

Luiss

School of European Political Economy

Questa volta l'Italia non può sbagliare

Marco Buti e Marcello Messori

Policy Brief 34/2020

LUISS



21 agosto 2020

QUESTA VOLTA L'ITALIA NON PUO' SBAGLIARE

Marco Buti* e Marcello Messori**

1. Premessa

Come è largamente riconosciuto, l'accordo raggiunto nel Consiglio europeo di luglio 2020 può rappresentare una pietra miliare del processo di integrazione europea. I Capi di stato e di governo hanno mantenuto sostanzialmente invariato l'impianto, proposto dalla Commissione alla fine di maggio 2020 per dare una risposta alla crisi pandemica: Next Generation EU (NG-EU) e, in particolare, il Recovery and Resilience Facility (RRF). Nella stessa riunione del Consiglio europeo, si sono invece apportate limitate riduzioni ai finanziamenti dedicati ai programmi del bilancio europeo tradizionale. L'ambizioso sostegno ai paesi per una robusta ripresa dopo l'emergenza diminuirà, così, le risorse non allocate *ex ante* agli stati membri dell'Unione (UE) perché destinate a 'beni pubblici' europei¹.

Questo sostegno rimane una straordinaria opportunità, ma la sua effettiva realizzazione dipenderà dalla misura e dal modo in cui gli stati membri sapranno utilizzare le risorse, messe a disposizione dalla UE, per riformare in profondità le loro economie nazionali e l'economia europea. Avendo potenziale accesso a 209 miliardi di euro fra trasferimenti e prestiti, l'Italia è uno dei maggiori beneficiari di tali nuovi fondi europei. Essa ha, perciò, un ruolo cruciale da svolgere. Non è un'esagerazione sottolineare che il successo o il fallimento di NG-EU e del RRF dipenderanno, in larga misura, dalle scelte che governo e parlamento italiani faranno nelle prossime settimane. In particolare, al fine di porre le basi per un efficace ed efficiente utilizzo delle risorse stanziare, tre compiti dovrebbero essere espletati nel corso dell'estate 2020.

Il *primo compito* consiste nell'individuare i 'colli di bottiglia' che hanno condannato l'economia italiana a una successione di fasi di stagnazione e di recessione, interrotte solo da sporadici periodi di crescita, dalla metà degli anni novanta fino a oggi. E' necessario che i vincoli strutturali alla crescita siano affrontati con decisione perché

*Capo di gabinetto del Commissario europeo agli affari economici e Senior Fellow della Luiss School of European Political Economy (SEP). Le opinioni espresse nel presente lavoro non impegnano l'istituzione di appartenenza.

**Direttore della SEP e professore di economia al Dipartimento di Economia e Finanza della Luiss.

¹ Nell'*Appendice* sono riportate le principali differenze fra la proposta di NG-EU, elaborata dalla Commissione europea (cfr. al riguardo: Buti-Messori 2020), e la versione di NG-EU approvata dal Consiglio europeo nella seconda metà di luglio 2020. Si noti che anche la versione del Consiglio europeo potrà subire modifiche perché richiede la vidimazione da parte degli stati membri e, in quanto collegata al Quadro finanziario pluriennale della UE, sarà oggetto di un trilogico fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

l'economia italiana possa attivare quello sviluppo sostenibile, a cui i fondi dello RRF e – più in generale – degli altri programmi di NG-EU sono destinati. Di conseguenza, il *secondo compito* richiede di: definire una strategia che consenta all'Italia di attuare le necessarie riforme e di avviare un processo di convergenza all'interno della UE; concretizzare questa strategia tramite la fissazione di priorità e la connessa definizione di una gerarchia di progetti che ottengano l'approvazione delle istituzioni europee e che, una volta resi operativi, trovino copertura nelle risorse finanziarie destinate all'Italia dallo RRF e da altri programmi di NG-EU; portare a compimento tali progetti, soddisfacendo così gli obiettivi della Commissione (*Green Deal* + innovazioni nel digitale e nelle telecomunicazioni) e riacquisendo la posizione appropriata a uno dei grandi paesi fondatori della costruzione europea. Il *terzo compito* consiste nel mobilitare il "sistema paese" in modo da preparare le condizioni per la futura realizzazione, nei tempi e nei modi previsti, sia dei progetti operativi selezionati sia di un adeguato e trasparente monitoraggio da parte di strutture pubbliche.

