introduzione della figura del *Project Manager*, del *Program Manager* e del *Process Manager* all'interno delle strutture pubbliche risponde alla necessità imperativa di governare la crescente complessità multidimensionale dei progetti infrastrutturali e dei servizi pubblici digitali. Come rilevato dalle indagini statistiche della Banca d'Italia riferite ai precedenti cicli di investimento, la durata mediana per la realizzazione di un'opera pubblica nel panorama italiano si attesta a 4 anni e 10 mesi per interventi di importo modesto (pari a una base mediana di 300.000 euro), e dilata drammaticamente fino a superare gli 11 anni per le opere infrastrutturali il cui valore economico superi la soglia dei 5 milioni di euro.

La scomposizione temporale di tali termini evidenzia che la sola fase preliminare di progettazione assorbe oltre due anni (pari al 40% del tempo complessivo), a cui si sommano ulteriori sei mesi per l'espletamento delle procedure di affidamento dei lavori e circa quattro anni per l'effettiva esecuzione e messa in opera dell'intervento. Gli oneri e le attività accessorie di natura esclusivamente burocratica e amministrativa rappresentano il 40% delle attività totali, con un'incidenza devastante sulla tempestività dell'azione pubblica.

L'adozione di rigorosi standard di *Project Management* permette di agire in modo mirato su tali colli di bottiglia procedurali attraverso tre fasi operative integrate:

- La pianificazione strategica avanzata, che impone la definizione analitica ed ex ante dei requisiti, degli obiettivi operativi e dei preventivi di spesa, riducendo la tendenza patologica alla successiva revisione dei costi in corso d'opera e garantendo la cantierabilità reale dei progetti (acquisizione preventiva di pareri e autorizzazioni ambientali ed urbanistiche);
- L'esecuzione e la gestione ottimale dei vincoli di progetto, integrando all'interno dei capitolati di gara e dei bandi comunali modalità stringenti e

¹⁰⁴ Fiorentino, Luigi – Pintus, Elisa, *Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1, 2022

dettagliate di monitoraggio e controllo dello stato di avanzamento fisico e procedurale dei lavori, con particolare riferimento alle operazioni di appalto integrato e finanza di progetto;

- Il controllo e la gestione dei rischi finanziari, tecnici e giudiziari connessi alle ditte appaltatrici, riducendo l'impatto dei ritardi derivanti dalle varianti in corso d'opera o dall'errata applicazione di metodi e tecniche di conduzione dei cantieri da parte degli appaltatori e sub-appaltatori privati¹⁰⁵.

Questo sforzo di managerializzazione normativa si scontra, tuttavia, con la strutturale inadeguatezza dei processi di istruzione e formazione continua del personale interno già in servizio nella PA. Nell'ultimo decennio, gli investimenti pubblici destinati alla formazione dei dipendenti degli enti locali hanno subito un dimezzamento reale a causa dei tagli lineari di bilancio, determinando una grave carenza di competenze tecnologiche ed organizzative (nel 2019, appena il 7% del personale comunale è stato coinvolto in percorsi formativi sulle tecnologie ICT).

Per superare tale limite, il PNRR ha previsto il potenziamento strutturale del Formez PA e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) per il tramite di collaborazioni strategiche con il sistema universitario, l'attivazione di campagne di alfabetizzazione digitale generalizzata e l'erogazione di corsi specialistici certificati in modalità MOOC (*Massive Online Open Courses*) volti a diffondere i valori intrinseci del moderno *civil servant*: la dedizione istituzionale, lo spirito di servizio e la cultura del risultato¹⁰⁶.

3.2 Divari territoriali e rischio di divergenza nell'attuazione del Piano

Il tema dei divari territoriali rappresenta una delle principali criticità strutturali dello sviluppo economico e sociale italiano e costituisce una questione irrisolta che attraversa l'intera storia repubblicana. Le differenze tra Nord e Sud del Paese,

¹⁰⁵ D'Arrigo, Giacomo – David, Piero, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 4, n. 2, 2021

¹⁰⁶ Fiorentino, Luigi – Pintus, Elisa, *Il Pnrr motore per l'innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1, 2022

sia in termini economici sia relativamente alla qualità dei servizi pubblici, alle opportunità occupazionali e alle infrastrutture, continuano infatti a configurare una dinamica dualistica persistente, che le diverse politiche pubbliche adottate nel corso del tempo non sono riuscite a colmare in maniera stabile.

In tale contesto si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, concepito non soltanto come strumento di rilancio economico successivo alla crisi pandemica, ma anche come occasione per affrontare alcune fragilità storiche del sistema italiano, tra cui appunto le disparità territoriali. La centralità attribuita alla coesione territoriale emerge chiaramente dalla stessa architettura del piano, che individua nella riduzione delle disuguaglianze regionali uno degli obiettivi trasversali dell'intervento pubblico.

Tuttavia, per comprendere realmente la portata innovativa del PNRR, è necessario collocarlo all'interno di una prospettiva storica più ampia. Le differenze territoriali italiane non costituiscono infatti un fenomeno recente, bensì il risultato di processi di sviluppo profondamente asimmetrici, consolidatisi nel tempo e aggravati da una capacità istituzionale e amministrativa eterogenea tra territori.

Secondo i dati presentati da ISTAT, il Mezzogiorno continua a registrare livelli significativamente inferiori rispetto al Centro-Nord in numerosi indicatori socioeconomici fondamentali, tra cui occupazione, produttività, infrastrutturazione materiale e digitale, qualità dei servizi e accesso alle opportunità educative. In particolare, il mercato del lavoro meridionale risulta caratterizzato da tassi di occupazione inferiori, maggiore precarietà e livelli di inattività sensibilmente più elevati, soprattutto tra giovani e donne, evidenziando una persistente incapacità del sistema economico di generare crescita inclusiva.

A ciò si aggiunge una storica fragilità infrastrutturale. Le differenze nei sistemi di trasporto, nell'accessibilità ferroviaria, nella disponibilità di reti logistiche e nei servizi pubblici locali hanno contribuito nel tempo a rafforzare dinamiche cumulative di svantaggio, incidendo negativamente sulla competitività dei territori meno sviluppati. Le regioni meridionali si trovano così intrappolate in un meccanismo che tende a riprodurre le disparità esistenti: minori investimenti

generano minore crescita economica, la quale a sua volta riduce la capacità attrattiva del territorio e limita ulteriori opportunità di sviluppo.

La pandemia da Covid-19 ha ulteriormente aggravato tali criticità. Se da un lato gli effetti della crisi sanitaria hanno colpito l'intero territorio nazionale, dall'altro le conseguenze economiche e sociali hanno assunto caratteristiche differenti in relazione alle vulnerabilità pregresse delle diverse aree del Paese. In questo senso, il PNRR si presenta formalmente come uno strumento volto a correggere squilibri territoriali sedimentati nel tempo e a evitare un ulteriore ampliamento delle disuguaglianze esistenti.

Tuttavia, emerge sin da subito un elemento di riflessione critica. L'obiettivo della riduzione dei divari territoriali non rappresenta una novità assoluta nel panorama delle politiche pubbliche italiane. Al contrario, esso ha costituito un asse centrale anche di precedenti programmi di intervento, dalle politiche straordinarie per il Mezzogiorno ai fondi strutturali europei e alle politiche di coesione. La questione centrale diventa dunque comprendere se il PNRR costituisca effettivamente un cambio di paradigma oppure se rischi di riprodurre problematiche già osservate in passato¹⁰⁷.

L'ambizione redistributiva del PNRR trova espressione nella volontà dichiarata di trasformare la ripresa economica post-pandemica in un'occasione di riequilibrio territoriale. Il piano attribuisce infatti particolare attenzione al Mezzogiorno, individuato come area prioritaria di intervento e destinatario di una quota significativa degli investimenti previsti.

Uno degli elementi maggiormente innovativi introdotti dal PNRR riguarda il cosiddetto vincolo del 40% delle risorse territorializzabili destinate al Sud. Tale meccanismo nasce dall'esigenza di evitare che la maggiore capacità amministrativa e progettuale delle aree più sviluppate del Paese produca un effetto di

¹⁰⁷ ISTAT, *Divari territoriali nel Mezzogiorno e attuazione del PNRR*, Roma, 2023, https://www.istat.it/it/files/2023/01/FOCUS_Divari_Mezzogiorno_PNRR.pdf

concentrazione delle risorse, già osservato in precedenti esperienze di finanziamento pubblico.

L'introduzione di una quota minima destinata al Mezzogiorno rappresenta, almeno sul piano formale, un tentativo di correggere squilibri storici e di rafforzare il principio della coesione territoriale. Diversamente rispetto a molte politiche del passato, il PNRR si caratterizza inoltre per la presenza di obiettivi vincolanti, milestone e target concordati con le istituzioni europee, che impongono tempistiche stringenti di realizzazione degli interventi e sistemi di monitoraggio più rigorosi.

Tali elementi suggeriscono l'esistenza di una possibile discontinuità rispetto alle precedenti politiche di coesione. La disponibilità di risorse straordinarie, unite a meccanismi di controllo più rigidi, sembrerebbe infatti ridurre alcuni dei tradizionali limiti associati all'inefficienza amministrativa e ai ritardi di spesa.

Secondo le analisi di Openpolis, il PNRR presenta una distribuzione territoriale degli investimenti estremamente articolata, coinvolgendo ambiti strategici quali infrastrutture ferroviarie, istruzione, digitalizzazione, transizione ecologica, sanità territoriale e inclusione sociale. In linea teorica, tali investimenti potrebbero contribuire a ridurre i divari strutturali che penalizzano il Mezzogiorno, migliorando sia la competitività economica sia la qualità dei servizi pubblici.

Particolarmente rilevanti risultano gli interventi relativi alla mobilità sostenibile e alla connessione infrastrutturale, considerati essenziali per favorire maggiore integrazione territoriale e attrattività economica. Analogamente, investimenti in istruzione e digitalizzazione dovrebbero rafforzare il capitale umano e ridurre alcuni divari nell'accesso alle opportunità formative.

Tuttavia, una valutazione esclusivamente programmatica rischierebbe di restituire una lettura parziale del fenomeno. L'effettiva capacità del PNRR di incidere sulle disparità territoriali dipende infatti non soltanto dall'ammontare delle risorse stanziato, ma soprattutto dalle modalità concrete della loro implementazione. In altri termini, il problema non riguarda esclusivamente quanto investire, bensì come tali investimenti vengono distribuiti, progettati e realizzati nei diversi contesti territoriali.

È proprio su questo piano che emergono le principali criticità del PNRR e che si manifesta il rischio di continuità con alcuni limiti storici delle politiche di sviluppo territoriale italiane¹⁰⁸.

Nonostante l'ambizione redistributiva dichiarata dal piano, numerose evidenze empiriche mostrano come l'attuazione del PNRR presenti elementi potenzialmente idonei a rafforzare, piuttosto che ridurre, le disparità territoriali preesistenti.

Una delle criticità principali riguarda la diversa capacità amministrativa degli enti territoriali. Il successo del PNRR dipende infatti in misura significativa dalla possibilità di elaborare progetti, partecipare a bandi, rispettare tempistiche procedurali e gestire processi amministrativi complessi. Tuttavia, tali capacità risultano distribuite in maniera fortemente diseguale sul territorio nazionale.

Le amministrazioni locali del Mezzogiorno presentano frequentemente carenze di personale tecnico qualificato, minori competenze progettuali e una più limitata disponibilità di risorse organizzative. Questo aspetto rappresenta un fattore cruciale, poiché rischia di compromettere la possibilità di trasformare le risorse disponibili in investimenti realmente efficaci.

In altre parole, la mera allocazione formale delle risorse non garantisce automaticamente la loro effettiva capacità trasformativa. Un territorio può essere teoricamente destinatario di fondi considerevoli ma non possedere strumenti amministrativi adeguati per utilizzarli entro i tempi stabiliti. Al contrario, territori già dotati di maggiore efficienza istituzionale tendono a beneficiare più rapidamente delle opportunità offerte dai finanziamenti pubblici.

Si configura così un rischio paradossale: uno strumento nato per ridurre i divari territoriali potrebbe contribuire indirettamente ad accentuarli. Le aree maggiormente sviluppate, disponendo di maggiore capacità amministrativa e

¹⁰⁸ *Openpolis, L'impatto del PNRR sui territori*, <https://www.openpolis.it/limpatto-del-pnrr-sui-territori/>

progettuale, potrebbero riuscire ad assorbire quote più consistenti di investimenti e a implementare più efficacemente gli interventi previsti¹⁰⁹.

A questo proposito, Openpolis evidenzia come il rispetto del vincolo del 40% delle risorse destinate al Sud abbia mostrato numerose criticità applicative. In diversi casi, infatti, la distribuzione territoriale effettiva delle risorse appare distante dagli obiettivi dichiarati, sollevando interrogativi sulla reale capacità del piano di perseguire una strategia redistributiva coerente.

Non meno rilevante appare il problema del monitoraggio territoriale. In alcuni settori del PNRR, la territorializzazione degli investimenti risulta infatti poco trasparente o difficilmente verificabile, rendendo complessa una valutazione puntuale dell'effettiva distribuzione geografica delle risorse. Tale elemento rischia di limitare la capacità di accountability pubblica e di indebolire gli strumenti di controllo sugli obiettivi di coesione territoriale¹¹⁰.

Le criticità emerse nella fase attuativa del PNRR sollevano inevitabilmente una questione di fondo: il piano rappresenta realmente un elemento di rottura rispetto alle precedenti politiche territoriali oppure rischia di riprodurre limiti storici? La risposta richiede un'analisi comparativa che consideri tanto gli elementi di innovazione quanto le persistenti fragilità strutturali del sistema italiano.

Il problema dei divari territoriali ha costituito per decenni uno degli obiettivi principali delle politiche pubbliche nazionali ed europee. Dalla Cassa per il Mezzogiorno ai programmi di sviluppo regionale, fino alla politica di coesione europea e ai fondi strutturali, il tema del riequilibrio territoriale è stato affrontato attraverso strumenti differenti, spesso caratterizzati da un significativo impiego di risorse economiche. Tuttavia, tali interventi hanno frequentemente prodotto risultati

¹⁰⁹ Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Politiche di coesione e divari territoriali in Italia*, https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/9788880808183_Politiche%20coesione_sing_05.05.pdf

¹¹⁰ Openpolis, *Il rispetto della quota del PNRR per il Sud rivela molte criticità*, <https://www.openpolis.it/il-rispetto-della-quota-del-pnrr-per-il-sud-rivela-molte-criticita/>

inferiori rispetto alle aspettative, mostrando limiti legati tanto alla governance quanto alla capacità amministrativa locale.

Secondo le analisi del CNR, uno dei principali problemi delle politiche di coesione italiane è consistito nella difficoltà di trasformare le risorse finanziarie in processi di sviluppo strutturale duraturi. La disponibilità di fondi non si è infatti automaticamente tradotta in crescita economica stabile o in un effettivo riequilibrio territoriale, soprattutto a causa della frammentazione amministrativa, della debolezza istituzionale di alcuni territori e della limitata capacità di coordinamento tra livelli di governo¹¹¹.

Da questo punto di vista, il PNRR sembra introdurre elementi di significativa innovazione. In primo luogo, esso si distingue per una struttura di governance più centralizzata rispetto a molte esperienze precedenti. Il coordinamento nazionale e il rapporto diretto con le istituzioni europee determinano infatti un sistema di monitoraggio più stringente, fondato sul raggiungimento di obiettivi verificabili attraverso milestone e target. Tale impostazione riduce, almeno teoricamente, il margine di discrezionalità amministrativa che in passato aveva spesso rallentato o compromesso l'efficacia delle politiche territoriali.

Inoltre, il carattere temporaneamente vincolante del PNRR introduce una forte pressione sull'attuazione degli investimenti. Diversamente dai fondi strutturali europei, spesso caratterizzati da lunghi tempi di programmazione e da reiterati rinvii, il piano impone scadenze precise per l'erogazione delle risorse. Questo elemento potrebbe rappresentare una discontinuità significativa rispetto alla tradizionale lentezza amministrativa italiana¹¹².

Un ulteriore elemento innovativo riguarda il già citato vincolo del 40% delle risorse territorializzabili destinato al Mezzogiorno. Sebbene non privo di criticità, tale criterio costituisce un tentativo esplicito di correggere la tendenza storica alla

¹¹¹ Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Politiche di coesione e divari territoriali in Italia*, https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/9788880808183_Politiche%20coesione_sing_05.05.pdf

¹¹² Francesco Sciortino, *PNRR e politiche territoriali*, IPOF, 2025

concentrazione delle risorse nei territori maggiormente sviluppati. In passato, infatti, numerosi programmi di investimento hanno mostrato come le aree caratterizzate da maggiore capacità amministrativa risultassero anche quelle maggiormente in grado di intercettare fondi pubblici, generando un effetto cumulativo di vantaggio.

Tuttavia, tali elementi di discontinuità non devono oscurare l'esistenza di persistenti fattori di continuità con il passato. In particolare, permane una criticità strutturale già ampiamente osservata nelle precedenti politiche di coesione: la forte disomogeneità amministrativa tra territori.

Come evidenziato dal CNR, le differenze nella capacità progettuale e gestionale delle amministrazioni locali rappresentano uno dei principali ostacoli alla riduzione dei divari territoriali. Questo problema non viene automaticamente superato dal PNRR, nonostante il rafforzamento dei meccanismi di controllo centrale¹¹³. Al contrario, la rigidità temporale imposta dal piano rischia in alcuni casi di penalizzare ulteriormente i territori più fragili, che dispongono di minori risorse tecniche per rispettare le scadenze previste.

In tale prospettiva, emerge una possibile contraddizione interna al PNRR. Se da un lato il piano nasce con una forte ambizione redistributiva, dall'altro la sua logica di attuazione tende a premiare gli attori territoriali maggiormente efficienti e organizzati. Ciò significa che proprio le aree storicamente più deboli potrebbero incontrare maggiori difficoltà nell'accesso effettivo ai benefici del programma.

