

TITO BOERI, ROBERTO PEROTTI, *PNRR. La grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023, pp. 205, € 18,00.

Nel volume *PNRR. La grande abbuffata* Tito Boeri e Roberto Perotti discutono i numerosi problemi sorti dalla predisposizione e dalla esecuzione del PNRR mettendo in evidenza le criticità connesse alla sua gestione. Gli autori sono entrambi docenti all'Università Bocconi, e conoscono molto bene la "macchina" dello Stato, anche dall'interno. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il pacchetto di investimenti e di riforme predisposto dal Governo italiano nell'ambito del "Next Generation EU", cioè del programma predisposto dall'Unione Europea per favorire il rilancio degli Stati Membri dopo la pandemia da Covid-19, con risorse da impiegare nel periodo 2021-2026. La definizione del PNRR è stata così importante da coinvolgere ben tre Governi (Conte II, Draghi, Meloni) ma così complicata che, ancora oggi, è molto difficile avere una visione d'insieme dei risultati conseguiti e di quanti si prevede di ottenere.

Tito Boeri è Professore ordinario di Economia politica presso l'Università Bocconi di Milano, direttore scientifico della Fondazione Rodolfo De Benedetti e del Festival dell'Economia, fondatore del sito www.lavoce.info e *founding editor* di www.voxeu.org. È stato *senior economist* all'OCSE a Parigi e *Senior Visiting Professor* alla London School of Economics. È stato presidente dell'INPS dal dicembre 2014 al febbraio 2019. Per Feltrinelli ha pubblicato, con Sergio Rizzo, *Riprendiamoci lo Stato* (2020). Roberto Perotti è professore ordinario di Economia politica all'Università Bocconi. È *Research Associate* del National Bureau of Economic Research di Boston e *Research Fellow* del Center for Economic Policy Research di Londra. È stato consulente della Banca Mondiale, della Inter-American Development Bank, del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Centrale Europea, e della Banca d'Italia. Dal settembre 2014 al dicembre 2015 è stato Consigliere Economico del Presidente del Consiglio. Autore di *Meno pensioni più welfare!* (2002, con Tito Boeri) e *L'università truccata* (2008). Per Feltrinelli ha pubblicato *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)* (2016) e *Falso! Quanto costano davvero le promesse dei politici* (2018).

Il contributo di questo volume è molto prezioso. Tito Boeri e Roberto Perotti, basandosi su fatti e dati difficilmente confutabili costringono il lettore a porsi una serie di domande fino ad ora trascurate ed eluse nel dibattito pubblico. Almeno due sono preliminari: la reale utilità e fattibilità del PNRR. Ad ogni dubbio e domanda sollevati corrisponde, da parte dei due autori, una risposta documentata da fatti e dati. Da tali risposte emerge un giudizio tutt'altro che positivo sulle scelte fatte *ab origine* e sulla conseguente gestione del Piano. Questo giudizio negativo riguarda non solo i Governi che si sono alternati al momento dell'adesione-predisposizione del PNRR, ma anche la Commissione Europea che ha sostanzialmente condiviso i tempi e i modi delle richieste di ingenti fondi. Il giudizio complessivo è molto netto e può essere così sinteticamente espresso: troppi soldi, in troppo poco tempo per poterli spendere bene. Un punto rilevante da mettere subito in evidenza è che, per Boeri e Perotti, i ritardi nell'attuazione del PNRR emersi negli ultimi mesi non possono essere imputati solo alle ultime scelte dell'esecutivo in carica o alle resistenze/inefficienze della macchina burocratica-amministrativa statale. La causa principale va cercata in una serie di errori di fondo commessi nel periodo che va dall'estate del 2020 all'aprile del 2021; errori poi reiterati nei 2 mesi successivi, anche quando ci si era resi conto delle difficoltà connesse al conseguimento degli obiettivi da raggiungere.