La realizzazione di questi tre compiti è un'operazione complessa che impone la mobilitazione di ingenti risorse organizzative, istituzionali e finanziarie. Essa deve, pertanto, contare sul coinvolgimento degli apparati sia pubblici che privati, su nuove forme di cooperazione pubblico-privata e sul rafforzamento dei segmenti non-bancari del mercato finanziario. Il disegno di una strategia, che individui e superi gli attuali 'colli di bottiglia' italiani in modi efficaci, e la definizione dei conseguenti progetti operativi per la realizzazione di tale strategia devono scaturire dalla cooperazione con gli operatori privati e con le istituzioni e i corpi intermedi. Il livello politico-istituzionale mantiene, invece, piena responsabilità nella definizione delle politiche nazionali che fissano le priorità e la conseguente gerarchia dei progetti operativi. Peraltro, anche l'efficiente ed effettiva realizzazione di questi progetti necessita di uno sforzo collettivo che il governo ha il compito di controllare e verificare in ogni punto di snodo. Un appropriato monitoraggio pubblico è, però, effettuabile solo se si garantisce un grado adeguato di efficienza degli apparati burocratici.

2. Perché è essenziale superare la dipendenza dal passato

Per affrontare il primo compito, è necessario condividere l'elenco ragionato dei più rilevanti vincoli che hanno ostacolato la crescita e l'evoluzione dell'economia italiana negli ultimi venticinque anni. Tali vincoli sono riassumibili in sette punti:

- (a) la negativa combinazione fra invecchiamento della popolazione, bassi tassi di attività, stagnante produttività del lavoro;
- (b) l'inadeguatezza quantitativa e qualitativa sia degli investimenti pubblici, imputabile ai gravi squilibri del bilancio nazionale, sia di quelli privati, ampiamente indotta dalle piccolissime dimensioni medie delle imprese italiane; gli inadeguati investimenti sono stati una causa determinante della stagnazione nella produttività del lavoro (e nelle altre forme di produttività);
- (c) la predominanza in Italia delle imprese familiari, in cui non vi è separazione fra chi detiene la proprietà e chi gestisce l'attività aziendale; gli stringenti limiti organizzativi e finanziari, derivanti da questa commistione, sono stati una causa fondamentale della mancata crescita dimensionale anche di molte imprese di successo;

- (d) la carenza di investimenti e le insufficienti dimensioni di impresa hanno frenato le innovazioni sia tangibili che intangibili, hanno impedito le connesse riorganizzazioni produttive e hanno indotto una bassa qualità della domanda di lavoro, con l'effetto di privilegiare la compressione salariale come fattore di competitività;
- (e) la conseguente scarsa attenzione per la qualità dell'offerta di lavoro, che ha relegato in secondo piano gli investimenti e la spesa in educazione e formazione e ha orientato la spesa pubblica verso la corresponsione di consistenti rendite per gli aggregati sociali privilegiati o per una parte del ceto medio e verso l'erogazione di modesti ma diffusi sussidi per gli aggregati sociali marginali;
- (f) il conseguente accumularsi di un abnorme *stock* di debito pubblico rispetto alle dimensioni dell'economia nazionale, che è risultato ingestibile anche a causa della sua inefficiente composizione e che ha pesato, in modo negativo, sulla quantità e sulla qualità degli investimenti pubblici decisi;
- (g) l'incapacità di realizzare, nei tempi e nei modi progettati, gran parte del già insufficiente ammontare degli investimenti pubblici decisi; il che ha reso ancora più evidenti gli abnormi costi economici derivanti dalle inefficienze burocratico-istituzionali.

