

COME CRESCE L'ECONOMIA? IL RUOLO DEL PNRR

GLORIA BARTOLI

Osservatorio Produttività e Benessere - Fondazione Tor Vergata

Premessa

La “contabilità della crescita” misura il contributo dato alla crescita da 3 fattori: l’aumento di prodotto per ora lavorata, per unità di investimento e l’aumento della produttività totale dei fattori (TFP). Ma è quest’ultima che ha spinto la crescita a livelli mai conosciuti prima della rivoluzione industriale. Uno studio della *Bank of England* (Haldane, 2017) ha stimato le componenti della produttività in Gran Bretagna dal 1761 al 2011: il risultato è che solo con il contributo di capitale e lavoro, senza la TFP, gli inglesi avrebbero ora gli standard di vita di fine età vittoriana, invece che 20 volte più elevati!

La TFP (“produttività” nel resto del capitolo) misura tutta la crescita non spiegata dagli input di lavoro e capitale, ed è stata a lungo identificata con il progresso tecnico che veniva considerato un elemento esterno, esogeno al processo economico. Era considerata il “residuo” della stima della produttività di lavoro e capitale come fattori della crescita: importante certo, ma al di là delle competenze della politica economica. Sviluppi recenti, che hanno ripreso l’analisi di un grande economista del Novecento, Schumpeter, hanno ricondotto il tasso di crescita della produttività all’innovazione e alla capacità dell’imprenditore di utilizzarla nella produzione di beni e servizi, insieme all’efficienza delle istituzioni a fornire il contesto favorevole all’attività produttiva, in sostanza la concorrenza.

Aumento della produttività significa che il prodotto creato con le risorse esistenti aumenta.

La produttività totale dei fattori è la principale fonte di crescita degli standard di vita - come abbiamo visto nello studio sulla Gran Bretagna - perché aumenta la produzione di valore aggiunto che può essere distribuito non solo agli azionisti, ma anche ai lavoratori, con aumento di salari e miglioramento delle condizioni di lavoro. I benefici vanno anche ai consumatori attraverso nuovi prodotti e servizi a prezzi inferiori e vanno al paese con l’aumento delle entrate e quindi la possibilità di spesa sociale.

In Italia, la produttività cresceva a più del 3% annuo in media durante il miracolo economico, ma si è ridotta dalla fine degli anni ‘70 per diventare negativa a partire da metà anni ‘90. Da allora il reddito reale pro capite è restato all’incirca uguale (+9% in 20 anni), riducendosi rispetto agli altri paesi

dell'area euro. Pur non aumentando la disuguaglianza, la mancanza di prospettive per le giovani generazioni ha alimentato una fuga dei cervelli comparabile a quella dai paesi in via di sviluppo. Nel 2021, un emigrato italiano su tre è nella fascia di età 25-34 anni e la metà ha una laurea o un titolo superiore alla laurea.

Fin dall'inizio degli anni '90 è stato chiaro che il digitale fosse un'innovazione epocale, che avrebbe cambiato tutti i processi produttivi, come l'elettricità alla fine dell'Ottocento. Nuovi brevetti, nuovi prodotti, nuovi processi produttivi non si concretizzano in modo indolore. Il primo studioso di questi processi, Schumpeter, la chiamò "distruzione creatrice". Insieme alla creazione delle "superstar" del digitale negli Stati Uniti, le imprese che non riuscivano ad adeguare i propri processi produttivi uscivano dal mercato liberando risorse di capitale e manodopera per le più produttive. La maggior crescita del PIL negli USA, rispetto a noi, è stata di circa il 65% dal 1995. Invece, sistemi economici come il nostro, che proteggono le piccole imprese improduttive e/o imprese con rapporti privilegiati col potere politico, locale o nazionale, ma incapaci di svilupparsi, non solo si fanno superare da tutte le altre economie avanzate, ma perderanno anche il fattore lavoro, perché i più capaci andranno a lavorare dove la produttività è maggiore, i salari migliori, la carriera basata sul merito, per non parlare della possibilità di creare la propria impresa e farla crescere. Stessa scelta delle imprese che possono sostenere la concorrenza internazionale.

Qual è il brodo di cultura della nuova tecnologia? L'economia digitale è anche chiamata economia della conoscenza perché è basata sul capitale umano. Purtroppo, i risultati raccolti dall'OCSE collocano i nostri studenti tra gli ultimi dei paesi avanzati per le materie scientifiche. In generale, i laureati, anche nella classe di età 25-34 anni, sono il 28%, cioè il 13% in meno della media degli altri paesi europei, mentre nei paesi del Nord Europa si supera il 60%. Le analisi OCSE sulle conoscenze della popolazione adulta mostrano come il 75% degli adulti in Italia non capiscano il senso di un paragrafo semplice. Questo "analfabetismo funzionale", ovvero non capire concetti semplici anche se si è capaci di leggere, insieme alla mancanza di approccio critico alle informazioni in un'epoca di tecniche di manipolazione della comunicazione, rallenta le nostre potenzialità di crescita, oltre a porre gravi rischi alla democrazia.

L'economia della conoscenza necessita poi buone università e laboratori di ricerca, ma anche un sistema di osmosi tra ricerca pura e applicata. E necessita anche il criterio del merito a tutti i gradi d'istruzione per studenti e insegnanti, che non è diffuso in Italia. Startupper capaci di creare nuovi prodotti e servizi e manager capaci di adottare le tecnologie più performanti non arrivano da Marte, ma dalle nostre scuole e università. Premiare capacità e merito è iscritto nella nostra Costituzione (art. 34). Dovrebbe dunque ricordarsene il Consiglio Superiore della Magistratura al momento di decidere la carriera dei giudici. Il merito deve soppiantare l'anzianità nelle carriere di giudici e funzionari della Pubblica Amministrazione, egualmente importanti nell'assicurare rispetto dei diritti di proprietà

anche intellettuale, la regolamentazione della concorrenza, dell'entrata e uscita delle imprese nel mercato. L'inefficienza della giustizia, calcolata coi tempi dei processi, e della Pubblica Amministrazione sono due barriere maggiori alla crescita della produttività nel nostro Paese.