Il problema è diventato, quasi subito, quello di come spendere “bene” questo enorme flusso di denaro in larga misura preso a prestito. La scommessa iniziale era che gli investimenti finanziati da queste risorse, ma soprattutto le riforme di sistema previste dal PNRR, avrebbero stimolato la crescita dell’economia italiana, permettendo non solo di non aumentare il rapporto fra il nostro debito pubblico e il prodotto interno lordo, ma addirittura di ridurlo. È una scommessa che è stata condivisa da tre governi: il governo Conte II ha chiesto il massimo dei fondi senza ancora sapere bene come li avrebbe spesi; il governo Draghi, in quanto governo tecnico, si è limitato a confermare ciò che era stato deciso in precedenza; il governo Meloni ha fatto alcuni aggiustamenti necessari, ma ha anche ridotto la spesa più importante, quella per combattere l’emarginazione sociale, e ha rimosso alcuni importanti obiettivi come quello di contrastare l’evasione fiscale. Il timore dei due autori, condiviso da larga parte della pubblica opinione, è che stiamo perdendo la scommessa. Non è tanto una questione di ritardi nell’attuazione del Piano. Il fatto è che rischiamo di trovarci a essere un paese più indebitato di prima senza avere affrontato efficacemente proprio quei problemi strutturali che hanno pesato per decenni sul declino economico dell’Italia.

La prima domanda che, in un certo senso, è sottesa a tutte le altre è: era proprio necessario richiedere il massimo importo possibile dai fondi del *Next Generation EU* (NGEU)? La risposta è “no”. Questa risposta non è arbitraria. Verrà ampiamente documentata nel corso degli otto capitoli che compongono il volume. A differenza di quasi tutti i paesi europei, l’Italia ha chiesto il massimo delle somme messe a disposizione ad ogni paese dal programma *Next Generation EU*. Per 6,5 euro su 10 si tratta di prestiti. Benché concessi a tassi agevolati dovranno essere restituiti. Con 192 miliardi di euro (123 miliardi di prestiti e 69 miliardi di sovvenzioni) l’Italia è il paese con il piano più ambizioso, pari ad oltre un quarto dei 750 miliardi del pacchetto di misure di spesa pubblica finanziato dall’UE. Ai 192 miliardi sono stati aggiunti altri 45 miliardi di fondi italiani e europei per un finanziamento complessivo di 237 miliardi. Al secondo posto si colloca la Spagna con 154 miliardi, dei quali 84 in prestito, al terzo posto la Francia con 41 miliardi di sole sovvenzioni e nessun prestito (p. 19).

La seconda questione che immediatamente si pone è se siano state valutate, preventivamente, le capacità di spesa dell’apparato amministrativo italiano. Anche in questo caso la risposta è negativa. Molti dei ritardi e degli sprechi nell’uso dei fondi sembrano dovuti proprio al “sistema paese” e più precisamente alla lentezza esecutiva da parte della Pubblica Amministrazione, all’inevitabile carico burocratico. In molti casi, poi, sono mancate le competenze tecniche che avrebbero dovuto provvedere all’esecuzione del piano. Secondo Boeri e Perotti già con lo stanziamento delle prime due rate, la capacità delle strutture pubbliche, sia centrali sia periferiche, di spendere le ingenti risorse messe a loro disposizione è apparsa del tutto inadeguata. Questa incapacità era del tutto prevedibile vista l’esperienza già fatta, in passato, con riferimento alle rilevanti somme elargite all’Italia dalle istituzioni europee per la coesione sociale. Gli enti regionali e locali non sono mai stati in grado di utilizzare a pieno i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), ovvero quei flussi finanziari il cui scopo è quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo. Nel caso italiano quelle meridionali.