La crisi finanziaria e 'reale' internazionale del 2007-'09 e la successiva crisi europea non hanno spinto l'economia italiana a modificare le proprie modalità di funzionamento; e la politica economica italiana non ha colto l'occasione per un salto di qualità. I paesi, che hanno dovuto ricorrere ai programmi europei di aiuto fra il 2010 e il 2012 ma che sono stati in grado di uscirne in un periodo ragionevolmente breve (Irlanda, Spagna, Portogallo), hanno saputo modificare, fra il 2014 e il 2016, le loro strategie di politica economica e avviare il rafforzamento dei loro potenziali di crescita. La stessa Grecia, che pure ha pagato costi sociali ed economici elevati anche a causa di aggiustamenti di bilancio troppo accelerati nella prima fase del programma UE-FMI, ha saputo innescare negli anni più recenti (ma precedenti la pandemia) nuovi processi di riforma e sta modificando la preesistente e distorta modalità di funzionamento della propria economia. L'Italia è stato invece uno dei pochi paesi della UE a non utilizzare le ripetute crisi degli anni 2007-13 per realizzare trasformazioni interne. Essa ha riprodotto e rafforzato i propri 'colli di bottiglia', come esemplificati dai precedenti punti (a) - (g). In sostanza, mentre la crisi finanziaria ha cambiato il paradigma di crescita e le priorità della politica economica dei paesi più colpiti, ciò non è avvenuto nel caso dell'Italia.

Le indicazioni, che emergono dalla nuova crisi economica innescata dallo *shock* pandemico nella primavera del 2020, mostrano che l'Italia deve evitare oggi di riprodurre una deriva analogica, ossia di acuire le proprie fragilità strutturali senza utilizzare irripetibili occasioni di trasformazione. Nonostante la limitata capacità fiscale già sottolineata nel punto (f) (cfr. sopra), dopo la Germania, l'Italia è stato il paese della UE che ha deliberato i più accentuati aumenti della spesa pubblica e una delle maggiori (anche se temporanee) riduzioni delle entrate fiscali. Durante la fase di emergenza, tali scelte hanno trovato giustificazione nell'esigenza di proteggere e sostenere una società e un'economia duramente colpite dalla pandemia. Con il 'Piano nazionale di ripresa e di resilienza' (PNRR) che - a partire da ottobre 2020 - l'Italia dovrà sottoporre alla validazione della Commissione europea e all'approvazione del Consiglio della UE per avere accesso ai fondi del RRF, si tratta di iniziare la

transizione verso una fase di post-emergenza, basata su forme più vincolanti di selettività, e di delineare un nuovo paradigma per la fase di ripresa del 2021. Per ispirazione, è utile guardare alla Germania che durante la fase di emergenza e – a maggior ragione – nel corso della transizione, ha rafforzato la propria spesa pubblica e i propri incentivi fiscali anche per gettare le basi di una ripresa che non sarà più trainata dalle esportazioni nette ma che dovrà incentrarsi sul rafforzamento del mercato unico e sulla capacità degli stati membri di essere innovativi e di soddisfare condizioni di sostenibilità sociale e ambientale.

Le risorse che l'Italia può ottenere dal RRF, dagli altri programmi di NG-EU, dalle iniziative già attuate dall'euro area (SURE, MES, BEI)² e dai trasferimenti del bilancio pluriennale della UE per il periodo 2021-27, sono quantitativamente adeguate per superare i 'colli di bottiglia' esaminati e per attuare radicali processi di riforma e di trasformazione del paradigma di sviluppo dell'economia e della società italiane. Un calcolo approssimativo, che non considera gli ingenti interventi della Banca centrale europea, indica infatti un ammontare che sfiora i 400 miliardi di euro fra prestiti e trasferimenti. Per sfruttare queste irripetibili disponibilità finanziarie, l'Italia deve però dotarsi di una strategia di medio-lungo periodo che superi l'attuale "economia delle rendite"; essa deve, poi, tradurre tale strategia in progetti operativi di trasformazione e di innovazione. La realizzazione di NG-EU può permettere l'avvio di un nuovo sviluppo sostenibile nella UE e nell'euro area; gli stati membri, che non sapranno inserirsi in questo processo, si porranno su un sentiero di divergenza che li condannerà all'emarginazione e a un rapido declino.

