

Linee Guida per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Un Commento

Guido Tabellini

Università Bocconi

30 Settembre 2020

1. Obiettivi e Sfide per l'Italia

Gli obiettivi generali del piano sono condivisibili e vi è consapevolezza circa la natura delle sfide economiche per l'Italia. Aggiungo però alcune considerazioni importanti, che dovrebbe guidare l'impostazione strategica di tutte le misure.

- La ragione principale della mancata crescita italiana negli ultimi 25 anni è la stagnazione della produttività. Tra il 1995 e il 2015 la produttività del lavoro è cresciuta del 32% negli USA, del 25% in Germania, del 3% in Italia.
- La produttività è rimasta stagnante in Italia perché il nostro paese non è riuscito a trarre beneficio dalla rivoluzione informatica arrivata con le nuove tecnologie digitali. Secondo stime recenti, in questo stesso periodo lo stock di capitale informatico è cresciuto in USA e in Germania quasi tre volte più in Italia. Le nuove tecnologie digitali impongono profonde riorganizzazioni del sistema produttivo, soprattutto nei servizi. In Italia queste riorganizzazioni sono state meno profonde e più lente che in altri paesi, sia nel settore privato che nella pubblica amministrazione.
- Perché l'Italia non ha tratto beneficio dalla rivoluzione informatica? La risposta va cercata nella sua struttura produttiva: troppe imprese piccole e a conduzione familiare, e una specializzazione in settori tradizionali. Le nuove tecnologie digitali e la riorganizzazione della produzione richiedono competenze manageriali specializzate e impongono costi fissi, che solo imprese di dimensioni medio-grandi sono in grado di affrontare.
- Inoltre, l'Italia è quasi del tutto assente nei settori dell'innovazione digitale. Non vi sono imprese italiane che giocano un ruolo rilevante nello spostare la frontiera delle nuove tecnologie informatiche. I settori dell'innovazione, a cascata, creano opportunità economiche per tutti gli altri settori. Si stima che a ogni posto di lavoro creato nei settori dell'innovazione sono associati tre nuovi posti di lavoro in altri settori.

- La pandemia Covid ha ampliato ulteriormente la rilevanza delle tecnologie digitali. E' accelerata la diffusione delle tecnologie digitali in tutti gli ambiti sociali ed economici, e il tasso di innovazione è diventato più rapido.

Da queste considerazioni segue che l'obiettivo strategico prioritario del PNRR dovrebbe essere quello di colmare il gap dell'Italia nel campo delle applicazioni, dell'utilizzo e dello sviluppo delle tecnologie informatiche.

2. *Implicazioni per la Selezione dei Progetti e le Politiche di Riforma*

Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, non è sufficiente investire nella rete a banda larga. Occorre anche e soprattutto:

- Favorire la crescita delle imprese: (i) Eliminando sussidi che aiutano la sopravvivenza delle imprese più piccole e inefficienti (primo fra questi il sussidio implicito legato all'evasione fiscale, che favorisce le piccole imprese a conduzione familiare); (ii) Facilitando la nascita di nuove imprese ed eliminando ostacoli amministrativi all'ingresso di nuove imprese; (iii) Attuando una politica più aggressiva di tutela della concorrenza, per consentire alle imprese più dinamiche di crescere a scapito di quelle più inefficienti.
- Migliorare l'allocazione delle risorse tra imprese e settori. La pandemia avrà effetti permanenti estremamente rilevanti sulla composizione settoriale della produzione e anche sulla potenzialità di crescita di diverse imprese all'interno di ogni settore. Covid 19 ha accelerato tendenza già in atto, e molti cambiamenti saranno permanenti. E' indispensabile che il sistema produttivo si adegui rapidamente. Ciò è tanto più facile quanto maggiore sarà il peso della contrattazione aziendale (anziché collettiva e centralizzata) nella determinazione del salario, e quanto più gli strumenti di sostegno saranno indirizzati al reddito individuale e non al mantenimento del posto di lavoro.
- Potenziare la capacità di ricerca e innovazione tecnologica. E' impossibile prevedere quali innovazioni avranno successo e quali no. Ma sappiamo in quali ambiti arriveranno le innovazioni più importanti: intelligenza artificiale, analisi e utilizzo delle grandi banche dati, settore biomedico. E' indispensabile aumentare la capacità di innovazione del paese in questi campi. Ciò vuol dire principalmente tre cose: (i) Potenziare la ricerca di base e rinforzare le migliori università italiane che operano in questo campo. La ricerca di base ha enormi economie di agglomerazione, le risorse aggiuntive vanno concentrate nelle università in grado