Insomma, la relazione tra innovazione, produttività e crescita inclusiva è multidimensionale: le politiche per raggiungere questo obiettivo spaziano dal quadro legale, la concorrenza, alle infrastrutture, la formazione. Ma il nesso causale tra innovazione e crescita passa necessariamente dalla distruzione creatrice: uscita ed entrata delle imprese che è garantita dalla concorrenza. Con conseguenti movimenti nel mercato del lavoro che devono essere gestiti per assicurare il benessere di tutti con un'efficace formazione continua.

1. Come far ripartire la crescita di lungo periodo in Italia: il ruolo del PNRR

Le politiche per la produttività del paragrafo precedente coincidono con le riforme e investimenti del PNRR che aggiunge: *i*) la sanità, un portato dell'esperienza pandemica, ma anche un fondamento dell'inclusione sociale, come la scuola; *ii*) la transizione climatica con le sue misure per le rinnovabili che hanno anticipato la spinta data al settore dalla militarizzazione dell'energia da parte di Putin, che non gli ha dato i risultati sperati di divisione dell'Europa.

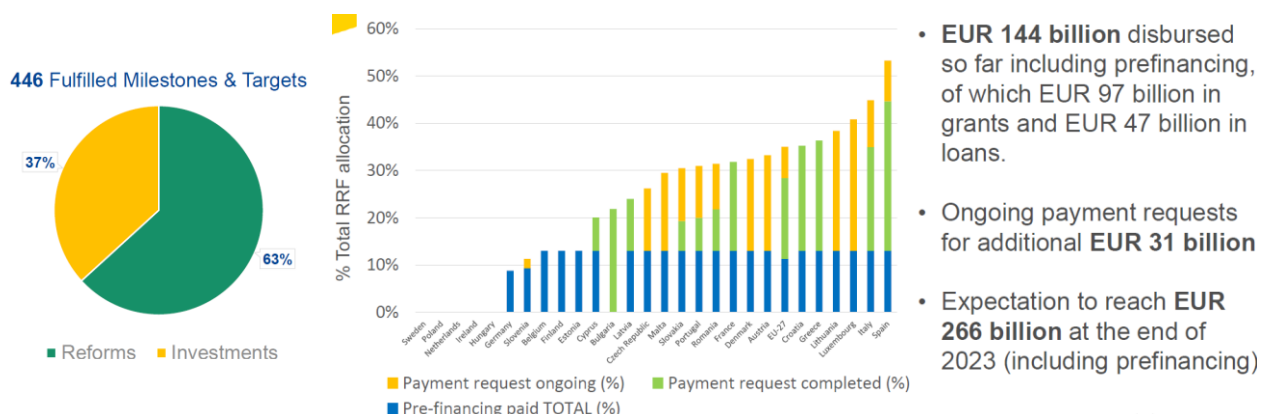
Next Generation EU segna lo spartiacque tra le misure per l'emergenza prese da tutti i paesi colpiti per sostenere il reddito di famiglie e imprese, e le misure per la ripresa. Ancora nella crisi pandemica, con la produzione industriale decimata dai lockdown, il turismo/viaggi scomparsi e similmente altri servizi, quindi il prodotto nazionale in caduta libera in tutti i paesi avanzati, ma con le vaccinazioni in vista, l'Unione europea ha lanciato l'iniziativa NGEU stanziando quasi 800 miliardi per la ripresa, pari al 7% del PIL EU nel 2020. L'iniziativa era necessaria. L'Europa era già intervenuta sospendendo le regole del Patto di Stabilità e Crescita (sic!) perché i paesi potessero adottare le misure indispensabili alla stabilità. Con il conseguente aumento del debito pubblico dell'area euro a una media di quasi il 100% del PIL.

Senza una capacità di spesa europea e con le risorse nazionali stremate dalle misure d'emergenza, NGEU è stata la risposta giusta e presciente. Per il rilancio della crescita l'immissione di imponenti risorse proprie dell'Unione era indispensabile. Con grande efficacia, la struttura dell'iniziativa coniugava il rilancio con le priorità di lungo periodo, la transizione climatica e digitale, che Governi a bassa speranza di vita solitamente ignorano. L'obiettivo era quello di aumentare la produttività per la quale l'Europa restava dietro gli Stati Uniti e l'Italia dietro l'Europa. L'allocazione dei fondi che privilegiava i paesi più colpiti dalla pandemia era finalizzata a ripristinare la convergenza nell'Unione. La prescienza della scelta della priorità energetica si è vista al momento dell'invasione russa dell'Ucraina e ricatto russo sull'energia all'Europa. La priorità della transizione climatica nei

PNRR ha preparato il terreno per la spinta all'autonomia energetica, non solo all'energia rinnovabile. I cittadini europei possono confidare che c'è un leader a Bruxelles.

