



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**POLITICHE MONETARIE E FISCALI POST COVID19: ANALISI
CRITICA DELLA LORO EFFICACIA**

**POST-COVID-19 MONETARY AND FISCAL POLICIES: A CRITICAL
ANALYSIS OF THEIR EFFECTIVENESS**

Relatrice:
Prof.ssa Giulia Bettin

Rapporto Finale di:
Paola Gobbetti

Anno Accademico 2025/2026

*A chi senza rumore, ma con forza e amore,
mi ha guidata e protetta per tutta la vita.*

*Grazie Fratellone,
questo traguardo è anche il tuo!*

RINGRAZIAMENTI

Per prima cosa desidero esprimere la mia più sincera gratitudine alla Professoressa Giulia Bettin, perché è riuscita a trasmettermi la sua passione per la materia, mi ha fatto desiderare di studiarla e approfondirla, e la ringrazio perché mi ha dato spunti, contenuti, e mi ha aiutata nei miei ragionamenti, ha capito il mio obiettivo e mi ha permesso di metterlo nero su bianco. Grazie!

Grazie al mio Direttore per avermi supportata nel percorso e a tutto il mio ufficio per avermi aperto un mondo che non conoscevo, e che ora non voglio smettere di scoprire, e per la loro amicizia, come dico sempre, io con voi ho trovato la pace, grazie!

Grazie a Silvia e Andrea, e tutti gli amici, per aver sempre condiviso con me le vostre gioie, facendole diventare anche le mie, e per aver reso la mia vita sempre più leggera!

Grazie a Ilaria, per essermi stata accanto nei momenti felici e nei momenti tristi, ma soprattutto perché in vent'anni ha conosciuto la mia gioia ma anche la mia rabbia e il mio sconforto, ed ha trovato sempre la maniera di farmi rialzare, asciugare le lacrime, pulire le ferite, e rimettere in linea gli obiettivi da raggiungere.

Siete stati il mio faro nella notte, come si dice, la mia ancora durante tutte le tempeste, sempre lì, vicine ma non ingombranti, presenti ma non opprimenti, lì. Per me. Sempre. Grazie!

Un enorme grazie ai miei fantastici Genitori, per aver sempre creduto in me, anche quando non ci credevo più nemmeno io, quando avevo rinunciato e avevo buttato la chiave del cassetto in cui tenevo riposti i miei sogni più grandi. Loro ne hanno sempre tenuta una di scorta, per quando io avessi ricominciato a sognare.

Grazie per il supporto, senza di te Papà, tante cose nella vita non le avrei mai realizzate; grazie per il tuo amore, per tuoi sacrifici e per l'aiuto e la presenza tua e di Antonia.

Grazie a Luca, la mia aura protettiva, uno schermo invisibile, costante e inesorabile.

Ma grazie soprattutto a Mamma, Stella polare, amica e confidente, tanto piccola ma con enormi superpoteri, perché:

“Ne hai fatti due su due, che comunque vada mio fratello ci sarà... ci hai messi al mondo e hai dato vita ad ogni sogno che ho! Una volta può essere fortuna, la seconda no!” cit.

INDICE

Introduzione	3
Capitolo 1 - LA CRISI ECONOMICA DA COVID-19	7
1.1 Natura e caratteristiche della crisi	7
1.2 L'impatto sul sistema economico italiano	8
1.3 L'intervento dello Stato e l'aumento della spesa pubblica	9
Capitolo 2 - LE POLITICHE MONETARIE DELLA BCE	11
2.1 Il ruolo della Banca Centrale Europea nella crisi	11
2.2 Il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)	11
2.3 Le operazioni TLTRO e il sostegno al credito	12
2.4 Effetti delle politiche BCE sull'economia italiana	13
2.5 Il coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale	14
Capitolo 3 - LE POLITICHE FISCALI DELLO STATO ITALIANO	15
3.1 Il ruolo della politica fiscale durante la pandemia	15
3.2 principali strumenti di sostegno a famiglie e imprese	15
3.2.1 Decreto Cura Italia	17
3.2.2 Decreto Rilancio	19
3.2.3 Decreto Sostegni e Sostegni-Bis:	21
3.3 Effetti delle politiche fiscali	23
3.4 Limiti e criticità dell'intervento pubblico	24
Capitolo 4 - PNRR E STRUMENTI EUROPEI PER LA RIPRESA	29
4.1 Il contesto europeo e la nascita del Next Generation EU	29
4.2 Next Generation EU e debito pubblico	32
4.3 Il ruolo della composizione delle risorse: prestiti e sovvenzioni nel caso italiano	34
4.4 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	35
4.5 La logica dei finanziamenti: milestone e target	36
4.6 Gli altri strumenti europei e nazionali complementari	37
4.7 Il ruolo delle Regioni e degli enti locali	39
4.8 Limiti operativi e gestione delle risorse pubbliche	41
Capitolo 5 - MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE	43
5.1 I livelli di erogazione delle risorse	43
5.2 Le principali modalità di distribuzione	43
5.3 Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella distribuzione	44
Capitolo 6 - ANALISI CRITICA: LIMITI DEL SISTEMA DI GESTIONE E MONITORAGGIO DELLE RISORSE	47
6.1 La frammentazione dei sistemi informativi e degli interventi finanziati	47
6.2 L'aumento dei costi amministrativi	48
6.3 Impatti sull'efficienza e sulla qualità dei dati	49
6.4 Il problema del coordinamento istituzionale	50
6.5 Proposta di miglioramento: una banca dati unica integrata	50

Capitolo 7 - DEBITO PUBBLICO E SOSTENIBILITÀ	51
7.1 L'evoluzione del debito pubblico durante la pandemia	51
7.2 Il ruolo dei tassi di interesse e della BCE	52
7.3 Sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo	52
7.4 Rischi e prospettive future	53
Conclusioni	55
Bibliografia	57

INTRODUZIONE

La pandemia da Covid-19, dichiarata ufficialmente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel marzo 2020, ha determinato uno shock economico di portata globale, incidendo profondamente sulle dinamiche produttive, occupazionali e finanziarie dei principali Paesi sviluppati. A differenza delle crisi economiche tradizionali, originate da squilibri interni al sistema finanziario o produttivo, la crisi pandemica si configura come un evento esogeno, derivante da una emergenza sanitaria che ha imposto misure straordinarie di contenimento, tra cui lockdown generalizzati, restrizioni alla mobilità e sospensione di numerose attività economiche.

Un elemento particolarmente rilevante per comprendere la portata della crisi economica generata dalla pandemia riguarda il contesto macroeconomico e finanziario in cui essa si è manifestata. Alla vigilia della diffusione del Covid-19, infatti, la Banca Centrale Europea (BCE) stava progressivamente orientandosi verso una fase di normalizzazione della politica monetaria, dopo anni di interventi espansivi adottati a seguito della crisi finanziaria globale e della crisi dei debiti sovrani.

Tuttavia, la rapidissima diffusione della pandemia ha interrotto questo percorso. Le prime reazioni istituzionali a livello europeo sono state caratterizzate da una certa incertezza e da una sottovalutazione iniziale della portata economica dell'evento. In particolare, le dichiarazioni iniziali delle istituzioni europee, percepite dai mercati come

poco incisive e non adeguatamente orientate a fronteggiare una crisi imminente, hanno contribuito ad alimentare un clima di forte instabilità finanziaria.

È necessario ricordare la conferenza stampa del 12 marzo 2020, quando durante la sessione di domande e risposte, un giornalista chiese alla presidente Christine Lagarde se la BCE avrebbe agito per calmierare lo spread dei titoli di Stato dei paesi più sotto pressione e la Lagarde rispose: "Non siamo qui per chiudere gli spread, ci sono altri strumenti e altri attori per gestire queste questioni." La reazione dei mercati internazionali è stata immediata, facendo registrare forti ribassi e segnali di crescente sfiducia. Lagarde ha dunque dovuto rettificare l'uscita infelice: «Sono pienamente impegnata ad evitare qualsiasi frammentazione dell'area euro in un momento difficile. Gli spread elevati inficiano la trasmissione della politica monetaria».¹ Il repentino deterioramento delle condizioni finanziarie ha reso evidente l'impossibilità di proseguire nel percorso di riduzione delle misure espansive, costringendo la BCE a rivedere rapidamente il proprio orientamento di policy.

In questo scenario, la BCE è stata chiamata ad affrontare una crisi ancora non pienamente misurabile nei suoi effetti economici, ma già percepita dai mercati come sistemica. Ne è derivata l'adozione di un insieme articolato di strumenti straordinari, tra cui il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)², le operazioni di

¹ M. T. Meli, D. Taino, "La gaffe di Lagarde travolge le Borse - Poi dietrofront: lo spread alto è un danno", Corriere della Sera, 12 marzo 2020.

² BCE, Decisione (UE) 2020/440 del 24 marzo 2020 sul Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP).

rifinanziamento a lungo termine mirate (TLTRO)¹ e il rafforzamento dei programmi di acquisto di titoli², che hanno segnato un ritorno deciso a politiche monetarie fortemente espansive.