Si rischia così di riprodurre un meccanismo già osservato in precedenti esperienze di sviluppo territoriale: le aree economicamente e amministrativamente più forti riescono a utilizzare più rapidamente e in maniera più efficace le opportunità offerte dagli investimenti pubblici, mentre i territori fragili rimangono in una posizione di svantaggio relativo. In questo senso, il PNRR potrebbe non interrompere del tutto

¹¹³ Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Politiche di coesione e divari territoriali in Italia*, https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/9788880808183_Politiche%20coesione_sing_05.05.pdf

la traiettoria storica delle politiche territoriali italiane, ma piuttosto riproporne alcune criticità in forme nuove¹¹⁴.

L'elemento realmente distintivo del PNRR rispetto al passato potrebbe dunque non risiedere tanto nella formulazione degli obiettivi, già presenti in precedenti strategie di coesione, quanto nel tentativo di introdurre strumenti di governance più vincolanti e orientati ai risultati. Resta tuttavia aperta la questione se tali innovazioni siano sufficienti a compensare debolezze istituzionali sedimentate nel tempo¹¹⁵.

Alla luce delle criticità emerse, il rischio principale associato all'attuazione del PNRR riguarda la possibilità che esso produca effetti territorialmente divergenti. Tale scenario si verificherebbe nel caso in cui gli investimenti, pur formalmente destinati a ridurre le disuguaglianze, finissero per generare benefici maggiori nei territori già caratterizzati da maggiore capacità amministrativa ed economica.

Le analisi di Openpolis evidenziano come la territorializzazione degli investimenti presenti ancora numerose zone d'ombra, rendendo complesso verificare l'effettiva coerenza tra obiettivi redistributivi dichiarati e distribuzione reale delle risorse. In particolare, la difficoltà nel monitorare in modo trasparente alcuni investimenti alimenta dubbi sulla concreta capacità del piano di perseguire finalità di riequilibrio¹¹⁶.

A ciò si aggiunge il problema della sostenibilità di lungo periodo. Anche qualora gli investimenti previsti venissero completati nei tempi stabiliti, resterebbe aperta la questione della loro capacità di produrre effetti strutturali permanenti. La storia delle politiche territoriali italiane mostra infatti come interventi straordinari, se non accompagnati da profonde trasformazioni istituzionali e amministrative, abbiano spesso prodotto risultati temporanei o limitati.

¹¹⁴ Openpolis, *Il rispetto della quota del PNRR per il Sud rivela molte criticità*, <https://www.openpolis.it/il-rispetto-della-quota-del-pnrr-per-il-sud-rivela-molte-criticita/>

¹¹⁵ Francesco Sciortino, *PNRR e politiche territoriali*, IPOF, 2025

¹¹⁶ Openpolis, *Il rispetto della quota del PNRR per il Sud rivela molte criticità*, <https://www.openpolis.it/il-rispetto-della-quota-del-pnrr-per-il-sud-rivela-molte-criticita/>

In questo senso, alcuni studiosi hanno sottolineato la necessità di interpretare il PNRR non semplicemente come un piano di investimento, ma come una possibile occasione di riforma della capacità amministrativa dello Stato e degli enti territoriali. La riduzione dei divari territoriali non dipende infatti esclusivamente dall'entità delle risorse stanziare, bensì dalla capacità di costruire istituzioni locali più efficienti, sistemi di governance più stabili e processi decisionali maggiormente coordinati.

Da questa prospettiva, il PNRR rappresenta al tempo stesso una straordinaria opportunità e un significativo fattore di rischio. Opportunità, perché dispone di risorse senza precedenti e di meccanismi di monitoraggio potenzialmente più efficaci rispetto al passato; rischio, perché la sua riuscita dipende proprio da quelle capacità amministrative territoriali che storicamente hanno rappresentato uno dei principali punti di debolezza del sistema italiano¹¹⁷.

L'analisi del rapporto tra PNRR e divari territoriali evidenzia un quadro complesso, caratterizzato da elementi di innovazione ma anche da persistenti fragilità strutturali. Il piano introduce indubbiamente meccanismi nuovi rispetto alle precedenti politiche di coesione: maggiore centralizzazione della governance, controllo europeo più stringente, obiettivi misurabili e vincoli territoriali formalmente orientati alla redistribuzione.

Tuttavia, tali innovazioni non sembrano sufficienti, almeno allo stato attuale, a garantire un superamento automatico dei limiti storici delle politiche territoriali italiane. Persistono infatti criticità legate alla disomogeneità amministrativa, alla difficoltà di monitoraggio della distribuzione delle risorse e al rischio che territori più forti beneficino maggiormente degli investimenti disponibili.

In questo senso, il PNRR appare collocarsi in una posizione intermedia tra continuità e discontinuità rispetto agli strumenti del passato. Esso non costituisce una rottura radicale con le precedenti politiche di coesione, poiché continua a confrontarsi con problemi strutturali storicamente irrisolti; al tempo stesso,

¹¹⁷ Francesco Sciortino, *PNRR e politiche territoriali*, IPOF, 2025

introduce strumenti di governance e vincoli procedurali che potrebbero, almeno in parte, correggere alcune inefficienze pregresse.

La vera differenza rispetto al passato non sembra dunque risiedere nelle finalità del piano, la riduzione dei divari territoriali è da tempo un obiettivo delle politiche pubbliche italiane, bensì nella capacità di tradurre tali finalità in risultati concreti. Il successo del PNRR dipenderà quindi non soltanto dalla quantità di risorse investite, ma soprattutto dalla capacità dello Stato italiano di rafforzare le competenze amministrative territoriali e di evitare che le disuguaglianze esistenti si trasformino in ulteriori fattori di divergenza¹¹⁸.

3.3 Impatto macroeconomico potenziale del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si colloca all'interno del quadro delle politiche economiche europee come uno strumento straordinario volto non soltanto a sostenere la ripresa economica successiva alla crisi pandemica, ma anche a incidere sulle fragilità strutturali che da decenni limitano il potenziale di crescita del sistema economico italiano. Diversamente dalle tradizionali misure anticicliche di breve periodo, il PNRR si caratterizza infatti per una duplice natura: da un lato, esso rappresenta un imponente programma di investimento pubblico finalizzato a stimolare domanda aggregata, occupazione e crescita; dall'altro, costituisce un progetto di trasformazione istituzionale e produttiva fondato sull'attuazione di riforme strutturali capaci di modificare stabilmente le condizioni di funzionamento dell'economia nazionale.

Questa impostazione deriva direttamente dalla struttura del Recovery and Resilience Facility, il principale strumento finanziario del programma europeo *Next Generation EU*, attraverso cui l'Unione Europea ha subordinato l'accesso alle risorse non soltanto alla realizzazione di investimenti, ma anche al raggiungimento di specifici obiettivi qualitativi e quantitativi, definiti rispettivamente in termini di *milestones* e *targets*. Il meccanismo di funzionamento del dispositivo introduce

¹¹⁸ Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Politiche di coesione e divari territoriali in Italia*, https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/9788880808183_Politiche%20coesione_sing_05.05.pdf

pertanto una forte discontinuità rispetto alla tradizionale programmazione dei fondi europei, poiché l'erogazione delle risorse non dipende semplicemente dalla rendicontazione delle spese sostenute, ma dall'effettiva attuazione di interventi e riforme concordati preventivamente con la Commissione Europea¹¹⁹.

Nel caso italiano, il PNRR assume una rilevanza ancora maggiore se collocato nel quadro delle difficoltà strutturali che hanno caratterizzato il modello di sviluppo nazionale negli ultimi decenni. A partire dagli anni Novanta, l'economia italiana ha registrato una progressiva perdita di dinamismo, caratterizzata da bassi livelli di produttività, stagnazione degli investimenti e rallentamento del tasso di crescita potenziale. Secondo le analisi dell'ISTAT, il sistema produttivo nazionale ha mostrato una persistente incapacità di incrementare la produttività totale dei fattori (*Total Factor Productivity – TFP*), ossia la capacità del sistema economico di combinare in maniera efficiente capitale, lavoro e innovazione tecnologica¹²⁰. In questo senso, il PNRR è stato concepito come una leva capace di invertire un processo di stagnazione economica di lungo periodo.

L'impianto macroeconomico del Piano si fonda dunque sull'idea che l'aumento degli investimenti pubblici, se accompagnato da riforme in grado di migliorare il funzionamento delle istituzioni economiche, possa produrre effetti permanenti sul potenziale di crescita del Paese. In altri termini, l'obiettivo non consiste esclusivamente nel generare uno stimolo congiunturale limitato agli anni di esecuzione del programma, ma nel modificare strutturalmente le condizioni della competitività nazionale.

Le simulazioni econometriche elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, integrate con il modello QUEST della Commissione Europea, hanno cercato di stimare il possibile impatto del Piano sul prodotto interno lordo italiano nel medio periodo. Le previsioni ufficiali delineano tre scenari alternativi, costruiti

¹¹⁹ Camera dei Deputati, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): stato di attuazione e governance*, Documentazione parlamentare, XIX legislatura, Roma

¹²⁰ ISTAT, *Rapporto Annuale 2021. La situazione del Paese*, Capitolo 5, Roma, 2021

sulla base del diverso grado di efficacia dell'attuazione amministrativa e della capacità di tradurre gli investimenti programmati in effettiva crescita economica¹²¹.

Nel quadro più favorevole, caratterizzato da elevata efficienza amministrativa e piena realizzazione delle riforme, il PNRR potrebbe determinare un incremento cumulato del PIL reale superiore al 3% entro il 2026. Uno scenario intermedio stima invece una crescita più contenuta, legata alla presenza di ritardi marginali nella realizzazione degli interventi e di parziali inefficienze nella capacità di spesa. Infine, un quadro maggiormente prudentiale ipotizza effetti sensibilmente inferiori, determinati dalla combinazione tra ritardi attuativi, bassa qualità progettuale e ridotta capacità trasformativa degli investimenti.

L'aspetto più significativo di tali simulazioni riguarda il fatto che una parte consistente dell'effetto di crescita previsto non dipende direttamente dall'afflusso delle risorse finanziarie europee, bensì dalla capacità delle riforme di aumentare la produttività del sistema economico. In particolare, il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, la semplificazione burocratica, la riforma della giustizia civile e il rafforzamento della concorrenza vengono interpretati come elementi in grado di ridurre i costi di transazione e migliorare il clima economico generale¹²².

Ne deriva che il successo macroeconomico del Piano non può essere interpretato esclusivamente in termini di quantità di risorse spese. Il vero nodo risiede piuttosto nella qualità degli investimenti e nella capacità dello Stato di tradurre la spesa pubblica in trasformazione produttiva. In assenza di tale capacità, il rischio è che il PNRR si limiti a produrre un incremento temporaneo della domanda aggregata senza incidere sulle determinanti strutturali della crescita italiana.

Questo aspetto introduce una distinzione fondamentale tra crescita congiunturale e crescita potenziale. La prima riguarda gli effetti immediati prodotti dall'espansione della spesa pubblica durante la fase di attuazione del Piano; la seconda concerne

¹²¹ Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), *PNRR e crescita potenziale*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

¹²² Commissione Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard*, Bruxelles

invece la capacità del sistema economico di mantenere livelli di sviluppo più elevati anche dopo il completamento degli investimenti. È proprio su questo secondo versante che si concentra il principale interrogativo relativo alla sostenibilità macroeconomica del PNRR.

L'impatto macroeconomico del PNRR dipende non soltanto dall'entità delle risorse mobilitate, ma anche dalla loro composizione e distribuzione tra le diverse tipologie di intervento. Dal punto di vista economico, infatti, non tutte le forme di spesa pubblica producono effetti equivalenti sul prodotto interno lordo. La letteratura economica ha ampiamente evidenziato come l'efficacia degli investimenti dipenda dal cosiddetto moltiplicatore fiscale, ossia dalla capacità di ogni euro di spesa pubblica di generare un incremento aggiuntivo dell'attività economica¹²³.

Secondo numerose evidenze empiriche, gli investimenti pubblici diretti in infrastrutture fisiche e digitali tendono a produrre moltiplicatori significativamente superiori rispetto a trasferimenti monetari, incentivi fiscali generalizzati o sussidi alle imprese. Ciò avviene perché gli investimenti infrastrutturali attivano simultaneamente molteplici effetti economici: aumentano la domanda di beni intermedi, stimolano occupazione, rafforzano la produttività delle imprese e riducono inefficienze logistiche di lungo periodo.

Nel caso italiano, questa distinzione assume particolare rilevanza. Il PNRR concentra infatti una quota significativa delle risorse in investimenti pubblici destinati alla transizione ecologica, alle infrastrutture ferroviarie, alla digitalizzazione e al rafforzamento del capitale umano. Tuttavia, una parte consistente del Piano si articola anche attraverso crediti d'imposta, incentivi automatici e trasferimenti finanziari al comparto privato, strumenti generalmente caratterizzati da effetti moltiplicativi più contenuti¹²⁴.

¹²³ Olivier Blanchard – Roberto Perotti, “An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output”, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n. 4, 2002

¹²⁴ OCPI, *PNRR e crescita potenziale*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-potenziale-impatto-sulla-crescita-dei-fondi-del-pnrr>

La scelta di destinare una porzione rilevante delle risorse a meccanismi automatici di incentivo non deriva esclusivamente da valutazioni di politica economica, ma anche da esigenze operative. Gli investimenti infrastrutturali complessi richiedono tempi lunghi di progettazione, procedure autorizzative articolate e capacità amministrative elevate, mentre incentivi fiscali e trasferimenti risultano più facilmente attivabili in tempi brevi. La rigidità delle scadenze europee ha pertanto spinto il legislatore italiano a privilegiare, almeno in parte, strumenti capaci di produrre effetti immediatamente misurabili.

Tale scelta, tuttavia, apre un interrogativo critico sull'efficienza allocativa complessiva del Piano. Alcuni studiosi hanno infatti sottolineato come una quota eccessiva di incentivi rischi di generare effetti limitati sulla crescita reale, trasformandosi in aumento dei margini di profitto o in risparmio precauzionale anziché in investimenti produttivi aggiuntivi¹²⁵.

Il problema emerge con particolare evidenza nel caso di strumenti come Transizione 4.0, concepiti per favorire la modernizzazione tecnologica delle imprese italiane. Sebbene tali incentivi abbiano il merito di accelerare processi di innovazione produttiva, permane il rischio che le imprese utilizzino il sostegno pubblico per investimenti già programmati, riducendo così l'effetto addizionale delle risorse europee. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di complessità: l'efficacia macroeconomica degli investimenti pubblici dipende fortemente dalla loro qualità progettuale. Infrastrutture mal progettate, ritardi esecutivi o interventi scarsamente integrati nelle esigenze territoriali possono ridurre drasticamente il rendimento economico della spesa pubblica. Ciò significa che il valore dei moltiplicatori fiscali non è determinato esclusivamente dalla tipologia di intervento, ma anche dalla capacità delle amministrazioni di selezionare e implementare progetti realmente trasformativi.

L'esperienza italiana dei precedenti cicli di investimento europeo suggerisce cautela. Le politiche di coesione hanno frequentemente mostrato una difficoltà nel

¹²⁵ Sergio Cesaratto, *Potenzialità e limiti del PNRR nel breve periodo*, in *Economia e Politica*, 2025

convertire risorse disponibili in effetti strutturali permanenti, soprattutto nei territori caratterizzati da minore capacità amministrativa. La mera disponibilità di finanziamenti non garantisce infatti automaticamente risultati positivi in termini di crescita economica.

In questa prospettiva, la composizione del PNRR evidenzia una tensione strutturale tra due esigenze potenzialmente conflittuali: da un lato, massimizzare la rapidità di spesa per rispettare le scadenze europee; dall'altro, selezionare investimenti con il maggiore impatto economico di lungo periodo. La difficoltà di conciliare questi obiettivi rappresenta uno dei principali fattori di incertezza circa la reale efficacia macroeconomica del Piano.

Il vero banco di prova del PNRR non coincide necessariamente con l'andamento del PIL nel periodo di attuazione, ma con la capacità di innalzare in maniera permanente il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana. Per crescita potenziale si intende il livello di sviluppo che un sistema economico può sostenere stabilmente nel lungo periodo, utilizzando pienamente i fattori produttivi disponibili senza generare squilibri inflazionistici.

Nel caso italiano, il tema assume particolare rilevanza poiché il Paese convive da decenni con un problema strutturale di bassa produttività. Le analisi dell'ISTAT e dell'OCSE mostrano come l'Italia abbia registrato, soprattutto a partire dagli anni Duemila, una crescita significativamente inferiore rispetto alle principali economie europee, con una persistente difficoltà nel tradurre innovazione tecnologica e investimenti in aumenti stabili della produttività¹²⁶.

Una delle cause principali di questa stagnazione riguarda la dinamica della produttività totale dei fattori (TFP), ossia quella componente della crescita economica che non dipende semplicemente dall'aumento di capitale e lavoro, ma dalla capacità di utilizzarli in maniera più efficiente. In termini concreti, ciò

¹²⁶ OECD, *OECD Economic Surveys: Italy*, Paris, OECD Publishing, ultima edizione

significa migliorare organizzazione produttiva, qualità delle istituzioni, digitalizzazione e capitale umano.

Il PNRR cerca di intervenire proprio su questi elementi attraverso investimenti orientati all'innovazione, alla transizione digitale e alla formazione. Le missioni dedicate alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, al rafforzamento delle competenze, alla ricerca scientifica e alla modernizzazione del sistema educativo rispondono all'obiettivo di creare condizioni più favorevoli alla crescita di lungo periodo¹²⁷.

Tuttavia, il rapporto tra investimento pubblico e aumento della produttività non è automatico. L'efficacia degli interventi dipende dalla capacità di generare trasformazioni organizzative reali. La semplice introduzione di tecnologie digitali, ad esempio, non garantisce automaticamente maggiore efficienza se non accompagnata da una revisione dei processi decisionali e amministrativi.

