

# Introduzione

La pandemia ha reso possibile quel che prima era impensabile. Due governi, il Conte II e il Draghi, si sono succeduti nella scrittura prima e nell'implementazione poi del PNRR, il Piano di investimenti e riforme da cui dipendono la ripresa e la crescita del nostro paese. Tra i due governi vi è stata una evidente discontinuità politica e un netto miglioramento nella parte di attuazione del Piano, grazie alla nomina in posti chiave di ministri tecnici di indubbia qualità e prestigio.

Personalmente ho avuto la fortuna di rivestire un ruolo in entrambi i governi, come consigliere del ministro Gualtieri nel Conte II e come capodipartimento alla Programmazione economica nel governo Draghi, e ho potuto seguire la costruzione del PNRR fin dall'inizio. Una «partita doppia», come recita il titolo di questo libro, perché si tratta di un Piano a cavallo tra due governi e perché il PNRR è fatto di due ingredienti fondamentali: investimenti e riforme. Ma anche una «partita doppia» mia personale, perché questo è il secondo libro di policy che scrivo; il primo *Le riforme dimezzate*, uscito nel 2018, riguardava le riforme di lavoro e pensioni nei governi Renzi e Gentiloni.

I governi Conte II e Draghi, pur con le loro differenze, hanno fatto molto per l'Italia che in soli due anni, nonostante sia stata colpita dalla pandemia più di tutti, è cresciuta più degli altri paesi europei e ora, grazie al PNRR, è sulla strada di nuo-

vi investimenti. E se il governo Draghi ha inserito alcune riforme fondamentali (pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza) dentro il PNRR, dove sono previste come *milestones* (obiettivi) vincolanti del Piano, tocca oggi al governo Meloni portarle avanti, pena perdere i finanziamenti – e la faccia con tutta l'Europa.

L'iniziativa del Next Generation EU, con cui nel giugno 2021 per la prima volta l'Unione europea ha finanziato con debito comune le spese per investimento dei paesi aderenti per complessivi 750 miliardi in cinque anni dal 2022 al 2026, non ha la stessa rilevanza per tutti i paesi. La Germania per esempio ha ottenuto finanziamenti per un piano di investimenti piccolo e tutto sommato marginale nel bilancio del governo tedesco. Per l'Italia, complici i suoi tanti ritardi, il PNRR è diventato una sorta di «ultima spiaggia» per ritornare su uno stabile sentiero di crescita, quando i progetti di investimento diventeranno vere e proprie opere di cemento e ferro (accanto ai molti investimenti verdi, come gli impianti di energie rinnovabili).

Il PNRR rappresenta però anche – e forse soprattutto – un cambiamento strutturale nel modo di funzionamento della Pubblica Amministrazione e come tale potenzialmente è in grado di rilanciare la capacità di spesa in investimenti ordinari in un paese che notoriamente non è capace di spendere che una piccola parte dei fondi per lo sviluppo e la coesione europei (FSE, FESR) e nazionali (FSC).

Nel Capitolo 1 ripercorrerò le fasi della nascita e quindi della prima implementazione del PNRR attraverso i due governi; si tratta di un programma straordinario di investimenti e riforme, che si posiziona accanto alla programmazione ordinaria degli investimenti.

Nel Capitolo 2 vedremo quali sono le ragioni delle difficoltà storiche dell'Italia nella spesa per investimento, dal punto di osservazione privilegiato del CIPRESS, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile

che assegna le risorse economiche alle grandi opere ma che ripartisce altresì i fondi di coesione europei e nazionali su proposta dei ministeri competenti.

Nel Capitolo 3 capiremo come i due governi Conte II e Draghi, mentre si applicavano alla programmazione di lungo periodo degli investimenti e delle riforme legati al PNRR, dovevano nel frattempo occuparsi anche di politiche economiche emergenziali di ristoro, prima per la pandemia e poi per la crisi dei prezzi del gas scoppiata come conseguenza della guerra in Ucraina. Non mi occuperò direttamente della pandemia e della guerra (lo fanno già tanti altri libri) ma affronterò il tema specifico delle politiche economiche per far fronte all'emergenza e i loro effetti. Parleremo quindi di un altro strumento messo in campo dalla UE per fronteggiare la pandemia: il fondo SURE che potremmo definire «cugino primo» del PNRR e che ha permesso il pagamento della cassa integrazione durante il lockdown.

Negli anni 2020-2022 il dibattito politico ha però vissuto un paradosso: mentre i governi annunciavano e realizzavano investimenti di lungo periodo con il PNRR, le riforme strutturali sono state messe da parte proprio per via dell'emergenza. E così, con l'insediamento del governo Meloni, ci siamo ritrovati a parlare di reddito di cittadinanza e quota pensionistica come se tre anni e due governi non fossero mai passati perché durante il governo Conte II e il governo Draghi non si è riusciti a metter mano a nessuna grande riforma. Il Conte II era infatti un governo politico che in una parte della sua maggioranza si portava dietro proprio quegli errori che avrebbe poi dovuto risolvere; il Draghi invece è rimasto prigioniero dei veti incrociati dei molti partiti che lo componevano (e che magari guardavano già alle elezioni). Alcune importanti riforme sono state inserite nel PNRR (giustizia, PA, concorrenza) ma sono ancora di là da venire, mentre non si è proceduto a riformare il reddito di cittadinanza, le pensioni e la contrattazione dei salari.

Nel quarto e ultimo capitolo spiegherò perché le riforme mancate e la tentazione della spesa pubblica corrente in pensioni o altro possono mettere a rischio il PNRR, e perché l'attuale governo dovrebbe concentrarsi sull'eredità del PNRR anziché metterne in discussione i presupposti.