Nel caso italiano, la crisi ha assunto una particolare intensità, sia per la diffusione precoce del virus sia per la struttura del sistema economico nazionale, caratterizzato da una forte presenza di piccole e medie imprese e da una significativa incidenza di settori ad alta interazione sociale, quali turismo, ristorazione e commercio al dettaglio. Le misure di contenimento adottate hanno determinato una drastica riduzione della produzione e dei consumi, generando una contrazione significativa del PIL e un deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Di fronte a tale scenario, la risposta delle istituzioni è stata ampia e articolata, sviluppandosi su tre principali livelli: la politica monetaria della BCE (BCE), la politica fiscale nazionale attuata dal governo italiano e gli strumenti di intervento messi a disposizione dall'Unione Europea. Questi tre ambiti, pur distinti nelle loro finalità e modalità operative, risultano fortemente interconnessi e hanno agito in maniera complementare per sostenere l'economia reale e prevenire una crisi sistemica.

L'obiettivo della presente tesi è analizzare in modo approfondito tali strumenti di intervento, con particolare attenzione alle modalità attraverso cui le risorse sono state

¹ BCE, Decisione (UE) 2019/1311 del 22 luglio 2019 relativa alla terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO III), successivamente modificata nel 2020.

² BCE, Asset Purchase Programme (APP), avviato nel 2015, modificato nel contesto della crisi pandemica.

distribuite e gestite. In particolare, si intende evidenziare non solo l'efficacia delle politiche adottate, ma anche le criticità emerse nella fase di attuazione, con riferimento alla stratificazione e alla complessità del quadro normativo, alla sua non sempre immediata accessibilità per i destinatari, nonché alla articolazione dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione degli interventi finanziati, affidati agli enti pubblici.

Nel primo capitolo si analizzano le caratteristiche della crisi economica derivante dalla pandemia e il suo impatto sull'Unione Europea, con particolare attenzione al sistema economico italiano. Il secondo capitolo è dedicato al ruolo della BCE e agli strumenti di politica monetaria adottati per fronteggiare l'emergenza. Il terzo capitolo esamina le politiche fiscali implementate dal governo italiano, approfondendone gli effetti e le principali criticità emerse in fase di attuazione.

I capitoli successivi approfondiscono ulteriormente le dinamiche europee e nazionali: il quarto capitolo è dedicato agli strumenti messi in campo dall'UE, con particolare riferimento al Next Generation EU (NGEU) e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; il quinto capitolo analizza le modalità di distribuzione delle risorse pubbliche; il sesto capitolo sviluppa un'analisi critica delle principali problematiche emerse nella gestione e nel monitoraggio degli interventi; infine, il settimo capitolo affronta il tema della sostenibilità del debito pubblico nel medio-lungo periodo, evidenziando rischi e prospettive future.

Capitolo 1

LA CRISI ECONOMICA DA COVID-19

1.1 Natura e caratteristiche della crisi

La crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19 presenta caratteristiche profondamente diverse rispetto alle crisi economico-finanziarie del passato. Essa può essere definita come una crisi di natura esogena, in quanto non ha avuto origine da squilibri macroeconomici o da dinamiche speculative interne ai mercati finanziari, bensì da un evento esterno al sistema economico, ovvero un'emergenza sanitaria globale.

Un ulteriore elemento distintivo è rappresentato dalla simultaneità con cui la crisi ha colpito sia il lato dell'offerta sia quello della domanda. Sul versante dell'offerta, le misure di contenimento adottate dai governi hanno comportato la chiusura temporanea di numerose attività produttive, interrompendo le catene di approvvigionamento e riducendo la capacità produttiva delle imprese. Al contempo, sul lato della domanda, l'aumento dell'incertezza, la riduzione dei redditi disponibili e le limitazioni alla mobilità hanno determinato una significativa contrazione dei consumi.

Questa doppia dinamica ha reso la crisi particolarmente intensa e difficile da gestire, richiedendo interventi tempestivi e coordinati da parte delle autorità pubbliche. In particolare, il rischio principale era rappresentato dalla possibilità che una crisi temporanea

si trasformasse in una crisi strutturale, compromettendo in modo permanente il tessuto produttivo e il livello occupazionale.

1.2 L'impatto sul sistema economico italiano

Nel contesto europeo, l'Italia è stata tra i Paesi più colpiti dalla crisi pandemica, registrando nel 2020 una contrazione del PIL pari a -8,9% in termini reali¹. Tale contrazione è stata determinata da diversi fattori già citati nell'introduzione, tra cui la forte incidenza dei settori dei servizi, la struttura frammentata del sistema produttivo, e la limitata capacità di molte imprese di far fronte a shock improvvisi.

Dal punto di vista settoriale, i comparti maggiormente colpiti sono stati quelli legati al turismo, alla ristorazione e al commercio, tutti caratterizzati da un'elevata dipendenza dalla presenza fisica dei consumatori. Al contrario, alcuni settori, come quello tecnologico e digitale, hanno mostrato una maggiore resilienza, beneficiando anche dell'accelerazione dei processi di digitalizzazione.

L'impatto della crisi si è esteso anche al mercato del lavoro. Sebbene le misure di sostegno introdotte abbiano contenuto l'aumento della disoccupazione nel breve periodo, si è registrata una riduzione significativa delle ore lavorate e un aumento della cassa integrazione.

¹ ISTAT, Conti economici nazionali, anno 2020

Inoltre, si è osservato un incremento significativo dell'inattività, con un aumento di oltre 500.000 unità nel 2020, che ha interessato in misura particolare le fasce più giovani della popolazione¹.

1.3 L'intervento dello Stato e l'aumento della spesa pubblica

Per far fronte agli effetti della crisi, lo Stato italiano ha adottato una politica fiscale fortemente espansiva, incrementando la spesa pubblica in misura significativa. Gli interventi hanno riguardato principalmente il sostegno al reddito delle famiglie, il supporto alle imprese e il rafforzamento del sistema sanitario.

Questo aumento della spesa, accompagnato da una riduzione delle entrate fiscali, dovuta alla contrazione dell'attività economica e alle misure di sospensione e riduzione dei tributi, ha determinato un significativo incremento del deficit pubblico e del debito.²

Tuttavia, tale espansione fiscale è stata resa possibile anche grazie al contesto europeo favorevole, caratterizzato da una politica monetaria accomodante da parte della BCE e dalla sospensione temporanea delle regole fiscali europee³. Ciò ha consentito al governo italiano di adottare misure straordinarie senza incorrere in vincoli di bilancio stringenti.

¹ ISTAT, Rapporto annuale 2021 – La situazione del Paese; nel 2020 il numero di inattivi è aumentato di oltre 500.000 unità, con un impatto rilevante sui giovani.

² ISTAT, Conti economici nazionali 2020: l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ha raggiunto circa il -9,6% del PIL, mentre il debito pubblico è salito a circa il 155% del PIL.

³ Commissione Europea, attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita, marzo 2020.

Capitolo 2

LE POLITICHE MONETARIE DELLA BCE

2.1 Il ruolo della Banca Centrale Europea nella crisi

Nel contesto della crisi pandemica, la Banca Centrale Europea (BCE) ha assunto un ruolo centrale nella gestione dell'emergenza economico-finanziaria. In situazioni di forte incertezza e instabilità dei mercati, la politica monetaria diventa infatti uno strumento fondamentale per garantire liquidità al sistema e sostenere il funzionamento dell'economia. Fin dalle prime fasi della pandemia, la BCE ha adottato un orientamento fortemente espansivo, con l'obiettivo di evitare una crisi finanziaria che potesse aggravare ulteriormente la recessione economica.

In particolare, l'istituto ha agito per mantenere bassi i tassi di interesse, garantire condizioni favorevoli di finanziamento agli Stati membri e sostenere il credito a famiglie e imprese.

Questo approccio ha rappresentato una discontinuità rispetto alla gestione della crisi del debito sovrano del 2011-2012, durante la quale l'intervento della BCE era risultato più graduale e vincolato.

2.2 Il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)

La misura più rilevante adottata dalla BCE durante la pandemia è stata l'introduzione del Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP).

Il PEPP è un programma straordinario di acquisto di titoli pubblici e privati, creato con l'obiettivo di contrastare gli effetti economici negativi della pandemia e stabilizzare i mercati finanziari.

Le principali caratteristiche del programma sono l'elevata flessibilità nella distribuzione degli acquisti tra i Paesi, la possibilità di intervenire in maniera mirata nei mercati più sotto pressione e la dimensione significativa delle risorse stanziare. Grazie al PEPP, la BCE ha potuto infatti acquistare titoli di Stato dei Paesi membri, contribuendo a ridurre i tassi di interesse sui mercati finanziari e a contenere il cosiddetto "spread", ovvero il differenziale tra i titoli italiani e quelli tedeschi.

Per l'Italia, questo effetto è stato particolarmente importante: senza l'intervento della BCE, l'aumento del debito pubblico avrebbe potuto determinare un forte incremento dei costi di finanziamento, con conseguenze negative sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

2.3 Le operazioni TLTRO e il sostegno al credito

Accanto al PEPP, la BCE ha adottato anche ulteriori strumenti di sostegno all'economia reale, tra cui le operazioni di rifinanziamento a lungo termine mirate (TLTRO). Queste operazioni consistono in prestiti concessi dalla BCE alle banche a condizioni particolarmente favorevoli, a condizione che vengano utilizzati per finanziare imprese e

famiglie, allo scopo di incentivare le banche a concedere credito e garantire liquidità all'economia reale.

Durante la pandemia, tali operazioni sono state rese ancora più vantaggiose, arrivando in alcuni casi a prevedere tassi di interesse negativi. Ciò ha spinto gli istituti di credito a mantenere attivo il flusso di finanziamenti, anche in una fase di elevata incertezza.