3. Gli ostacoli da superare e le opportunità da sfruttare

I sette punti (a) – (g), elencati nel precedente paragrafo, offrono le basi per una strategia condivisa di politica economica. Essi suggeriscono infatti il varo di riforme e progetti che siano conformi alle raccomandazioni specifiche, indirizzate annualmente dalla Commissione europea all'Italia nell'ambito dei rapporti sui singoli stati membri (cfr. in particolare: Commissione europea 2019 e 2020).

E' possibile sintetizzare le linee di una simile strategia, già adombrata in varie analisi (cfr. per esempio: Carli – Messori 2020), nei seguenti undici fattori:

- (i) correggere le inefficienze burocratiche in modo che gli investimenti pubblici decisi si realizzino, rispettando i costi previsti e l'orizzonte temporale programmato;
- (ii) rilanciare gli investimenti pubblici decisi al fine di superare le negative 'esternalità' infrastrutturali e istituzionali;
- (iii) disegnare incentivi pubblici che rendano più conveniente alle imprese private di effettuare 'salti' dimensionali e attuare i necessari investimenti innovativi, riorganizzando di conseguenza le loro attività produttive;

² Si tratta di programmi ormai molto noti che, se fossero pienamente utilizzati dal governo italiano, renderebbero disponibili risorse per poco meno di 100 miliardi di euro.

- (iv) adeguare la qualità dell'offerta di lavoro alle più elevate qualificazioni richieste dalla domanda di lavoro che deriva dalle riorganizzazioni produttive sopra indicate, investendo quindi nell'educazione e nella formazione;
- (v) orientare le spese dello stato sociale allo scopo di proteggere i lavoratori che, nel breve periodo, vengono spiazzati dall'innalzamento nella qualità della domanda e dell'offerta di lavoro, attivando processi per la loro riqualificazione e per il loro reinserimento occupazionale;
- (vi) convincere così le parti sociali e i loro rappresentanti che la competitività dell'apparato produttivo italiano non può fondarsi sulla compressione salariale, ma deve essere alimentata dalle innovazioni e dai connessi incrementi delle varie forme di produttività;
- (vii) attuare riforme e offrire servizi sociali che innalzino il tasso di partecipazione nel mercato del lavoro da parte della popolazione in età lavorativa non inserita in processi educativi;
- (viii) contenere i disavanzi pubblici mediante una ricomposizione della spesa, che si fondi su drastiche decurtazioni dei flussi di rendita a favore di svariati aggregati sociali;
- (ix) grazie al contenimento dei disavanzi pubblici e al rilancio della crescita, realizzare gradualmente ma sistematici aggiustamenti nella dinamica del rapporto Debito pubblico/PIL;
- (x) completare l'apertura di un'economia, che possa però contare su adeguate protezioni sociali grazie ai punti (iv)-(vii), mediante la valorizzazione della concorrenza e il miglioramento nell'organizzazione e nella qualità della pubblica amministrazione e della giustizia civile;
- (xi) attuare le iniziative sub (i)-(vii) nel Mezzogiorno con un'attenzione e un'accentuazione particolari così da tenere conto del fatto che i problemi meridionali ricalcano, ma con uno spessore e una gravità peculiari, quelli propri al resto del paese.