Secondo una ricerca della Banca Centrale Europea (2022), l'iniziativa NGEU può aumentare il PIL dell'area euro fino a 1,5% nel 2026, a condizione che i PNRR, soprattutto per la transizione digitale ed energetica, siano effettivamente implementati. Per paesi che sono maggiori beneficiari, come Italia e Spagna, il rapporto tra debito pubblico e PIL può diminuire di 10 punti percentuali nel 2031. Anche l'inflazione sarà ridotta dall'effetto degli investimenti e riforme strutturali sulla produttività e la riduzione dei costi. Gli investimenti dei PNRR dovrebbero aumentare gli investimenti pubblici dell'area del 2,5%, portandoli al livello precrisi finanziaria globale. Non dimentichiamo, inoltre, che lo strumento recentemente varato dalla BCE per assicurare la trasmissione della politica monetaria in caso di aumenti eccessivi degli spread (TIP) può essere utilizzato solo se il paese beneficiario rispetta le regole fiscali europee e gli impegni presi con il PNRR.

Figura 1: Composizione percentuale dei pagamenti UE



Fonte: Carano A., 2023.

Anche in Italia le riforme strutturali precedono e accompagnano gli investimenti nei PNRR, come nel resto dell'Unione (Figura 1). C'è una sequenza univoca per l'implementazione del Piano che va dalle riforme strutturali - giustizia e concorrenza *in primis* - alle semplificazioni normative e agli investimenti. Per il nostro Paese abbiamo già analizzato (Bartoli, 2022) la priorità assoluta della Riforma della Giustizia, dalla quale dipende anche la riforma della Pubblica Amministrazione per il "terrore della firma" dei funzionari a causa delle conseguenze penali previste nel codice italiano, per un generico "abuso d'ufficio". Si tratta di una legge che produce migliaia di cause e solo il 3% di condanne. Un decreto di semplificazione nel 2020 ha cominciato a specificare e restringere il reato. Ora però i sindaci, che sono i soggetti attuatori, ovvero i responsabili dell'attuazione del progetto per

quasi il 30% dei progetti PNRR, stanno spingendo per l'immediata riforma della legge sull'abuso d'ufficio.

Non solo i fondi per gli investimenti, ma senza la Riforma complessiva della Giustizia è a rischio molto di più. C'è poco da congratularsi, infatti, per i dati del 2022: 2,9 milioni di casi civili pendenti, ovvero arretrati, con riduzione del 7% rispetto al 2021, e 2,4 milioni di casi pendenti nel penale, con riduzione del 4,5% rispetto al 2021, malgrado l'immissione di fondi per la digitalizzazione e migliaia di nuovi magistrati (Corte di Cassazione, 2023). Ma non si trovano statistiche dei tempi dei processi, e quelle sull'arretrato non promettono bene per il completamento del PNRR che si basa sui risultati: il target quantitativo della Riforma della Giustizia nel PNRR è la riduzione del 40% dei tempi dei processi nel 2026. A questo scopo, dovremmo dunque impegnarci subito nell'adozione di standard simili a quelli dei paesi più avanzati per regolare l'appello in Cassazione.

È cruciale che l'Europa faccia rispettare i tempi stabiliti per l'operatività delle riforme e degli investimenti. La struttura dei pagamenti del PNRR, che avvengono al raggiungimento di precisi obiettivi, intermedi e finali, sia per le riforme che per le infrastrutture, che devono essere operativi nel 2026, sono essenziali a una svolta nelle capacità di crescita dell'Italia. La certezza di perdere i fondi stanziati, in mancanza del raggiungimento degli obiettivi, ha già inciso positivamente sui progetti selezionati (no ponte di Messina, ad esempio). Si deve creare una mentalità del risultato nell'amministrazione e del monitoraggio degli obiettivi, non solo della rendicontazione. Si porrebbe così fine agli sprechi dei Fondi di coesione e alla reputazione negativa dell'Italia presso gli investitori esteri.

2. Entra *REPowerEU*, con **BAR, **IPCEI**, **Aiuti di Stato**, ecc.**

La flessibilità richiesta per modificare il PNRR, alla luce della guerra in Ucraina e alla conseguente inflazione da aumento dei prezzi dell'energia, la Commissione europea ce la dà con il Programma *REPowerEU* da inserire nei Piani nazionali. Gli obiettivi chiave del nuovo programma sono l'aumento della sicurezza e della sostenibilità del sistema energetico dell'UE attraverso la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico. Altri strumenti per l'autonomia energetica sono: migliorare le infrastrutture dell'energia, incentivare l'efficienza energetica degli edifici, l'utilizzo delle rinnovabili e riqualificare la forza lavoro in professioni verdi e quelle digitali di accompagnamento. *REPowerEU* inoltre fornisce flessibilità al PNRR per modificare progetti che mantengano però le finalità di autonomia energetica. Può

aggiungere fondi in forma di grant e, a richiesta dello Stato membro, prestiti¹. Ulteriori sovvenzioni di 20 miliardi di euro sono rese disponibili per finanziare gli investimenti e le riforme².

La Commissione europea ha definito una guida per le modifiche del PNRR +*REPowerEU* (EC, 2023), specificando che la guida iniziale per il PNRR rimane valida. Le modifiche devono rispettare le priorità delle sei Missioni, in particolare la transizione energetica, aumentata dell'autonomia energetica, e la transizione digitale. Se così non fosse, le ragioni per il cambio devono essere fondate su nuove sfide che deve affrontare il paese e devono essere spiegate. In caso di tagli alle misure approvate, si dovrà spiegare come le nuove misure rimpiazzano le precedenti contribuendo alla missione interessata.