2.4 Effetti delle politiche BCE sull'economia italiana

Le misure adottate dalla BCE hanno avuto effetti significativi sull'economia italiana.

In primo luogo, hanno contribuito a mantenere basso il costo del debito pubblico, permettendo allo Stato italiano di finanziare le misure fiscali espansive necessarie per fronteggiare la crisi. In secondo luogo, hanno favorito l'accesso al credito da parte delle imprese, sostenendo la liquidità del sistema produttivo, inoltre hanno stabilizzato i mercati finanziari, riducendo la volatilità e prevenendo fenomeni di panico che avrebbero potuto aggravare la crisi.

Tuttavia, tali politiche non sono prive di limiti. In particolare, una politica monetaria fortemente espansiva può comportare rischi nel medio-lungo periodo, tra cui: aumento dell'inflazione, dipendenza eccessiva dei mercati dall'intervento della banca centrale, e difficoltà di normalizzazione delle politiche monetarie.

2.5 Il coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale

Uno degli aspetti più rilevanti emersi durante la crisi pandemica è il forte coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale.

La BCE ha creato le condizioni finanziarie necessarie per consentire agli Stati membri di adottare politiche fiscali espansive. Allo stesso tempo, gli interventi fiscali hanno rafforzato l'efficacia della politica monetaria, sostenendo la domanda aggregata.

Questo coordinamento ha rappresentato un elemento fondamentale per la gestione della crisi, dimostrando l'importanza di un approccio integrato nella politica economica.

Capitolo 3

LE POLITICHE FISCALI DELLO STATO ITALIANO

3.1 Il ruolo della politica fiscale durante la pandemia

Nel corso della crisi pandemica, la politica fiscale ha rappresentato uno degli strumenti principali per sostenere l'economia italiana. A differenza della politica monetaria, che opera a livello europeo attraverso la BCE, la politica fiscale è di competenza nazionale e consente allo Stato di intervenire direttamente sulla spesa pubblica e sulla tassazione.

Di fronte a una crisi caratterizzata da una forte contrazione dell'attività economica, il governo italiano, per contrastare gli effetti immediati della crisi, ed evitare che si trasformassero in danni permanenti per l'economia, ha adottato un approccio fortemente espansivo, aumentando la spesa pubblica e introducendo una serie di misure straordinarie volte a sostenere i redditi delle famiglie, preservare il tessuto produttivo, garantire liquidità alle imprese ed evitare un aumento eccessivo della disoccupazione.

3.2 I principali strumenti di sostegno a famiglie e imprese

Le politiche fiscali adottate durante la pandemia si sono articolate in un insieme complesso di strumenti, finalizzati a sostenere sia il sistema produttivo sia il reddito delle famiglie, in un contesto caratterizzato da una forte contrazione dell'attività economica.

Per quanto riguarda le imprese, uno degli obiettivi principali dell'intervento pubblico è stato quello di evitare fenomeni diffusi di insolvenza e fallimento, che avrebbero potuto

determinare effetti permanenti sulla capacità produttiva del Paese. A tal fine, sono stati introdotti diversi strumenti, tra cui contributi a fondo perduto, crediti d'imposta e sospensioni fiscali. Tali misure hanno consentito di compensare, almeno in parte, le perdite di fatturato e di ridurre la pressione finanziaria sulle imprese, contribuendo a preservarne la continuità operativa.

Parallelamente, un ruolo centrale è stato svolto dagli ammortizzatori sociali, in particolare dalla cassa integrazione, estesa in maniera significativa rispetto al periodo precedente alla crisi. Questo strumento ha permesso di sostenere il reddito dei lavoratori in presenza di riduzioni o sospensioni dell'attività lavorativa, evitando un aumento immediato della disoccupazione. In termini economici, tale intervento ha contribuito a stabilizzare la domanda aggregata, limitando la caduta dei consumi e riducendo gli effetti recessivi della crisi.

Un ulteriore elemento fondamentale è rappresentato dagli interventi in materia di accesso al credito. Attraverso l'utilizzo di garanzie pubbliche, lo Stato ha facilitato l'erogazione di finanziamenti da parte del sistema bancario, riducendo il rischio per gli istituti di credito e garantendo alle imprese la liquidità necessaria per affrontare una fase di forte incertezza. Questo meccanismo ha consentito di attivare un effetto leva¹ sulle

¹ Per effetto leva si intende il meccanismo mediante il quale un intervento pubblico è in grado di attivare risorse finanziarie aggiuntive, in particolare private, amplificando l'impatto complessivo degli investimenti rispetto alle risorse inizialmente impiegate.

risorse pubbliche, mobilitando capitali privati e ampliando l'impatto complessivo delle misure adottate.

Sul versante delle famiglie, l'intervento pubblico si è concretizzato attraverso una serie di strumenti di sostegno diretto, tra cui bonus, indennità e misure di contrasto alla povertà, come il reddito di emergenza. Questi interventi hanno avuto la funzione di compensare la perdita di reddito derivante dalla crisi e di sostenere i livelli di consumo, contribuendo a evitare un ulteriore deterioramento delle condizioni economiche e sociali.

L'intervento dello Stato si è concretizzato attraverso una serie di Decreti Legge approvati tra il 2020 e il 2021. Tra i più rilevanti si ricordano:

3.2.1 Decreto Cura Italia¹

Il Decreto Cura Italia rappresenta il primo intervento organico adottato dal governo per fronteggiare gli effetti economici della pandemia, configurandosi come una misura prevalentemente emergenziale, finalizzata a gestire una situazione di crisi improvvisa e ancora caratterizzata da elevata incertezza.

A differenza dei provvedimenti successivi, questo decreto si colloca in una fase iniziale della crisi, nella quale l'obiettivo principale non era ancora la ripresa economica, ma

¹ DL 17 marzo 2020, n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (cd. Decreto Cura Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27

piuttosto la stabilizzazione immediata del sistema economico e sociale. In tale contesto, l'intervento pubblico ha assunto una funzione di "primo contenimento", volto a evitare il collasso del sistema produttivo e a garantire la continuità delle attività essenziali.

Uno degli elementi più rilevanti del decreto è rappresentato dal rafforzamento del sistema sanitario, attraverso l'aumento delle risorse destinate alla gestione dell'emergenza. Questo aspetto evidenzia come la crisi economica fosse strettamente connessa alla dimensione sanitaria, rendendo necessario un intervento integrato tra politiche di salute pubblica e politiche economiche.

Sul piano economico, il decreto ha introdotto i primi strumenti di sostegno al reddito e alla liquidità, tra cui l'estensione degli ammortizzatori sociali, in particolare della cassa integrazione, l'indennità per lavoratori autonomi e categorie non tradizionalmente coperte da strumenti di tutela, sospensioni e rinvii degli obblighi fiscali.

In termini teorici, tali misure possono essere interpretate come un intervento volto a limitare gli effetti di un improvviso shock negativo sulla domanda aggregata, cercando di preservare il potere d'acquisto delle famiglie e la capacità operativa delle imprese; tuttavia, il Decreto Cura Italia evidenzia anche alcuni limiti tipici delle politiche emergenziali: in particolare, la rapidità con cui è stato adottato ha comportato una certa generalità degli strumenti, non sempre accompagnata da criteri di selezione sufficientemente mirati. Questo ha reso necessario, nelle fasi successive, un affinamento delle misure e una loro integrazione con interventi più strutturati.

3.2.2 Decreto Rilancio¹

Il Decreto Rilancio rappresenta uno degli interventi più significativi adottati dal Governo italiano durante la fase iniziale della pandemia, configurandosi non solo come una misura emergenziale, ma anche come uno strumento di politica economica volto a sostenere la ripresa nel medio periodo.

Rispetto ai provvedimenti precedenti, il decreto si caratterizza per una maggiore ampiezza e articolazione degli interventi, con l'obiettivo di incidere su diversi ambiti del sistema economico. In particolare, combina misure di sostegno immediato con interventi orientati a stimolare la domanda interna e favorire gli investimenti attraverso contributi a fondo perduto destinati alle imprese, destinati a compensare le perdite di fatturato subite a causa delle restrizioni sanitarie. A differenza delle misure basate sul credito, tali contributi hanno il vantaggio di non aumentare l'indebitamento delle imprese, contribuendo così a preservarne la sostenibilità finanziaria. Tuttavia, la loro efficacia dipende in larga misura dalla capacità di individuare correttamente i beneficiari, aspetto che, come evidenziato, non è sempre risultato ottimale.

Un ulteriore pilastro del decreto è rappresentato dagli incentivi nel settore edilizio, in particolare attraverso il cosiddetto ecobonus (o superbonus). Questa misura ha avuto una duplice finalità: da un lato, stimolare la domanda nel settore delle costruzioni, fortemente

¹ DL 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (cd. Decreto Rilancio), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

colpito dalla crisi; dall'altro, promuovere la transizione energetica e il miglioramento dell'efficienza degli edifici. In termini economici, tale intervento può essere interpretato come una politica di stimolo keynesiano, volta a generare un effetto moltiplicatore sulla produzione e sull'occupazione, ma che ha causato un aumento della domanda tale da generare anche dei forti aumenti dei prezzi.

Il decreto ha inoltre previsto interventi specifici a favore dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia, tra cui il turismo e la ristorazione. Queste misure hanno cercato di compensare le perdite derivanti dal crollo della domanda, ma si sono scontrate con la difficoltà di prevedere l'evoluzione della crisi sanitaria, che ha reso spesso necessario un continuo adattamento degli strumenti adottati.

