

CONFLITTI, PANDEMIA E SITUAZIONE ECONOMICA: GLI EFFETTI SULLE PROGETTUALITÀ DEL PNRR

Francesca Mariotti (*)

Sommario: 1. *Lo scenario economico*. – 2. *Intro su Pnrr e NGEU*. – 3. *La priorità di confindustria*. – 4. *Problemi di lunga durata*. – 5. *Conflitti, pandemia e situazione economica: il ruolo del Pnrr*. – 6. *Criticità lato investimenti ed effetti sulle progettualità del Pnrr*.

1. *Lo scenario economico*

A partire dallo scorso anno, i prezzi delle *commodity* energetiche sono cresciuti progressivamente, raggiungendo livelli critici già a dicembre 2021, e subendo ulteriori rialzi a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Le dinamiche dei prezzi delle materie prime energetiche stanno colpendo in particolare i Paesi europei, ma le stime del Centro studi Confindustria rivelano come, in confronto a Francia e Germania, l'Italia sia il Paese dove la crisi energetica rischia di produrre i maggiori danni.

In particolare, a politiche invariate pre-crisi, l'incidenza dei costi energetici sul totale dei costi di produzione per l'economia italiana si stima possa raggiungere l'8,8% nel 2022, più del doppio del corrispondente dato francese (3,9%) e quasi un terzo in più di quello tedesco (6,8%). Si amplierebbe così il divario di competitività di costo dell'Italia dai principali partner europei. E ciò avverrebbe per tutti i principali comparti dell'economia: dal settore primario, all'industria fino ai servizi.

L'impatto per l'Italia si traduce in una crescita della bolletta energetica stimata tra i 5,7 e i 6,8 miliardi su base mensile; per il solo settore manifatturiero, il corrispondente aumento è stimato in circa 2,3-2,6 miliardi.

In generale, l'attività industriale italiana è stimata in flessione a maggio dopo un primo trimestre negativo. Nel secondo trimestre 2022 si avrebbe così una contrazione già acquisita di -0,6% della produzione industriale. Nel secondo trimestre 2022 lo scenario per l'Italia resta molto incerto (dopo il +0,1% del Pil nel primo).

In questo contesto pieno d'incertezze, s'inseriscono le decisioni di politica monetaria della Bce e la discussione sulla riforma del Patto di stabilità e crescita.

In questa fase, le decisioni della Bce di aumento dei tassi d'interesse per frenare l'alta inflazione avranno rilevanti conseguenze. Diversamente dagli Stati Uniti, l'inflazione non deriva da un eccesso di domanda bensì dall'aumento dei prezzi di energia e beni alimentari che è solo parzialmente stato trasferito sugli altri beni e soprattutto non è finito sui salari. Di fronte a *shock* di offerta la politica monetaria potrebbe rivelarsi inefficace a limitare i rincari mentre più facilmente avrà impatti recessivi.

Sarà importante evitare il disancoraggio delle aspettative di inflazione che potrebbe verificarsi qualora si innescasse una spirale prezzi-salari; d'altra parte, sarà importante agire anche attraverso politiche fiscali di sostegno, coordinate a livello Ue.

La riforma del Patto di stabilità dovrà portare a una semplificazione delle regole, e dovrà favorire politiche anticicliche, con target realistici per gli Stati membri. In particolare, vanno definiti percorsi di riduzione del debito pubblico sostenibili e gradualmente.

È positivo il recente annuncio della Bce di creare un nuovo strumento per evitare la frammentazione dei mercati finanziari. Tuttavia, i dettagli sono ancora vaghi e possono generare ulteriore incertezza. La probabilità di tensioni sui mercati finanziari nei prossimi mesi è alta. Per il nostro Paese, all'incertezza economica si aggiungerà l'incertezza politica sull'esito delle elezioni.

2. *Intro su Pnrr e NGEU*

Il Pnrr è quantomai essenziale oggi. Il Paese resta ancora esposto a molti rischi esogeni (recrudescenza Covid, crisi energetica, tensioni internazionali, *spread* elevato).