Se si esaminano le raccomandazioni specifiche che la Commissione ha rivolto all'Italia nel 2019 e che sono state approvate dal Consiglio europeo, è immediato individuare una sostanziale affinità con i fattori (i)-(xi) (cfr. anche Messori 2020). Tali fattori consentono quindi di specificare i grandi temi (*i cluster*), su cui andrebbe incentrato il PNRR. Si tratta di proporre riforme e iniziative relative al mercato del lavoro e alla formazione, all'istruzione e alla ricerca, alla Pubblica Amministrazione – inclusa la giustizia civile, alle nuove politiche industriali e sociali. Questo insieme di iniziative dovrebbe dare spazio e massimizzare l'efficacia di quegli investimenti innovativi in infrastrutture materiali e immateriali e di quelle riorganizzazioni dei processi produttivi che sono essenziali per rilanciare la produttività del lavoro e per realizzare la transizione digitale e ambientale dell'economia e della società italiana.

I principali ostacoli, che si frappongono alla redazione del PNRR in Italia lungo le linee dette, sono almeno tre. Innanzitutto, l'orizzonte delle scelte indicate dai fattori (i)-(xi) promette benefici di medio-lungo periodo; il rischio da evitare è quindi che sia il governo sia i vari gruppi parlamentari perseguano obiettivi di brevissimo periodo che mirino a salvaguardare le posizioni di rendita ai fini di un immediato consenso. In secondo luogo, il *Green deal* e l'innovazione digitale impongono una dimensione orizzontale che deve pervadere le singole riforme e i diversi investimenti pubblici e privati; tale dimensione rende, quindi, ancora più stringente l'esigenza di scalzare

interessi costituiti e di allungare l'orizzonte delle scelte e dei benefici. Infine, i *cluster* necessari alla costruzione di un adeguato PNRR devono tradursi in progetti specifici e operativi; le inefficienze burocratico-istituzionali, che condizionano pesantemente l'attività dei ministeri, e le norme e le regole farraginose, che allungano i tempi e rendono incerti i costi di realizzazione degli investimenti pubblici, vanno in direzione opposta. Quest'ultimo ostacolo è aggravato da due ulteriori elementi. L'effettiva operatività dei singoli progetti presuppone la fissazione delle loro priorità; il che rischia di creare un 'circolo vizioso' con il distorto orizzonte temporale di scelta del governo italiano. Per di più, una volta definite le priorità e la configurazione concreta dei singoli progetti, risulta necessario assicurarne un'urgente operabilità; l'accordo, raggiunto dal Consiglio europeo riguardo a NG-EU, impone infatti che tutte le risorse del RRF, attribuite ai singoli paesi, siano impegnate entro la fine del 2023.

Le precedenti considerazioni confermano che le iniziative europee, incentrate su NG-EU e sul RRF e – prima ancora – sui programmi dell'Eurogruppo, offrono agli stati membri e soprattutto all'Italia un'opportunità irripetibile per convergere verso uno sviluppo sostenibile imperniato sul potenziamento del mercato unico europeo (cfr. anche Buti *et al.* 2020). Tuttavia, esse mostrano anche che l'Italia potrà sfruttare tale opportunità solo con uno sforzo eccezionale di programmazione e di esecuzione. Si tratta di creare una radicale discontinuità nel funzionamento politico-istituzionale così da elaborare una strategia di medio-lungo periodo che sostanzi in una sequenza ordinata ed efficace di progetti operativi i *cluster* di riforma, di innovazione e di investimento necessari per superare quei 'colli di bottiglia' che hanno bloccato l'economia e la società italiana negli ultimi venticinque anni.

Va sottolineato che, se non fosse in grado di attuare questa complessa combinazione fra fissazione di concreti obiettivi di medio-lungo periodo e realizzazione di un insieme di progetti concreti nel breve-medio periodo, l'Italia non cristallizzerebbe la sua pur precaria posizione degli anni precedenti lo *shock* pandemico. I vincoli burocratici e le altre inefficienze ambientali e produttive condannerebbero il paese a scivolare su un piano inclinato, che renderebbe irreversibili i divari rispetto agli altri stati membri della UE capaci di sfruttare le potenzialità del mercato interno e di realizzare uno sviluppo sostenibile.