Un ulteriore elemento fondamentale del Decreto Rilancio è stato il rafforzamento degli ammortizzatori sociali, in particolare della cassa integrazione. L'estensione di tali strumenti ha consentito di sostenere il reddito dei lavoratori e di evitare un aumento significativo della disoccupazione nel breve periodo. In questo senso, il decreto ha svolto una funzione cruciale nel mantenere il legame tra lavoratori e imprese, riducendo il rischio di una perdita permanente di capitale umano.

Dal punto di vista macroeconomico, il Decreto Rilancio può essere interpretato come un intervento di natura espansiva volto a contrastare la contrazione della domanda aggregata. Tuttavia, anch'esso presenta alcune criticità, legate sia alla complessità delle procedure di accesso sia alla difficoltà di garantire un'allocazione efficiente delle risorse.

In particolare, la molteplicità degli strumenti introdotti e la loro articolazione normativa hanno reso difficile una gestione uniforme e tempestiva degli interventi.

3.2.3 Decreto Sostegni e Sostegni-Bis:¹

I Decreti Sostegni, introdotti nelle fasi successive della pandemia, rappresentano una naturale evoluzione degli interventi precedenti, collocandosi in un contesto caratterizzato da una maggiore conoscenza degli effetti economici della crisi e dalla necessità di adattare le misure di supporto a una situazione prolungata nel tempo.

A differenza del Decreto Cura Italia, orientato principalmente alla gestione dell'emergenza, e del Decreto Rilancio, finalizzato anche alla stimolazione della ripresa, i Decreti Sostegni si caratterizzano per un approccio più mirato e selettivo, volto a correggere alcune inefficienze emerse nelle fasi precedenti.

Uno degli elementi centrali di tali provvedimenti è rappresentato dall'introduzione di contributi a fondo perduto basati sulla perdita effettiva di fatturato. Questo criterio segna un importante cambiamento rispetto agli interventi precedenti, poiché consente di

¹ - Decreto Sostegni: D.L. 22 marzo 2021, n. 41, recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19", convertito con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69;

- Decreto sostegni bis: D.L. 25 maggio 2021, n. 73, recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

collegare in modo più diretto il sostegno pubblico alle effettive difficoltà economiche dei beneficiari.

Dal punto di vista economico, questo approccio appare di fatto più coerente con l'obiettivo di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse, riducendo il rischio di dispersione degli aiuti e indirizzandoli verso i soggetti maggiormente colpiti dalla crisi, ma la definizione di tali criteri basati, pur rappresentando un miglioramento, non è stata sempre in grado di cogliere la piena eterogeneità delle situazioni economiche, soprattutto per imprese con modelli di business complessi o fortemente stagionali; persistono, inoltre, problematiche legate alla complessità amministrativa e alla necessità di ricorrere a intermediari, che si sono spesso ritrovati sommersi di lavoro, e che non sempre sono riusciti a garantire a tutti i loro assistiti i contributi che lo Stato metteva a loro disposizione, per problemi pratici di tempo, difficoltà di interpretazione dei requisiti e quindi di identificazione veloce e sicura dei beneficiari e di carenza di personale.

Tutti questi elementi, come meglio analizzato più avanti, hanno inciso sull'effettivo accesso ai benefici da parte dei soggetti cui erano rivolti, citando il Prof. Carlo Cottarelli: gli interventi pubblici risultano efficaci solo se accompagnati da criteri chiari e da una adeguata capacità amministrativa.¹

¹ Carlo Cottarelli, interventi e analisi sulla politica economica italiana, vari articoli.

3.3 Effetti delle politiche fiscali

Le politiche fiscali adottate durante la pandemia hanno svolto un ruolo determinante nel contenere gli effetti economici della crisi, contribuendo a stabilizzare il sistema produttivo e il mercato del lavoro nel breve periodo.

In particolare, tali interventi hanno permesso di attenuare la contrazione del PIL, sostenendo la domanda aggregata attraverso trasferimenti diretti e indiretti a famiglie e imprese. Senza queste misure, la riduzione dell'attività economica avrebbe potuto assumere dimensioni ancora più rilevanti, con effetti negativi più profondi e duraturi.

Un altro risultato significativo riguarda il mercato del lavoro. L'estensione degli ammortizzatori sociali e l'introduzione di misure straordinarie, come il blocco temporaneo dei licenziamenti, hanno consentito di limitare l'aumento della disoccupazione nel breve periodo. Questo ha permesso di preservare il capitale umano e di mantenere il legame tra lavoratori e imprese, facilitando la successiva fase di ripresa.

Le politiche adottate hanno inoltre contribuito a sostenere la liquidità delle imprese, evitando fenomeni di crisi finanziaria diffusa. In questo senso, l'intervento pubblico ha svolto una funzione di stabilizzazione non solo dell'economia reale, ma anche del sistema finanziario, riducendo il rischio di un effetto domino legato a insolvenze e fallimenti.

Tuttavia, tali risultati sono stati accompagnati da un significativo aumento della spesa pubblica e del deficit, con una conseguente crescita del debito pubblico. Questo aspetto

rappresenta una delle principali criticità dell'intervento, in quanto pone interrogativi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo periodo.

Dal punto di vista teorico, le misure adottate possono essere interpretate come un tipico esempio di politica fiscale espansiva in condizioni di crisi, coerente con l'obiettivo di stabilizzare il ciclo economico. Tuttavia, l'efficacia complessiva di tali interventi non può essere valutata esclusivamente in termini macroeconomici, ma deve tenere conto anche della loro capacità di raggiungere i destinatari in modo equo ed efficiente.

In questo senso, come verrà approfondito nel paragrafo successivo, emergono alcune criticità legate alla distribuzione delle risorse e alla complessità dei meccanismi di accesso, che possono ridurre l'impatto effettivo delle politiche adottate e generare distorsioni sul piano sociale ed economico.

3.4 Limiti e criticità dell'intervento pubblico

Nonostante l'efficacia complessiva delle misure adottate nel corso della pandemia nel contenere gli effetti più gravi della crisi economica, l'intervento pubblico ha evidenziato rilevanti criticità, non solo sul piano amministrativo, ma anche sotto il profilo socioeconomico e distributivo.

In particolare, la stratificazione normativa e la complessità dei provvedimenti adottati hanno reso difficile una piena comprensione delle misure da parte dei destinatari. L'introduzione di una molteplicità di strumenti – tra cui bonus, contributi a fondo perduto

e agevolazioni fiscali – spesso disciplinati da norme articolate e soggette a frequenti aggiornamenti, ha determinato un elevato grado di incertezza interpretativa, incidendo sulla fruibilità concreta degli interventi, di fatto i possibili beneficiari, come anticipato, si sono dovuti rivolgere ad intermediari qualificati, non sempre pronti né in termini di conoscenze, poiché stiamo parlando appunto di DL emanati in rapida successione, né in termini di personale.

Da un punto di vista economico, tale fenomeno può essere ricondotto alla presenza di asimmetrie informative, ovvero a una distribuzione non uniforme delle informazioni tra i soggetti economici. In questo contesto, individui e imprese caratterizzati da maggiori competenze amministrative o da un più elevato livello di accesso alle informazioni sono risultati avvantaggiati nell'accesso ai benefici pubblici.

Ne deriva che la capacità di comprendere e interpretare correttamente la normativa si è configurata, di fatto, come un fattore selettivo nell'allocazione delle risorse. Questo ha comportato un possibile scostamento tra destinatari teorici e beneficiari effettivi¹, con conseguenze rilevanti sul piano dell'equità distributiva.

Un ulteriore elemento critico riguarda la formulazione delle norme, che in diversi casi presentavano criteri di accesso eccessivamente generici o non sufficientemente

¹ Per scostamento tra destinatari teorici e beneficiari effettivi si intende la discrepanza tra i soggetti individuati ex ante dalle politiche pubbliche e quelli che accedono effettivamente ai benefici. Questo fenomeno è riconducibile, secondo la letteratura economica, a fattori quali: asimmetrie informative, complessità normativa e imperfezioni nei meccanismi di selezione.

dettagliati. Tale genericità ha ampliato i margini di discrezionalità interpretativa, favorendo comportamenti opportunistici da parte di alcuni soggetti economici, i quali hanno potuto adattare formalmente la propria posizione ai requisiti previsti, pur non appartenendo alle categorie maggiormente colpite dalla crisi.

Sotto il profilo dell'economia pubblica, questo fenomeno può essere interpretato come un caso di allocazione inefficiente delle risorse, in cui l'intervento statale, pur finalizzato alla riduzione delle disuguaglianze, ha prodotto effetti distorsivi. In particolare, la dispersione di risorse verso soggetti meno bisognosi rappresenta un costo opportunità significativo, soprattutto in un contesto di vincoli di bilancio stringenti e di elevato debito pubblico.

Dal punto di vista sociale, tali dinamiche hanno contribuito ad accentuare alcune disuguaglianze preesistenti. I soggetti economicamente più fragili, spesso caratterizzati da minori competenze amministrative o da un accesso limitato alle informazioni, hanno incontrato maggiori ostacoli nell'ottenimento dei benefici, mentre altri, dotati di maggiori risorse cognitive e organizzative, hanno potuto sfruttare in modo più efficace le opportunità offerte.

A ciò si aggiunge il ruolo degli intermediari, quali commercialisti, consulenti fiscali e centri di assistenza (CAF), il cui intervento si è rivelato in molti casi necessario per accedere alle misure di sostegno. Se da un lato questi soggetti hanno svolto un'importante funzione

di supporto, dall'altro hanno introdotto un ulteriore livello di mediazione, con conseguenti costi aggiuntivi per i beneficiari e una possibile ulteriore selezione nell'accesso alle risorse.