Il sentiero è piuttosto stretto. In Italia si inizia a scontare il peso delle prossime elezioni e non abbiamo margini per ulteriori scostamenti di bilancio. Non ci sono le condizioni di finanza pubblica per permettercelo. Tra l'altro, il Def dello scorso aprile prevede manovre restrittive gradualmente da qui al 2025 (pareggio del saldo primario). Ci resta solo da utilizzare bene i fondi previsti dal Pnrr.

Si tratta di un'occasione storica: basti pensare che il *Next Generation EU* è uno strumento basato, per la prima volta, sull'emissione di debito comune, nel quale l'impiego delle risorse da parte degli Stati membri è legato all'implementazione di alcune riforme che siano state ritenute funzionali a rafforzarne il potenziale di crescita.

(*) Direttore generale di Confindustria.

Vista l'enorme dote per l'Italia, oltre 191 miliardi per realizzare 134 investimenti e 63 riforme (senza contare quelli del Fondo complementare), la buona riuscita del Piano italiano indica una direzione da intraprendere a livello europeo: cioè se ci sarà più o meno Europa.

La buona riuscita del Piano dipende soprattutto dall'Italia e dalle riforme che sarà in grado di fare. Le riforme, infatti, sono la parte più rilevante del *Next Generation EU* e del Pnrr, che sono giunti all'esito di un processo lungo e che ha avuto proprio nelle riforme uno dei principali punti di sviluppo.

3. La priorità di Confindustria

Sin da quando è nato il Pnrr, Confindustria ha accolto positivamente il desiderio la strategia riformatrice che ha ispirato la scrittura del Piano. La priorità di Confindustria è rendere l'Italia un paese attraente per capitali nazionali e internazionali, imprese e anche giovani talenti.

Su quest'ultimo punto, lasciatemi spendere una parola: perdere i giovani significa perdere la capacità di innovare, una qualità imprescindibile in un mondo in continua evoluzione e da sempre tratto distintivo del sistema manifatturiero italiano.

Oggi, tuttavia, l'Italia non appare così attraente:

Per esempio, i dati *Doing Business 2020*, un rapporto della Banca mondiale sulla facilità nel condurre attività imprenditoriali, collocano l'Italia in coda ai G7 e dietro a molti paesi euro (1);

Oppure i dati Cepej sui tempi della giustizia civile mostrano che in Italia i processi durano in media il doppio della media europea. È chiaro che le imprese preferiranno investire altrove anziché in Italia.

4. Problemi di lunga durata

La scarsa attrattività del Paese non è una tematica recente, tutt'altro, e, perdonatemi il gioco di parole, non è neppure mai stata una tematica "attraente" per le agende politiche degli ultimi vent'anni.

Ma partiamo da due osservazioni tra di loro collegate:

1. Alcuni "colli di bottiglia" hanno impedito al Paese di intraprendere un percorso di crescita sostenuta. È il riflesso della bassa produttività, decenni di riforme fallite, investimenti pubblici insufficienti. Le cause sono molteplici e di lungo corso: l'eccesso di burocrazia, la lentezza della giustizia, l'elevata evasione fiscale e la corruzione, la poca concorrenza in alcuni settori. Perciò, pur avendo un settore privato forte, le suddette problematiche impediscono al Paese di incamminarsi su un sentiero di convergenza verso i principali *competitor* e la loro rimozione darebbe un forte impulso alla crescita.

2. Il livello del debito pubblico in Italia è particolarmente elevato (150,8% del Pil nel 2021) già ben prima della pandemia, e gli interessi pagati sul debito drenano risorse (circa 60 miliardi l'anno) che potrebbero essere utilizzate per interventi più meritevoli (penso, ad esempio, all'istruzione, dove la spesa per interessi è stata superiore a quella per l'istruzione per parecchi anni, caso quasi unico nell'Ue) (2). Questo ha probabilmente impedito di investire e di innovare al pari degli altri Paesi.