La mancanza di adeguate competenze amministrative e tecniche e i vincoli posti dall’apparato burocratico erano, o avrebbero dovuto esserlo, ben noti prima dell’adesione al NGEU e si sarebbe dovuto prenderli in considerazione prima di porsi obiettivi così ambiziosi come quelli previsti dal PNRR. Le difficoltà sono state ancora maggiori, rispetto a quanto accadeva con le tradizionali politiche di coesione, dal momento che, nel caso del PNRR, il

raggiungimento degli obiettivi era subordinato all'attuazione di una serie di riforme invano attese da decenni come quelle, ad esempio, nel settore giustizia o scuola. Per poter "spendere" quanto "ottenuto", denunciano i due autori, sono stati pianificati progetti non completamente coerenti con le missioni del PNRR, così che hanno dovuto essere giustificati, nei documenti ufficiali, da motivazioni talmente astratte da risultare incomprensibili. Ad esempio, nel progetto Scuola 4.0 gli obiettivi risultano difficilmente intellegibili e di dubbia utilità rispetto alle reali carenze della scuola italiana. Come sottolineato da Boeri e Perotti "le Next Generation Classrooms" avrebbero dovuto favorire "la motivazione ad apprendere e il benessere emotivo, il *peer learning*, il *problem solving*, la co-progettazione.....le abilità pratiche e fisiche" (p. 80). Il giudizio dei due autori è inequivocabile: "Qui siamo a livelli di "ariafrittismo" inesplorati" (p. 80).

La terza domanda è se ci sia stata troppa fretta nel processo decisionale e nella predisposizione del Piano. La risposta è di nuovo positiva. I fondi sono stati destinati a progetti i cui tempi di esecuzione non erano stati sufficientemente preordinati, e i cui obiettivi non erano stati ben esplicitati. Sembra che ci sia stata troppa fretta nel predisporre piani ambiziosi senza preoccuparsi dell'esistenza delle competenze per realizzarli da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Ad esempio "il 40 per cento dei fondi è destinato al Mezzogiorno, le cui amministrazioni locali mediamente hanno dato prova di minore capacità gestionali rispetto ad altre regioni" (p. 54). Alla fine, allora, si sono trasferite parti delle risorse al settore privato a causa dell'incapacità di spenderle per tempo e in modo adeguato. Una delle conclusioni che avanzano gli autori è che, molto probabilmente, molti degli obiettivi indicati erano irrealistici. Nonostante ci si potesse rendere conto di questo limite, li si erano egualmente indicati al solo scopo di ottenere il massimo delle risorse messe a disposizione.

In quarto luogo non si è tenuto conto del fatto che il successo dei risultati in termini di conseguimento degli obiettivi, in molti casi, sarebbe dipeso dalle riforme che avrebbero dovuto accompagnare il processo di investimento: del mercato del lavoro, della scuola, della giustizia, della pubblica amministrazione. In assenza di queste riforme gran parte dei progetti era destinato a fallire già in partenza. Mano a mano che il tempo disponibile per la realizzazione del PNRR si va riducendo ci si rende conto che da grande opportunità e occasione irripetibile per il paese il PNRR si è trasformato in una sorta di obbligo cui non ci si può sottrarre. Il problema è che se non si è in grado di effettuare gli investimenti, e completare le riforme nei tempi previsti, si corre il rischio di perdere decine e decine di miliardi. E' forse necessario, allora, rivedere i piani rendendoli più realistici, e forse anche riflettere sull'opportunità di rinunciare a parte dei fondi presi a prestito.

Infine, e questa è l'ultima questione, non ci si è preoccupati del dopo 2026, quando finirà il PNRR e sarà necessario trovare nuove risorse per mantenere quanto realizzato in questi cinque anni. Si sono privilegiati gli investimenti in infrastrutture senza pensare al dopo 2026, quando queste strutture dovranno essere gestite e mantenute pena il degrado in poco tempo. Il mantenimento richiederà flussi di denaro e nuove spese correnti che non sono state adeguatamente previste. "Una delle manchevolezze più eclatanti del PNRR è appunto la carenza di misure concrete per assicurare la copertura delle spese di manutenzione e di gestione dopo il 2026 e la continuità delle spese correnti" (p. 70).