Alla luce di tali considerazioni, emerge come l'efficacia delle politiche pubbliche non dipenda esclusivamente dall'entità delle risorse stanziare, ma anche dalla qualità della progettazione normativa e dalla semplicità degli strumenti di accesso. In particolare, una maggiore specificità dei criteri di selezione, accompagnata da procedure semplificate e da sistemi informativi integrati, avrebbe potuto migliorare l'efficacia redistributiva degli interventi.

In linea con quanto evidenziato da Akerlof¹, la presenza di asimmetrie informative può ridurre l'efficacia dell'intervento pubblico, generando distorsioni nell'allocazione delle risorse e ostacolando il raggiungimento degli obiettivi di equità ed efficienza.

In conclusione, l'esperienza della crisi pandemica evidenzia un limite strutturale dell'intervento pubblico: in presenza di elevata complessità normativa e asimmetrie informative, il rischio di una distribuzione non ottimale delle risorse aumenta sensibilmente. Ciò dimostra come, nell'ambito delle politiche economiche, non sia sufficiente incrementare la spesa pubblica, ma sia altresì necessario garantire meccanismi di allocazione efficienti ed equi, in grado di raggiungere effettivamente i destinatari più bisognosi.

¹ Akerlof, G.A. The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism

Capitolo 4

PNRR E STRUMENTI EUROPEI PER LA RIPRESA

4.1 Il contesto europeo e la nascita del Next Generation EU

Il Next Generation EU (NGEU)¹ rappresenta uno degli strumenti più innovativi e rilevanti introdotti dall'UE in risposta alla crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19. Si configura come un programma straordinario di finanziamento, finalizzato non solo a sostenere la ripresa economica nel breve periodo, ma anche a promuovere una trasformazione strutturale delle economie europee nel medio-lungo termine.

A differenza degli strumenti adottati in occasione delle precedenti crisi, il NGEU introduce un elemento di forte discontinuità nel processo di integrazione europea, rappresentato dall'emissione di debito comune europeo. Per la prima volta, infatti, la Commissione Europea è stata autorizzata a raccogliere risorse sui mercati finanziari a nome

¹ Il programma Next Generation EU è istituito dal Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 e si articola in diversi strumenti, tra cui:

- Recovery and Resilience Facility - Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021;
- Programma React-EU - Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020;
- Programma Invest-EU - Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021;
- Programma Horizon Europe - Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021;
- Just Transition Fund - Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021;
- Sostegno allo sviluppo rurale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (EAFRD) - Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020;
- Rafforzamento del meccanismo resc-EU, Decisione (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021

dell'intera Unione, superando in parte la logica tradizionale basata su interventi esclusivamente nazionali.

Questo meccanismo ha consentito di mobilitare risorse di entità significativa, destinate a sostenere gli Stati membri attraverso trasferimenti diretti e prestiti a condizioni favorevoli. In termini economici, tale approccio può essere interpretato come un tentativo di rafforzare la capacità fiscale dell'Unione Europea, avvicinandola, almeno parzialmente, a un modello di unione fiscale.

Il NGEU si fonda su una duplice finalità: da un lato, contrastare gli effetti recessivi della pandemia, sostenendo la domanda aggregata e favorendo la ripresa economica; dall'altro, orientare la crescita verso un modello più sostenibile e innovativo, attraverso investimenti in digitalizzazione, transizione ecologica e coesione sociale.

In questo senso, il NGEU non si limita a una logica emergenziale, ma si configura come uno strumento di politica economica orientato al futuro, con l'obiettivo di ridurre le vulnerabilità strutturali delle economie europee.

Il NGEU si articola in diversi programmi, il più rilevante è il Recovery and Resilience Facility (RRF), che rappresenta il principale canale di finanziamento per gli Stati membri.

Attraverso il RRF, i Paesi ricevono risorse sulla base di piani nazionali – per l'Italia il PNRR – nei quali vengono definiti: gli investimenti da realizzare, le riforme da attuare e gli obiettivi che si intendono raggiungere.

Questo sistema introduce una forte condizionalità, in quanto l'erogazione dei fondi è subordinata al conseguimento di specifici risultati, definiti in termini di milestone e target.

Dal punto di vista teorico, il Next Generation EU può essere interpretato come una risposta coordinata a un fallimento sistemico del mercato, in cui l'azione dei singoli Stati non risulta sufficiente a fronteggiare uno shock globale.

Riflette un approccio coerente con le politiche anticicliche di ispirazione keynesiana¹, in quanto mira a sostenere la domanda aggregata attraverso un aumento della spesa pubblica, finanziata in modo condiviso.

Allo stesso tempo, il NGEU introduce elementi tipici di una politica di sviluppo strutturale, orientata a migliorare la produttività e la competitività nel lungo periodo.² In questo senso, si configura come uno strumento che combina obiettivi di stabilizzazione con finalità di crescita.

Per l'Italia, il NGEU ha rappresentato un'opportunità di particolare rilevanza, sia per l'entità delle risorse disponibili sia per le caratteristiche strutturali dell'economia nazionale.

¹ J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London, 1936.

² Commissione Europea, Comunicato stampa, "NextGenerationEU: la Commissione europea promuove una crescita sostenibile e inclusiva nell'Unione", Bruxelles, 2020.

L'accesso ai fondi europei ha consentito di finanziare investimenti senza ricorrere interamente al debito nazionale, ridurre i divari infrastrutturali e territoriali, avviare riforme in ambiti chiave, come la pubblica amministrazione e la giustizia.

Tuttavia, l'efficacia di tale strumento dipende in misura significativa dalla capacità del Paese di utilizzare le risorse in modo efficiente, rispettando le scadenze e conseguendo gli obiettivi previsti.

Nonostante il carattere innovativo, il NGEU presenta anche alcune criticità, in particolare la complessità procedurale, che può rallentare l'attuazione degli interventi; la rigidità delle condizioni di erogazione, che può limitare la flessibilità delle politiche nazionali e non da ultimo la capacità amministrativa degli Stati membri, che rappresenta un fattore determinante per il successo del programma. Inoltre, il NGEU, pur rappresentando un passo avanti verso una maggiore integrazione fiscale, mantiene un carattere temporaneo, lasciando aperto il dibattito sulla creazione di strumenti permanenti a livello europeo.

4.2 Next Generation EU e debito pubblico

Il Next Generation EU assume un ruolo centrale anche nell'analisi del debito pubblico, in quanto modifica significativamente le modalità con cui gli Stati membri possono finanziare gli interventi di politica economica. Tradizionalmente, infatti, le politiche fiscali espansive comportano un aumento diretto del debito nazionale, con possibili effetti negativi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

L'introduzione del NGEU segna, sotto questo profilo, un importante elemento di discontinuità. Attraverso l'emissione di debito comune europeo, l'UE consente agli Stati membri di accedere a risorse finanziarie senza gravare interamente sui rispettivi bilanci nazionali. In particolare, una quota rilevante dei fondi viene erogata sotto forma di trasferimenti a fondo perduto, che non incidono direttamente sul debito pubblico dei singoli Paesi.

Per un Paese come l'Italia, caratterizzato da un elevato rapporto debito/PIL¹, questo meccanismo rappresenta un'opportunità significativa. Esso consente di finanziare investimenti pubblici e riforme strutturali senza ricorrere esclusivamente all'indebitamento nazionale, contribuendo a contenere l'aumento del debito e a migliorarne la sostenibilità nel medio periodo.

Tuttavia, l'impatto del NGEU sulla sostenibilità del debito non dipende esclusivamente dalla provenienza delle risorse, ma anche dalla qualità della loro allocazione. Se i fondi vengono impiegati in investimenti produttivi, capaci di aumentare la crescita economica, essi possono contribuire a ridurre nel tempo il rapporto debito/PIL, pertanto il successo del programma dipenderà dalla capacità degli Stati membri, di trasformare le risorse disponibili in investimenti efficaci e riforme strutturali, poiché, un utilizzo inefficiente delle

¹ Fonte ISTAT, Conti economici nazionali; dati confermati da Eurostat, secondo cui il rapporto debito/PIL italiano si attestava intorno al 155% nel 2020, poi 137% nel 2023, con valori analoghi nelle stime più recenti

risorse rischia di limitare i benefici derivanti dal programma, senza incidere in modo significativo sulla dinamica del debito.

4.3 Il ruolo della composizione delle risorse: prestiti e sovvenzioni nel caso italiano

Un aspetto particolarmente rilevante per comprendere il funzionamento del NGEU riguarda la composizione delle risorse messe a disposizione degli Stati membri, distinguendo tra sovvenzioni a fondo perduto e prestiti.

Nel caso italiano, la struttura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza evidenzia una prevalenza della componente a prestito rispetto alle sovvenzioni¹. In particolare, a fronte di una significativa quota di risorse a fondo perduto, l'Italia ha scelto di ricorrere in misura rilevante anche ai finanziamenti sotto forma di prestiti.