Questo aspetto risulta particolarmente evidente nel caso della pubblica amministrazione. Una parte consistente del successo del Piano dipende dalla possibilità di trasformare la digitalizzazione da mera informatizzazione burocratica a reale semplificazione organizzativa. In assenza di tale passaggio, il rischio è che le inefficienze analogiche vengano semplicemente replicate in formato digitale, limitando fortemente l'effetto delle riforme sulla produttività complessiva del sistema economico.

Se la crescita potenziale rappresenta il principale obiettivo strategico del PNRR, la sua concreta realizzazione dipende inevitabilmente dalle condizioni economiche e istituzionali entro cui il Piano viene implementato. A questo proposito, una delle principali criticità emerse nel corso dell'attuazione riguarda la presenza di numerosi vincoli dal lato dell'offerta, che hanno progressivamente ridimensionato le aspettative iniziali relative all'impatto macroeconomico del programma.

¹²⁷ ISTAT, *Rapporto Annuale 2021*, cit.; OCPI, *PNRR e crescita potenziale*

Le simulazioni econometriche elaborate nella fase di predisposizione del Piano si fondavano infatti su alcune ipotesi particolarmente favorevoli: disponibilità di capacità produttiva inutilizzata, stabilità dei prezzi delle materie prime, assenza di shock esterni significativi e piena capacità amministrativa delle istituzioni pubbliche. Tuttavia, il contesto macroeconomico internazionale entro cui il PNRR ha preso forma si è rapidamente modificato, alterando profondamente le condizioni inizialmente previste.

La ripresa post-pandemica, combinata con le conseguenze economiche della guerra in Ucraina e della crisi energetica europea, ha generato un forte incremento dei prezzi delle materie prime e dei costi energetici, incidendo in maniera significativa sui settori maggiormente coinvolti dagli investimenti del Piano, in particolare edilizia, infrastrutture e opere pubbliche¹²⁸. Tale fenomeno ha prodotto un effetto inflattivo particolarmente rilevante nel comparto delle costruzioni, alterando i quadri economici originariamente definiti nei progetti approvati.

L'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, dei costi di trasporto e dell'energia ha infatti ridotto il valore reale delle risorse stanziato, generando un progressivo disallineamento tra gli importi programmati e i costi effettivi necessari alla realizzazione delle opere. In termini sostanziali, ciò significa che una medesima dotazione finanziaria risulta oggi in grado di finanziare un volume di investimenti inferiore rispetto a quanto previsto nella fase iniziale del Piano.

Le conseguenze macroeconomiche di questo fenomeno sono molteplici. In primo luogo, si riduce la capacità del PNRR di produrre effetti reali sulla crescita infrastrutturale del Paese, poiché parte dello stimolo finanziario viene assorbito dall'incremento dei prezzi anziché tradursi in nuova capacità produttiva. In secondo luogo, aumenta il rischio di ritardi esecutivi e di revisione progettuale, poiché numerosi enti attuatori si trovano costretti a rimodulare interventi inizialmente programmati sulla base di prezzi divenuti rapidamente obsoleti.

¹²⁸ Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), *Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (ISEM 2025)*, Roma

A ciò si aggiunge una criticità strettamente collegata alla struttura del mercato degli appalti pubblici. In diversi casi, soprattutto a livello territoriale, le amministrazioni hanno registrato difficoltà crescenti nell'assegnazione dei lavori, dovute alla scarsa convenienza economica delle gare pubbliche rispetto all'aumento dei costi di mercato. Tale dinamica ha alimentato il rischio di gare deserte, fenomeno che tende a rallentare ulteriormente i tempi di attuazione degli investimenti e ad aumentare l'incertezza circa il rispetto delle scadenze previste dal cronoprogramma europeo¹²⁹.

Un ulteriore elemento problematico riguarda la disponibilità di lavoro qualificato. L'attuazione simultanea di numerosi investimenti infrastrutturali, sia pubblici sia privati, ha determinato una forte crescita della domanda di competenze specialistiche nei settori dell'ingegneria, dell'edilizia e della progettazione tecnica. Tuttavia, il mercato del lavoro italiano presenta da tempo una significativa carenza di figure professionali altamente specializzate.

Questo squilibrio ha generato tensioni salariali e crescenti difficoltà nel reperimento di personale qualificato, producendo un effetto di crowding-out nei confronti di altri comparti produttivi. In altri termini, la forte concentrazione di investimenti incentivata dal PNRR rischia, in alcuni casi, di sottrarre risorse umane e produttive ad attività economiche ordinarie, limitando così parte dell'impatto espansivo complessivo del Piano.

Tuttavia, i vincoli di offerta non possono essere interpretati esclusivamente come problemi di natura economica. Essi si intrecciano profondamente con la dimensione amministrativa e istituzionale dell'attuazione del PNRR. La capacità di tradurre investimenti programmati in opere effettivamente realizzate dipende infatti dall'efficienza delle amministrazioni pubbliche responsabili della progettazione, della gestione delle gare e del monitoraggio finanziario.

¹²⁹ Camera dei deputati, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): stato di attuazione e governance*

Sebbene il tema della capacità amministrativa sia già stato approfondito nelle sezioni precedenti, occorre sottolineare come esso assuma anche una chiara rilevanza macroeconomica. Ritardi procedurali, difficoltà nella progettazione e inefficienze amministrative non rappresentano soltanto problemi organizzativi, ma si traducono direttamente in minore crescita economica, riducendo il moltiplicatore effettivo degli investimenti pubblici.

Le relazioni sullo stato di attuazione del PNRR evidenziano infatti una certa distanza tra avanzamento normativo e avanzamento finanziario reale. In numerosi casi, il rispetto formale delle *milestones* legislative non si è tradotto automaticamente in pagamenti effettivi e cantierizzazione concreta degli interventi¹³⁰. Questo scarto evidenzia come il successo del Piano dipenda non soltanto dall'approvazione delle riforme, ma dalla concreta capacità amministrativa di trasformarle in risultati economici tangibili.

In questa prospettiva, emerge una delle principali tensioni interne al PNRR: il Piano richiede un livello elevato di capacità amministrativa proprio in un contesto nazionale storicamente caratterizzato da fragilità organizzative e profonde disomogeneità territoriali. Ne deriva un rischio significativo di attuazione asimmetrica, nel quale territori dotati di maggiore capacità istituzionale risultano maggiormente in grado di beneficiare delle opportunità offerte dagli investimenti disponibili.

Le difficoltà emerse durante la fase attuativa hanno progressivamente reso necessario un processo di revisione del Piano, finalizzato ad adattare obiettivi, tempistiche e strumenti di intervento alle mutate condizioni economiche e istituzionali. Tale revisione, formalizzata tra il 2023 e il 2024 in accordo con la Commissione Europea, rappresenta uno degli elementi più significativi dell'evoluzione del PNRR italiano.

L'intervento normativo più rilevante in questa direzione è stato rappresentato dal decreto-legge n. 19 del 2024, successivamente convertito nella legge n. 56/2024,

¹³⁰ MUR, *Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (ISEM 2025)*

che ha introdotto modifiche sostanziali alla governance e all'organizzazione del Piano. Tra le principali innovazioni emerge l'integrazione del capitolo REPowerEU, volto a rafforzare gli investimenti nel settore energetico e ad accelerare la transizione verso fonti maggiormente sostenibili, in risposta alle tensioni geopolitiche e all'aumento dei costi energetici successivi al conflitto russo-ucraino¹³¹.

Parallelamente, il legislatore ha rafforzato i meccanismi di coordinamento centrale e i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali inadempienti o in ritardo. La crescente centralizzazione della governance del Piano risponde alla necessità di garantire il rispetto delle stringenti scadenze europee, riducendo il rischio di perdita delle risorse finanziarie.

Tuttavia, tale evoluzione pone interrogativi rilevanti sul piano della sostenibilità istituzionale. L'utilizzo di procedure straordinarie, commissariamenti e poteri derogatori può certamente favorire il raggiungimento degli obiettivi nel breve periodo, ma rischia al tempo stesso di indebolire il processo di consolidamento della capacità ordinaria della pubblica amministrazione.

In altri termini, il rischio è che il PNRR venga gestito attraverso un sistema parallelo di governance emergenziale, fondato su eccezioni procedurali e strumenti straordinari difficilmente replicabili nel lungo periodo. Qualora il raggiungimento degli obiettivi dipendesse esclusivamente da tali meccanismi, il completamento del Piano potrebbe lasciare irrisolte molte delle debolezze strutturali che esso mirava originariamente a correggere.

La questione assume particolare rilevanza se osservata in relazione alla sostenibilità macroeconomica degli effetti del Piano oltre il 2026. Il successo del PNRR non dipende infatti esclusivamente dalla capacità di spendere integralmente le risorse disponibili, ma dalla possibilità di generare benefici economici permanenti in termini di produttività, innovazione e competitività.

¹³¹ Camera dei deputati, *Dossier sul decreto-legge n. 19/2024 e revisione del PNRR*, Roma, 2024

Storicamente, numerosi programmi straordinari di investimento pubblico hanno mostrato effetti positivi nel breve periodo, senza tuttavia riuscire a trasformarsi in processi di crescita duratura. La letteratura economica evidenzia come investimenti non accompagnati da riforme istituzionali profonde tendano frequentemente a produrre benefici temporanei, destinati a ridursi progressivamente una volta esaurito lo stimolo finanziario iniziale¹³².

In questa prospettiva, il nodo centrale riguarda la capacità del PNRR di lasciare un'eredità strutturale stabile. La modernizzazione della pubblica amministrazione, il miglioramento del capitale umano, la semplificazione normativa e la digitalizzazione dei processi amministrativi rappresentano probabilmente le condizioni più importanti affinché gli investimenti producano effetti permanenti sul sistema economico nazionale¹³³.

L'analisi dell'impatto macroeconomico del PNRR evidenzia un quadro complesso, nel quale convivono significative opportunità di trasformazione e persistenti elementi di fragilità. Il Piano introduce indubbiamente meccanismi innovativi rispetto alle tradizionali politiche pubbliche italiane: governance maggiormente centralizzata, condizionalità europee stringenti, monitoraggio basato su obiettivi misurabili e una dotazione finanziaria straordinaria senza precedenti nella storia recente del Paese¹³⁴.

Sotto questo profilo, il PNRR rappresenta una chiara discontinuità rispetto alle precedenti politiche di investimento pubblico, spesso caratterizzate da tempi lunghi di attuazione, scarsa accountability e limitata capacità di coordinamento tra livelli istituzionali differenti. L'introduzione di *milestones* e *targets*, unita alla pressione esercitata dalla Commissione Europea, ha imposto al sistema amministrativo italiano una maggiore attenzione ai risultati e alla tempistica degli interventi.

¹³² Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, Working Paper, 2004; OECD, *OECD Economic Surveys: Italy*

¹³³ OECD, *OECD Economic Surveys: Italy*, Paris, OECD Publishing, ultima edizione

¹³⁴ Camera dei deputati, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): stato di attuazione e governance*, Documentazione parlamentare, XIX legislatura

Tuttavia, tale innovazione istituzionale non sembra sufficiente, almeno allo stato attuale, a superare automaticamente alcune debolezze strutturali storicamente radicate. La persistenza di vincoli amministrativi, la frammentazione territoriale delle competenze, la scarsità di personale tecnico qualificato e le difficoltà nella gestione dei processi di investimento continuano infatti a rappresentare ostacoli significativi alla piena realizzazione degli obiettivi del Piano¹³⁵.

Da un punto di vista macroeconomico, il rischio principale consiste nella possibilità che gli effetti del PNRR risultino inferiori rispetto alle aspettative iniziali, trasformandosi prevalentemente in uno stimolo temporaneo della domanda piuttosto che in una reale accelerazione della crescita potenziale. Le tensioni inflazionistiche, i colli di bottiglia dal lato dell'offerta e le difficoltà di attuazione territoriale hanno infatti contribuito a ridimensionare parte dell'ottimismo inizialmente associato al Piano.

Ciò non implica necessariamente il fallimento del PNRR, ma suggerisce la necessità di interpretarne gli effetti con maggiore cautela. La disponibilità di ingenti risorse finanziarie rappresenta certamente una condizione necessaria per sostenere la modernizzazione economica del Paese, ma non sufficiente. La storia economica italiana mostra infatti come l'efficacia delle politiche pubbliche dipenda in larga misura dalla qualità delle istituzioni incaricate di implementarle.

In definitiva, il PNRR sembra collocarsi in una posizione intermedia tra innovazione e continuità. Esso introduce strumenti di governance nuovi e potenzialmente più efficaci, ma continua a confrontarsi con alcune delle medesime fragilità amministrative e territoriali che hanno limitato le precedenti politiche di sviluppo¹³⁶.

¹³⁵ Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, ultima edizione disponibile; MUR, *Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (ISEM 2025)*

¹³⁶ Sergio Cesaratto, *Potenzialità e limiti del PNRR nel breve periodo*, in *Economia e Politica*, 2025

La vera sfida non appare quindi rappresentata esclusivamente dal rispetto formale delle scadenze europee, bensì dalla capacità di utilizzare questa occasione straordinaria per rafforzare in maniera permanente le capacità amministrative e produttive del Paese. Solo in tal modo il PNRR potrà trasformarsi da programma emergenziale di investimento pubblico a reale leva di crescita economica di lungo periodo, riducendo le storiche vulnerabilità del sistema italiano e creando condizioni più favorevoli per la coesione economica e sociale.

Tale questione risulta particolarmente rilevante se osservata in prospettiva comparata. Comprendere se le criticità emerse rappresentino peculiarità del caso italiano oppure problemi comuni ad altri Stati europei coinvolti nel programma Next Generation EU costituisce infatti un passaggio fondamentale per valutare la reale efficacia delle strategie di governance adottate. In questo senso, il confronto con il modello spagnolo, oggetto del capitolo successivo, consentirà di verificare se differenti assetti organizzativi abbiano prodotto risultati maggiormente coerenti con gli obiettivi di trasformazione economica e amministrativa perseguiti dal Piano¹³⁷.

CAPITOLO IV

CRITICITÀ IN SPAGNA NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR

4.1 La situazione economica della Spagna alla vigilia della pandemia e l'impatto del Covid-19: verso il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*

Per comprendere le ragioni che hanno portato la Spagna a diventare uno dei principali beneficiari del programma europeo *Next Generation EU* e, conseguentemente, del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR), è necessario analizzare la situazione economica del Paese alla vigilia della

¹³⁷ Commissione Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard*; OECD, *Economic Surveys: Spain*, Paris, OECD Publishing

pandemia di Covid-19. La crisi sanitaria del 2020 non rappresentò infatti un evento isolato o completamente esogeno rispetto alla traiettoria economica spagnola, bensì si inserì in un contesto caratterizzato da una ripresa ancora imperfetta rispetto alla crisi finanziaria del 2008 e da continue vulnerabilità strutturali. Sebbene nei cinque anni precedenti al Covid-19 la Spagna avesse registrato tassi di crescita economica superiori alla media europea, permangono numerosi elementi di fragilità, tra cui un'elevata disoccupazione strutturale, un forte dualismo del mercato del lavoro, una bassa crescita della produttività e una significativa dipendenza da settori economici ad alta esposizione ciclica, come il turismo e i servizi legati alla mobilità internazionale.¹³⁸

Per comprendere il quadro economico pre-pandemico bisogna iniziare dalla crisi finanziaria del 2008, che segnò profondamente la struttura economica spagnola e le sue prospettive di sviluppo nel lungo periodo. Nei decenni precedenti, e in particolare tra gli anni Ottanta e il 2007, la Spagna aveva attraversato una fase di crescita sostenuta, favorita dall'ingresso nella Comunità Europea nel 1986, dalla progressiva modernizzazione infrastrutturale e dall'adozione dell'euro. In questo periodo il Paese registrò un forte incremento del prodotto interno lordo, accompagnato da un'espansione degli investimenti e da un significativo aumento dell'occupazione. L'integrazione europea e l'accesso ai fondi comunitari contribuirono alla modernizzazione economica, mentre il miglioramento delle condizioni di accesso al credito favorì un'intensa espansione della domanda interna. Tuttavia, il modello di crescita che si è consolidato soprattutto a partire dalla fine degli anni Novanta si differenziò progressivamente per una crescente dipendenza dal settore immobiliare e dal debito privato. L'ingresso nell'unione monetaria comportò una riduzione dei tassi di interesse che facilitò l'espansione del credito, incentivando investimenti nel settore edilizio e nel mercato immobiliare. Vennero ampliate, considerevolmente, dalle istituzioni finanziarie la concessione di mutui e prestiti, spesso in un contesto di debole regolazione del rischio e forte rivalutazione degli immobili. Tra il 1999 e il 2007, la crescita degli investimenti superò frequentemente la capacità di risparmio interno, generando una crescente

¹³⁸ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

dipendenza da capitali esteri. Nel 2007 il fabbisogno di finanziamento della Spagna raggiunse livelli particolarmente elevati, pari a circa il 9,4% del PIL, evidenziando una vulnerabilità crescente dell'economia nazionale rispetto agli shock finanziari internazionali. Lo scoppio della crisi finanziaria globale nel 2008 evidenziò la fragilità di questo modello di sviluppo. Il collasso del mercato immobiliare determinò una drastica riduzione degli investimenti, il deterioramento del sistema bancario e una rapida crescita della disoccupazione. La crisi colpì in modo particolarmente intenso il settore delle costruzioni, che aveva rappresentato uno dei principali motori della crescita economica negli anni precedenti, provocando una forte distruzione di posti di lavoro. La Spagna sperimentò una recessione particolarmente severa, aggravata dalla fragilità di un mercato del lavoro fortemente segmentato e caratterizzato da un ampio ricorso ai contratti temporanei.¹³⁹

Il peggioramento degli indicatori occupazionali fu particolarmente significativo. La perdita di posti di lavoro si concentrò soprattutto tra giovani, lavoratori temporanei e personale impiegato nei settori a minore specializzazione. Il tasso di disoccupazione aumentò rapidamente, raggiungendo livelli tra i più elevati dell'Unione europea e contribuendo a una forte contrazione della domanda interna. Contestualmente, il peggioramento delle finanze pubbliche e l'aumento del debito imposero un periodo di consolidamento fiscale che, pur finalizzata alla stabilizzazione macroeconomica, contribuì a rallentare la velocità della ripresa economica. Nonostante tali difficoltà, a partire dal 2014 la Spagna avviò un progressivo percorso di recupero. Dopo anni di stagnazione e recessione, il prodotto interno lordo tornò a crescere in maniera relativamente sostenuta, registrando risultati superiori alla media dell'Eurozona in diversi anni del quinquennio successivo. La ripresa fu favorita da una combinazione di fattori: miglioramento delle condizioni finanziarie internazionali, politica monetaria espansiva della Banca Centrale Europea, aumento delle esportazioni e rafforzamento dei consumi interni.

