Potenzialità e limiti del PNRR nel breve periodo

Giacomo Cucignatto - 26/04/2022 [papers]

Abstract

Questo contributo intende fornire un'analisi dell'impatto potenziale del Next Generation EU (NGEU) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sull'economia italiana, già esaminato su questa rivista da Canelli et al. (2021), focalizzandosi in particolare sul breve periodo e utilizzando un approccio input-output. Il primo paragrafo inserisce il NGEU nel quadro del processo di trasformazione delle catene globali del valore, interpretando tale strumento come risposta europea alla ristrutturazione della globalizzazione in corso, solamente accelerata dalla pandemia e dal conflitto russo-ucraino. I paragrafi successivi presentano la metodologia adottata e i risultati ottenuti. Le conclusioni indicano le principali criticità rilevate nell'approccio complessivo e nell'implementazione pratica del PNRR rispetto agli ambiziosi obiettivi del NGEU.

1. *La ristrutturazione delle catene di approvvigionamento e la funzione del PNRR*

Il secondo semestre del 2021 è stato caratterizzato dal ritorno dell'inflazione a tassi che in Italia non si registravano dalla fine degli anni '90. Il fenomeno ha molteplici cause, a partire dal rapido rimbalzo della domanda globale dopo la caduta provocata dalla pandemia, che si è combinato con una dinamica più lenta dell'offerta, caratterizzata da maggiori rigidità. L'attuale dinamica dei prezzi è infatti legata alle profonde difficoltà delle catene di approvvigionamento globale, sottoposte a un processo di ristrutturazione iniziato già dopo la Grande Recessione (Shin, 2019) e solamente accelerato dal Covid-19.

La globalizzazione che ha segnato gli ultimi decenni è da tempo sottoposta a una profonda trasformazione. Le sue caratteristiche essenziali – un sistema di interdipendenze settoriali sempre più fitto, la frammentazione geografica e l'estensione delle filiere produttive, la produzione *just in time* e la concentrazione della produzione globale nella regione asiatica guidata dalla Cina – si sono intrecciate tra loro, generando quella fragilità del sistema di produzione e distribuzione globale che oggi è sotto gli occhi di tutti. Il risultato è appunto un processo di deglobalizzazione basato su filiere più brevi e riorientate su base macroregionale (Landesmann & Stöllinger, 2019), come testimoniano diversi accordi commerciali internazionali, tra cui il *Regional Comprehensive Economic Partnership* nell'area del Pacifico.

In questo quadro, si è inserita la pandemia. I lockdown, la sospensione delle attività produttive e i colli di bottiglia nella fornitura globale di diversi prodotti (mascherine, semiconduttori, container) hanno avuto ripercussioni significative su diversi settori strategici (Sanità, Automotive, I&T, Oil&Gas). A rafforzare la dinamica globale dei prezzi, si è innestato nel 2021 l'aumento significativo del prezzo di gas e petrolio, provocato dal simultaneo aumento della domanda globale di energia e dalle politiche di transizione ecologica, che hanno disincentivato gli investimenti e ridotto la capacità produttiva del settore Oil&Gas, facendo così ulteriormente aumentare i prezzi (Ricchiuti & Nerozzi, 2022).

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha ulteriormente esplicitato la questione delle dipendenze strutturali dell'Unione Europea - in particolare di alcuni suoi Stati membri, tra cui l'Italia - rispetto all'approvvigionamento di prodotti energetici e materie prime essenziali in diversi processi manifatturieri (metano, neon, nichel, palladio, alluminio, argilla). Se la guerra si inserisce in un processo preesistente, essa potrebbe tuttavia segnare il punto di rottura definitivo dell'attuale sistema delle relazioni economiche internazionali, tanto che il CEO di BlackRock ha affermato che il conflitto russo-ucraino "ha messo fine alla globalizzazione che abbiamo conosciuto negli ultimi tre decenni" (Fink, 2022).

La nuova politica industriale europea e il Next Generation EU (NGEU) [1] rappresentano le prime risposte concrete delle istituzioni europee alle sfide poste dalle mutate relazioni economiche internazionali e – insieme ad altre iniziative bilaterali degli

Stati membri [2] – sono orientate al raggiungimento dell'autonomia strategica europea, "*our new common project for this century* ", secondo l'espressione enfatica utilizzata dal Presidente del Consiglio europeo Charles Michel (Michel, 2020).