Tale scelta può essere spiegata alla luce di diversi fattori: i prestiti messi a disposizione dall'Unione Europea presentano condizioni particolarmente favorevoli rispetto al finanziamento sui mercati, sia in termini di tassi di interesse sia di durata, di conseguenza, il ricorso a tali strumenti consente di ridurre il costo complessivo del debito rispetto all'emissione di titoli nazionali; in secondo luogo, l'entità delle risorse disponibili sotto

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 2021: circa 191,5 miliardi di euro complessivi, di cui circa 68,9 miliardi in sovvenzioni e circa 122,6 miliardi in prestiti.

forma di sovvenzioni non risultava sufficiente a finanziare l'ampio programma di investimenti previsto dal PNRR.

Dal punto di vista economico, è necessario mettere in evidenza come il ricorso ai prestiti europei non debba essere interpretato esclusivamente come un aumento del debito pubblico, ma come uno strumento di finanziamento a condizioni vantaggiose, potenzialmente in grado di generare effetti positivi nel medio-lungo periodo. In particolare, se le risorse vengono impiegate in investimenti produttivi, esse possono contribuire ad aumentare il tasso di crescita dell'economia, migliorando così la sostenibilità del debito.

In questo senso, la composizione delle risorse del NGEU evidenzia il tentativo di superare il tradizionale trade-off tra politiche espansive e stabilità della finanza pubblica, ponendo al centro il ruolo della crescita economica come fattore determinante per l'equilibrio dei conti pubblici.

La comprensione di questa distinzione risulta fondamentale per analizzare il caso italiano, in cui la composizione delle risorse ha avuto un impatto rilevante sulla struttura complessiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

4.4 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Nell'ambito del NGEU, ciascun Paese membro ha predisposto un proprio documento di programmazione economica approvato a livello europeo, che definisce investimenti e

riforme da attuare nel periodo di riferimento per l'utilizzo delle risorse. Per l'Italia, questo piano è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il PNRR costituisce uno dei principali strumenti di politica economica degli ultimi decenni e si inserisce in una strategia di lungo periodo volta a rafforzare la crescita economica e aumentare la competitività del sistema produttivo. È articolato in diverse missioni, che riflettono le priorità dell'Unione Europea e mirano a colmare alcune delle principali carenze strutturali dell'economia italiana, tra cui: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, infrastrutture per la mobilità, istruzione e ricerca, inclusione e coesione e salute.

4.5 La logica dei finanziamenti: milestone e target

Una delle principali innovazioni introdotte dal PNRR riguarda il meccanismo di erogazione dei finanziamenti.

A differenza dei tradizionali fondi europei, le risorse del PNRR non vengono trasferite automaticamente, ma sono subordinate al raggiungimento di specifici obiettivi, definiti come: milestone (traguardi qualitativi) e target (risultati quantitativi). Questo sistema introduce quindi una logica basata sulla performance, in cui l'effettivo accesso alle risorse dipende dalla capacità dello Stato di realizzare gli interventi previsti.

Questo rappresenta un cambiamento significativo rispetto al passato, in quanto aumenta la responsabilità delle amministrazioni pubbliche, richiede un sistema di monitoraggio rigoroso e lega strettamente finanziamenti e risultati.

4.6 Gli altri strumenti europei e nazionali complementari

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non rappresenta l'unico strumento di finanziamento degli investimenti pubblici in Italia, ma si inserisce in un sistema più ampio e articolato, composto da diversi strumenti europei e nazionali che operano in modo complementare.

Tra questi, un ruolo rilevante è svolto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)¹, che ha l'obiettivo di promuovere la coesione economica e sociale tra le diverse regioni dell'Unione Europea, incentivando lo sviluppo delle aree meno avanzate e favorendo investimenti in infrastrutture, innovazione e competitività.

Accanto ai fondi europei, assume particolare rilevanza il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)², uno strumento di natura nazionale volto a finanziare interventi di riequilibrio economico e sociale, con particolare attenzione alle aree del Mezzogiorno. Il FSC si configura come un elemento fondamentale per garantire continuità agli investimenti

¹ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale: Regolamento (UE) 2021/1058 del 24.06.2021, nell'ambito della politica di coesione definita dal Regolamento (UE) 2021/1060 del 24.06.2021

² Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione: Art. 4 del D.Lgs n.88/2011 e ss.mm., strumento nazionale di finanziamento degli investimenti pubblici finalizzati alla coesione economica, sociale e territoriale, in coordinamento con la programmazione dei fondi strutturali europei.

pubblici anche al di fuori della programmazione europea, contribuendo a rafforzare le politiche di coesione territoriale.

Un ulteriore strumento significativo è rappresentato dal Fondo per le Opere Indifferibili (FOI)¹, introdotto per far fronte all'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia, che ha inciso sulla realizzazione delle opere pubbliche. Tale fondo consente di adeguare i finanziamenti già stanziati, evitando il blocco o il rallentamento dei progetti infrastrutturali, e rappresenta quindi un elemento di flessibilità nel sistema di investimento pubblico.

L'integrazione tra questi strumenti e il PNRR consente, almeno in linea teorica, di ampliare la capacità di investimento del settore pubblico, creando sinergie tra diverse fonti di finanziamento. Tuttavia, tale pluralità di strumenti comporta anche alcune criticità dal punto di vista operativo: la coesistenza di diversi canali di finanziamento genera una significativa complessità amministrativa, in quanto ciascun fondo è caratterizzato da specifiche regole di accesso, modalità di gestione e sistemi di monitoraggio. Questo comporta per le amministrazioni pubbliche la necessità di operare su più piattaforme e di rispettare procedure differenziate, aumentando il carico amministrativo e il rischio di inefficienze.

Dal punto di vista economico, tale situazione può incidere sull'efficacia complessiva delle politiche pubbliche, in quanto la frammentazione delle risorse può rendere più

¹ Il Fondo per l'avvio di opere indifferibili: Art. 26 del DL n. 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91

difficile il coordinamento degli interventi e la loro valutazione. In questo senso, la presenza di numerosi strumenti finanziari, pur rappresentando un'opportunità in termini di disponibilità di risorse, richiede un elevato livello di capacità organizzativa per garantirne un utilizzo efficiente. In questo contesto, emerge chiaramente come la disponibilità di risorse non rappresenti di per sé una condizione sufficiente per garantire la crescita economica. Come sottolineato dal Prof. Carlo Cottarelli, il problema principale dell'economia italiana non è tanto la mancanza di risorse, quanto la capacità di utilizzarle in modo efficiente.¹

4.7 Il ruolo delle Regioni e degli enti locali

Il ruolo delle Regioni e degli enti locali risulta centrale nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in quanto tali soggetti rappresentano, nella maggior parte dei casi, i principali attuatori degli interventi previsti. In particolare, a questi livelli di governo è affidata la realizzazione concreta dei progetti, soprattutto in ambiti quali le infrastrutture, l'edilizia ospedaliera, i servizi pubblici locali e gli interventi di sviluppo territoriale.

La partecipazione degli enti territoriali consente una maggiore aderenza degli interventi alle esigenze dei territori, favorendo una allocazione delle risorse più prossima ai bisogni

¹Carlo Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Feltrinelli, 2018.

effettivi delle comunità locali. Questo aspetto assume particolare rilevanza in un Paese come l'Italia, caratterizzato da forti differenze regionali sotto il profilo economico e sociale.

D'altro canto, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali introduce un elevato grado di complessità nel processo di attuazione del piano. La necessità di coordinare amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali comporta infatti la gestione di procedure articolate e la moltiplicazione dei livelli decisionali, con il rischio di rallentamenti nell'esecuzione degli interventi.

Un ulteriore elemento critico riguarda la capacità amministrativa degli enti locali, che non risulta omogenea sul territorio nazionale. In particolare, molti enti, soprattutto di dimensioni minori, presentano carenze in termini di personale qualificato e competenze tecniche, che possono incidere negativamente sulla capacità di progettazione, gestione e rendicontazione degli interventi.

Tali difficoltà si traducono spesso in ritardi nella realizzazione dei progetti o in una minore capacità di assorbimento delle risorse disponibili. In questo senso, il rischio non riguarda soltanto l'efficienza degli interventi, ma anche la possibilità di non rispettare le scadenze previste dal PNRR, con conseguenti implicazioni sull'erogazione dei fondi europei.

A ciò si aggiunge il tema della complessità dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione, che richiedono agli enti locali di operare attraverso piattaforme multiple

e procedure non sempre integrate. Questo comporta un aumento significativo del carico amministrativo e dei costi di gestione, come sarà approfondito nel capitolo dedicato all'analisi critica.

Dal punto di vista economico, tali elementi evidenziano come l'efficacia delle politiche pubbliche dipenda in larga misura dalla qualità delle istituzioni e dalla capacità amministrativa degli attori coinvolti. In particolare, la presenza di inefficienze organizzative può limitare l'impatto positivo degli investimenti, anche in presenza di risorse finanziarie consistenti.

In conclusione, il ruolo delle Regioni e degli enti locali rappresenta un elemento fondamentale per il successo del PNRR, ma al tempo stesso costituisce una delle principali sfide per il sistema amministrativo italiano. La capacità di coordinare efficacemente i diversi livelli di governo e di rafforzare le competenze amministrative risulta quindi essenziale per garantire un utilizzo efficiente delle risorse e il raggiungimento degli obiettivi previsti.

4.8 Limiti operativi e gestione delle risorse pubbliche

Alla luce di quanto analizzato, emerge come il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non dipenda esclusivamente dall'entità delle risorse finanziarie disponibili o dalla qualità degli obiettivi fissati, ma in misura determinante dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire efficacemente l'attuazione degli interventi.