REPowerEU fornirà, inoltre, flessibilità aggiuntiva agli Stati membri per il periodo di programmazione della coesione 2014-2020 attraverso le misure SAFE (*Supporting Affordable Energy*). Gli Stati membri potranno così utilizzare i fondi non spesi per fornire sostegno diretto alle famiglie vulnerabili e alle piccole e medie imprese per far fronte all'aumento dei costi energetici. La Commissione europea ha poi previsto la possibilità di aggiungere gli IPCEI (Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo) a progetti PNRR, se vengono completati alla scadenza del 2026, e utilizzare gli aiuti di Stato nell'ambito dell'allentamento mirato delle regole sugli aiuti di Stato. Le modifiche del PNRR con i fondi aggiuntivi devono essere completate per il 30 aprile 2023. La scadenza legale per la richiesta di fondi è agosto 2023.

Per le sue finalità e ampiezza delle forme di finanziamento, *REPowerEU* è indicato per il conseguimento degli obiettivi della cosiddetta “Comunicazione case verdi” della Commissione europea. L'utilizzo del programma a questo scopo raggiungerebbe 4 obiettivi fondamentali: 1) non sprecare i fondi PNRR per progetti che non potranno conseguire gli obiettivi entro il 2026. *REPowerEU*, infatti, può essere usato per incentivi a privati per efficientamento degli edifici, installazione dei pannelli solari sui tetti che possono partire subito; 2) se si rinvia l'efficientamento a dopo la conclusione del PNRR, le famiglie dovranno pagare con i loro risparmi, o accettare la svalutazione dell'edificio; 3) far crescere le piccole imprese più capaci con investimenti di piccola scala diffusi su tutto il territorio; 4) lo sviluppo delle competenze promosso da *REPowerEU* è anche uno strumento a sostegno dell'inclusione sociale.

Ci sono opportunità per rendere l'apprendimento continuo la nuova normalità. Attraverso l'educazione degli adulti, si può dare una seconda possibilità alle persone, spesso donne, che potrebbero rientrare nel mercato del lavoro dopo anni di assenza, a causa di responsabilità di assistenza primaria. Inoltre, meno di un quinto degli specialisti in tecnologie dell'informazione e della

¹ Per una precisa descrizione del Programma vedi: PNRR 2022_RelazionePARLAMENTO_SeZ_I (1).pdf.

² Le fonti di finanziamento saranno il Fondo per l'innovazione (60%), le quote ETS anticipate (40%) e Brexit Adjustment Reserve (BAR).

comunicazione, e circa un terzo dei laureati in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica sono donne. Il raggiungimento dell'obiettivo europeo di 20 milioni di specialisti in queste tecnologie nel 2030 dipende dall'aumento delle donne in queste specializzazioni.

In conclusione, il *REPowerEU* può risolvere i problemi attuali del PNRR e quelli futuri della Direttiva Case Verdi. Può aiutare lo sviluppo di piccole imprese efficienti e la specializzazione professionale facilitando il reinserimento di donne e giovani nel mercato del lavoro.

È tempo di sopprimere le norme obsolete, i vincoli paesaggistici assurdi (come l'intoccabilità degli edifici pubblici di più di 70 anni, cioè dal 1953, per quanto abominevoli siano le povere costruzioni postbelliche) per accelerare le procedure di autorizzazione dei progetti di tecnologia verde. Si può fare³!

Ma abbiamo bisogno di una bussola per mantenere la direzione di questa enorme capacità di spesa verso la crescita, evitando che si trasformi in rivoli di spesa clientelare che non aumentano la crescita, deludendo nuovamente i nostri giovani. La bussola è testare ogni progetto secondo la sua capacità di contribuire all'innovazione e alla crescita della produttività.

3. L'impatto sull'economia italiana: PIL e occupazione

Il PNRR in Italia ha incluso anche i Fondi di React-EU (13,5 miliardi) e del Fondo nazionale complementare (30,6 miliardi) per un totale di 235,6 miliardi, circa il 13% del PIL. Le misure per l'aumento della produttività sono stimate aumentare la crescita del PIL italiano fino al + 3,6% nel 2026 da EY, e nel Piano di Stabilità del 2022 sono stimate aumentare dell'1,5% il PIL nel 2025. Basandosi sull'ipotesi che quanto programmato verrà messo in atto, gli effetti sull'occupazione sono stati stimati da un recente lavoro della Banca d'Italia (Basso et al., 2023). Utilizzando un modello input-output, che alloca le risorse ai settori la cui produzione verrà attivata, i risultati sono un aumento dell'occupazione dipendente nel 2024, anno di maggior spesa prevista, dell'1,7-2,1% rispetto al 2019. Ma ancora più importante è l'elevato aumento della domanda di lavoro per figure professionali altamente qualificate. Purtroppo, data la ridotta dimensione del settore degli apparecchi elettrici, ottica e computer, la rilevante spesa del PNRR nel settore (11 miliardi) sarà in buona parte soddisfatta da importazioni.

³ Iper esempio, il vincolo d'interesse pubblico può "retrocedere" con una verifica della Sovrintendenza che deve essere richiesta dal soggetto attuatore.

4. Il PNRR e le famiglie

PNRR + *REPowerEU* sono un'occasione imperdibile per passare dagli aiuti di emergenza per le bollette a una strutturale diminuzione dei prezzi per elettricità e riscaldamento per le famiglie.