5. Conflitti, pandemia e situazione economica: il ruolo del Pnrr

Appare quindi chiaro che il Paese è stato e resta ancora esposto a rischi e a *shock* esogeni, come il Covid prima e poi la crisi energetica e la guerra Russia-Ucraina, vista la sua situazione di fragilità e di bassa crescita. Occorre sanare tali debolezze, che non sono mai state affrontate adeguatamente: il Pnrr è nato proprio con tale scopo.

Il Piano punta, da un lato, ad accelerare i processi di modernizzazione e transizione del nostro tessuto produttivo e, dall'altro, a "ricucire" i divari che ancora caratterizzano il Paese, riparando, al contempo, i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica, quest'ultima abbattutasi su un tessuto economico, sociale ed ambientale già fragile.

Tra l'altro, il Pnrr indica un impatto atteso, collegato alle riforme, quantificabile in 1,4 punti percentuali a fine 2026, ma i veri benefici per il sistema produttivo si vedranno a regime, nel lungo periodo, quando il contributo è stimato in ben 3,3 punti percentuali.

Come Confindustria, la nostra valutazione dei contenuti delle singole linee di intervento è globalmente positiva, seppur si riscontrino talune lacune (ad esempio, l'assenza di riferimenti alla specializzazione dell'offerta di giustizia) e alcune sovrapposizioni tra piani di intervento.

Soprattutto, però, apprezziamo la strategia riformatrice ambiziosa, che richiederà di incidere in profondità sulla capacità amministrativa e sui processi di produzione ed erogazione di beni e servizi pubblici; anche per questo, oltre che per la "dimensione" in sé degli interventi, l'attuazione richiederà un "alto tasso" di coesione politica e sociale.

(1) Abbiamo grandi ritardi in alcuni indicatori importanti, tipo iniziare un'attività, *starting a business*, in cui siamo novantottesimi (da noi servono l'equivalente di 11 giorni contro i 9 della media Ocse). Oppure l'indicatore sulla facilità di pagare le tasse, *paying tax*, in cui siamo centoventottesimi (ci mettiamo 238 ore all'anno contro i 159 Ocse), nel far rispettare i contratti, *enforcing contracts*, in cui siamo centoventiduesimi (ci vogliono oltre 1.100 giorni, contro una media di 600 nei paesi Ocse).

(2) L'Italia ha avuto una spesa per interessi superiore a quella per l'intera istruzione per molti anni, almeno dal 2011 al 2017. Nel panorama europeo, invece, si trovano soltanto la Grecia (2011-2012) e l'Islanda (2011-2015).

6. Criticità lato investimenti ed effetti sulle progettualità del Pnrr

Confindustria segnala il rischio concreto che alcuni investimenti previsti dal Pnrr potrebbero essere di difficile realizzazione ai prezzi attuali. Inoltre, la scarsità di vari materiali potrebbe rendere difficoltoso realizzarli nei tempi previsti.

Vi sono in primo luogo delle criticità “congiunturali”, legate all’attuale quadro geopolitico ed economico internazionale:

1) il rischio concreto è che alcuni investimenti previsti dal Pnrr possano essere di difficile realizzazione ai prezzi attuali. Iniziato ad autunno scorso ed esacerbato dal conflitto Russia-Ucraina, l’aumento dei prezzi di materie prime ed energia impedisce alle aziende di partecipare alle gare;

2) inoltre, la scarsità di vari materiali potrebbe rendere difficoltoso realizzarli nei tempi previsti. Supponendo che si possa trovare una soluzione per i prezzi a livello europeo (ad esempio utilizzando nuove risorse nazionali fresche o i fondi strutturali europei inutilizzati), alcune scadenze per il completamento degli investimenti, principalmente in materia di costruzioni (asili nido, ferrovie ad alta velocità, ecc.), dovrebbero essere posticipate a causa della carenza di offerta di materiale sul mercato.