In particolare, il ruolo centrale delle Regioni e degli enti locali evidenzia come la fase operativa rappresenti un elemento cruciale nell'intero processo, in cui la progettazione delle politiche deve necessariamente confrontarsi con le modalità concrete di distribuzione e gestione delle risorse.

La presenza di una pluralità di strumenti di finanziamento, unitamente al coinvolgimento di diversi livelli istituzionali, contribuisce infatti a definire un sistema complesso, nel quale la circolazione delle risorse e le procedure di allocazione assumono un'importanza determinante per l'efficacia complessiva delle politiche pubbliche.

In questo contesto, appare quindi necessario approfondire le modalità attraverso cui le risorse vengono effettivamente distribuite, analizzando i meccanismi operativi che regolano il trasferimento dei fondi e la loro gestione da parte dei diversi soggetti coinvolti.

Capitolo 5

MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE

5.1 I livelli di erogazione delle risorse

Le risorse economiche stanziare durante la crisi pandemica e nella fase di ripresa successiva sono state distribuite attraverso un sistema multilivello che coinvolge diversi attori istituzionali.

Il flusso delle risorse può essere sintetizzato in tre livelli principali:

- livello europeo, attraverso programmi come il Next Generation EU;
- livello statale, mediante i trasferimenti dal bilancio pubblico;
- livello territoriale, rappresentato da Regioni ed enti locali, spesso responsabili dell'attuazione concreta degli interventi.

Questo sistema, pur consentendo una distribuzione capillare dei fondi, introduce una significativa complessità amministrativa, dovuta alla necessità di coordinare soggetti istituzionali con competenze e responsabilità differenti.

5.2 Le principali modalità di distribuzione

Le politiche adottate durante la crisi hanno utilizzato diverse modalità di distribuzione delle risorse, ciascuna con specifiche finalità e caratteristiche operative.

- I trasferimenti diretti, che consistono in contributi erogati direttamente a famiglie, lavoratori e imprese e rappresentano la forma più immediata di sostegno economico,

consentendo pertanto di garantire liquidità immediata, sostenere i redditi e compensare le perdite di fatturato e che tuttavia, richiedono procedure di selezione e verifica dei beneficiari, che ne rallentano l'erogazione.

- Gli incentivi fiscali, tra cui crediti d'imposta, detrazioni, riduzioni temporanee dei tributi, riducendo il carico fiscale, stimolano la domanda, ma presentano il limite di essere meno immediati rispetto ai trasferimenti diretti, in quanto dipendono dalla capacità dei beneficiari di utilizzare tali agevolazioni.
- Concessione di garanzie statali sui prestiti concessi dalle banche alle imprese, in questo modo lo stato incentiva mobilitazione delle risorse private riducendo il rischio per gli istituti di credito, e consente un effetto leva sulle risorse pubbliche. Tuttavia, introduce anche una maggiore complessità gestionale, poiché coinvolge più soggetti (Stato, banche, imprese) e richiede controlli incrociati.
- Il finanziamento di investimenti pubblici, in particolare nell'ambito del PNRR e dei fondi strutturali, destinando infatti una parte rilevante delle risorse al finanziamento di investimenti pubblici, tra i quali: infrastrutture, rigenerazione urbana, digitalizzazione della pubblica amministrazione, interventi ambientali. In questo caso, le risorse non vengono erogate direttamente ai cittadini o alle imprese, ma vengono utilizzate dagli enti pubblici per realizzare progetti di interesse generale.

5.3 Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella distribuzione

Le Regioni e gli enti locali occupano una posizione centrale nel processo di distribuzione delle risorse pubbliche, ma tale ruolo varia in funzione della tipologia di finanziamento e della struttura amministrativa prevista per la sua attuazione.

In alcuni casi, le risorse seguono un meccanismo di trasferimento “a cascata”, nel quale il livello regionale svolge una funzione di riparto nei confronti degli enti locali. In questa prospettiva, la disciplina di cui all’art. 1, commi 134 e seguenti, della legge n. 145/2018 costituisce un esempio significativo di assegnazione di contributi alle Regioni con successiva redistribuzione ai Comuni di una quota rilevante delle risorse.

In altri casi, tuttavia, la Regione assume direttamente un ruolo di programmazione, gestione e attuazione degli interventi. Tale configurazione risulta coerente sia con la disciplina nazionale relativa alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali per la coesione territoriale, sia con il quadro normativo europeo dei fondi strutturali e con la governance del PNRR, che prevedono assetti attuativi differenziati e consentono il coinvolgimento diretto delle amministrazioni territoriali nella realizzazione degli investimenti.¹

¹- D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88, artt. 1 e 4 (Fondo per lo sviluppo e la coesione – FSC);
- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 (disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione);
- Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 (Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR);
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 (Dispositivo per la ripresa e la resilienza – RRF / PNRR);
- Art. 9 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (attuazione degli interventi del PNRR).

Ne deriva che il contributo delle Regioni e degli enti locali alla distribuzione delle risorse non può essere ricondotto a un unico modello. Accanto a forme di assegnazione mediata, nelle quali il trasferimento ai soggetti attuatori avviene attraverso un livello intermedio di riparto, coesistono infatti modalità di impiego diretto delle risorse da parte delle amministrazioni regionali. In entrambi i casi, il livello territoriale rappresenta il punto in cui la previsione finanziaria si traduce in utilizzo effettivo delle risorse e in realizzazione concreta degli interventi.

Questa articolazione dei ruoli rende il sistema di distribuzione delle risorse particolarmente complesso, con effetti che emergeranno più chiaramente nell'analisi del capitolo successivo.

Capitolo 6

ANALISI CRITICA: LIMITI DEL SISTEMA DI GESTIONE E MONITORAGGIO DELLE RISORSE

6.1 La frammentazione dei sistemi informativi e degli interventi finanziati

Uno degli aspetti più problematici emersi nella gestione degli interventi pubblici riguarda la frammentazione del sistema di monitoraggio, caratterizzato da una pluralità di piattaforme informatiche non integrate tra loro.

Nel corso degli ultimi anni, e in maniera ancora più evidente durante l'attuazione del PNRR, si è sviluppato un sistema articolato di strumenti di monitoraggio delle risorse pubbliche. Tra i principali si possono citare la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), il Sistema di Monitoraggio Unitario (SMU), il sistema ReGiS per il PNRR, nonché ulteriori piattaforme specifiche come SIGEF e AIMOP.

Ciascuna di queste piattaforme presenta modalità di accesso differenti, sistemi di inserimento dei dati non uniformi, tipologie di informazioni richieste diverse e tempistiche di aggiornamento non coincidenti. Questa eterogeneità ha determinato la creazione di un sistema frammentato che obbliga le amministrazioni pubbliche, in particolare Regioni ed enti locali, a operare contemporaneamente su più piattaforme.

In concreto, ciò comporta la necessità di gestire procedure non standardizzate, ripetere l'inserimento degli stessi dati in sistemi diversi e rispettare scadenze differenziate, con conseguente duplicazione delle attività e aumento del carico amministrativo.

È opportuno inoltre evidenziare come la frammentazione non riguardi esclusivamente i sistemi informativi, ma anche le modalità di finanziamento degli interventi. Alcune fonti di finanziamento prevedono infatti il finanziamento esclusivo di opere “nuove”, escludendo interventi complessi che richiedono l’integrazione di una pluralità di risorse vincolate (adeguamento sismico, efficientamento energetico, opere strutturali, opere indifferibili di interesse pubblico, sanitario, di mobilità sostenibile, ecc.).

In questi casi, per poter accedere ai finanziamenti disponibili, si rende spesso necessario frammentare gli interventi in stralci o lotti funzionali, ciascuno dei quali viene associato a un distinto Codice Unico di Progetto (CUP).

Tale frammentazione operativa, pur rappresentando una soluzione necessaria per l’utilizzo delle corrette risorse, contribuisce ad aumentare la complessità della gestione amministrativa, incidendo negativamente sui processi di monitoraggio e rendicontazione, nonché sui tempi di realizzazione degli interventi.

Nel complesso, la frammentazione dei sistemi informativi e degli interventi finanziati rappresenta un limite strutturale che costituisce la base delle ulteriori criticità analizzate nei paragrafi successivi.

6.2 L’aumento dei costi amministrativi

Uno degli effetti più rilevanti di questo assetto organizzativo è stato l’aumento dei costi amministrativi.

Per far fronte ai numerosi adempimenti richiesti, gli enti pubblici hanno spesso dovuto destinare personale interno esclusivamente alle attività di monitoraggio e rendicontazione, riorganizzare gli uffici e talvolta ricorrere a consulenze esterne specializzate.

Questo fenomeno ha prodotto un necessario incremento della spesa pubblica per attività amministrative, una riduzione delle risorse disponibili per altre funzioni e pertanto una maggiore pressione sui bilanci degli enti locali, già indeboliti dalla crisi.

In molti casi, si è arrivati alla creazione di vere e proprie task force dedicate esclusivamente alla gestione dei flussi informativi, sottraendo risorse umane, anche tecniche specializzate, ad attività operative e progettuali.

6.3 Impatti sull'efficienza e sulla qualità dei dati

Oltre all'aumento dei costi, questo sistema ha avuto effetti negativi anche sull'efficienza complessiva e sulla qualità dei dati, in particolare, si sono registrate duplicazioni di informazioni, maggiore rischio di errori nei dati inseriti, incoerenze tra le diverse banche dati e ritardi nel completamento delle attività di rendicontazione.

Questi elementi incidono direttamente sulla capacità delle amministrazioni di monitorare in modo efficace lo stato di avanzamento degli interventi e di garantire trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche.