L'uso di incentivi finanziari (prestiti a tassi preferenziali, credito d'imposta, ecc.) e garanzie statali è incoraggiato in *REPowerEU* per l'efficientamento energetico di edifici pubblici e privati. Come abbiamo visto, questi potrebbero essere usati per raggiungere gli obiettivi della Direttiva europea sull'efficienza degli edifici (cosiddetta "Case Verdi"), per esempio per installare i pannelli solari sugli edifici residenziali privati, soprattutto i condomini delle città dove risiede l'83% della popolazione, oltre che per le scuole e gli altri edifici pubblici. Questa Direttiva, non ancora finalizzata al momento di scrivere, prevede zero emissioni per i nuovi edifici pubblici a gennaio 2026, requisito che si estende a tutti gli edifici pubblici e non residenziali l'anno seguente. Per i nuovi edifici privati la scadenza è il 2028, mentre il raggiungimento della classe energetica superiore per tutti gli edifici residenziali è nel 2030. Si tratta di un intervento decisivo a favore delle famiglie che vedrebbero altrimenti tra pochi anni precipitare il valore delle loro abitazioni (che rappresentano più del 50% della ricchezza delle famiglie italiane) per il mancato adeguamento agli standard europei. Ricordiamo che la ricchezza netta delle famiglie in Italia è di oltre 10 trilioni di euro, quasi 9 volte il reddito: quindi contribuisce largamente alla stabilità del sistema sociale. L'Europa ha fatto una legge per proteggerci dagli eventi climatici estremi e ci ha fornito i mezzi per adeguarci, a condizione che in Italia i fondi siano allocati agli obiettivi concordati nei tempi previsti.

5. Il PNRR e le imprese

In quasi ognuna delle Missioni del PNRR è previsto il coinvolgimento delle imprese private, alle quali sono riservate risorse per il 21% del Piano italiano (40,8 miliardi) tramite incentivi e crediti fiscali. Circa 25 miliardi di euro, più della metà di questo totale, riguarda la digitalizzazione, mentre 5 miliardi sono destinati alla transizione verde. Utilizzando un database unico a livello micro di quasi 3.000 aziende (Ferri et al., 2023), l'analisi econometrica mostra come il PNRR stia effettivamente accelerando la *Twin Transition*, digitale e verde. Questo avviene con l'adozione del digitale e rinnovabili da parte di aziende che non avevano investito mai in questi settori - particolarmente al Sud - e con l'intensificazione degli investimenti dalle aziende già utilizzatrici. L'adozione della *Twin Transition* non aumenta solo l'efficienza aziendale, ma anche il benessere del territorio. In generale, l'adozione del digitale implica una riduzione dei costi delle imprese, in particolare per la ricerca, l'elaborazione delle informazioni e le comunicazioni, dunque aumenta la produttività, se esistono i

necessari fattori abilitanti: dalle istituzioni alle capacità dei manager e alla qualificazione della manodopera.

Un'altra ricerca empirica applicata alle imprese italiane (Nucci et al, 2022) mostra come la diffusione delle tecnologie digitali abbia cambiato il modo di operare delle imprese e influisca sulla loro produttività, identificando le cause più dirette dell'uso della tecnologia digitale da parte dell'azienda sulla sua produttività. Non diversamente da altri paesi, anche nel nostro, utilizzando la produzione lorda per lavoratore, le imprese con un'elevata adozione digitale hanno un tasso di variazione della produttività del lavoro tra il 2015 e il 2018 che è in media di 2,7 punti percentuali superiore a quello di aziende simili, ma con bassa adozione digitale.

L'effetto stimato dell'adozione del digitale sulla produttività varia tra i diversi gruppi di imprese. In particolare, è più forte nelle imprese manifatturiere, nelle piccole e giovani imprese. Ciò accade per la specializzazione della forza lavoro e le qualità dei manager: gli investimenti nelle tecnologie digitali sono complementari alla manodopera qualificata e richiedono un'intensa riorganizzazione e capitale manageriale come precondizioni per i guadagni di produttività dalla loro adozione. Inoltre, risulta che le imprese con una quota maggiore di acquisti di servizi rispetto al valore della produzione hanno maggiori probabilità di adottare tecnologie digitali. Questa spesa, infatti, include servizi complementari alla tecnologia come formazione, consulenza, collaudo e ingegneria di processo. Come c'era da attendersi, le imprese con una quota più alta del costo del lavoro rispetto al valore della produzione sono meno propense ad adottare tecnologie digitali.

Politiche anti competitive sono dannose quando impongono barriere all'entrata, ma sono egualmente dannose quando aiutano le imprese zombie a restare nel mercato, impedendo la riallocazione delle risorse. La bassa produttività aggregata di un paese può essere spiegata dal peso di imprese poco produttive che tesaurizzano una parte considerevole delle risorse (Hsieh-Klenow, 2009).

6. Passare dai programmi all'attuazione

A ottobre 2022, la fase relativa alle procedure pubbliche per l'assegnazione delle risorse per investimenti ai soggetti attuatori era in gran parte terminata.

Figura 2: Bandi e avvisi emanati al 4 ottobre 2022, per tipologia di procedure (numero di procedure e miliardi di euro)

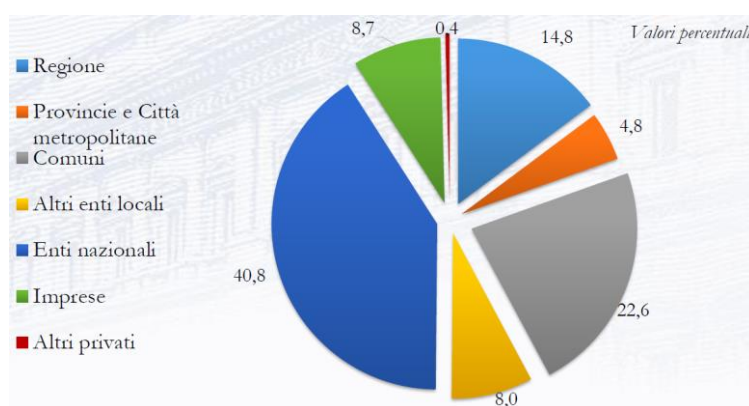


Fonte: Seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, 2022.