¹³⁹ Fernández Navarrete, Donato (2016). *La crisis económica española: Una gran operación especulativa con graves consecuencias. Estudios Internacionales* (Santiago), 48(183)

Inoltre, la riduzione del prezzo del petrolio e il miglioramento del contesto europeo contribuirono a rafforzare la competitività dell'economia spagnola.¹⁴⁰

Tuttavia, la crescita registrata negli anni immediatamente precedenti alla pandemia non eliminò completamente le debolezze strutturali del sistema economico nazionale. Sebbene il tasso di disoccupazione fosse diminuito rispetto ai livelli raggiunti nel pieno della crisi finanziaria, esso continuava a rimanere elevato nel confronto europeo, in particolare per quanto riguarda l'occupazione giovanile. Inoltre, una quota significativa dei nuovi posti di lavoro creati si caratterizzava per bassi salari, forte precarietà e contratti a tempo determinato, evidenziando il permanere di un forte dualismo occupazionale.¹⁴¹

Un'altra criticità strutturale dell'economia spagnola riguardava la produttività. Nonostante il miglioramento dei principali indicatori macroeconomici tra il 2014 e il 2019, il sistema economico continuava a mostrare una crescita della produttività relativamente debole rispetto ad altre economie europee, elemento che limitava il potenziale di sviluppo nel medio e lungo periodo. Il Banco de España sottolineava come la ripresa successiva alla crisi del 2008 si fosse concentrata prevalentemente sulla creazione quantitativa di occupazione, senza però produrre una trasformazione sufficientemente profonda della struttura produttiva nazionale. Persistettero infatti limiti legati alla limitata capacità innovativa di molte imprese, alla modesta dimensione media aziendale e alla limitata diffusione di investimenti tecnologici avanzati.¹⁴²

Un elemento particolarmente rilevante era inoltre rappresentato dalla struttura del tessuto produttivo spagnolo, caratterizzato da un peso molto elevato delle piccole e medie imprese. Se da un lato questa configurazione avesse garantito flessibilità e capacità di adattamento in alcuni comparti economici, dall'altro avrebbe esposto il

¹⁴⁰ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

¹⁴¹ Ruesga, Santos M., e Ana I. Viñas (2021). *Desempleo y ERTes: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19*. ECONOMÍAUnam, vol. 18, n. 52, gennaio–aprile 2021

¹⁴² Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

sistema produttivo a una maggiore vulnerabilità nei confronti degli shock improvvisi. Le imprese di minori dimensioni risultavano infatti generalmente meno capitalizzate, con una capacità più limitata di accesso al credito e minori margini finanziari per sostenere lunghi periodi di inattività o contrazione della domanda. Tale elemento si sarebbe rivelato particolarmente significativo durante la pandemia, quando molte attività economiche si trovarono improvvisamente prive di liquidità.

A questo si aggiungeva una forte dipendenza dal settore dei servizi e, in particolare, dal turismo. Prima dello scoppio della pandemia, la Spagna rappresentava una delle principali destinazioni turistiche internazionali, con un comparto turistico che contribuiva in maniera significativa sia al prodotto interno lordo sia ai livelli occupazionali. Secondo il Banco de España, le esportazioni turistiche rappresentavano circa il 6% del PIL nazionale, una quota superiore rispetto a quella osservabile in altre grandi economie europee come Francia o Italia.¹⁴³ Se in condizioni ordinarie questa specializzazione produttiva aveva rappresentato un importante vantaggio competitivo, in presenza di restrizioni alla mobilità e limitazioni dei flussi internazionali essa si trasformò rapidamente in un fattore di vulnerabilità sistemica.

Anche il mercato del lavoro continuava a rappresentare una delle principali debolezze dell'economia spagnola alla vigilia del Covid-19. La Spagna manteneva uno dei tassi di disoccupazione più elevati dell'Unione europea, accompagnato da una forte segmentazione tra lavoratori stabilmente occupati e lavoratori temporanei. L'elevata diffusione dei contratti a termine e delle occupazioni stagionali rendeva ampie fasce della popolazione attiva particolarmente esposte alle oscillazioni economiche. Giovani e donne risultavano tra le categorie maggiormente vulnerabili, con difficoltà persistenti di inserimento stabile nel mercato del lavoro e livelli di precarietà superiori rispetto alla media europea.¹⁴⁴

¹⁴³ Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021

¹⁴⁴ Ruesga, Santos M., e Ana I. Viñas (2021). *Desempleo y ERTEs: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19*. **ECONOMÍAunam**, vol. 18, n. 52, gennaio–aprile 2021

La crescita economica degli anni immediatamente precedenti alla pandemia risultava pertanto in parte contraddittoria. Da un lato, la Spagna appariva come una delle economie più dinamiche dell'Eurozona, con una crescita del PIL relativamente sostenuta e un progressivo recupero occupazionale; dall'altro, permanevano squilibri significativi che lasciavano il Paese particolarmente esposto in caso di shock esterni. La dipendenza dal turismo, la forte presenza di lavoro temporaneo, la limitata crescita della produttività e la frammentazione del sistema imprenditoriale costituivano elementi di fragilità che il Covid-19 avrebbe rapidamente amplificato.¹⁴⁵

Fu in questo contesto che, all'inizio del 2020, la pandemia di Covid-19 iniziò a diffondersi in Europa, trasformandosi rapidamente da emergenza sanitaria a crisi economica globale. Le misure di contenimento introdotte per limitare il contagio, quali lockdown, limitazioni agli spostamenti, sospensione delle attività economiche non essenziali e restrizioni ai viaggi internazionali, produssero effetti immediati sulla capacità produttiva dei Paesi europei e sulla domanda interna e internazionale. Nel caso spagnolo, le conseguenze furono particolarmente severe proprio in ragione delle caratteristiche strutturali del sistema economico nazionale.

Dal punto di vista economico, il Covid-19 rappresentò una crisi profondamente diversa rispetto alle recessioni tradizionali. Secondo l'analisi proposta da Torres e Fernández, la pandemia combinò simultaneamente uno shock di offerta e uno shock di domanda. Da un lato, le restrizioni sanitarie limitarono direttamente la produzione attraverso la chiusura delle attività economiche, l'interruzione delle catene di approvvigionamento e le limitazioni alla mobilità della forza lavoro; dall'altro, l'incertezza economica e la perdita di reddito determinarono una forte riduzione dei consumi, degli investimenti e del commercio internazionale.¹⁴⁶ La crisi pandemica quindi colpì simultaneamente capacità produttiva e domanda aggregata, rendendo particolarmente complessa la risposta di politica economica.

¹⁴⁵ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

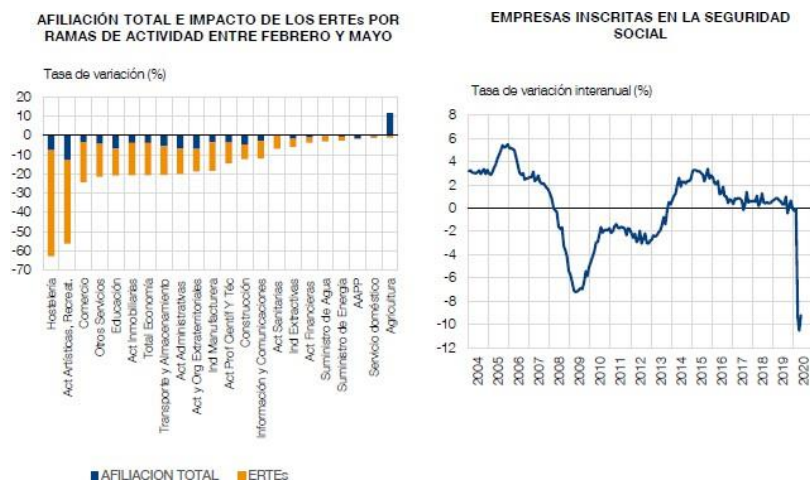
¹⁴⁶ Torres, Raymond, e María Jesús Fernández (2020). *La política económica española y el COVID-19. Cuadernos de Información Económica*, n. 275, marzo/abril 2020. Funcas.

Le conseguenze economiche furono immediate. Già nel primo trimestre del 2020 il PIL spagnolo iniziò a registrare una significativa contrazione; tuttavia, fu soprattutto nel secondo trimestre che l'attività economica subì un crollo senza precedenti. Secondo il Banco de España, la diminuzione del prodotto interno lordo nel 2020 raggiunse complessivamente l'11%, una delle peggiori performance registrate tra le economie avanzate.¹⁴⁷ La velocità e l'intensità della contrazione risultarono superiori persino rispetto alla crisi finanziaria del 2008, come evidenziato dal grafico comparativo dell'andamento del PIL nelle diverse recessioni storiche riportato nel rapporto del Banco de España (*Figura 18*).

La caduta del PIL non fu soltanto molto ampia, ma anche concentrata in un arco temporale estremamente breve. Secondo Arce, nel primo trimestre del 2020 il PIL spagnolo diminuì del 5,3% rispetto al trimestre precedente, mentre nel secondo trimestre la contrazione raggiunse il 17,9%, riflettendo l'impatto delle misure di confinamento e della sospensione di molte attività produttive. La ripresa del terzo trimestre, pari al 16,4% su base trimestrale, non fu sufficiente a compensare la perdita accumulata nella prima metà dell'anno, tanto che alla fine del 2020 il livello di attività economica risultava ancora inferiore di circa il 9,1% rispetto all'anno precedente. Il grafico mostra come la contrazione del 2020 sia stata più rapida e intensa rispetto alle recessioni precedenti, inclusa quella iniziata nel 2008.

Figura 18: Evoluzione del PIL spagnolo nelle principali recessioni

¹⁴⁷ Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021



Fonte: Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

L'impatto della pandemia fu particolarmente forte nei settori ad alta interazione sociale. Le restrizioni alla mobilità, la chiusura temporanea di esercizi commerciali e le limitazioni ai viaggi internazionali colpirono soprattutto turismo, ristorazione, commercio, trasporti e attività ricreative. Torres e Fernández sottolineano come il turismo estero fosse destinato a rappresentare uno dei principali canali di trasmissione della crisi, poiché il blocco dei flussi internazionali avrebbe sottratto una quota rilevante di domanda all'economia spagnola. Tale effetto fu aggravato dal fatto che il turismo non incideva soltanto sulle imprese direttamente coinvolte nell'accoglienza, ma anche su una rete più ampia di attività connesse, tra cui trasporti, commercio, cultura e servizi locali.¹⁴⁸

La pandemia ebbe inoltre conseguenze immediate sul mercato del lavoro. Tuttavia, rispetto alla crisi del 2008, il principale meccanismo di aggiustamento non fu inizialmente il licenziamento diretto, ma il ricorso massiccio agli *Expedientes de Regulación Temporal de Empleo* (ERTE). Questi strumenti, già presenti nell'ordinamento spagnolo, consentivano alle imprese di sospendere temporaneamente i contratti o ridurre l'orario di lavoro, mantenendo però il

¹⁴⁸ Torres, Raymond, e María Jesús Fernández (2020). *La política económica española y el COVID-19*. Cuadernos de Información Económica, n. 275, marzo/abril 2020. Funcas.

rapporto occupazionale con i dipendenti. In questo modo, gli ERTE contribuirono a contenere l'aumento immediato della disoccupazione e a preservare il legame tra lavoratori e imprese durante la fase più acuta della crisi.¹⁴⁹

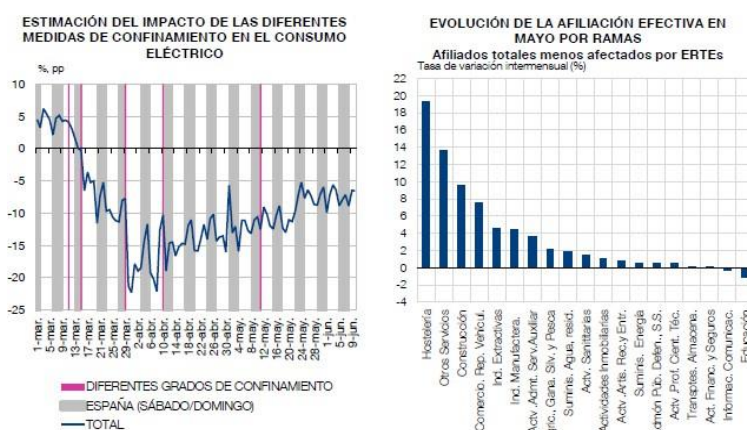
Nel momento di massimo utilizzo, nell'aprile 2020, circa 3,5 milioni di lavoratori risultavano coinvolti in schemi di sospensione temporanea dell'attività lavorativa. Alla fine di gennaio 2021 il numero si era ridotto a circa 739.000 lavoratori, pari al 3,9% degli occupati, ma rimaneva comunque significativo. Nonostante l'effetto di contenimento prodotto dagli ERTE, il tasso di disoccupazione raggiunse il 16,1% nel quarto trimestre del 2020, con un aumento di 2,3 punti percentuali rispetto alla fine del 2019.

L'impatto occupazionale fu però molto diseguale. I settori più colpiti furono quelli caratterizzati da maggiore presenza di lavoro temporaneo, stagionale e a basso salario. Il Banco de España evidenzia che, nel gennaio 2021, le affiliazioni "reali" alla Seguridad Social, cioè depurate dall'effetto degli ERTE, risultavano diminuite del 38,1% nel settore dell'ospitalità, mentre nell'industria manifatturiera la contrazione era pari al 4,4%. Questo dato conferma la natura fortemente asimmetrica della crisi pandemica: non tutti i comparti produttivi subirono lo stesso impatto, e non tutti i lavoratori furono esposti allo stesso livello di rischio.¹⁵⁰

Figura 19: Affiliazione alla Seguridad Social e impatto degli ERTE per ramo di attività

¹⁴⁹ Ruesga, Santos M., e Ana I. Viñas (2021). *Desempleo y ERTEs: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19*. ECONOMÍAUnam, vol. 18, n. 52, gennaio–aprile 2021

¹⁵⁰ Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021



Fonte: Hernández de Cos, Pablo. Los principales retos de la economía española tras el Covid-19. Banco de España, 23 giugno 2020

La figura evidenzia come l'impatto occupazionale della pandemia sia stato particolarmente concentrato in hostelería, comercio, attività artistiche e ricreative.

La crisi aggravò inoltre le disuguaglianze sociali già presenti. Poiché i settori più colpiti impiegavano una quota elevata di giovani, lavoratori temporanei e personale con bassi salari, la pandemia aumentò il rischio di esclusione economica per categorie già fragili prima del 2020.³¹ Ruesga e Viñas osservano che gli ERTE riuscirono a sostenere l'occupazione e il reddito delle famiglie, contribuendo indirettamente anche al mantenimento della domanda interna; tuttavia, essi non eliminarono il problema più profondo del mercato del lavoro spagnolo, ossia la distinzione tra lavoratori relativamente protetti e lavoratori esterni o temporanei, più esposti alla perdita dell'impiego.

La risposta di politica economica adottata dal governo spagnolo cercò di limitare gli effetti più immediati della recessione attraverso un insieme articolato di misure fiscali, occupazionali e finanziarie. In una prima fase, l'obiettivo principale consistette nell'evitare che uno shock inizialmente temporaneo producesse danni permanenti sul tessuto produttivo e sul mercato del lavoro. Per tale ragione, gli interventi furono orientati soprattutto al mantenimento della liquidità delle imprese,

alla protezione dei redditi familiari e al contenimento della distruzione occupazionale.¹⁵¹

Uno dei pilastri dell'intervento fu rappresentato proprio dagli ERTE, il cui funzionamento si rivelò particolarmente rilevante nel contesto spagnolo. A differenza di quanto osservato nella crisi del 2008, quando il meccanismo di aggiustamento si tradusse prevalentemente in licenziamenti e distruzione permanente di posti di lavoro, durante la pandemia il ricorso massiccio alla sospensione temporanea dell'attività lavorativa contribuì a preservare il capitale umano e ad agevolare una successiva riattivazione delle imprese. Secondo il Banco de España, il sistema degli ERTE ridusse sensibilmente l'impatto immediato della crisi sulle famiglie, limitando la perdita di reddito e contribuendo a sostenere i livelli di consumo in una fase caratterizzata da forte incertezza economica.¹⁵² Accanto agli interventi sul lavoro, il governo introdusse misure straordinarie di sostegno finanziario alle imprese, in particolare attraverso linee di credito garantite pubblicamente. Lo scopo era evitare che problemi temporanei di liquidità si trasformassero in insolvenze permanenti, soprattutto tra le piccole e medie imprese, maggiormente vulnerabili a interruzioni improvvise della domanda.¹⁵³ Come sottolineato dal Banco de España, una delle principali sfide della politica economica durante la pandemia consisteva proprio nell'evitare che una crisi sanitaria temporanea producesse danni strutturali irreversibili, attraverso chiusure aziendali permanenti e perdita di capacità produttiva.