6.4 Il problema del coordinamento istituzionale

Un ulteriore elemento critico riguarda il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella gestione dei fondi. La presenza di Istituzioni Europee - Amministrazioni Statali – Regioni - Enti locali, richiede un elevato livello di integrazione e scambio informativo.

6.5 Proposta di miglioramento: una banca dati unica integrata

Alla luce delle criticità evidenziate, emerge chiaramente la necessità di una riforma del sistema di monitoraggio degli interventi pubblici: partendo dal presupposto che l'informazione rappresenta il risultato dell'elaborazione dei dati e che, a partire da dati omogenei, possono essere generate diverse tipologie di output informativo, si può osservare come un sistema informativo maggiormente integrato potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza del monitoraggio delle opere pubbliche. In particolare, la creazione di una banca dati unica, in grado di raccogliere e organizzare in modo uniforme le informazioni relative agli interventi finanziati, consentirebbe alle diverse amministrazioni di accedere ai dati di interesse e generare l'informazione loro necessaria, senza la duplicazione delle attività di inserimento.

Un sistema di questo tipo permetterebbe quindi di ridurre i costi amministrativi, migliorare la qualità e la coerenza delle informazioni disponibili e garantire una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, contribuendo complessivamente a una più efficiente attuazione degli interventi.

Capitolo 7

DEBITO PUBBLICO E SOSTENIBILITÀ

7.1 L'evoluzione del debito pubblico durante la pandemia

La crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19 ha determinato un significativo incremento del debito pubblico in Italia, accentuando una criticità già presente nel sistema economico nazionale.

L'aumento dell'indebitamento è stato principalmente il risultato dell'adozione di politiche fiscali espansive, necessarie per sostenere famiglie e imprese in una fase di forte contrazione dell'attività economica. Da un lato, lo Stato ha incrementato la spesa pubblica attraverso misure di sostegno al reddito, interventi a favore delle imprese e rafforzamento del sistema sanitario; dall'altro, si è registrata una riduzione delle entrate fiscali, dovuta al rallentamento dell'economia e alle misure di sospensione dei tributi.

Questo duplice effetto ha determinato un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, con un conseguente aumento del rapporto debito/PIL. Tuttavia, tale dinamica deve essere interpretata nel contesto eccezionale della crisi pandemica, in cui l'intervento pubblico rappresentava una condizione necessaria per evitare conseguenze economiche e sociali ancora più gravi.

7.2 Il ruolo dei tassi di interesse e della BCE

Nonostante l'aumento del debito pubblico, la sua sostenibilità nel breve periodo è stata favorita dal contesto di bassi tassi di interesse, sostenuto dalle politiche monetarie espansive della BCE.

Attraverso strumenti come il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), la BCE ha contribuito a mantenere condizioni finanziarie favorevoli, riducendo il costo del finanziamento per gli Stati membri. In particolare, ciò ha consentito all'Italia di emettere titoli di debito a condizioni relativamente vantaggiose, limitando l'impatto dell'aumento dello stock di debito sul bilancio pubblico.

Questo intervento ha rappresentato un elemento chiave nella gestione della crisi, in quanto ha evitato tensioni sui mercati finanziari e ha reso possibile l'adozione di politiche fiscali espansive. Tuttavia, tale situazione dipende in larga misura dal mantenimento di un orientamento accomodante della politica monetaria, il che rende la sostenibilità del debito sensibile a eventuali cambiamenti nel contesto finanziario internazionale.

7.3 Sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo

La sostenibilità del debito pubblico deve essere interpretata in una prospettiva dinamica, in cui la crescita economica assume un ruolo centrale. Come sottolinea il Prof.

Carlo Cottarelli, «un alto debito pubblico non è necessariamente un problema se l'economia cresce». ¹

In particolare, il rapporto tra crescita economica e costo del debito appare determinante: se il tasso di crescita dell'economia risulta superiore al tasso di interesse, il peso del debito tende a ridursi nel tempo. Viceversa, una crescita debole può rendere più difficile il mantenimento dell'equilibrio di finanza pubblica.

In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza assume un ruolo centrale. Gli investimenti previsti dal PNRR, finanziati anche attraverso le risorse del NGEU, mirano a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia italiana, attraverso interventi in ambiti strategici quali la digitalizzazione, la transizione ecologica e le infrastrutture.

7.4 Rischi e prospettive future

Nonostante le condizioni favorevoli nel breve periodo, la sostenibilità del debito pubblico italiano presenta alcune criticità che potrebbero emergere nel medio-lungo termine.

Tra i principali fattori di rischio si possono individuare un eventuale aumento dei tassi di interesse, non sempre tempestivamente prevedibile; un rallentamento della crescita economica; e come abbiamo visto, diverse inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

¹ Carlo Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Feltrinelli, 2018.

In particolare, un incremento dei tassi di interesse comporterebbe un aumento del costo del debito, incidendo negativamente sui conti pubblici. Allo stesso tempo, ritardi o inefficienze nell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR potrebbero limitare i benefici attesi in termini di crescita economica.

Alla luce di tali elementi, appare evidente come la sostenibilità del debito non dipenda esclusivamente dalle condizioni finanziarie, ma anche dalla qualità delle politiche economiche e dalla capacità amministrativa dello Stato.

CONCLUSIONI

La crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19 ha rappresentato una delle sfide più complesse per l'economia italiana ed europea nella storia recente. L'ampia portata degli effetti economici ha reso necessario un intervento straordinario e coordinato tra diversi livelli istituzionali.

La politica monetaria della BCE ha garantito condizioni finanziarie favorevoli, permettendo agli Stati membri di adottare politiche fiscali espansive senza incorrere immediatamente in crisi di sostenibilità del debito. Allo stesso tempo, il governo italiano ha messo in campo una serie di misure volte a sostenere famiglie e imprese, contribuendo a contenere gli effetti più gravi della crisi.

Di particolare rilevanza è stato il ruolo dell'Unione Europea, che attraverso strumenti come il NGEU e il PNRR ha introdotto un approccio innovativo basato sulla condivisione delle risorse e sulla realizzazione di riforme strutturali.

In conclusione, la crisi pandemica ha messo in evidenza non solo la fragilità del sistema economico, ma anche le potenzialità di un intervento coordinato tra istituzioni nazionali ed europee.

La sfida futura consiste nel trasformare questa esperienza in un'opportunità di riforma, riconoscendo in prima istanza le problematiche strutturali dell'intervento pubblico, come

abbiamo visto al capitolo 3, in presenza di elevata complessità normativa e asimmetrie informative, il rischio di una distribuzione non ottimale delle risorse aumenta sensibilmente, è pertanto necessario garantire meccanismi di allocazione in grado di raggiungere effettivamente i reali destinatari del trasferimento; in secondo luogo, emerge la necessità di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione per garantire un utilizzo più efficace delle risorse pubbliche.

BIBLIOGRAFIA

- Akerlof, George A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n. 3, pp. 488–500, 1970
- Commissione Europea, Comunicazione COM (2020) 123 final del 20 .03. 2020.
- Commissione Europea, Comunicato stampa, "NextGenerationEU: la Commissione europea promuove una crescita sostenibile e inclusiva nell'Unione", Bruxelles, 2020.
- Consiglio dell'UE, Decisione di esecuzione del 13.07.2021 relativa all'approvazione del PNRR italiano.
- Cottarelli, Carlo, *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Feltrinelli, 2018.
- Cottarelli, Carlo, *La lista della spesa*, Feltrinelli, 2015.
- Meli, Maria Teresa, e Danilo Taino, "La gaffe di Lagarde travolge le Borse - Poi dietrofront: lo spread alto è un danno", *Corriere della Sera*, 12 marzo 2020
- Decisione (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20.05.2021 (rescEU).
- D.Lgs. 31.05.2011, n. 88 (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione).
- D.L. 17 .03. 2020, n. 18 (cd. Decreto Cura Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge 24.04.2020, n. 27.
- D.L. 19.05.2020, n. 34 (cd. Decreto Rilancio), convertito, con modificazioni, dalla legge 17.07.2020, n. 77.

- D.L. 16.07.2020, n. 76 (cd. Decreto Semplificazioni), convertito nella legge 11.09.2020, n. 120.
- D.L. 22 .03. 2021, n. 41 (cd. Decreto Sostegni), convertito, con modificazioni, dalla legge 21.05.2021, n. 69.
- D.L. 25.05.2021, n. 73 (cd. Decreto Sostegni-bis), convertito, con modificazioni, dalla legge 23.07.2021, n. 106.
- D.L. 31.05.2021, n. 77 (cd. Decreto Semplificazioni-bis), convertito nella legge 29.07.2021, n. 108.
- D.L. 17.05.2022, n. 50 (cd. Decreto Aiuti), convertito nella legge 15.07.2022, n. 91.
- ISTAT, Conti economici nazionali, 2020.
- ISTAT, Conti economici nazionali, 2023.
- ISTAT, Rapporto annuale 2021 – La situazione del Paese.
- Keynes, J.M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London, 1936.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 2021.
- Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14.12.2020 (NGEU).
- Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.12.2020.
- Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.12.2020.
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12.02.2021 (Recovery and Resilience Facility).

- Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 .03. 2021
(InvestEU).
- Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28.04.2021
(Horizon Europe).
- Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.06.2021
(Just Transition Fund).
- Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.06.2021
(FESR).
- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.06.2021
(disposizioni comuni sui fondi strutturali).