di competere a livello mondiale (e in Italia ve ne sono), anziché disperse a pioggia. (ii) Rinforzare il curriculum scolastico nelle materie matematiche, scientifiche e informatiche. (iii) Trattenere in Italia i migliori talenti. L'innovazione la fanno le persone, e in particolar i giovani più brillanti e intraprendenti. In Italia è in corso da tempo una vera e propria fuga dei cervelli. A titolo d'esempio, quasi uno su quattro dei laureati in Bocconi trovano lavoro all'estero, e spesso sono i giovani più ambiziosi e preparati. Gli strumenti per trattenere in Italia i ricercatori più brillanti ci sono: basta pagarli di più e offrire loro prospettive di promozione. Per un giovane ricercatore, il divario salariale tra le università italiane e le migliori università internazionali è troppo grande, e va colmato. Potenziare la capacità di ricerca di base nei settori dell'intelligenza artificiale e nel settore biomedico è infinitamente più importante per il futuro dell'Italia, rispetto ad altri obiettivi pure essi meritori, quali gli asili nido.

- Riformare la Pubblica Amministrazione e la Giustizia Civile. Il buon funzionamento della PA e della giustizia civile è complementare alla crescita delle imprese e alla modernizzazione del sistema produttivo, sia perché facilita l'attrazione di grandi imprese multinazionali nel nostro paese, sia perché i settori e le produzioni più sofisticate hanno contatti frequenti con la PA e con il sistema legale.

3. Il Debito Pubblico

Fatta eccezione per il potenziamento della ricerca e la diffusione della banda larga, molti degli interventi prioritari sopra elencati richiedono riforme a costo zero. Le cause del declino economico italiano non sono dovute a una carenza di spesa pubblica.

E' invece prioritario stabilizzare il nostro debito pubblico (inclusivo dei prestiti concessi dall'Europa). Le risorse messe a disposizione dall'Europa non devono tradursi in spese aggiuntive (né in riduzioni d'imposta). Una parte rilevante dei prestiti che l'Europa ci concede devono essere sostitutivi del debito pubblico che altrimenti avremmo emesso. Altrimenti, di qui a due o tre anni, quando i tassi di interesse riprenderanno a salire, non saremo in grado di fare fronte al peso del debito pubblico.

Una delle ragioni della mancata crescita italiana in questi anni è stato anche il timore che l'Italia potesse uscire dall'euro, per via di un debito pubblico insostenibile. Oggi questi timori sono parzialmente rientrati, soprattutto grazie agli acquisti di debito da parte della BCE. Ma questi

acquisti sono temporanei e la loro interruzione potrebbe ripercuotersi velocemente sul costo del nostro debito. E' indispensabile che, quando la BCE interromperà gli acquisti, il debito pubblico totale sia più basso e in discesa rispetto alla situazione attuale.

4. Osservazioni Conclusive

Molte delle riforme e dei progetti indicati nel PNRR sono in linea con gli interventi auspicati in questo commento. La sfida principale sarà la loro attuazione. Tuttavia, trovo sorprendente che il governo abbia impostato la scelta dei progetti limitandosi a selezionare “le proposte formulate dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori” (p. 20 del PNRR), rinunciando ad avere un ruolo di primo piano nella formulazione dei progetti prioritari. Il rischio di un approccio *bottom-up* è che i progetti non siano in linea con la visione strategica del PNRR, o che vengano a mancare progetti prioritari per la realizzazione degli obiettivi strategici (ad esempio il potenziamento della ricerca di base in campo scientifico), perché nessuno ha formulato proposte adeguate. Un approccio *bottom-up* aumenta anche il rischio che i progetti selezionati non siano complementari tra loro o con le riforme prioritarie.