Parallelamente, anche il contesto europeo giocò un ruolo fondamentale nel limitare la gravità della crisi. La Banca Centrale Europea adottò rapidamente misure straordinarie di politica monetaria, tra cui il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), finalizzato a stabilizzare i mercati finanziari e garantire condizioni di finanziamento favorevoli agli Stati membri. Tali interventi

¹⁵¹ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

¹⁵² Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021

¹⁵³ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

contribuirono a evitare il ripetersi delle tensioni sui mercati del debito sovrano osservate nel decennio precedente, offrendo ai governi nazionali maggiori margini di manovra fiscale. La sospensione temporanea delle regole europee sul deficit e sul debito pubblico consentì inoltre agli Stati membri di adottare politiche espansive senza i vincoli di bilancio che avevano caratterizzato la fase successiva alla crisi finanziaria del 2008.¹⁵⁴

Nonostante tali misure, la pandemia continuò a generare elevati livelli di incertezza economica. Secondo Hernández de Cos, il rischio principale riguardava la possibilità che la crisi producesse conseguenze persistenti sulla capacità produttiva dell'economia spagnola, compromettendo investimenti, occupazione e crescita potenziale anche nel periodo successivo all'emergenza sanitaria. Le imprese maggiormente esposte, in particolare nei settori del turismo, dell'ospitalità e della ristorazione, risultavano infatti vulnerabili a lunghi periodi di inattività, mentre il rallentamento degli investimenti privati rischiava di incidere negativamente sulla produttività nel medio periodo.¹⁵⁵

L'incertezza riguardava anche il mercato del lavoro. Sebbene gli ERTE avessero limitato inizialmente la distruzione occupazionale, permanevano dubbi sulla sostenibilità di tali strumenti nel lungo periodo. Ruesga e Viñas evidenziano come la loro efficacia dipendesse fortemente dalla durata della crisi sanitaria e dalla capacità dell'economia di recuperare rapidamente i livelli di attività precedenti. In un'economia caratterizzata da forte stagionalità e alta presenza di occupazioni temporanee, il rischio era che il venir meno del sostegno pubblico si traducesse in una nuova fase di aumento della disoccupazione e precarizzazione del lavoro.¹⁵⁶

La pandemia contribuì inoltre ad accelerare alcuni cambiamenti strutturali già in corso nell'economia spagnola. La digitalizzazione di imprese e pubbliche

¹⁵⁴ Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021

¹⁵⁵ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

¹⁵⁶ Ruesga, Santos M., e Ana I. Viñas (2021). *Desempleo y ERTEs: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19*. **ECONOMÍA**Aunam, vol. 18, n. 52, gennaio–aprile 2021

amministrazioni acquisì una centralità crescente, favorita dalla diffusione del lavoro da remoto e dalla necessità di mantenere attivi servizi e relazioni economiche durante il confinamento. Tuttavia, il Covid-19 mise in evidenza anche ritardi significativi nell'adozione di tecnologie digitali e nella capacità di innovazione di una parte consistente del sistema produttivo, rafforzando l'idea che la ripresa economica dovesse accompagnarsi a un più ampio processo di trasformazione strutturale.¹⁵⁷

Fu proprio all'interno di questo scenario che maturò il nuovo orientamento della politica economica europea. La profondità della recessione e il rischio di divergenze economiche crescenti tra Stati membri spinsero le istituzioni europee ad adottare una risposta senza precedenti. Nel luglio 2020 il Consiglio europeo approvò il programma *Next Generation EU*, concepito come un piano straordinario di investimenti finanziato mediante emissione di debito comune europeo.¹⁵⁸ Il cuore del programma era rappresentato dal *Recovery and Resilience Facility*, meccanismo volto a sostenere riforme e investimenti in grado di rafforzare crescita economica, resilienza e sostenibilità nel lungo periodo.¹⁵⁹

La Spagna risultò uno dei principali beneficiari di tale iniziativa. La severità dell'impatto economico subito durante la pandemia, unita alle fragilità strutturali già esistenti, contribuì a giustificare l'assegnazione di risorse particolarmente consistenti. In questo quadro, il governo spagnolo iniziò a elaborare il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, concepito non soltanto come strumento emergenziale di rilancio economico, ma come opportunità per affrontare problemi strutturali accumulatisi nel tempo: bassa produttività, precarietà occupazionale, limitata innovazione tecnologica e forte dipendenza da settori vulnerabili agli shock esterni.

¹⁵⁷ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

¹⁵⁸ European Council (2020), Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions, 17–21 July 2020, Brussels, EUCO 10/20

¹⁵⁹ Commissione europea (2021), Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, Official Journal of the European Union, L 57/17, 18 febbraio 2021

Alla luce di quanto esposto, la pandemia di Covid-19 può essere interpretata come un momento di forte discontinuità nella traiettoria economica della Spagna. Se la ripresa successiva al 2008 aveva permesso un recupero parziale della crescita, il 2020 mise chiaramente in evidenza i limiti di un modello economico ancora fortemente dipendente dai servizi, dal turismo e da forme di occupazione precarie. La crisi sanitaria non fece dunque emergere problemi del tutto nuovi, ma amplificò fragilità già esistenti, rendendole politicamente ed economicamente più urgenti. È proprio in questo contesto che si colloca il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, la cui analisi consente di comprendere come la Spagna abbia tentato di trasformare una crisi straordinaria in un'occasione di riforma e modernizzazione economica.

Il passaggio dal sostegno emergenziale alla pianificazione della ripresa segnò quindi un cambiamento importante: non si trattava più soltanto di evitare il collasso dell'attività economica, ma di orientare la ricostruzione verso un modello meno vulnerabile. La crisi aveva mostrato con chiarezza che la Spagna non poteva limitarsi a recuperare i livelli di PIL precedenti al 2020, perché ciò avrebbe significato tornare a una struttura produttiva ancora esposta agli stessi rischi: forte dipendenza dal turismo, precarietà del lavoro, bassa produttività e difficoltà di molte imprese ad adattarsi ai processi di digitalizzazione.¹⁶⁰

In questo senso, il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* nacque dall'intreccio tra due esigenze: da un lato, sostenere la ripresa dopo una recessione storica; dall'altro, utilizzare le risorse europee per intervenire su fragilità precedenti alla pandemia. La scelta di concentrare il piano su transizione ecologica, digitalizzazione, coesione sociale e modernizzazione del sistema produttivo rispondeva proprio alla consapevolezza che la crisi sanitaria aveva reso più evidenti limiti già presenti nell'economia spagnola.¹⁶¹

¹⁶⁰ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

¹⁶¹ Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021

La pandemia agì quindi come un acceleratore. Problemi discussi da anni — disoccupazione strutturale, dualismo occupazionale, debole produttività, insufficiente innovazione tecnologica — divennero improvvisamente centrali nell'agenda politica ed economica.¹⁶² La risposta europea offrì alla Spagna margini finanziari che, nella crisi del 2008, erano mancati o erano stati molto più limitati. Da questo punto di vista, il PNRR spagnolo va letto non solo come una risposta al Covid-19, ma come il tentativo di trasformare una fase di emergenza in un'occasione di riforma del modello di crescita.

Resta tuttavia importante sottolineare che il piano si inseriva in un contesto particolarmente complesso. L'economia spagnola usciva dalla fase più acuta della pandemia con un aumento del debito pubblico, un tessuto imprenditoriale indebolito e un mercato del lavoro ancora segnato da forti disuguaglianze. Per questo motivo, l'efficacia del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* non poteva dipendere soltanto dalla quantità di risorse disponibili, ma anche dalla capacità di indirizzarle verso investimenti realmente produttivi, riforme coerenti e interventi in grado di incidere sulle cause profonde della vulnerabilità economica spagnola.

Alla luce di quanto analizzato, la situazione economica della Spagna prima e durante la pandemia consente di comprendere meglio la centralità assunta dal PNRR nel dibattito nazionale. La crisi del Covid-19 non produsse fragilità completamente nuove, ma rese più visibili e urgenti squilibri già esistenti. La ripresa successiva al 2008 aveva permesso al Paese di tornare a crescere, ma non aveva risolto il problema della precarietà occupazionale, della bassa produttività e dell'eccessiva dipendenza da comparti vulnerabili agli shock esterni. Il 2020 rappresentò quindi un punto di rottura: da quel momento, la ripresa non poteva più essere pensata soltanto come ritorno alla normalità, ma come trasformazione strutturale.¹⁶³

¹⁶² Ruesga, Santos M., e Ana I. Viñas (2021). *Desempleo y ERTes: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19*. ECONOMÍAUnam, vol. 18, n. 52, gennaio–aprile 2021

¹⁶³ Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

4.2 La dimensione finanziaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: i fondi assegnati alla Spagna

La risposta europea alla crisi pandemica offrì alla Spagna un'opportunità finanziaria senza precedenti. In ragione della durezza dell'impatto economico subito nel 2020 e delle fragilità strutturali già presenti nel sistema economico nazionale, il Paese risultò infatti uno dei principali beneficiari del programma Next Generation EU. La dotazione complessiva del programma ammontava a 750 miliardi di euro a prezzi costanti del 2018, successivamente aggiornati a circa 807 miliardi a prezzi correnti, finanziati attraverso un meccanismo innovativo di emissione di debito comune europeo da parte della Commissione europea.¹⁶⁴

All'interno del Next Generation EU, il principale strumento di finanziamento era rappresentato dal Recovery and Resilience Facility (RRF), o Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), al quale veniva destinata la quota più consistente delle risorse disponibili, pari a circa 672,5 miliardi di euro. Il dispositivo si articolava in due componenti principali: i trasferimenti a fondo perduto (grants), destinati a sostenere investimenti e riforme senza generare nuovo debito per gli Stati beneficiari, e i prestiti agevolati (loans), accessibili ai governi nazionali a condizioni finanziarie particolarmente favorevoli rispetto a quelle dei mercati.¹⁶⁵

Nel caso spagnolo, la rilevanza quantitativa delle risorse assegnate risultò immediatamente evidente. Già nelle prime stime elaborate nel 2020 e nel 2021, la Spagna veniva identificata come uno dei maggiori destinatari del programma europeo insieme a Italia e Grecia. La quantificazione iniziale prevedeva per Madrid circa 140 miliardi di euro complessivi tra sovvenzioni e prestiti, di cui circa 69,5 miliardi sotto forma di trasferimenti non rimborsabili e circa 70 miliardi potenzialmente accessibili tramite prestiti. Tale livello di finanziamento rifletteva sia la gravità della recessione subita dal Paese durante la pandemia sia i criteri di ripartizione adottati dall'Unione europea, basati su indicatori quali popolazione,

¹⁶⁴ Feás, Enrique, e Federico Steinberg (2021). *Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo*. Real Instituto Elcano, ARI 25/2021, 24 febbraio 2021

¹⁶⁵ Delgado, Francisco J. (2021). *Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España*. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, n. 50, 2021

livello di reddito pro capite, tasso di disoccupazione e intensità dell'impatto economico del Covid-19.¹⁶⁶

La struttura finanziaria del piano spagnolo si modificò successivamente. Il disegno originario del PRTR prevedeva inizialmente un utilizzo quasi esclusivo delle sovvenzioni europee, mentre il ricorso ai prestiti venne rinviato in una fase successiva. In un primo momento, infatti, il governo spagnolo concentrò l'azione sul dispiegamento delle risorse non rimborsabili, pari a circa 70 miliardi di euro per il periodo 2021–2023, con l'obiettivo di sostenere rapidamente investimenti pubblici e programmi di modernizzazione economica. Solo successivamente, attraverso l'aggiornamento del piano e l'introduzione dell'addendum approvato nel 2023, la Spagna richiese formalmente una parte significativa dei prestiti disponibili, ampliando la capacità finanziaria complessiva del PRTR fino a superare i 160 miliardi di euro.

Dal punto di vista quantitativo, il volume delle risorse attribuite alla Spagna risultava particolarmente elevato anche in rapporto alla dimensione dell'economia nazionale. Secondo le stime elaborate da Funcas, il valore complessivo dei fondi assegnati al Paese corrispondeva a oltre il 6% del PIL spagnolo, collocando Madrid tra i principali beneficiari del Recovery and Resilience Facility in termini relativi.¹⁶⁷ Una quota così consistente di finanziamenti rifletteva la convinzione, condivisa dalle istituzioni europee, che la ripresa economica della Spagna fosse fondamentale non soltanto sul piano nazionale, ma anche per garantire la stabilità macroeconomica dell'intera area euro.

L'allocazione delle risorse europee rispondeva inoltre a precise priorità definite a livello comunitario. L'Unione europea stabilì che i piani nazionali dovessero destinare almeno il 37% delle risorse alla transizione ecologica e almeno il 20% alla trasformazione digitale, con l'obiettivo di promuovere un modello di crescita più sostenibile, resiliente e tecnologicamente avanzato. Anche il piano spagnolo fu

¹⁶⁶ Feás, Enrique, e Federico Steinberg (2021). *Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo*. Real Instituto Elcano, ARI 25/2021, 24 febbraio 2021.

¹⁶⁷ González Simón, Miguel Ángel, Borja Rodríguez Martínez e Gonzalo López Molina (coord.) (2026). *El impacto de los fondos Next Generation en la economía española*. Madrid

costruito attorno a queste direttrici strategiche, prevedendo un'importante concentrazione di investimenti in ambiti quali sostenibilità ambientale, digitalizzazione, innovazione produttiva e modernizzazione delle infrastrutture economiche e sociali.

L'entità dei fondi assegnati rappresentò quindi un elemento centrale della strategia di ripresa spagnola. Per un'economia fortemente colpita dalla pandemia e caratterizzata da margini fiscali limitati a causa dell'elevato debito pubblico accumulato negli anni precedenti, le risorse del Next Generation EU offrirono la possibilità di sostenere investimenti di ampia portata senza aggravare immediatamente i costi di finanziamento nazionali. La rilevanza del PRTR non derivava pertanto soltanto dalla sua funzione anticiclica di sostegno alla ripresa economica, ma anche dalla capacità di mobilitare risorse straordinarie destinate a intervenire su fragilità strutturali di lungo periodo.¹⁶⁸

4.3 Le disuguaglianze territoriali in Spagna e l'impatto asimmetrico della pandemia

Per comprendere pienamente le modalità attraverso cui il Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia è stato pensato e successivamente implementato in Spagna, risulta necessario considerare un elemento strutturale che caratterizza storicamente il sistema economico e politico del Paese ovvero la forte eterogeneità territoriale. La Spagna presenta infatti un contesto profondamente differenziato sul piano economico, sociale e demografico, nel quale le Comunità Autonome mostrano livelli molto diversi di sviluppo, capacità produttiva, occupazione e resilienza economica. La pandemia di Covid-19 non fece che accentuare tali differenze, colpendo territori differenti in maniera profondamente asimmetrica e contribuendo ad amplificare squilibri già esistenti prima del 2020. In questo senso, il Covid-19 rappresentò non soltanto una crisi sanitaria nazionale, ma anche un fenomeno territorialmente differenziato, i cui effetti economici e sociali variarono

¹⁶⁸ Delgado, Francisco J. (2021). *Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, n. 50, 2021

significativamente a seconda della struttura produttiva, della capacità amministrativa e della vulnerabilità socioeconomica delle singole regioni.

La rilevanza della dimensione territoriale in Spagna deriva anzitutto dalla particolare configurazione istituzionale del Paese. A partire dalla transizione democratica e dall'approvazione della Costituzione del 1978, la Spagna ha progressivamente sviluppato un modello fortemente decentralizzato, organizzato attorno alle diciassette Comunità Autonome e alle due città autonome di Ceuta e Melilla. Tale sistema attribuisce ampie competenze amministrative e decisionali ai governi regionali, specialmente in settori fondamentali come sanità, istruzione, politiche sociali e parte della programmazione economica. Se da un lato questo modello ha favorito una maggiore adattabilità delle politiche pubbliche alle specificità territoriali, dall'altro ha contribuito alla sedimentazione di differenze significative nei livelli di benessere sociale, nella capacità amministrativa e nella qualità delle politiche pubbliche implementate a livello regionale.

Già prima della pandemia, il quadro territoriale spagnolo risultava caratterizzato da profonde disparità economiche. Alcune regioni, come Madrid, Catalogna, Paesi Baschi e Navarra, mostravano livelli di reddito pro capite significativamente superiori alla media nazionale, una struttura produttiva maggiormente diversificata e un tessuto imprenditoriale relativamente più competitivo. Questi territori beneficiavano inoltre di una maggiore concentrazione di capitale umano qualificato, di investimenti tecnologici più consistenti e di migliori infrastrutture economiche. Al contrario, regioni come Andalusia, Estremadura, Castilla-La Mancha e parte della Spagna meridionale continuavano a registrare tassi di disoccupazione elevati, maggiore dipendenza da attività economiche a bassa produttività e livelli più marcati di vulnerabilità sociale.

Le differenze territoriali non riguardavano esclusivamente il reddito o la crescita economica, ma si estendevano anche alla qualità della coesione sociale e alla capacità delle amministrazioni regionali di rispondere alle situazioni di vulnerabilità. L'analisi condotta da García Luque, Hernández Pedreño e Manzanera-Román evidenzia come, già a seguito della crisi economica del 2008, la Spagna avesse assistito a un ampliamento della distanza territoriale nei livelli di

rischio sociale, con un aumento delle differenze tra autonomie relativamente alla povertà, all'occupazione, all'accesso ai servizi e alla protezione sociale. La crisi finanziaria aveva aggravato disparità già presenti, mostrando come la risposta istituzionale regionale risultasse fortemente disomogenea in termini di spesa sociale, programmi di welfare e capacità di intervento pubblico.¹⁶⁹

Le differenze regionali si riflettevano anche nella struttura economica dei territori. Madrid e Catalogna si caratterizzavano per essere economie maggiormente orientate verso servizi avanzati, finanza, industria innovativa e commercio internazionale, mentre altre aree risultavano fortemente dipendenti da comparti più esposti agli shock esterni, come turismo, agricoltura o occupazioni stagionali. In particolare, le regioni insulari come Baleari e Canarie mostravano una dipendenza eccezionalmente elevata dal settore turistico, elemento che in condizioni normali rappresentava un vantaggio competitivo ma che durante la pandemia si trasformò rapidamente in un fattore di estrema vulnerabilità economica.¹⁷⁰

Fu proprio questa forte eterogeneità strutturale a determinare un impatto profondamente asimmetrico della pandemia sul territorio spagnolo. Contrariamente all'idea di una crisi uniforme, il Covid-19 colpì le Comunità Autonome con intensità e modalità differenti, sia dal punto di vista sanitario sia sotto il profilo economico e sociale. Alcune regioni subirono livelli particolarmente elevati di mortalità e pressione sul sistema sanitario, mentre altre sperimentarono effetti economici più devastanti in ragione della loro specializzazione produttiva.