4. La necessaria cooperazione, in forme nuove

Sarebbe velleitario tentare, qui, un'opera di supplenza rispetto al decisore politico. Non si tratta quindi di suggerire una gerarchia di priorità o, peggio, un elenco di progetti operativi. Può invece essere utile avanzare quattro suggerimenti di metodo, finalizzati ad accrescere la probabilità di successo del PNRR dell'Italia rispetto al vaglio della Commissione europea e alla connessa deliberazione del Consiglio della UE.

In primo luogo, è essenziale che il PNRR proponga un disegno di sistema, incentrato sull'asse europeo della sostenibilità e dell'innovazione digitale. Pertanto, non sarebbe efficace comporre i *cluster* e il connesso insieme di progetti operativi mediante una strategia *bottom up* che si basi sulle iniziative che i vari ministeri o le singole regioni hanno nel cassetto oppure che elaborano indipendentemente l'uno dall'altro. I passati e ripetuti

fallimenti, che hanno caratterizzato l'utilizzazione dei fondi strutturali da parte dell'Italia, dovrebbero rappresentare un'utile guida in negativo rispetto agli errori che vanno evitati; inoltre, si dovrebbe avere presente che il RRF e – in generale – NG-EU finanziano progetti *ad hoc* per il cambiamento e la crescita, non spese permanenti o spese temporanee ma prive di effetti strutturali. In secondo luogo, la conseguente strategia *top down* del PNRR non implica affatto che il governo italiano possa accentrare tutte le analisi e le decisioni senza avvalersi dei contributi degli attori economico-sociali. Il governo dovrebbe fungere da collettore, coordinatore e selettore anche delle esigenze elaborate da istituzioni e da corpi intermedi che non agiscono come meri portatori di istanze settoriali o particolaristiche. La posta in gioco, ribadita in conclusione del precedente paragrafo, è così rilevante per l'Italia che le articolazioni istituzionali e le rappresentanze dei vari aggregati economico-sociali dovrebbero trovare conveniente perseguire una cooperazione che metta al centro l'interesse generale, piuttosto che richieste 'tradeunionistiche'. Ognuno di tali corpi intermedi dovrebbe andare al di là della propria zona di conforto così da innescare un 'gioco cooperativo' rispetto alla UE e alle controparti nazionali, che eviti la caduta in equilibri 'cattivi' e porti a una selezione di equilibri 'migliori' per tutti.

Il terzo e il quarto suggerimento riguardano, invece, una fase successiva in cui il PNRR dell'Italia deve definire i dettagli operativi dei progetti selezionati. Nel proporre le relative allocazioni delle risorse europee entro il 2023, l'Italia rafforzerebbe la sua credibilità nei confronti delle istituzioni europee e dei partner comunitari assumendo – su base volontaria – due irreversibili impegni nei confronti della Commissione: quello di scartare a priori tutte le iniziative operative che abbiano costi programmati superiori a *un benchmark* europeo per attività paragonabili; quello di interrompere l'utilizzo dei fondi europei già stanziati per iniziative che, all'atto dell'effettiva esecuzione, sfiorino i costi programmati o non rispettino le scadenze temporali senza ragioni cogenti e straordinarie.

L'attuazione di questi quattro suggerimenti richiede di ridurre il 'tasso di sconto politico' che soggiace alle scelte politico-istituzionali (cfr. il precedente paragrafo). Le riforme, che potrebbero allungare l'orizzonte temporale di varie istituzioni e facilitare i cambiamenti economico-sociali, sono molteplici (cfr. Clarich 2020). Si va dalla riorganizzazione del lavoro negli apparati burocratici, che sono spesso privi di direzione e che percepiscono la rivoluzione digitale come una minaccia rispetto a nicchie protette di attività routinarie, a una responsabilizzazione dei burocrati di rango elevato, che devono essere incentivati ad assumersi gli oneri delle decisioni e della gestione proprie alle loro competenze e al loro rango gerarchico; da una maggiore certezza (sostanziale e temporale) nella tutela dei diritti a regolamentazioni istituzionali che non mortifichino i cambiamenti; dalla semplificazione delle norme e dalla maggiore trasparenza dei regolamenti al ridisegno delle competenze e dei poteri territoriali così da eliminare sovrapposizioni e ambigue duplicazioni decisionali che disincentivano le innovazioni; dalla ri-legittimazione del ruolo delle autorità indipendenti per evitare distorsive difese dello *status quo*, alla tutela del territorio e delle scelte degli investitori pazienti.