Un gruppo di lavoro alla Banca d'Italia (Bardozzetti-Mancini, 2023) ha messo insieme dati interessanti, che riportiamo con il *caveat* che sono parte di uno studio ancora in corso. Alla data del 21/12/22 lo studio riporta come “assegnati” ai futuri soggetti attuatori (non i titolari) degli interventi pubblici e privati, 122,5 miliardi del PNRR e 16,5 miliardi del PNC, rispettivamente il 64 e 54% della dotazione complessiva.

La Figura 3 presenta la ripartizione delle risorse assegnate tra Enti nazionali (enti pubblici e società partecipate) che hanno ottenuto il 40,8% dei fondi messi a bando: le imprese e altri privati hanno circa il 9% e i Comuni il 22,6%, ma insieme alle Province, Regioni ed altri Enti locali arrivano a oltre il 50% del totale.

Figura 3: Ripartizione per soggetti attuatori

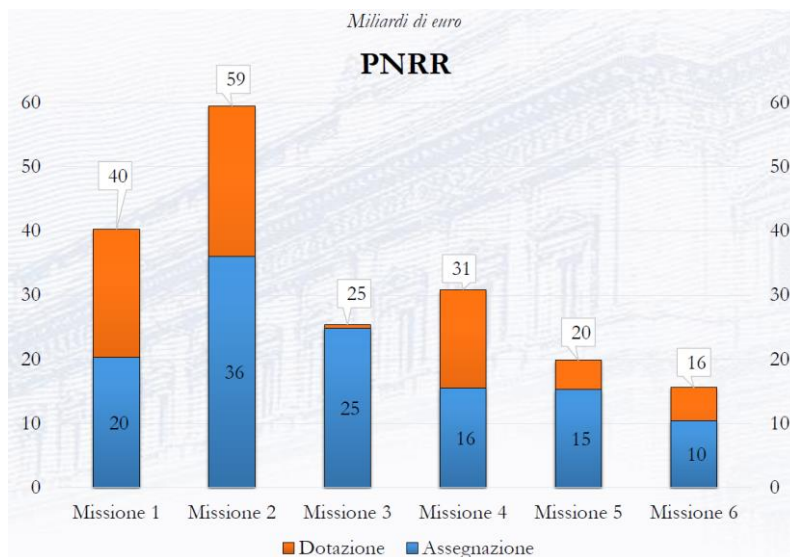


Fonte: Bardozzetti-Mancini, 2023.

L'assegnazione per Missione (Figura 4) vede l'eccezionale performance della mobilità sostenibile, per via degli investimenti ferroviari, non eguagliata per le altre Missioni: il Ministro Giovannini ha assegnato praticamente tutta la dotazione di 25 miliardi prima di lasciare la sua posizione e anche il

Ministro Cingolani è riuscito ad assegnare ben 36 miliardi per la transizione climatica. Dunque si può fare!

Figura 4: Assegnazioni per Missione



Fonte: Bardozzetti-Mancini, 2023.

I pagamenti nel 2022 sono a uno stadio iniziale. La spesa dovrebbe cominciare in forze nel 2023 e avere il suo picco nel 2024 e 2025, quando dovrebbe raggiungere i 45 miliardi all'anno.

Tabella 1: Pagamenti relativi agli interventi PNRR (milioni di euro)

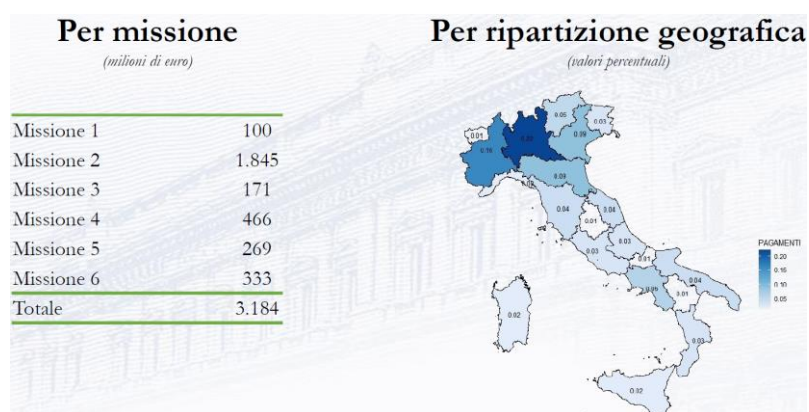
| | 2020 | 2021 | 2022 | Totale |
|--------------------------|------------|--------------|---------------|---------------|
| Crediti d'imposta | | 2.020 | 10.103 | 12.123 |
| Amministrazioni centrali | | | 3.550 | 3.550 |
| Amministrazioni locali | 166 | 781 | 2.235 | 3.183 |
| Totale | 166 | 2.801 | 15.888 | 18.856 |

Fonte: elaborazioni su dati Siope+ e Tesoreria.

I dati sono tratti dal lavoro "Il monitoraggio finanziario del PNRR attraverso un utilizzo integrato dei dati di Tesoreria e SIOPE+" di C.M. Arpaia, A. Sparacino et al (Banca d'Italia - Servizio Tesoreria dello Stato).

Fonte: Bardozzetti-Mancini, 2023.

Figura 5: Pagamenti delle amministrazioni locali



Fonte: Bardozzetti-Mancini, 2023.