Da questo punto di vista, è necessario innanzitutto rimarcare la necessità, evidente, di ulteriori interventi economici a livello europeo e nazionale per fronteggiare le difficoltà innescate dalla guerra e dal rincaro dei beni energetici e delle materie prime. A maggior ragione considerando che le risorse messe in campo dal NGEU risultavano insufficienti a riportare l'economia italiana ai livelli pre-Covid (Canelli *et al.*, 2021), già prima dello scoppio del conflitto, il quale ha inferto l'ennesimo colpo all'attività economica, all'occupazione e ai salari reali. In secondo luogo, è cruciale evidenziare che l'implementazione concreta dei diversi Piani di Ripresa e Resilienza Nazionali (PNRR) risulta essenziale rispetto al raggiungimento di un obiettivo ambizioso come l'autonomia strategica, almeno quanto le linee guida messe nero su bianco in questi documenti, come rimarca tra gli altri Amato (2022). Coerentemente, lo scopo di questo contributo è dunque di fornire una valutazione complessiva dell'impatto economico e strutturale del PNRR italiano nel suo primo anno di vita, il 2022, al fine di valutare in che misura i progetti previsti nel Piano possano contribuire a ridurre le dipendenze strutturali dell'economia italiana, in particolare nel breve periodo [3].

2. *Accenni metodologici*

I risultati presentati sono il frutto di un'analisi input-output di tipo statico (Miller & Blair, 2009), che consente di calcolare i moltiplicatori settoriali del prodotto, dell'occupazione e del valore aggiunto per l'economia italiana riferiti al 2018, l'anno a cui fanno riferimento i dati più recenti messi a disposizione da ISTAT.

Grazie ai dati di contabilità nazionale è infatti possibile calcolare la matrice inversa di Leontief, che a sua volta ci consente di stimare l'impatto economico di uno shock di domanda – il PNRR nel 2022, nel nostro caso – su valore aggiunto (1) e occupazione (2), sia a livello settoriale che complessivo.

$$\Delta \mathbf{v}^* = \beta_V \, \Delta \mathbf{g}^* \qquad (1)$$

$$N^* = \mathbf{a}_\mathbf{L}^\mathbf{T} \mathbf{L} \Delta \mathbf{g}^* = \boldsymbol{\eta}^\mathbf{T} \Delta \mathbf{g}^* \qquad (2)$$

Nelle espressioni (1) e (2), i vettori sono rappresentati in grassetto minuscolo, le matrici in grassetto maiuscolo e gli scalari in corsivo. In particolare, ?v^* fa riferimento al vettore del valore aggiunto generato dal PNRR nei diversi settori economici, ßv al moltiplicatore del valore aggiunto, ?g^* al vettore delle risorse destinate dal PNRR per settore nel 2022, N* alle ore lavorate totali generate dal Piano, a^T_L al vettore (riga) dei coefficienti di lavoro, L alla matrice inversa di Leontief e, infine, **nT** al vettore (riga) dei moltiplicatori dell'occupazione, quelli che Pasinetti (1975) definiva anche coefficienti di lavoro verticalmente integrato.

Riteniamo qui opportuno ridurre al minimo l'approfondimento metodologico [4], tuttavia precisiamo che il moltiplicatore del valore aggiunto ßv– e del Pil – qui utilizzato considera il moltiplicatore non solo dal lato delle interdipendenze industriali e della produzione, come i tradizionali modelli input-output, ma anche dal lato reddito-spesa, tipicamente considerato nei modelli keynesiani. Per quanto riguarda i moltiplicatori dell'occupazione, si è scelto di utilizzare come misura dell'occupazione le ore lavorate annue per settore, ritenendo tale variabile più efficace e di maggiore interesse rispetto al numero di addetti.

Al fine di simulare l'impatto del PNRR, abbiamo costruito il vettore di domanda addizionale ?g^*, associando ciascun intervento di spesa del PNRR [5] al rispettivo settore ATECO – secondo la Classificazione europea Nace Rev. 2 – e alle risorse ad esso dedicate. Per quanto riguarda i progetti di spesa previsti per il 2022, la consultazione dei documenti ufficiali messi a disposizione dal Governo [6] consente di individuare 52 progetti.

La *Tabella 1* fornisce qualche esempio per chiarire l'approccio utilizzato. Non tutte le risorse del *Recovery and Resilience Facility* (colonna 4) sono destinate a nuovi progetti (colonna 5), poiché una quota parte costituisce una mera forma di finanziamento alternativa (rispetto ai BTP), cui si farà ricorso per progetti già messi a bilancio dallo Stato: sui 4.6 miliardi

dedicati all'Alta Velocità nel Meridione, per fare un esempio, le risorse destinate a nuovi progetti ammontano a 2.1 miliardi.