Nell'attuale situazione italiana, le riforme dette sono essenziali perché contribuiscono a rimuovere gravi inefficienze e a indebolire cristallizzate posizioni di rendita. Eppure, esse non bastano ad allungare gli orizzonti

temporali delle scelte più strettamente politiche, se la ricerca di consenso nel breve termine spinge a perseguire una strategia di concessioni *ad hoc* per il maggior numero possibile di elettori senza preoccuparsi delle contraddizioni e delle conseguenze negative che emergeranno nel medio-lungo periodo. E' quindi necessario ripristinare quella funzione politica di sintesi degli interessi (quasi sempre) conflittuali dei diversi aggregati sociali. Efficaci istituzioni e spessi corpi intermedi (inclusi, in posizione preminente, i partiti politici) sono in grado di garantire la rappresentanza a tali aggregati sociali e – al contempo – di razionalizzare e rendere meno incompatibili i loro specifici interessi. Spetta, però, alle scelte politiche di tradurre questi spazi di cooperazione in iniziative per il benessere collettivo. In tale forma di democrazia rappresentativa, il consenso e la legittimazione da parte dei potenziali eletti non dipenderebbero tanto dall'erogazione pervasiva di rendite in risposta a interessi particolaristici quanto dalla capacità politica di dare una risposta (anche parziale) agli interessi degli aggregati sociali mediante scelte che siano compatibili con l'efficace funzionamento del sistema economico-sociale.

Triglia (2020) definisce un simile assetto politico-istituzionale come 'democrazia negoziale'. Qui si preferisce il termine di 'democrazia contrattuale', per sottolineare che tale assetto non intende limitare la conflittualità e ha impatti diretti anche a livello economico. Un esempio emblematico è offerto dalla contrattazione nel mercato del lavoro. Nel lungo termine, il rilancio delle varie forme di produttività è interesse comune sia per le rappresentanze dei lavoratori sia per quelle dei datori di lavoro. Eppure, in un'ottica di breve termine, si crea un conflitto pressoché insanabile riguardo alle cause e ai conseguenti rimedi rispetto alla persistente stagnazione della produttività del lavoro. Se si ritiene che il freno alla produttività derivi da 'rigidità' nel mercato del lavoro, lo sblocco rimanda a una compressione salariale; viceversa, se si ritiene che il freno sia dovuto alla carenza di investimenti innovativi e alla connessa mancata riorganizzazione dei processi produttivi, la compressione salariale rafforza la stagnazione della produttività in quanto disincentiva i necessari cambiamenti. Questa contrapposizione è superabile da corpi intermedi forti: né i rappresentanti dei datori di lavoro né quelli dei lavoratori riterrebbero sensato opporsi a incentivi per investimenti innovativi e alle necessarie riorganizzazioni produttive; la contrattazione si concentrerebbe, quindi, sull'entità degli aumenti salariali che sono adeguati per incentivare il rilancio della produttività del lavoro. In una prospettiva del genere, l'articolazione fra contrattazione nazionale e aziendale cesserebbe di essere un fattore divisivo per diventare lo strumento per la ricerca di un efficace compromesso, che sarebbe facilitato dalla scelta politica di offrire efficaci incentivi.

5. Conclusioni

L'eccezionalità della pandemia, la sua natura esogena che ha ridotto la rilevanza del 'rischio morale', la crescente consapevolezza che la UE deve ottimizzare il suo motore 'interno' di crescita (ossia, il mercato unico) hanno creato le condizioni per una risposta 'alta' alla crisi (cfr. Buti 2020). Tuttavia l'opportunità, messa in campo dalla UE mediante il NG-EU e il RRF, deve concretizzarsi in scelte operative coerenti ed ambiziose a partire da subito.