Dal punto di vista sanitario e demografico, Madrid e Catalogna risultarono tra i territori maggiormente colpiti nelle prime fasi della pandemia. Le due regioni, caratterizzate da elevata densità abitativa, forte apertura internazionale e intensa mobilità quotidiana, registrarono livelli particolarmente elevati di contagi e

¹⁶⁹ Olga García Luque, Manuel Hernández Pedreño e Salvador Manzanera-Román, "Desigualdad regional y políticas sociales", in *VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS 2021): Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, Bilbao, 2021

¹⁷⁰ Romero, M., Sosa, J. and Serrano, J. (2021) 'Impacto económico asimétrico por provincias de la COVID-19: evolución reciente y proyecciones', *Cuadernos de Información Económica*, 283, julio-agosto. Funcas

mortalità. Gli studi sul differenziale territoriale della pandemia mostrano come fattori quali densità urbana, connessione internazionale e mobilità abbiano favorito una maggiore diffusione iniziale del virus proprio nelle principali aree metropolitane spagnole. Madrid e Barcellona divennero rapidamente epicentri della crisi sanitaria, esercitando una pressione straordinaria sulle infrastrutture ospedaliere e sui sistemi regionali di salute pubblica.

L'impatto demografico della pandemia risultò anch'esso fortemente differenziato sul piano regionale. Secondo González Leonardo e Spijker, nel 2020 la Spagna registrò un eccesso di mortalità pari al 16,2%, ma con differenze molto significative tra Comunità Autonome. Alcuni territori subirono effetti particolarmente gravi, mentre altri riuscirono a contenere relativamente meglio la mortalità associata al Covid-19.¹⁷¹

L'impatto economico della pandemia, quindi, risultò tuttavia ancora più evidente se osservato attraverso una prospettiva territoriale. La crisi generata dal Covid-19 non colpì in maniera uniforme le economie regionali spagnole, ma si distribuì in funzione della specializzazione produttiva dei territori, della loro esposizione ai flussi turistici internazionali, della struttura occupazionale e del diverso grado di dipendenza dai servizi ad alta interazione sociale. In altre parole, la pandemia non produsse un'unica recessione nazionale, bensì una pluralità di crisi territoriali caratterizzate da intensità differenti. La letteratura economica ha definito tale fenomeno come una "asimmetria territoriale" della crisi pandemica, sottolineando come le conseguenze economiche variarono considerevolmente tra province e Comunità Autonome.

L'analisi proposta da Romero, Sosa e Serrano mostra come la crisi del Covid-19 abbia assunto una triplice dimensione asimmetrica: temporale, settoriale e territoriale. Se la prima riguardava le differenti velocità di contrazione e recupero dell'economia, e la seconda interessava l'impatto eterogeneo tra comparti

¹⁷¹ González Leonardo, M. and Spijker, J. (2022) 'El impacto demográfico de la COVID-19 durante 2020 y sus diferencias regionales. ¿Cómo afectará la pandemia al futuro de la población española?', *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*

produttivi, la terza, quella territoriale, evidenziava come alcune regioni fossero molto più vulnerabili di altre in ragione della loro struttura economica. I territori maggiormente dipendenti da settori direttamente colpiti dalle restrizioni sanitarie, come turismo, ristorazione, commercio e intrattenimento, registrarono una contrazione economica significativamente superiore rispetto alle aree con maggiore peso dell'industria manifatturiera, dell'agricoltura o dei servizi digitalizzabili.

Le Baleari, in particolare, rappresentarono uno degli esempi più estremi di vulnerabilità territoriale durante la pandemia. Secondo le stime riportate da Funcas, l'arcipelago registrò nel 2020 una riduzione dell'attività economica pari al 17,4%, una delle più elevate dell'intero territorio nazionale. Tale dato era strettamente legato alla forte dipendenza economica dal turismo, che nelle Baleari contribuiva direttamente, indirettamente e induttivamente a quasi la metà dell'economia regionale. La sospensione dei voli internazionali, le restrizioni alla mobilità e il crollo della domanda turistica produssero quindi effetti devastanti sull'occupazione, sul reddito e sulla sopravvivenza delle attività economiche locali. Anche le Canarie sperimentarono conseguenze particolarmente severe, benché con intensità leggermente inferiore. La forte dipendenza dal turismo internazionale trasformò rapidamente la crisi sanitaria in una recessione economica profonda, aggravata dalla posizione geografica periferica dell'arcipelago e dalla dipendenza dai collegamenti aerei. In queste regioni, il Covid-19 non rappresentò semplicemente una temporanea interruzione dell'attività economica, ma mise in discussione la sostenibilità di un modello di sviluppo fortemente specializzato in servizi legati alla mobilità globale.

Diversa risultò invece la situazione delle regioni con una maggiore presenza industriale o agricola. Comunità come Navarra, Paesi Baschi o alcune province del nord-est industrializzato sperimentarono certamente una contrazione economica, ma relativamente meno intensa rispetto ai territori turistici. La presenza di industrie esportatrici, manifattura avanzata e attività meno dipendenti dalla prossimità fisica consentì in alcuni casi una ripresa più rapida nel momento in cui le restrizioni iniziarono progressivamente ad allentarsi. Inoltre, la maggiore produttività media e la più elevata capacità finanziaria delle imprese favorirono una resilienza relativamente superiore rispetto ai territori economicamente più fragili.

Madrid e Catalogna occuparono una posizione peculiare all'interno di questo quadro. Da un lato, le due regioni furono tra le più colpite nella fase iniziale della pandemia sul piano sanitario, registrando elevata pressione ospedaliera, mortalità e forte interruzione dell'attività economica. Dall'altro, la maggiore diversificazione economica e la concentrazione di servizi avanzati, attività finanziarie e funzioni direzionali consentirono una capacità di adattamento relativamente superiore rispetto ai territori maggiormente dipendenti dal turismo o dall'economia stagionale. Tuttavia, il peso delle attività urbane, del commercio e dei servizi rese anche queste regioni particolarmente vulnerabili alle misure di confinamento e alle restrizioni sulla mobilità.¹⁷²

La pandemia contribuì inoltre ad aggravare le differenze socioeconomiche già presenti all'interno del territorio spagnolo. La crisi non colpì infatti soltanto le economie regionali, ma produsse effetti profondamente diseguali anche tra gruppi sociali e categorie occupazionali. La letteratura sulle disuguaglianze socioeconomiche in Spagna evidenzia come il Covid-19 abbia assunto un carattere fortemente “sindemico”, nel quale la diffusione del virus interagì con condizioni di vulnerabilità preesistenti, amplificando gli effetti negativi nei territori caratterizzati da maggiore precarietà economica e minore protezione sociale.

Le disuguaglianze territoriali e sociali risultarono strettamente intrecciate. Le regioni economicamente più fragili tendevano infatti a concentrare una maggiore incidenza di occupazione precaria, salari bassi, lavoro informale e vulnerabilità abitativa, elementi che aumentarono l'esposizione ai rischi economici generati dalla pandemia. In particolare, le fasce occupate nei servizi essenziali, nella logistica, nell'agricoltura o nei comparti meno digitalizzabili risultarono più esposte sia al contagio sia alle conseguenze economiche della crisi. Inoltre, la possibilità di ricorrere al lavoro da remoto risultò distribuita in modo fortemente diseguale tra

¹⁷² Romero, M., Sosa, J. and Serrano, J. (2021) ‘Impacto económico asimétrico por provincias de la COVID-19: evolución reciente y proyecciones’, *Cuadernos de Información Económica*, 283, julio-agosto. Funcas.

territori e categorie sociali, favorendo soprattutto occupazioni altamente qualificate concentrate nelle grandi aree urbane.¹⁷³

In questo senso, il Covid-19 rese particolarmente evidente come le disparità territoriali spagnole non fossero semplicemente differenze economiche, ma veri e propri squilibri multidimensionali, comprendenti accesso ai servizi pubblici, qualità dell'occupazione, capacità amministrativa e protezione sociale. Come evidenziato dagli studi sulle politiche sociali regionali, le Comunità Autonome mostravano già prima della pandemia differenze significative nella capacità di risposta istituzionale, nei livelli di spesa sociale e nella copertura dei servizi di welfare. La crisi sanitaria rese tali differenze ancora più visibili, mettendo sotto pressione sistemi regionali di salute e protezione sociale in misura molto differenziata.¹⁷⁴

Le profonde divergenze territoriali emersero chiaramente anche nel dibattito politico relativo alla distribuzione delle risorse straordinarie adottate durante la pandemia. Uno degli episodi più significativi riguardò il fondo Covid da 16 miliardi di euro predisposto dal governo centrale nel 2020 per sostenere le Comunità Autonome nell'affrontare l'emergenza sanitaria ed economica. La definizione dei criteri di distribuzione generò forti tensioni tra governi regionali, mettendo in evidenza quanto il tema territoriale rappresentasse uno degli aspetti più sensibili della politica economica spagnola.

Secondo i criteri adottati dal Ministerio de Hacienda, una parte consistente delle risorse doveva essere distribuita sulla base dell'incidenza della pandemia, considerando indicatori quali ricoveri ospedalieri, ingressi in terapia intensiva, numero di test PCR e popolazione corretta. Questo sistema tendeva inevitabilmente a favorire regioni fortemente colpite dal virus, in particolare Madrid e Catalogna,

¹⁷³ Bacigalupe, A., Martín, U., Franco, M. and Borrell, C. (2022) 'Desigualdades socioeconómicas y COVID-19 en España. Informe SESPAS 2022', *Gaceta Sanitaria*, 36(S1)

¹⁷⁴ Olga García Luque, Manuel Hernández Pedreño e Salvador Manzanera-Román, "Desigualdad regional y políticas sociales", in *VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS 2021): Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, Bilbao, 2021

sia per la loro densità demografica sia per l'intensità della crisi sanitaria sperimentata durante la prima ondata pandemica.

La scelta dei criteri distributivi provocò tuttavia una forte opposizione da parte di alcune Comunità Autonome meno colpite sul piano sanitario ma economicamente vulnerabili. Regioni caratterizzate da minore densità abitativa e più bassa incidenza iniziale del virus sostennero che il sistema penalizzasse territori che, pur avendo contenuto relativamente meglio il contagio, necessitavano comunque di risorse significative per sostenere economia e servizi pubblici. La stampa spagnola parlò apertamente della rottura della cosiddetta *pax autonómica*, evidenziando come la pandemia avesse riattivato tensioni territoriali mai completamente sopite nella governance economica del Paese.

Catalonia e Madrid accolsero relativamente positivamente il criterio adottato dal governo centrale, riconoscendo come l'elevata incidenza della pandemia giustificasse un maggiore sostegno finanziario. Tuttavia, altre regioni come l'Andalusia, criticarono apertamente il metodo di distribuzione, sostenendo che esso trascurasse elementi strutturali quali dimensione demografica, fabbisogni territoriali e storiche carenze nei sistemi regionali di finanziamento. La pandemia contribuì dunque non soltanto a rafforzare le disuguaglianze territoriali esistenti, ma anche ad alimentare conflitti politici legati alla redistribuzione delle risorse pubbliche.

Fu proprio all'interno di questo scenario che il Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia acquisì una rilevanza strategica particolarmente elevata. Le profonde differenze territoriali emerse durante la pandemia rendevano evidente che la ripresa economica non potesse essere uniforme né automaticamente distribuita tra regioni. Il PRTR si trovò pertanto davanti a una duplice sfida: da un lato, sostenere la modernizzazione dell'economia nazionale nel suo complesso; dall'altro, evitare che la ripresa post-pandemica amplificasse ulteriormente gli squilibri territoriali già esistenti.

La questione non riguardava soltanto la quantità di risorse assegnate alle diverse Comunità Autonome, ma anche la loro capacità di assorbimento amministrativo e progettuale. Le regioni economicamente più avanzate tendevano generalmente a

disporre di strutture amministrative più efficienti, maggiore esperienza nella gestione di fondi europei e una rete imprenditoriale maggiormente in grado di partecipare ai bandi pubblici. Al contrario, territori con minore capacità istituzionale rischiavano di incontrare maggiori difficoltà nell'utilizzo efficace delle risorse disponibili, generando il rischio di una ripresa territorialmente sbilanciata.

Alla luce di quanto esposto, la pandemia di Covid-19 può essere interpretata come un potente acceleratore delle fratture territoriali già esistenti in Spagna. Più che creare nuove disuguaglianze, il virus contribuì infatti a rendere maggiormente visibili e politicamente urgenti squilibri consolidati nel tempo: differenze di produttività, livelli di occupazione, capacità amministrativa, dipendenza settoriale e vulnerabilità sociale. In questo contesto, il PRTR assunse inevitabilmente anche una dimensione territoriale, poiché la modernizzazione economica perseguita dal governo spagnolo non poteva prescindere dalla necessità di ridurre, o almeno contenere, le forti asimmetrie che caratterizzavano il Paese. Tale elemento risulta fondamentale per comprendere non solo la logica distributiva del piano, ma anche le sfide incontrate nella sua concreta implementazione.¹⁷⁵

4.4. Italia e Spagna a confronto: crisi pandemica, gestione economica e traiettorie di ripresa

Il confronto tra Italia e Spagna consente di collocare il caso spagnolo in una prospettiva più ampia, utile a comprendere non solo la portata della crisi pandemica, ma anche le diverse modalità attraverso cui due economie mediterranee, entrambe caratterizzate da fragilità strutturali precedenti al 2020, hanno affrontato la fase emergenziale e la successiva ripresa. Italia e Spagna furono infatti tra i Paesi europei più duramente colpiti dalla pandemia, sia dal punto di vista sanitario sia sotto il profilo economico. La crisi prodotta dal Covid-19 non intervenne in economie pienamente solide, ma si innestò in due sistemi che, pur con differenze rilevanti, condividevano alcuni problemi di fondo come la crescita debole nel lungo periodo,

¹⁷⁵ Enguix, S., Ruiz, A.S., Lugilde, A., Martiarena, A. and Lekumberri, J. (2020) 'Nueva división territorial por el fondo Covid que prima a Catalunya y Madrid y quiebra la "pax autonómica"', *La Vanguardia*, 6 May

l'elevata disoccupazione o la bassa qualità dell'occupazione, gli squilibri territoriali, la vulnerabilità delle piccole e medie imprese e le difficoltà nel rafforzare produttività e innovazione. Proprio per questa ragione, Italia e Spagna risultarono rispettivamente la prima e la seconda maggiore beneficiaria dei fondi europei collegati al Next Generation EU, circostanza che rende particolarmente significativo il confronto tra i due Piani nazionali di ripresa e resilienza.¹⁷⁶

Una prima somiglianza riguarda la natura dello shock subito poiché in entrambi i Paesi la pandemia produsse una crisi simultaneamente sanitaria, economica e sociale, colpendo sia il lato dell'offerta sia quello della domanda. Le restrizioni alla mobilità e la sospensione di molte attività produttive ridussero la capacità di produzione, mentre l'incertezza, la perdita di reddito e il blocco dei consumi determinarono una forte contrazione della domanda interna. Tuttavia, l'intensità della recessione fu diversa. Nel 2020 la Spagna registrò una caduta del PIL più marcata rispetto all'Italia, secondo il confronto riportato nella Nota Tematica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il crollo del prodotto interno lordo fu pari al 10,8% in Spagna e all'8,9% in Italia. Entrambi i dati furono superiori alla media dell'Unione europea, ma quello spagnolo evidenziò una maggiore esposizione della sua economia alle misure di confinamento e alla paralisi della mobilità internazionale.

La differenza principale tra le due crisi va ricercata nella struttura produttiva. La Spagna, come analizzato nei paragrafi precedenti, dipendeva in misura particolarmente elevata dal turismo, dall'ospitalità, dalla ristorazione e dai servizi legati alla mobilità. Questi settori furono colpiti in modo diretto dalle restrizioni sanitarie e dal blocco dei flussi internazionali, rendendo la contrazione spagnola più intensa e immediata. L'Italia, pur essendo anch'essa un'economia fortemente esposta al turismo e ai servizi, presentava una componente manifatturiera più ampia e una struttura produttiva industriale più rilevante, soprattutto nelle regioni settentrionali. Ciò non impedì una recessione molto severa, ma contribuì a differenziare parzialmente i canali di trasmissione della crisi. In Spagna il blocco

¹⁷⁶ Costa, R.D. (2024) 'Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna', *LCE Online*, 1/2024

del turismo e dei servizi ad alta interazione sociale ebbe un effetto particolarmente profondo; in Italia, accanto alla caduta dei servizi, pesarono l'interruzione delle catene produttive, la sospensione dell'attività industriale e la fragilità finanziaria di molte imprese.

Un secondo elemento comune riguarda la necessità di un forte intervento pubblico. In entrambi i Paesi, la crisi rese evidente che il mercato da solo non sarebbe stato in grado di assorbire uno shock di tale intensità. Gli Stati intervennero quindi con misure straordinarie volte a preservare occupazione, liquidità delle imprese e reddito delle famiglie. Questa dinamica fu coerente con il cambio di paradigma introdotto a livello europeo dal Next Generation EU, che rappresentò una risposta profondamente diversa rispetto a quella adottata durante la crisi del debito sovrano. Se dopo il 2008 prevalse una logica di consolidamento fiscale, nel 2020 l'Unione europea sostenne invece una strategia espansiva fondata su debito comune, investimenti e riforme strutturali. Il Recovery and Resilience Facility divenne così il principale strumento di sostegno alla ripresa, con l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere le economie europee più sostenibili, digitali e resilienti.¹⁷⁷

Nonostante questa cornice comune, la gestione nazionale dell'emergenza presentò differenze significative. Sul piano istituzionale, sia Italia sia Spagna adottarono inizialmente una risposta fortemente centralizzata. Nel caso italiano, la gestione della pandemia avvenne attraverso una catena normativa fondata su decreti-legge, DPCM e ordinanze, in un ordinamento che non disponeva di una disciplina costituzionale specifica dello stato di emergenza sanitaria. Nel caso spagnolo, invece, la Costituzione prevedeva strumenti emergenziali più espliciti, tra cui lo stato di allarme, che consentì al governo centrale di coordinare misure restrittive su tutto il territorio nazionale. In entrambi i casi, la pandemia mise sotto pressione i

¹⁷⁷ Di Domenico, G., Cataldi, A. and De Crescenzo, M. (2021) *Un confronto tra i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) di sei Paesi europei, con focus sulle politiche di genere. Note Tematiche*, 1. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro

rapporti tra centro e autonomie territoriali: Stato e Regioni in Italia, Stato e Comunidades Autónomas in Spagna.