Tab. 1: Progetti PNRR 2022 per Ministero, missione e settore Ateco (miliardi di euro)

Min.	Missione	Intervento	RRF	Nuovi progetti	FSC	Ateco	Ateco (2)
MIMS	M3C1-3	Alta Velocità verso Sud	4.64	2.12	-	F	
MS	M6C1-2	Case della comunità	2.00	0.50	1.5	V86	
MIC	M1C3-11	Attrattività dei borghi	1.02	1.02	-	V90-92	V79

Come si evince dalla versione definitiva del PNRR [7], una quota significativa (56%) dei prestiti del RRF è destinata a progetti esistenti ed è dunque associata ad un impatto macroeconomico nullo nell'analisi svolta dai tecnici del MEF. Allo stesso modo, nel nostro esercizio di simulazione abbiamo considerato esclusivamente le risorse del RRF destinate a nuovi progetti, oltre alle le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (colonna 6).

L'ammontare complessivo per il 2022 risulta pari a **55.2 miliardi**, che sono stati distribuiti nei rispettivi settori Ateco di riferimento (nelle colonne 7 e 8 sono riportati i codici-settore). I comparti economici che beneficiano della quota più generosa di risorse risultano *Fabbricazione di apparecchiature elettroniche* (20.6%), *Costruzioni* (19.7%), *Servizi Sanitari* (15.2%), *Ricerca & Sviluppo* (8%) e *Programmazione informatica* (6%), che insieme assorbono circa il 70% del totale mobilitato per il 2022.

3.*Risultati*

L'esercizio svolto restituisce un moltiplicatore del valore aggiunto complessivo pari a 2.03, che corrisponde a un **moltiplicatore del PIL pari a 2.26** [8]: ciò significa che la distribuzione settoriale delle risorse operata dalla programmazione del PNRR per quanto concerne il 2022 innesca un processo moltiplicatore che genera 2.26 milioni di euro di Pil per ogni milione di euro di spesa implementata. Se le risorse mobilitate dal PNRR nel 2022 raggiungessero davvero l'ammontare preso in considerazione per quest'anno (55.2 miliardi), il PNRR potrebbe apportare un contributo poderoso alla crescita, pari a circa 124 miliardi (il 7% del Pil 2021).

Questa previsione, tuttavia, sovrastima in modo significativo l'impatto del PNRR sulla crescita nell'anno corrente, per diverse ragioni. Innanzitutto, le risorse associate ai progetti del PNRR che partono quest'anno saranno concretamente distribuite nell'arco di più anni, così come il conseguente impatto macroeconomico [9]. In secondo luogo, la capacità della Pubblica Amministrazione (PA) di spendere effettivamente le risorse assegnate è tutta da verificare, considerando che le risorse rendicontate dall'Italia alla Commissione per il ciclo di programmazione 2014-2020 si attestano al 31 dicembre 2021 al 46.3% del totale delle risorse assegnate [10]. Queste difficoltà non stupiscono, considerando l'indebolimento e l'invecchiamento dell'organico della PA negli ultimi decenni, che hanno avuto ricadute negative sulla rispettiva capacità di programmazione e spesa, come evidenziato anche da Variato *et al.* (2021). Invertire una tendenza così radicata appare difficile ed entra in contraddizione con le tempistiche contingentate che caratterizzano l'accesso ai fondi del PNRR, rendendo un pieno – ma anche un soddisfacente – utilizzo delle risorse messe a disposizione un obiettivo fuori dalla portata dell'Italia.

In termini occupazionali, l'analisi empirica restituisce un **moltiplicatore totale dell'occupazione pari a 21.79**, che comporta la creazione di quasi 22 mila ore di lavoro nel complesso del sistema economico per ogni milione di euro di spesa. Ciò si tradurrebbe, con l'utilizzo di tutte le risorse stanziate, in un impatto occupazionale complessivo pari a poco più di 1.2 miliardi di ore lavorate addizionali. Il PNRR sarebbe dunque in grado di colmare più della metà del gap occupazionale esistente tra il 2021 e il 2019, anno precedente la crisi pandemica. Valgono, tuttavia, le medesime considerazioni avanzate in precedenza circa l'effetto ottico di queste stime, che rappresentano meramente il limite massimo dell'impatto del PNRR - in caso di piena capacità di spesa - e vanno comunque interpretate in un periodo pluriennale.