È interesse di tutti che l’Italia riesca a centrare gli obiettivi del Pnrr nei tempi previsti, e riteniamo che vada tenuta la barra dritta sul cronoprogramma delle riforme. È però necessario prendere atto degli effetti dirompenti del conflitto sulla tenuta del nostro sistema produttivo, e quindi sulla effettiva capacità di attuazione delle opere e degli investimenti previsti dal Piano. L’elevata incertezza su durata e conseguenze del conflitto impongono al Governo italiano e alle istituzioni europee di ipotizzare preventivamente la possibilità di interventi ampliativi o modificativi di NGEU e dei Piani nazionali.

Vi sono poi delle criticità “di struttura” per l’attuazione degli investimenti previsti dal Pnrr, legate alle modalità di implementazione del Piano:

1) le aziende lamentano difficoltà a trovare le opportunità di investimento aperte dal Pnrr e alcune scadenze sono piuttosto strette. Come Confindustria implementeremo un sistema di monitoraggio e comunicazione delle opportunità aperte per aumentare la partecipazione delle imprese alle gare;

2) la scarsa capacità amministrativa, specie degli enti locali e dei comuni del Mezzogiorno. Il problema è noto, ma se si considera che circa 70 miliardi di RRF dovranno essere gestiti e “messa a terra” dalle amministrazioni locali, il quadro diventa allarmante;

3) c’è il rischio di caricare gli enti locali di lavoro senza che alcuni di essi abbiano personale sufficiente e competente. Pertanto, è necessario potenziare il personale attraverso un’adeguata spesa per la formazione e le nuove assunzioni;

4) mancano informazioni aggiornate sull’azione svolta da alcune infrastrutture create dal d.l. n. 77/2021 per gestire rapidamente alcune procedure complesse legate alla realizzazione delle opere pubbliche: i) il Comitato speciale del consiglio superiore dei lavori pubblici; ii) la Commissione tecnica Pnrr-Pniec; iii) la Soprintendenza speciale Pnrr.

Valgono infine delle considerazioni “generali” su alcune criticità di fondo relative al funzionamento della macchina pubblica, che devono assolutamente essere risolte per esprimere al meglio il potenziale di crescita del Paese:

La pubblica amministrazione è ancora poco appetibile per i giovani: siamo un paese gerontocratico, in cui frequentemente a un giovane è preclusa la possibilità di fare carriera, e questo contribuisce alla loro fuga. Manca un sistema in grado di premiare il merito attraverso incentivi economici. Poco si fa per rimediare e i giovani non sono adeguatamente pagati. Uno dei motivi delle difficoltà nell’assumere 500 funzionari del Mef era una retribuzione bassa. Di conseguenza, l’assenza di giovani rallenta ulteriormente i già lenti processi di “*capacity building*” per rendere strutturali i miglioramenti previsti dal Pnrr in termini di qualità e capacità progettuale della pubblica amministrazione.

I dipendenti dovrebbero essere formati per utilizzare correttamente gli strumenti tecnologici messi a disposizione dal Pnrr per favorire la transizione. E, in generale, sia nel settore pubblico che privato occorrono ingenti investimenti in capitale umano, tre dati appaiono particolarmente preoccupanti:

a) siamo uno dei paesi con il più grave disallineamento di competenze (*skill mismatch*): la difficoltà di reperire laureati si manifesta in media in oltre 4 casi su 10 e aumenta sensibilmente per alcuni profili tecnici (ad esempio ingegneri);

b) abbiamo un’incidenza dei NEET (giovani tra i 15 ei 29 anni che non lavorano e non studiano) di circa il 23%, contro una media Ue molto più bassa;

c) il numero di laureati in materie Stem è ancora basso (24,7% in Italia nel 2020-21, contro il 26,8% in Francia, il 27,5% in Spagna e il 32,2% in Germania).

Affrontare queste questioni, e dunque ripartire dalle persone, resta la chiave per costruire grandi progetti, dentro e fuori il Pnrr.

* * *