Questa dimensione territoriale ebbe conseguenze anche economiche. In Italia, il rapporto tra governo centrale e Regioni fu spesso caratterizzato da conflitti sulla tempistica delle chiusure, sulle misure sanitarie e sulla classificazione del rischio. In Spagna, come visto nel paragrafo precedente, il modello autonomico rese particolarmente rilevante il ruolo delle Comunità Autonome, soprattutto nella gestione sanitaria e nell'attuazione di parte delle politiche di ripresa. In entrambi i Paesi, quindi, la pandemia mostrò la difficoltà di conciliare uniformità nazionale e differenziazione territoriale. Tuttavia, mentre in Italia emerse più chiaramente una tendenza all'accentramento, in Spagna il pendolo tra centralizzazione e autonomia rimase più visibile, anche perché il sistema autonomico attribuisce tradizionalmente un ruolo molto ampio ai governi regionali.¹⁷⁸

La comparazione diventa ancora più rilevante se si osservano i rispettivi Piani di ripresa. Italia e Spagna ricevettero risorse molto consistenti, ma adottarono inizialmente strategie finanziarie diverse. L'Italia decise sin da subito di utilizzare sia le sovvenzioni sia i prestiti messi a disposizione dal Recovery and Resilience Facility, arrivando a una dotazione iniziale di circa 191,6 miliardi di euro, poi aumentata con l'inserimento del capitolo REPowerEU. La Spagna, al contrario, adottò in una prima fase una strategia più prudente, concentrandosi prevalentemente sulle sovvenzioni e rinviando il ricorso ai prestiti a un momento successivo. Solo con l'addendum del 2023 Madrid ampliò in modo significativo la dimensione finanziaria del proprio piano, avvicinandosi alla scala italiana.

Questa differenza iniziale rifletteva due impostazioni diverse. L'Italia, avendo un debito pubblico molto elevato e una crescita strutturalmente debole, puntò a massimizzare l'utilizzo delle risorse europee disponibili, considerando il PNRR come uno strumento decisivo per riattivare investimenti pubblici rimasti a lungo

¹⁷⁸ Camoni, D. (2022) 'L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto', in *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato. La Rivista "Gruppo di Pisa"*, Fascicolo speciale 5

insufficienti. La Spagna, invece, pur essendo stata colpita più duramente nel 2020, scelse inizialmente di non appesantire ulteriormente il proprio profilo finanziario attraverso un ricorso immediato ai prestiti. In entrambi i casi, tuttavia, il PNRR non fu concepito soltanto come strumento anticiclico, ma come occasione per affrontare fragilità strutturali precedenti alla pandemia: produttività, digitalizzazione, transizione ecologica, mercato del lavoro e coesione sociale.¹⁷⁹

Le differenze più rilevanti riguardano però la composizione degli investimenti. Il PNRR italiano attribuì un peso particolarmente importante alle infrastrutture, alle costruzioni e agli investimenti materiali. Questa scelta rispondeva a una necessità reale del sistema italiano, segnato da ritardi infrastrutturali, divari territoriali e lunghi anni di debolezza degli investimenti pubblici. Tuttavia, tale impostazione rese l'attuazione del piano fortemente dipendente dalla capacità amministrativa, dagli appalti pubblici, dalla velocità delle procedure autorizzative e dalla realizzazione concreta dei cantieri. Il piano spagnolo, invece, pur includendo investimenti infrastrutturali, risultò maggiormente orientato verso digitalizzazione, innovazione, transizione energetica e sostegno tecnologico alle PMI. Secondo Prometeia, questa diversa configurazione si è riflessa nelle traiettorie della domanda: in Italia il contributo maggiore è arrivato dagli investimenti in costruzioni, mentre in Spagna hanno avuto un peso più rilevante gli investimenti immateriali, la digitalizzazione e i servizi tecnologici.¹⁸⁰

Anche sul piano dell'attuazione emergono differenze significative. Guardando alle richieste di pagamento presentate alla Commissione europea, l'Italia si è distinta per un numero maggiore di rate richieste, ma non sempre ottenute con la stessa rapidità. La Spagna, invece, secondo i dati dell'Osservatorio sul Recovery Plan, ha ottenuto tutte le rate richieste, mentre l'Italia ha incontrato maggiori difficoltà nel passaggio tra obiettivi dichiarati e verifica effettiva da parte della Commissione. Questo non significa necessariamente che il piano spagnolo sia privo di criticità,

¹⁷⁹ Costa, R.D. (2024) 'Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna', *LCE Online*, 1/2024

¹⁸⁰ Cossaro, L., Ferrari, M. and Rapacchi, F. (2026) 'Italia vs Spagna, divergenze di crescita oltre il PNRR: crescita a confronto: domanda, energia e composizione degli investimenti spiegano il divario', *Prometeia Insights*, 13 April

ma evidenzia una differenza nella gestione dei tempi, nella capacità di rendicontazione e nel rapporto con i meccanismi europei di controllo.¹⁸¹

Un altro elemento di distinzione riguarda il rapporto con le parti sociali e gli attori privati. In entrambi i Paesi, l'ampiezza delle risorse europee ha reso necessaria la partecipazione di soggetti pubblici e privati all'attuazione dei piani. Tuttavia, la letteratura comparata evidenzia un diverso approccio. In Italia si è puntato maggiormente sull'istituzionalizzazione del dialogo e sulla costruzione di strutture formali di governance; in Spagna, invece, il dialogo sociale è stato utilizzato più direttamente come metodo di gestione della crisi e come strumento per orientare riforme e investimenti, soprattutto in materia di lavoro e occupazione. Questa differenza è rilevante perché incide sul modo in cui le politiche vengono costruite e accettate dagli attori economici. Nel caso spagnolo, il dialogo sociale ha accompagnato alcune riforme centrali del mercato del lavoro, contribuendo a rafforzare la legittimazione politica del PRTR.¹⁸²

La fase successiva alla pandemia mostra poi traiettorie macroeconomiche divergenti. Pur partendo da una caduta del PIL più profonda nel 2020, la Spagna ha registrato negli anni successivi una ripresa più dinamica rispetto all'Italia. Secondo Prometeia, tra il quarto trimestre del 2019 e il quarto trimestre del 2025 il PIL reale è cresciuto del 10,6% in Spagna e del 7,1% in Italia. La divergenza appare ancora più marcata dopo il recupero dei livelli pre-pandemici: tra il secondo trimestre del 2022 e il quarto trimestre del 2025 la crescita cumulata spagnola è stata pari al 10,2%, mentre quella italiana si è fermata al 2,2%. Anche considerando il PIL pro capite, la Spagna mantiene una performance migliore, con una crescita del 6,5% contro il 2,5% italiano.

Questa maggiore dinamicità spagnola non può essere spiegata esclusivamente dal PNRR. Prometeia sottolinea infatti che il contributo diretto dei due piani alla crescita non appare sufficiente a spiegare il divario complessivo tra le due

¹⁸¹ *Differenze nell'attuazione dei piani di ripresa: Italia e Spagna a confronto* (n.d.) OReP – Osservatorio sul Recovery Plan

¹⁸² Costa, R.D. (2024) 'Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna', *LCE Online*, 1/2024

economie. In Italia, l'impatto diretto del PNRR sarebbe persino leggermente superiore, in ragione della maggiore dimensione finanziaria iniziale del piano; tuttavia, la crescita complessiva è risultata più contenuta. Il caso spagnolo mostra quindi che la composizione degli investimenti, la dinamica della domanda interna, il turismo, il costo dell'energia e la maggiore espansione della spesa pubblica hanno avuto un ruolo decisivo nel sostenere la ripresa.

Uno dei fattori più importanti è stato il diverso impatto dello shock energetico successivo all'invasione russa dell'Ucraina. L'Italia, più dipendente dal gas e più esposta all'aumento dei prezzi energetici, ha subito effetti più pesanti sui costi delle famiglie e delle imprese. In Spagna, invece, il costo del gas per le famiglie è tornato più rapidamente verso i livelli pre-crisi, contribuendo a preservare il potere d'acquisto e a sostenere i consumi. Secondo Prometeia, nel 2025 i prezzi del gas per le famiglie italiane risultavano ancora circa il 48% superiori rispetto al 2019, mentre in Spagna erano tornati sui livelli precedenti alla crisi energetica. Questo elemento ha contribuito a rendere l'economia spagnola più resiliente nella fase post-pandemica.

Un ulteriore fattore riguarda la composizione della domanda. La crescita spagnola è stata sostenuta da una maggiore espansione della spesa delle amministrazioni pubbliche, da una forte crescita degli investimenti immateriali e dal recupero delle esportazioni di servizi, in particolare turismo e servizi tecnologici alle imprese. In Italia, invece, il ruolo trainante è stato esercitato soprattutto dagli investimenti in costruzioni, inizialmente legati anche agli incentivi edilizi e successivamente agli investimenti del PNRR. Questa differenza è importante perché suggerisce che la ripresa spagnola sia stata più legata a settori potenzialmente capaci di rafforzare la produttività futura, mentre quella italiana è rimasta maggiormente collegata a comparti ad alta intensità materiale e amministrativa.

Alla luce di questi elementi, il confronto tra Italia e Spagna mostra una combinazione di somiglianze e divergenze. Le somiglianze riguardano il punto di partenza: entrambi i Paesi furono colpiti duramente dalla pandemia, entrambi presentavano vulnerabilità strutturali precedenti e entrambi hanno ricevuto risorse europee molto consistenti. Inoltre, in entrambi i casi il PNRR è stato concepito

come uno strumento non solo di ripresa, ma anche di trasformazione del modello economico. Le differenze, invece, emergono nella struttura della crisi, nella composizione degli investimenti, nella governance dell'attuazione e nei risultati macroeconomici successivi.

In conclusione, la Spagna ha subito nel 2020 una crisi economica più profonda rispetto all'Italia, soprattutto a causa della sua maggiore esposizione al turismo e ai servizi legati alla mobilità. Tuttavia, negli anni successivi ha mostrato una capacità di recupero più robusta, sostenuta dal rimbalzo del turismo, da una minore pressione energetica, da una crescita più forte degli investimenti immateriali e da un'impostazione del PRTR maggiormente orientata a digitalizzazione e innovazione. L'Italia, pur disponendo di risorse europee più ampie, ha incontrato maggiori difficoltà attuative e ha registrato una crescita più moderata, anche per il peso del debito pubblico, la maggiore esposizione allo shock energetico e la concentrazione degli investimenti in comparti più lenti da realizzare. Il confronto dimostra quindi che la quantità di risorse europee non è sufficiente, da sola, a determinare il successo della ripresa: contano la qualità degli investimenti, la capacità amministrativa, la struttura produttiva e il contesto macroeconomico in cui il piano viene attuato.¹⁸³

¹⁸³ Cossaro, L., Ferrari, M. and Rapacchi, F. (2026) 'Italia vs Spagna, divergenze di crescita oltre il PNRR: crescita a confronto: domanda, energia e composizione degli investimenti spiegano il divario', *Prometeia Insights*, 13 April

CONCLUSIONI

La presente ricerca ha analizzato il Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nel quadro dell'evoluzione delle politiche economiche e finanziarie dell'Unione Europea, con l'obiettivo di verificare se tali strumenti rappresentino una continuità con le precedenti politiche europee di sviluppo e coesione oppure una reale innovazione in grado di incidere in maniera significativa sulla crescita economica nazionale e sul processo di integrazione europea.

La domanda di ricerca che ha accompagnato l'intero lavoro nasce dalla constatazione che la pandemia da Covid-19 ha rappresentato uno shock senza precedenti per l'Unione Europea. Sebbene la crisi abbia colpito simultaneamente tutti gli Stati membri, i suoi effetti economici si sono manifestati in modo profondamente distinto a causa delle diverse condizioni strutturali, fiscali e istituzionali dei singoli Paesi. In questo contesto, l'adozione del Next Generation EU ha costituito una risposta innovativa rispetto agli strumenti utilizzati nelle precedenti crisi europee, ponendo al centro del dibattito il tema della solidarietà finanziaria, della capacità fiscale europea e dell'efficacia delle politiche pubbliche orientate alla crescita.

L'analisi sviluppata nel primo capitolo ha mostrato come il Next Generation EU non possa essere compreso senza essere collocato all'interno della più ampia evoluzione storica delle politiche europee. Fin dai Trattati di Roma, il processo di integrazione si è fondato su una duplice logica: da un lato la liberalizzazione economica e la costruzione del mercato unico, dall'altro la necessità di compensare gli squilibri territoriali generati dall'integrazione stessa. La politica di coesione, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e gli altri strumenti di riequilibrio territoriale sono nati proprio per rispondere a questa esigenza.

Tuttavia, la letteratura analizzata evidenzia come i risultati delle politiche di coesione siano stati spesso inferiori alle aspettative. Ederveen, De Groot e Nahuis¹⁸⁴

¹⁸⁴ Ederveen, S. de Groot, H. L. F., & Nahuis, R. (2006), "Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy", in *European Economic Review*

hanno dimostrato che i fondi europei producono effetti positivi soltanto in presenza di adeguate condizioni istituzionali e amministrative. Dall’Erba e Le Gallo¹⁸⁵ hanno evidenziato come l’impatto dei fondi strutturali sulla convergenza regionale sia fortemente differenziato tra territori, mentre Boldrin e Canova¹⁸⁶ hanno messo in discussione la capacità delle politiche regionali europee di produrre una riduzione stabile delle disparità economiche nel lungo periodo. In tutti questi contributi emerge un elemento comune: la disponibilità di risorse finanziarie non costituisce una condizione sufficiente per promuovere sviluppo economico e convergenza territoriale.

Quanto analizzato nel corso della ricerca conferma ampiamente questa impostazione teorica. Uno dei principali risultati del lavoro consiste infatti nell’aver mostrato come la capacità amministrativa e la qualità delle istituzioni rappresentino ancora oggi il fattore decisivo nel determinare l’efficacia delle politiche europee. Tale conclusione appare coerente con le analisi di Rodríguez-Pose e Garcilazo¹⁸⁷, secondo cui il rendimento degli investimenti pubblici dipende in larga misura dalla qualità della governance e dalla capacità delle amministrazioni di trasformare le risorse disponibili in risultati concreti.

Alla luce di queste considerazioni, il Next Generation EU appare come un tentativo di superare alcune delle criticità che hanno caratterizzato le precedenti politiche europee. La principale innovazione riguarda senza dubbio la dimensione finanziaria e istituzionale dello strumento. Per la prima volta nella storia dell’integrazione europea, la Commissione Europea è stata autorizzata a emettere debito comune sui mercati finanziari per finanziare un programma di investimenti condiviso. Tale scelta rappresenta una significativa discontinuità rispetto agli strumenti adottati

¹⁸⁵ Dall’Erba, S. & Le Gallo, J. (2008), “Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis”, in *Papers in Regional Science*, vol. 87, n. 2

¹⁸⁶ Boldrin, M. & Canova, F. (2001), “Inequality and convergence in Europe’s regions: Reconsidering European regional policies”, in *Economic Policy*, n. 32.

¹⁸⁷ Rodríguez-Pose, A. & Garcilazo, E. (2013), “Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions”, in *OECD Regional Development Working Papers*, n. 2013/12, OECD Publishing.

durante la crisi finanziaria del 2008 e la crisi dei debiti sovrani, caratterizzati da una forte impostazione intergovernativa e da meccanismi prevalentemente orientati alla stabilizzazione finanziaria. Anche sotto il profilo della governance emergono elementi di forte innovazione. Il Recovery and Resilience Facility introduce infatti una logica orientata alla performance, collegando l'erogazione delle risorse al raggiungimento di specifici obiettivi misurabili attraverso milestone e target. Questo sistema è volto a superare uno dei principali limiti storicamente associati alle politiche di coesione ovvero la difficoltà di collegare la spesa pubblica ai risultati effettivamente conseguiti.

Tuttavia, l'analisi del caso italiano evidenzia come le innovazioni introdotte dal PNRR non siano sufficienti, da sole, a superare problemi strutturali consolidati nel tempo. Le criticità emerse nell'attuazione del Piano confermano che la capacità amministrativa continua a rappresentare uno dei principali fattori di rischio per il successo dell'intervento. La complessità delle procedure, la frammentazione delle competenze amministrative, le differenze territoriali nella capacità progettuale e le difficoltà di coordinamento tra livelli di governo costituiscono elementi che incidono direttamente sulla capacità di trasformare le risorse disponibili in investimenti realizzati. Particolarmente significativa appare la questione dei divari territoriali analizzata nel secondo capitolo. Il PNRR è stato concepito anche come strumento di riduzione delle disuguaglianze territoriali, soprattutto attraverso la destinazione di una quota significativa delle risorse alle regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, come evidenziato nel corso della ricerca, permane il rischio che territori caratterizzati da maggiore capacità amministrativa riescano a beneficiare più efficacemente delle opportunità offerte dal Piano rispetto alle aree più fragili. Questo rischio è stato sottolineato anche dalle analisi di Openpolis e da diversi studiosi che hanno evidenziato come la territorializzazione degli investimenti presenti ancora elementi di opacità e difficoltà di monitoraggio. Le criticità relative alla distribuzione territoriale delle risorse mostrano come la riduzione delle disuguaglianze non possa essere garantita esclusivamente attraverso criteri formali di allocazione finanziaria.