Finora ci siamo concentrati sull'impatto complessivo del PNRR. Se volgiamo lo sguardo alle ripercussioni settoriali, l'esercizio svolto ci consente qualche considerazione anche sull'impatto di breve periodo del PNRR sui diversi comparti economici [11]. In termini di valore aggiunto, i maggiori benefici si registrano nei *Servizi sanitari* e *Costruzioni* (che assorbono ciascuno il 12% del VA complessivamente generato dal Piano), *Fabbricazione di apparecchiature elettroniche* e *Ricerca & sviluppo* (8% ciascuno), *Programmazione informatica* (5.6%) e *Amministrazione Pubblica e Difesa* (5.2%).

Per quanto riguarda l'impatto occupazionale, una quota considerevole delle ore lavorate potenzialmente generate dal PNRR è riconducibile alle *Costruzioni* (18%), comparto in cui si potrebbero generare più di 200 milioni di ore lavorate addizionali. Altri comparti particolarmente premiati dal Piano sono i *Servizi sanitari*,con quasi 150 milioni di ore aggiuntive (12%), ma anche la *Fabbricazione di apparecchiature elettroniche* (7%), le *Attività degli studi di architettura e d'ingegneria* (7%), la *Programmazione informatica* (5%) e le *Attività legali e di contabilità* (4.5%).

- *Conclusioni*

Se il contributo alla crescita e all'occupazione del PNRR nel 2022 è potenzialmente molto significativo, sussistono diversi ostacoli che suggeriscono una valutazione decisamente più cauta. La capacità di spesa delle Amministrazioni Pubbliche è stata indebolita da anni di tagli alla spesa e blocco del turn over, che ci consegna un apparato burocratico fragile, anziano e decisamente sotto organico. Le assunzioni previste in tale ambito dallo stesso PNRR non sembrano affatto sufficienti a risolvere la questione.

Sarebbe dunque il caso di ristabilire nel dibattito pubblico la funzione della spesa corrente come precondizione indispensabile all'efficacia della spesa per investimenti e dunque la necessità improrogabile di un piano di assunzioni straordinario nella Pubblica Amministrazione. Diversamente, gli ambiziosi obiettivi del PNRR rimarranno solo sulla carta.

Una valutazione organica del PNRR ci porta, infine, a evidenziare un approccio di politica industriale diverso da quello che ha dominato la scena europea degli ultimi decenni, con una maggiore centralità dello Stato nella definizione dei settori strategici e delle catene del valore essenziali, che implica il ritorno alla programmazione pubblica pluriennale, al netto delle difficoltà pratiche, sopra richiamate. Tuttavia, quella che emerge dal PNRR è una concezione delle politiche industriali carente in termini di visione complessiva e scarsamente ancorata alle specificità del sistema delle interdipendenze industriali italiano, così come evidenziato anche da Variato *et al.* (2020).

La composizione di spesa del PNRR suggerisce, infine, che la creazione di lavoro, la piena occupazione e l'incremento dei salari reali siano molto defilati tra gli obiettivi politici perseguiti dal Piano – per usare un eufemismo. In altre parole, il ricorso all'intervento pubblico si configura come mero strumento di incentivo all'investimento privato e si limita a quei settori in cui gli investimenti sono considerati troppo rischiosi da parte dei privati. Il PNRR rischia dunque di dar vita all'ennesimo trasferimento di risorse pubbliche ai privati, nel più classico dei processi di socializzazione delle perdite e privatizzazione dei profitti.

In conclusione, il ritorno dello Stato e la maggiore attenzione verso politiche industriali verticali sembrano rispondere più agli interessi particolari connessi al processo di riorganizzazione delle catene di produzione e approvvigionamento, piuttosto che alle esigenze sociali acuite dalla pandemia e dalla guerra o alle problematiche legate all'emergenza climatica.

BIBLIOGRAFIA

Amato M. (2022), Piani nazionali e orizzonti europei: considerazioni prospettiche in vista della post-pandemia, *Il Ponte*, gennaio-febbraio 2022, pp. 69-75.

Canelli R., Fontana G., Realfonzo R. & Veronese Passarella M. (2021), L'efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell'economia italiana, *Economia & Politica*.

Cucignatto G. (2021), *Un'analisi Input-Output Del Job Guarantee e Della Strategia Nazionale Per l'idrogeno Nell'economia Italiana*, PhD thesis, Roma Tre University.