Rimane aperta, al termine della lettura di questo volume, un'ultima questione. Sarebbe ancora possibile interrompere questo circolo non virtuoso? Secondo gli Autori la risposta è affermativa dal punto di vista tecnico ma anche politico. Ridurre investimenti che, per varie ragioni, non siamo in grado di completare è *tecnicamente* possibile. Dal punto di vista poli-

tico, invece, esistono forti resistenze: “*l’Italia perderebbe credibilità con gli altri paesi, con le istituzioni europee e con i mercati*” (p. 39). Boeri e Perotti pensano esattamente l’opposto. Probabilmente ufficialmente la Commissione potrebbe mostrarsi, in un primo tempo, infastidita da una decisione “di rinunciare a investimenti non vantaggiosi” (p. 39). Tuttavia, i due autori sostengono, che la temuta perdita di credibilità sui mercati finanziari, in caso di mancata attuazione parziale del PNRR, si tramuterebbe in un aumento della stessa, se la scelta fosse spiegata correttamente. L’Italia si potrebbe presentare come nazione che predilige spendere in modo oculato e programmato, rinunciando ad essere superficiali.

Il giudizio, nel complesso negativo, di Boeri e Perotti sulla gestione del PNRR, alla fine, risulta attenuato da una osservazione importante: “La cultura della reportistica, degli obiettivi e delle scadenze introdotta dal PNRR è in gran parte estranea alla Pa italiana, ed è una novità positiva” (p. 188). Il PNRR, introducendo impegni vincolanti, ha “costretto” i funzionari dei ministeri, degli enti locali e delle aziende pubbliche a pianificare gli interventi per obiettivi e scadenze ravvicinati migliorando così i comportamenti delle Amministrazioni pubbliche.

R.T.L.

PIERO BARUCCI, FIORENZA MANZALINI, SIMONE MISIANI, MANUELA MOSCA, LETIZIA PAGLIAI (a cura di), *Scrittori e scrittrici di economia nel Regno d’Italia*, Roma, Bancaria Editrice, 2024, pp. 682, € 80,00.

Nell’ambito del progetto editoriale promosso dall’Istituto Luigi Einaudi e da Bancaria Editrice per concorrere allo sviluppo degli studi di storia economica, è stato pubblicato il volume dal titolo *Scrittori e Scrittrici di economia nel Regno di Italia*. Il volume, frutto di una ricerca protrattasi per oltre dieci anni. è curato da un gruppo di lavoro coordinato da Piero Barucci, ordinario di storia del pensiero economico nell’Università di Firenze, e composto da Fiorenza Manzalini, Simone Misiani, Manuela Mosca e Letizia Pagliai con la collaborazione di Jacopo Colussi. Il volume è inoltre arricchito dalla prefazione di Maurizio Sella, Presidente dell’Istituto Luigi Einaudi per gli studi bancari, finanziari e assicurativi, dalla presentazione di Piero Barucci e dalla postfazione di Antonio Patuelli, Presidente dell’Associazione Bancaria Italiana.

L’opera costituisce il primo Dizionario che individua, sulla base di criteri di massima inclusione, coloro che, a vario titolo, hanno scritto su questioni economiche in volumi, scritti in onore, opere miscellanee, riviste specializzate, enciclopedie e altri testi pubblicati fra il 1861 e il 1945, cioè negli anni dall’Età liberale al Fascismo, nella convinzione che il limitarsi ai soli economisti avrebbe costituito un criterio troppo restrittivo per l’epoca. “Non si parla soltanto di economisti e, meno che meno, ci si limita a considerare l’accademia” (p. 7). Oltre alle voci dedicate agli economisti, sono pertanto incluse nell’opera figure di politici, pubblicisti, industriali, banchieri e molti altri protagonisti della scena economica dell’epoca, che hanno contribuito con gli scritti a formare la cultura economica italiana.

Ne sono risultate 655 schede biografiche, redatte con la collaborazione di 188 studiosi di storia del pensiero economico, economisti, storici dell’età contemporanea, delle istituzioni e del diritto, nonché di altre scienze sociali provenienti da tutta Italia. Le schede sono corredate di tre utili indici relativi alle istituzioni, ai periodici e ai nomi citati. Ad ognuno dei 655