Bruxelles e le altre capitali europee guardano a Roma come il crocevia che, in positivo o in negativo, segnerà l'evoluzione dell'integrazione europea per la prossima generazione.

Come abbiamo enfatizzato in uno scritto precedente (Buti-Messori 2020), il PNRR dovrà presentare una narrazione cogente, attuare una strategia in grado di rimuovere i colli di bottiglia che hanno azzerato la crescita dell'economia italiana negli ultimi due decenni, trasformare gli obiettivi in progetti concreti e in 'cluster' di riforme e investimenti coerenti con l'asse europeo costituito dal *green deal* e dalle innovazioni digitali. Inoltre, il PNRR dovrà fornire una stima credibile dei costi dei singoli progetti e sottoporre l'esecuzione ad adeguato monitoraggio.

Si tratta, in altri termini, di dipanare la trama di un intero 'film', il cui *happy end* porterebbe alla convergenza dell'Italia verso gli altri paesi fondatori della costruzione europea. E' una sfida che non ha eguali nel recente passato e che, per avere successo, deve mobilitare il 'sistema paese' in forme innovative e in ognuna delle fasi di elaborazione e realizzazione del PNRR. Per giunta, tale sfida ha tempi strettissimi: se vuole attivare un'interazione informale con la Commissione prima dell'invio ufficiale entro la prima metà di ottobre 2020, il governo italiano deve completare una prima versione del PNRR già a metà settembre; per predisporre una versione articolata (pur se provvisoria), è però necessario che il lavoro preparatorio subisca una drastica accelerazione quantitativa e qualitativa già nelle prossime settimane.

Appendice NG-EU: proposta della Commissione e accordo al Consiglio europeo

PROGRAMME	COM PROPOSAL MAY 2020	EUCO CONCLUSION JULY 2020
First Pillar: Supporting MS	655 bn	737.5 bn
Recovery and Resilience Facility (RRF)	560 bn <ul style="list-style-type: none"> • Grants: 310 • Loans: 250 	672.5 bn <ul style="list-style-type: none"> • Grants: 312.5 • Loans: 360
Rural Development	15	7.5 bn
Just Transition Fund (JTF)	30	10 bn
ReactEU	50	47.5 bn
Second Pillar: Supporting the private sector	56.3 bn	5.6 bn
InvestEU	30.3 bn <ul style="list-style-type: none"> • 15.3 bn existing 4 windows • 15 bn new 5th window 	5.6 bn
SSI	26	0
Third Pillar: Lessons from the crisis	38.7 bn	6.9 bn
Horizon Europe	13.5 bn	5 bn
RescEU	2 bn	1.9 bn
Health	7.7 bn	0
NDICI	10.5	0
Humanitarian Aid	5	0
TOTAL	750	750

Bibliografia

- Buti, M. (2020), “A tale of two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation”, *VoxEU*, 13 July 2020.
- Buti, M., Giudice, G. e J. Leandro (editors) (2020), *Strengthening the institutional architecture of the European Economic and Monetary Union*, CEPR Press, London.
- Buti, M. e M. Messori (2020), “‘Next Generation – EU’: An interpretative guide”, *SEP Policy Brief*, May, n. 29.
- Carli, R. e M. Messori (a cura di) (2020), *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, La Nave di Teseo, Milano.
- Clarich, M. (2020), “Quadro giuridico-regolamentare e assetti della pubblica amministrazione come fattori di sviluppo economico, in *Italia 2030*, cit., pp. 262-85.
- Commissione Europea (2019), “Recommendation for a Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy”, Brussels.
- Commissione Europea (2020), “Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy”, Brussels.
- Messori, M. (2020), “The ‘Next Generation – EU’ breakthrough: Opportunities and risks for Italy”, *SEP Policy Brief*, May, n. 31.
- Trigilia, C. (2020), “Bassa crescita e alte diseguaglianze: gli effetti della redistribuzione in Italia”, in *Italia 2030*, cit., pp. 197-219.