Fink L. (2022), Larry Fink's 2022 Chairman's Letter To our shareholders. https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-chairmans-letter

Landesmann M. A. & Stöllinger R. (2019), Structural change, trade and global production networks: An 'appropriate industrial policy' for peripheral and catching-up economies, *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, pp. 7-23.

Leontief W. (1991), The economy as a circular flow, *Structural Change and Economic Dynamics*, 2, 1991, pp. 177-212.

Michel C. (2020), *Recovery Plan: powering Europe's strategic autonomy - Speech by President Charles Michel at the Brussels Economic Forum.*

Miller R. E., Blair P. D. (2009), *Input-Output Analysis-Foundations and Extensions*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge.

Pasinetti L. L. (1975), *Lezioni di teoria della produzione*, Il mulino, Bologna.

Ricchiuti S. & Nerozzi G. (2022), L'economia europea ai tempi della crisi Ucraina. Inflazione, politica monetaria e transizione ecologica, *Menabò*, n. 168.

Shin H. S. (2019), *What is behind the recent slowdown?*, Bank for International Settlements.

Variato A. M., Maranzano P. & Romano R. (2020), Rotta Next Generation: tra narrazioni ed evidenza empirica, le sfide del possibile orizzonte della politica economica italiana, *Moneta e Credito*, 73(291), pp. 207-236.

NOTE

[1] Si veda in proposito: *A New Industrial Strategy for Europe*, Communication from the Commission COM2020, 102 final (2020); *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, Communication from the Commission COM2021, 350 final (2021); *Riunione straordinaria del Consiglio Europeo* (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, EUCO 10/20.

[2] Nella medesima direzione si pongono, ad esempio, il *Trattato di Aquisgrana* siglato nel 2019 tra Germania e Francia e il *Trattato del Quirinale* siglato tra Francia e Italia nel 2021.

[3] Sebbene le considerazioni circa le condizionalità che accompagnano il PNRR e l'ammontare delle risorse complessivamente dedicate a nuovi progetti vadano al di là del focus di questo articolo, questi due aspetti non possono non condizionare negativamente la valutazione complessiva circa l'impatto del piano.

[4] Per una trattazione estesa sull'approccio metodologico adottato e sul significato dei diversi tipi di moltiplicatori che l'analisi input-output consente di individuare si veda Cucignatto (2021).

[5] Le riforme previste all'interno del PNRR non sono state prese in considerazione ai fini della valutazione dell'impatto economico del piano.

[6] In particolare, l'individuazione degli interventi è avvenuta analizzando in modo combinato la *Tabella A: PNRR – ITALIA QUADRO FINANZIARIO PER AMMINISTRAZIONI TITOLARI* e la *Tabella b: PNRR ITALIA – CONTRIBUTI FINANZIARI E RIPARTIZIONE RATE SEMESTRALI*, allegati nel Decreto ministeriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (GU Serie Generale n.229 del 24-09-2021).

[7] Si veda in proposito la valutazione dell'impatto macroeconomico del governo contenuta nella versione definitiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Parte 4, pagina, 245).

[8] La metodologia utilizzata permette di calcolare il moltiplicatore del valore aggiunto, ma siamo in grado di convertire questo risultato in termini di Prodotto Interno Lordo, anche per consentire una più facile comparazione con la letteratura di riferimento. La procedura utilizzata è la stessa adottata da Antonopoulos *et al.* (2014, p. 51) e sfrutta la relativa stabilità del rapporto tra valore aggiunto e Pil in termini aggregati. Nel 2018 tale rapporto corrisponde all'89,74%.

[9] Si pone a tal proposito anche una questione di carenza di dati in merito al periodo in cui le risorse del PNRR saranno effettivamente spese, in assenza di dati ad un sufficiente livello di dettaglio.

[10] Si veda in proposito lo studio della UIL Servizio Politiche del Lavoro, Coesione e Territorio, sul monitoraggio della spesa rendicontata dei Fondi Strutturali Europei: https://www.uil.it/documents/2022_03_07_Monitoraggio%20fondi%20europei-1.pdf

[11] I risultati cui si fa riferimento qui sono riconducibili ai moltiplicatori semplici dell'occupazione e del valore aggiunto (Miller & Blair, 2009) e non tengono dunque in considerazione il moltiplicatore dal lato keynesiano reddito-spesa, come nel caso del moltiplicatore del Pil dell'espressione (1).