Il PNRR attribuiva il 40% delle risorse al Sud, ma la ripartizione geografica mostra (vedi Figura 5) la debolezza dell'amministrazione in alcune aree geografiche e Regioni. Gli autori concludono che i Comuni del Centro e del Mezzogiorno dovrebbero incrementare, rispettivamente, del 72% e del 64% la loro capacità di spesa annua in investimenti per poter assorbire interamente le risorse finora assegnate. Per fortuna, il Decreto che regola il PNRR⁴ ha previsto, in caso di mancato rispetto degli impegni per l'attuazione del PNRR da parte degli Enti locali, che il Presidente del Consiglio attribuisca ad amministrazioni, o a uno o più commissari, poteri sostitutivi per provvedere all'esecuzione dei progetti.

Il Premio Nobel Paul Krugman scrive che *"productivity isn't everything, but, in the long run, it is almost everything"*. Il PNRR che vuole far ripartire la produttività deve fare *everything, everywhere, all at once* e sta mettendo in luce tutti i blocchi alla produttività nel Paese. La Piattaforma ReGiS, per raccogliere e rendere pubbliche le informazioni sull'implementazione del PNRR, non è pienamente operativa⁵. Abbiamo già visto gli ostacoli strutturali nel settore pubblico, ma non mancano anche nel privato. Il settore produttivo che dovrebbe contribuire alla transizione digitale è composto da piccole imprese che non hanno la capacità di rispondere a questa spinta e, infatti, solo il 9% delle assegnazioni di fondi va a imprese private. Importeremo i materiali dall'estero, possibilmente dall'Europa, ma vorremmo vedere, già da due anni, una campagna per incoraggiare le startup ad associarsi tra loro o con imprese maggiori, per rispondere all'aumento di domanda. E una campagna simile nelle Facoltà di scienze, tecnologia, informazione e laboratori collegati per collaborare più strettamente con le imprese. Un importante risultato è stato raggiunto nel 2022: 600 milioni del PNRR sono stati allocati per dottorati innovativi e per promuovere l'assunzione di ricercatori nelle imprese.

⁴ D.L. 31/5/2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

⁵ ReGiS - Il sistema gestionale unico del PNRR; <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/regis--il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>.

Anche gli investimenti “votano” se continuano a generare valore per l’economia e occupazione ben retribuita. Il PNRR, con le enormi risorse allocate, le riforme integrate al Piano e la cultura del risultato, sembra l’ultima chance. Non è più il momento di sostenere gli zombi improduttivi, che assorbono risorse. Né d’incentivare le assunzioni piuttosto che gli investimenti. Ma dobbiamo prevenire che la crescita penalizzi persone e comunità aumentando le disuguaglianze. Ce ne occupiamo nel Paragrafo seguente.

7. Crescita e riduzione delle disuguaglianze con un solo strumento?

Poiché in Italia non abbiamo creato superstar tecnologiche, che sono monopoli naturali, la struttura del mercato non è cambiata. Quindi la disuguaglianza non è aumentata dal livello degli anni ‘70⁶, ma neanche gli standard di vita della popolazione sono aumentati negli ultimi 25 anni, spingendo i giovani più qualificati a cercare una carriera più dinamica altrove. Gli enormi investimenti richiesti dalla transizione energetica, anche dopo la fine del PNRR, domanderanno politiche pubbliche che favoriscano le innovazioni distruttive/trasformative, contenendo allo stesso tempo gli effetti negativi sulla distribuzione del reddito. Questo è un problema serio ma benvenuto, poiché l’alternativa è la stagnazione degli ultimi decenni.

Per prima cosa dobbiamo riconoscere che per crescere ci resta solo l’innovazione e la concorrenza. Con la globalizzazione depotenziata dalla guerra della Russia e l’alleanza della Cina con l’aggressore, e tenendo conto dell’invecchiamento della popolazione nei paesi avanzati, il futuro ci presenterà crescenti problemi dal lato dell’offerta che non saranno risolti da nuovi entranti nel mercato globale. Però c’è un legame tra innovazione e diritti di proprietà, come i brevetti, che riduce la concorrenza. La mancata protezione dei brevetti ridurrebbe l’incentivo all’innovazione ma, d’altro lato, uno stringente regime dei diritti di proprietà intellettuale crea rendite e monopoli riducendo la crescita inclusiva. Ridurre la durata dei brevetti, che limiterebbe queste rendite, potrebbe forse aiutare. Più promettente sembra la soluzione adottata per il monopolio telefonico AT&T che creò i *Bell Lab* per evitare azioni anti-trust, sviluppando tecnologie fondamentali come radar, transistor, satelliti. Nel 1958 il Governo US prese una decisione anti-trust che distribuì gratuitamente tutti i brevetti di *Bell Lab* alle compagnie americane, mentre i futuri brevetti sarebbero stati distribuiti pagando una piccola licenza. Quella decisione accelerò la diffusione delle tecnologie create al resto dell’economia e, di conseguenza, la produttività e crescita potenziale per più di un decennio.

Le nuove tecnologie che hanno creato le superstar Facebook, Amazon, Apple, Netflix and Google, sono basate su network come AT&T. L’utilità per gli utilizzatori aumenta quante più persone

⁶ Banca d’Italia, Relazione Annuale, 2015.

partecipano al network. Ma l'effetto feedback non è limitato al network di utilizzatori. Si può estendere alle piattaforme che mettono in collegamento utilizzatori e fornitori. L'accesso esclusivo ai dati di utenti e fornitori rinforza il potere di mercato delle superstar. E le piattaforme danno origine a un potere di monopsonio con conseguenze sull'ineguaglianza, anche se favoriscono i consumatori sia per i prezzi praticati, che i servizi forniti.