Da questo punto di vista, il PNRR sembra confermare molte delle osservazioni formulate dalla letteratura sulla politica di coesione. La riduzione dei divari

territoriali dipende infatti non solo dalla quantità di risorse disponibili, ma dalla capacità di costruire istituzioni locali efficienti, sistemi amministrativi efficaci e processi decisionali stabili e coordinati. Proprio per questa ragione, il PNRR deve essere interpretato non soltanto come un programma di investimenti pubblici, ma come un'occasione di trasformazione amministrativa e istituzionale. Un ulteriore elemento emerso dalla ricerca riguarda la sostenibilità degli effetti del Piano nel lungo periodo. Le stime macroeconomiche attribuiscono al PNRR un impatto positivo sulla crescita economica e sull'occupazione. Tuttavia, tali effetti dipendono dalla qualità degli investimenti realizzati, dalla capacità di completare i progetti nei tempi previsti e dall'effettiva attuazione delle riforme strutturali previste. La storia delle politiche territoriali italiane mostra che interventi straordinari non accompagnati da trasformazioni istituzionali profonde tendono a produrre risultati limitati o temporanei. Anche nel caso del PNRR, la vera sfida consiste nel trasformare una misura straordinaria in un processo permanente di rafforzamento della capacità amministrativa e della competitività del sistema economico nazionale.

Il confronto con la Spagna ha consentito di approfondire ulteriormente tali considerazioni. Entrambi i Paesi sono stati tra i principali beneficiari del Next Generation EU e condividono alcune caratteristiche strutturali rilevanti: elevato debito pubblico, persistenti squilibri territoriali e necessità di rafforzare la capacità amministrativa. Tuttavia, l'analisi comparata ha evidenziato differenze significative nelle modalità di attuazione dei rispettivi Piani nazionali.

La Spagna ha mostrato una maggiore capacità di avanzamento nelle richieste di pagamento e nel raggiungimento degli obiettivi concordati con la Commissione Europea. L'Italia, pur avendo presentato un numero maggiore di richieste di pagamento, ha incontrato maggiori difficoltà nel completamento delle procedure previste. Questo elemento suggerisce che la qualità della governance e l'efficienza amministrativa continuino a rappresentare variabili determinanti nel successo dei programmi nazionali.

Al tempo stesso, il confronto mostra come il diverso andamento economico dei due Paesi non possa essere attribuito esclusivamente al PNRR. Nel caso spagnolo hanno

inciso anche fattori ulteriori, tra cui la struttura della domanda interna, il diverso impatto della crisi energetica e una composizione degli investimenti maggiormente orientata verso l'innovazione tecnologica. Anche questo elemento conferma che gli strumenti europei rappresentano una condizione favorevole allo sviluppo, ma non sostituiscono le dinamiche economiche e istituzionali nazionali.

Alla luce delle evidenze emerse, la risposta alla domanda di ricerca può essere formulata nei seguenti termini. Il Next Generation EU e il PNRR non rappresentano una semplice prosecuzione delle precedenti politiche europee, poiché introducono innovazioni sostanziali sotto il profilo finanziario, istituzionale e procedurale. L'emissione di debito comune, la centralità delle riforme, il sistema di monitoraggio basato su milestone e target e il rafforzamento del coordinamento europeo costituiscono elementi di evidente discontinuità rispetto agli strumenti del passato. Allo stesso tempo, però, il PNRR continua a confrontarsi con problemi che hanno caratterizzato per decenni le politiche di sviluppo territoriale europee e nazionali. Persistono infatti difficoltà legate alla capacità amministrativa, alle differenze territoriali, alla qualità delle istituzioni e alla capacità di trasformare le risorse finanziarie in sviluppo economico duraturo. In questo senso, il Piano si colloca in una posizione intermedia tra continuità e discontinuità, confermando alcune criticità storiche ma cercando al tempo stesso di introdurre meccanismi capaci di superarle.

La conclusione principale della ricerca è quindi che il successo del PNRR non dipenderà esclusivamente dall'ammontare delle risorse spese o dal numero di progetti completati entro il 2026. La sua reale efficacia dovrà essere valutata sulla base della capacità di produrre cambiamenti strutturali permanenti in termini di produttività, innovazione, competitività, qualità istituzionale e riduzione delle disuguaglianze territoriali.

In ultima analisi, il Next Generation EU rappresenta probabilmente il più importante esperimento di politica economica europea dalla nascita dell'Unione monetaria. Esso costituisce un banco di prova non soltanto per l'Italia e per gli altri Stati membri, ma per l'intero progetto europeo. Se gli investimenti e le riforme riusciranno a produrre effetti duraturi, il programma potrà essere ricordato come il

primo passo verso una maggiore integrazione fiscale e politica dell'Unione Europea. Se invece le criticità attuative dovessero prevalere, il rischio sarà quello di confermare i limiti che hanno caratterizzato molte delle precedenti politiche di sviluppo. Il futuro del Next Generation EU dipenderà quindi dalla capacità degli Stati membri di trasformare un'occasione in un processo di cambiamento permanente. Solo tramite

il rafforzamento delle istituzioni, della capacità amministrativa e della qualità della governance sarà possibile trasformare le risorse europee in sviluppo economico duraturo e consolidare quella dimensione di solidarietà e integrazione che costituisce il fondamento stesso del progetto europeo.

BIBLIOGRAFIA

Fonti primarie:

“La risposta dell’UE alla pandemia di COVID-19.” Consiglio dell’Unione europea.

https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus-pandemic/?utm_

Banca d’Italia, La riforma del MES,

https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html?dotcache=refresh

Camera dei deputati, Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell’Unione europea, Audizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze sullo strumento europeo SURE, XVIII Legislatura

Camera dei deputati, Dossier sul decreto-legge n. 19/2024 e revisione del PNRR, Roma, 2024

Camera dei Deputati, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): stato di attuazione e governance, Documentazione parlamentare, XIX legislatura, Roma

Camera dei deputati, Meccanismo europeo di stabilità (MES), <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/Testi/AS015.htm>

Camera dei deputati. La governance del PNRR. Documentazione parlamentare – PNRR Italia. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-3/la-governance-del-pnrr.html>

Camera dei deputati. Obiettivi e traguardi del PNRR. Documentazione parlamentare – PNRR. <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/obiettivitraguardi.html>

Cassa Depositi e Prestiti, Piano Juncker, https://www.cdp.it/sitointernet/it/piano_juncker.page

Commissione europea (2008), *Provision of deficit and debt data for 2007 – second notification. Euro area and EU27 government deficit at 0.6% and 0.9% of GDP respectively*, STAT/08/147, 22 ottobre 2008

Commissione europea (2021), *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*, Official Journal of the European Union, L 57/17, 18 febbraio 2021

Commissione europea, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM (2020) 456 final, 27 maggio 2020

Commissione Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard*

Commissione europea, *SURE, European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*

Consiglio europeo, *Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020)*, documento EUCO 10/20, Bruxelles, 21 luglio 2020.

Corte costituzionale. Sentenza 1° ottobre 2003, n. 303.
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/41246_2003_303.pdf

Corte dei conti europea (2019), *Fondo europeo per gli investimenti strategici: sono necessari interventi per la piena riuscita del FEIS*, Relazione speciale n. 03/2019.

Corte dei conti europea (2022), *Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). I finanziamenti SURE hanno contribuito a mantenere i posti di lavoro durante la crisi dovuta alla COVID-19, ma l'incidenza globale dello strumento non è nota*, Relazione speciale n. 28/2022.

Corte dei conti europea, *Fondo europeo per gli investimenti strategici. Ha contribuito in modo significativo a rispondere alla carenza di investimenti, ma senza raggiungere appieno l'obiettivo di 500 miliardi di euro per l'economia reale entro fine 2022*, Relazione speciale n. 07/2025.

Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, ultima edizione disponibile

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Dipartimento per le Politiche di Coesione, Politica di coesione,
<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/>

European Central Bank (2011), “The European Stability Mechanism”, *ECB Monthly Bulletin*, July 2011

European Commission (2009), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*

European Commission. *Commission Implementing Decision amending the Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, C(2026) 2647 final.

European Council (2020), *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions*, 17–21 July 2020, Brussels, EUCO 10/20

European Court of Auditors. *Recovery and Resilience Facility – Performance-based financing with insufficient focus on results and limited absorption of lessons learned*. Relazione speciale n. 02/2025. Lussemburgo: Publications Office of the European Union, 2025.

ISTAT (2011), *La crescita del debito pubblico durante la crisi 2008-2010: cause e sostenibilità*, Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica presso la Commissione “Programmazione economica, bilancio” del Senato della Repubblica, Roma, 13 luglio 2011

ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, Focus, 25 gennaio 2023.
https://www.istat.it/it/files/2023/01/FOCUS_Divari_Mezzogiorno_PNRR.pdf

ISTAT, *Rapporto Annuale 2021. La situazione del Paese*, Capitolo 5, Roma, 2021

Ministero dell’Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*, Circolare n. 27 del 21 giugno 2022

Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR), *Sesta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (ISEM 2025)*, Roma

Ministero della Cultura. *2.2 Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

OECD, *Economic Surveys: Spain*, Paris, OECD Publishing

OECD, *OECD Economic Surveys: Italy*, Paris, OECD Publishing, ultima edizione

OECD, *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, OECD Publishing, Parigi, 2021.

OpenCoesione, Politica di coesione,

https://opencoesione.gov.it/it/politica_coesione/

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2015/1017 del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 169/1, 1° luglio 2015.

Parlamento europeo, *Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr->

Parlamento Europeo, *Trattati di Roma*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Italia Domani – Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Roma, 2021. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf

Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Il quadro finanziario del PNRR*. In Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Milestone e target*. In Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*. Italia Domani – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

ReGiS – il sistema gestionale unico del PNRR (Italia Domani).
<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/registra-il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

Repubblica Italiana, *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES)*, Preambolo

Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11

Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio (2012), *A.S. 3240: Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES)*, Nota di lettura n. 125, aprile 2012

Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Proposta per un sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*, Nota UE n. 48, 29 aprile 2020

Fonti secondarie

Articoli scientifici:

Bacigalupe, A., Martín, U., Franco, M. and Borrell, C. (2022) 'Desigualdades socioeconómicas y COVID-19 en España. Informe SESPAS 2022', *Gaceta Sanitaria*, 36(S1)

Boldrin, M. & Canova, F. (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies", in *Economic Policy*, n. 32.

Brunnermeier, M. (2009), "Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008", *Journal of Economic Perspectives*

Camoni, D. (2022) 'L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto', in *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato. La Rivista "Gruppo di Pisa"*, Fascicolo speciale 5

Costa, R.D. (2024) ‘Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna’, *LCE Online*, 1/2024

Dall’Erba, S. & Le Gallo, J. (2008), “Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis”, in *Papers in Regional Science*, vol. 87, n. 2

Delgado, Francisco J. (2021). “Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España”. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, n. 50, 2021

Ederveen, S. de Groot, H. L. F., & Nahuis, R. (2006), “Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy”, in *European Economic Review*.

Fernández Navarrete, Donato (2016). “La crisis económica española: Una gran operación especulativa con graves consecuencias.” *Estudios Internacionales (Santiago)*, 48(183)

Fiorentino, Luigi – Pintus, Elisa, “Il Pnrr motore per l’innovazione in chiave manageriale nelle istituzioni pubbliche. Primi bilanci, analisi comparativa e lezioni per il futuro”, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1, 2022 Lipovská, Hana. “Joseph E. Stiglitz: Euro – How a Common Currency Threatens the Future of Europe.” *Central European Journal of Public Policy*, vol. 12, no. 2, 2018

Olivier Blanchard – Roberto Perotti, “An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output”, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n. 4, 2002

Ruesga, Santos M., e Ana I. Viñas (2021). “Desempleo y ERTes: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19”. *ECONOMÍAunam*, vol. 18, n. 52, gennaio–aprile 2021

Schramm, “Building the ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid recovery plan”, *Journal of Common Market Studies*

Tigano, Fabrizio, «Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni», in *Nuove Autonomie – Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, numero speciale 1/2024.

Libri:

Acharya, V., Richardson, M. (2009), *Restoring Financial Stability*

Buti, M. (2021), *The Man Inside: A European Journey through Two Crises*, Oxford, Oxford University Press.

Dinan, Desmond (2005). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 3rd ed. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Giancarlo Corò, Marusca De Castris e Domenico Scalera (a cura di), *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Roma, Donzelli Editore, 2022

González Simón, Miguel Ángel, Borja Rodríguez Martínez e Gonzalo López Molina (coord.) (2026). *El impacto de los fondos Next Generation en la economía española*. Madrid

John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy, Tatjana Muravska (eds.), *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*, London–New York, Routledge, 2017

McCann, P. (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham

Mishkin, F. (2016), *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*

Reinhart, C., Rogoff, K. (2009), *This Time is Different*

Tooze, A. (2018), *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*

Report:

Arce, Óscar (2021). *Evolución económica y financiera de España durante la crisis del COVID-19*. European Economics and Financial Centre (Londres), 11 febbraio 2021

Bachtler, J., Mendez, C., & Wishlade, F. (2012), *La politica di coesione dopo il 2013: una valutazione critica delle proposte legislative*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico B: Politiche strutturali e di coesione

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Politiche di coesione e divari territoriali in Italia*

Cossaro, L., Ferrari, M. and Rapacchi, F. (2026) ‘Italia vs Spagna, divergenze di crescita oltre il PNRR: crescita a confronto: domanda, energia e composizione degli investimenti spiegano il divario’, *Prometeia Insights*, 13 April

Cottarelli, Carlo – Gottardo, Giulio, *La riforma della PA: cosa manca nel PNRR*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 4 giugno 2021

D’Arrigo, Giacomo – David, Piero, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 4, n. 2, 2021

Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, Working Paper, 2004 Di Domenico, G., Cataldi, A. and De Crescenzo, M. (2021) *Un confronto tra i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) di sei Paesi europei, con focus sulle politiche di genere*. Note Tematiche, 1. Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro

Differenze nell’attuazione dei piani di ripresa: Italia e Spagna a confronto (n.d.) OReP – Osservatorio sul Recovery Plan

Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, European Commission, Bruxelles, 2009

Feás, Enrique, e Federico Steinberg (2021). *Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo*. Real Instituto Elcano, ARI 25/2021, 24 febbraio 2021

France Stratégie, *Has There Been an Investment Gap in France and Europe since 2007?*, Policy Brief, ottobre 2014

Francesco Sciortino, *PNRR e politiche territoriali*, IPOF, 2025

Gianfranco Viesti, Chiapperini, C., Montenegro, E. (2022), “Gli interventions del Pnrr nelle città italiane”, in Associazione Italiana di Scienze Regionali, *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Roma, Donzelli.

Golino, Claudia, “Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l’impatto del PNRR sul territorio”, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025

González Leonardo, M. and Spijker, J. (2022) ‘El impacto demográfico de la COVID-19 durante 2020 y sus diferencias regionales. ¿Cómo afectará la pandemia al futuro de la población española?’, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*

Hernández de Cos, Pablo. *Los principales retos de la economía española tras el Covid-19*. Banco de España, 23 giugno 2020

Kullas M., Hoffmann A. (2020), *The EU’s “SURE Instrument”: How to assess the EU’s Covid-related subsidisation of short-time work schemes*, cepInput No. 21/2020, Centrum für Europäische Politik.

Olga García Luque, Manuel Hernández Pedreño e Salvador Manzanera-Román, “Desigualdad regional y políticas sociales”, in *VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS 2021)*, Bilbao, 2021

Openpolis, *Cos’è il Meccanismo europeo di stabilità*, <https://www.openpolis.it/parole/cose-il-meccanismo-europeo-di-stabilita/>

Openpolis, *Il rispetto della quota del PNRR per il Sud rivela molte criticità*, <https://www.openpolis.it/il-rispetto-della-quota-del-pnrr-per-il-sud-rivela-molte-criticita/>

Openpolis, *L'impatto del PNRR sui territori*, <https://www.openpolis.it/limpatto-del-pnrr-sui-territori/>

Openpolis. *Che cos'è il Next Generation EU*. <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-il-next-generation-eu/>

Openpolis. *Come funziona la governance del PNRR*. <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/>

OpenPNRR – *Monitoraggio civico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. <https://openpnrr.it/>

OpenPNRR. *Scadenza n. 364. Progetto di monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani – Università Cattolica del Sacro Cuore, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-meccanismo-europeo-di-stabilita>

Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), *PNRR e crescita potenziale*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-potenziale-impatto-sulla-crescita-dei-fondi-del-pnrr>

PA Channel by Ecoh Media. *Misure di performance management nell'ambito del decreto PNRR-ter*. <https://pachannel.ecohmedia.com/misure-di-performance-management-nellambito-del-decreto-pnrr-ter/>

Petrina F., Virno C. (2015), *Il Piano di investimento europeo come strumento di razionalizzazione dei processi decisionali e di diffusione della valutazione economica a livello nazionale*, luglio 2015

Qadir, Usman. *Review of End This Depression Now!*, by Paul Krugman. Pakistan Development Review Rodríguez-Pose, A. & Garcilazo, E. (2013), “Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions”, in *OECD Regional Development Working Papers*, n. 2013/12, OECD Publishing

Romero, M., Sosa, J. and Serrano, J. (2021) ‘Impacto económico asimétrico por provincias de la COVID-19: evolución reciente y proyecciones’, *Cuadernos de Información Económica*, 283, julio-agosto. Funcas

Sergio Cesaratto, *Potenzialità e limiti del PNRR nel breve periodo*, in *Economia e Politica*, 2025

Torres, Raymond, e María Jesús Fernández (2020). *La política económica española y el COVID-19*. Cuadernos de Información Económica, n. 275, marzo/abril 2020. Funcas.

Articoli di stampa:

Enguix, S., Ruiz, A.S., Lugilde, A., Martiarena, A. and Lekumberri, J. (2020) ‘Nueva división territorial por el fondo Covid que prima a Catalunya y Madrid y quiebra la “pax autonómica”’, *La Vanguardia*, 6 May