

Politica industriale l'assente del Pnrr

di Donato Di Carlo, Alessia Aspide e Lorenzo Mascioli

Direttore LUHNIP e assistant professor Lse, post-doctoral researcher Max Planck Institute for the Study of Societies, post-doctoral researcher, Sciences Po Paris

Centosessantasei miliardi di euro. È quanto l'Italia ha finora incassato da Bruxelles attraverso il Fondo per la Ripresa e la Resilienza nell'ambito del programma NextGenerationEU, che nel 2020 doveva segnare la svolta nella storia fiscale europea. Con oltre 194 miliardi allocati in totale — più di qualsiasi altro Paese — l'Italia è il principale banco di prova di quell'esperimento. Oggi, a pochi mesi dalla scadenza, il rapporto del Luiss Hub for New Industrial Policy (LUHNIP), presentato con il Robert Schuman Centre e la School of Transnational 1 Il cantiere del Terzo Valico per potenziare il collegamento con la Liguria, anche con i fondi del Pnrr Governance all'Istituto Universitario Europeo, prova a fare luce sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) italiano analizzando quasi trecentomila progetti e confrontandone la governance con quella di Francia, Germania e Spagna. Ne emergono le peculiarità e le debolezze del caso italiano. La prima sorpresa riguarda le scelte di investimento. I quattro Paesi hanno tradotto le stesse linee guida di Bruxelles in strategie profondamente diverse. Spagna e Germania hanno usato i fondi a loro disposizione per sostenere la politica industriale e l'industria automobilistica — con incentivi diretti alla produzione in Spagna e sussidi alla diffusione dei veicoli elettrici in Germania. La Francia ha scommesso su ricerca, istruzione e occupazione giovanile: un solo programma di incentivi all'assunzione di under 26 assorbe oltre il 40% dell'intero piano francese. L'Italia invece ha dato priorità grandi infrastrutture di trasporto, a beneficio della rete ferroviaria nazionale e del trasporto locale. Nessuna grande strategia industriale, timidi i tentativi di agganciare le filiere del futuro. Per la seconda economia manifatturiera dell'Eurozona, questa mancanza di visione è una scelta che pesa. Sul piano della governance, la riforma del 2023 ha accentrato i poteri nella Presidenza del Consiglio con la creazione della Struttura di Missione Pnrr, liquidando il tavolo di partenariato con parti sociali e territori costruito dai governi precedenti. Regioni fuori dai giochi, sindacati ridotti a spettatori. Un approccio tutt'altro che anomalo nel panorama europeo: Francia e Germania hanno seguito traiettorie simili. La Spagna, invece, rappresenta una autentica eccezione: regioni autonome protagoniste in ogni fase, dalla redazione del piano fino all'attuazione dei singoli interventi, e un tavolo di dialogo sociale presieduto dal Primo Ministro convocato oltre trecento volte. Una differenza che riflette non soltanto un assetto politico più decentralizzato, ma una precisa filosofia di governo inclusiva e partecipata. Il dato più inatteso arriva però sul territorio. I progetti del Piano sono in media cinque volte più grandi di quelli della politica di coesione 2014–2020: una scelta deliberata contro la frammentazione degli investimenti che ha storicamente caratterizzato e spesso reso inefficace la politica di coesione. Ma è la logica di

distribuzione geografica a fare la differenza. I fondi di coesione assegnano risorse alle singole Regioni in base al livello di sviluppo, garantendo copertura anche ai territori più periferici. Il Piano ragiona diversamente: stabilisce che il 40% delle risorse vada al Sud, ma tratta le otto Regioni meridionali come un blocco unico e omogeneo. In apparenza una tutela per il Mezzogiorno; nella pratica, un pericolo per i divari interni. I fondi si addensano dove le amministrazioni sono più forti e i progetti più maturi — le grandi città, la Puglia — mentre le aree interne rimangono ai margini, più di quanto non accada con la politica di coesione. Il dibattito pubblico si è a lungo interrogato sul rischio di allargare il divario tra Nord e Sud. Il rischio più concreto, documentato dai dati, è un altro: esacerbare ulteriormente le disuguaglianze all'interno del Sud tra territori dinamici e territori in difficoltà. Sull'attuazione, larga parte delle differenze nei tassi di completamento si spiega con le caratteristiche dei progetti, non dei territori. I progetti più piccoli vanno più veloci; quelli ereditati da programmi preesistenti battono quelli disegnati da zero; quelli sotto la regia della Presidenza del Consiglio fanno meglio di quelli affidati ai ministeri; quelli eseguiti dallo Stato centrale superano quelli affidati a enti locali o soggetti privati. L'attuazione del Piano non riproduce la consueta geografia di amministrazioni forti nel Centro-Nord e deboli nel Sud, ma racconta una storia più sfumata, in cui la capacità amministrativa si intreccia con scelte complesse su come disegnare i progetti e governarli nella realtà di ciascun territorio. È una lezione che interessa l'Europa intera. I Paesi del Nord Europa che nel 2020 accettarono a malincuore il principio del debito comune guardano all'Italia come a un banco di prova. Se il Piano si chiuderà con risultati credibili, consoliderà l'idea che la solidarietà fiscale europea funziona e che può essere ripetuta. Se prevarrà l'impressione di risorse disperse senza visione, convincere i Paesi frugali a sostenere un nuovo strumento comune sarà molto più difficile. Non solo quanto si è speso, ma come: è su questo che si gioca il futuro della solidarietà europea.