Il trade-off tra innovazione e crescita da un lato e uguaglianza dall'altro è però superabile, usando strumenti specifici per ciascun obiettivo. La concorrenza è necessaria all'innovazione e all'aumento di produttività, cioè la crescita. La storia ci insegna che la crescita di lungo termine ha tirato fuori dalla trappola della povertà 800 milioni di persone in Cina, pur aumentando la disuguaglianza in aree degli USA deindustrializzate dal China shock. Mentre le imprese improduttive scompaiono a vantaggio di tutti, i lavoratori e le comunità colpite nella transizione a nuovi modelli produttivi devono essere protetti, non solo da un sistema di welfare efficace, ma da un timing intelligente che consideri se l'apertura di nuovi lavori vada al passo con la chiusura dei vecchi, rallentando la transizione se del caso, e da un insegnamento di alta qualità basato sul merito e dalla formazione permanente per chi ha perso il lavoro. Solo così il modello di crescita otterrà il consenso popolare necessario a dare i suoi frutti.

8. Raccomandazioni di policy

Riassumendo quanto dettagliato nei precedenti paragrafi:

- ce la possiamo fare a vincere la sfida della crescita utilizzando il programma *REPowerEU* per sostituire progetti PNRR inadeguati o troppo in ritardo con obiettivi per l'autonomia energetica messi in atto da famiglie e imprese con lavori a piccola scala su tutto il territorio nazionale;
- possiamo contare sui privati per l'adozione rapida delle misure di efficientamento climatico con incentivi ragionevoli (non 110%), perché è loro interesse non trovarsi nel 2026-2030 a usare i propri risparmi per mettersi in regola con gli standard obbligatori, se è chiara la volontà del Governo di non favorire gli inadempienti. Questi interventi possono essere fatti a ogni scala, dal pannello sul tetto all'impresa multi-gigawatt, favorendo così le piccole imprese più capaci di crescere, in team con fornitori di pannelli, accumulatori, e di servizi di ottimizzazione digitale degli scambi di energia con la rete. Lavorando con imprese più grandi e tecnologicamente avanzate si porrebbero le fondamenta per sviluppi nel settore dell'indotto dell'energia, che continuerà a sperimentare investimenti massicci nei prossimi 27 anni, fino al raggiungimento di *net zero* nel 2050;
- dobbiamo stanare gli statistici del Ministero della Giustizia per monitorare gli indicatori degli obiettivi del PNRR per la riforma, ovvero riduzione dei tempi dei processi e dell'arretrato. Se

risulta che non li raggiungeremo dobbiamo subito introdurre le best practice degli altri paesi avanzati, ovvero filtri efficaci per appelli e ricorsi in Cassazione;

- la riforma della concorrenza 2022 sembra che stia per essere adottata, ma serve lo stop alle sovvenzioni alle imprese zombie che risucchiano risorse, con il timing appropriato;
- abolire norme, procedure, commissioni, dannose al raggiungimento degli obiettivi NGEU, creando un nuovo modello per lavori pubblici basato su risultati da monitorare e raggiungere. Da utilizzare anche per fondi europei di coesione, ecc., per consolidare la modernizzazione del Paese. Sarà utile anche per il nuovo Patto di Stabilità e Crescita se la proposta della Commissione sarà accettata;
- nominare Commissari per appalti e messa in opera dei progetti se, dopo il periodo previsto, le procedure non sono state completate dagli Enti locali, come stabilito dai Decreti sulla governance del PNRR;
- in Italia, gli investimenti del PNRR in asili nidi e, allo stesso tempo, la formazione in materie scientifiche delle donne possono ridurre decisamente la disuguaglianza di genere. Mentre la focalizzazione sulla qualità e il merito nella formazione delle professionalità necessarie alla transizione digitale ridurrà le disuguaglianze generazionali.

Bibliografia

- Aghion P., Cherif R., and Hasanov F. (2021), “*Competition, innovation and inclusive growth*”, IMF Working Paper, no. 80.
- Banca Centrale Europea (2022), “*The economic impact of Next Generation EU: A euro area perspective*”, Occasional Paper Series, no. 291, April.
- Bardozzetti A. e Mancini A.L. (2023), Stato di avanzamento del PNRR: profili territoriali, criticità, prospettive, Seminario Fondazione Astrid, 7 febbraio.
- Bartoli G. (2022), “*PNRR, riforma della giustizia e crescita di lungo periodo*”, in Il PNRR, una sfida da vincere, a cura di Luigi Paganetto, Eurilink University Press.
- Basso G., Guiso L., Paradisi M. e Petrella A. (2023), “*L’occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche*”, Banca d’Italia, Occasional Papers, no. 747, febbraio.
- Carano A. (2023), Recovery and Resilience Facility status and *REPowerEU*, EC, 2/2023, in Astrid Rassegna, 3/3/2023.
- Corte di Cassazione, Relazione del Presidente, gennaio 2023.
- Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, marzo 2023.
- European Commission (2023), *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, February 1.
- Ferri G., Menghini M., and Pini M. (2023), “*Does the NRRP speed up firms’ Twin Transition? Empirical evidence from Italy*”, MEF, Working Paper, forthcoming.
- Haldane A. G. (2017), Speech Productivity Puzzles, Bank of England, March 20.
- Hsieh C.T. and Klenow P.J. (2009), “*Misallocation and Manufacturing TFP in China and India*”, in Quarterly Journal of Economics, Vol. CXXIV, Issue 4, November.
- Nucci F., Puccioni C., and Ricchi O. (2022), “*Digital Technologies and Productivity: a firm-level investigation for Italy*”, MEF, Working Paper, no. 3, aprile.
- Parlamento italiano (2022), Seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, Sezione I, 5 ottobre: PNRR 2022_RelazionePARLAMENTO_Sez_I (1).pdf.