

## PNRR, produttività e concorrenza

Gruppo dei 20 - Revitalizing Anaemic Europe, 20/5/2021

Gloria Bartoli, **PNRR, concorrenza, innovazione e produttività**

Una premessa: Il Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR) è la realizzazione dei sogni più audaci di chi si è occupato di come aumentare la produttività in Italia.

L'Osservatorio sulla Produttività e Benessere, che abbiamo creato alla Fondazione Economia Tor Vergata 3 anni fa, per aumentare la produttività in Italia ha proposto, documentandole con le best practices internazionali, misure per i) la diffusione dell'innovazione (che include le infrastrutture digitali, TLC, elementi portanti del Piano) ii) la formazione tanto del personale che dei managers e la ricerca e sviluppo con nuove forme di collaborazione tra imprese e università, (per esempio, con flessibilità per entrare e uscire dalla filiera accademica in quella applicata senza penalizzazione di carriera) iii) l'attuazione delle riforme orizzontali, ossia che permettono l'attuazione di tutte le altre misure, della Pubblica Amministrazione e della Giustizia. Il PNRR riprende tutti questi temi aggiungendo le misure per l'ambiente e le infrastrutture fisiche! Cercheremo di accompagnarlo nel modo più fattivo possibile.

**1.** Nel PNRR il background per le riforme sia orizzontali che complementari (semplificazione e concorrenza) è completa ed eccellente. Ma, se si vanno a leggere i dettagli delle riforme, si nota che il lavoro è lungi dall'esser finito. Per esempio, nella sezione della giustizia, la parola "avvocato" non compare mai. Si parla molto di magistrati, ma le loro controparti, gli avvocati, non ci sono. Eppure, il loro ruolo è decisivo nel (non) funzionamento della nostra giustizia ai livelli di efficienza degli altri paesi avanzati.

Per evitare di parlare di avvocati si menziona la "litigiosità" degli italiani. Essendo litigiosi, gli italiani presentano 2 milioni di casi civili all'anno. **Da soli si presume**, vista l'assenza di avvocati da questo racconto.

Negli anni 70 negli Stati Uniti si verificò un'impennata delle procedure mediche, anche le più sofisticate e costose: le ricerche sul fenomeno mostrarono che era dovuto al gran numero di medici sfornati dalle università che consigliavano ai malcapitati pazienti ogni tipo di diagnostica e cure, essendo in concorrenza tra loro per un reddito adeguato. La Banca d'Italia nel 2011 mostrò, in una ricerca a livello delle province italiane, che la creazione di una facoltà di giurisprudenza aumentava sensibilmente il numero di cause nella stessa provincia. Non il contrario. Il cliente di un avvocato soffre della stessa asimmetria informativa del paziente di un medico.

**Purtroppo, nel PNRR all'eccellente analisi degli effetti sull'economia del malfunzionamento della giustizia non corrisponde l'analisi delle cause e quindi l'individuazione delle misure più efficaci per rimuoverle.** La scandalosa durata dei processi da che cosa dipende? Solo dall'offerta di giustizia da parte della magistratura? Ci si attenderebbe da chi si occupa degli effetti sull'economia **un'attenzione sia all'offerta che alla domanda**, ovvero i 2 milioni di casi civili all'anno iniziati dagli oltre 250.000 avvocati italiani. L'Osservatorio sulla Produttività e il Benessere ha individuato nella specializzazione degli avvocati, come negli altri paesi avanzati, la misura chiave per la riduzione dei tempi dei

processi. Il maggior collo di bottiglia in Italia è la Cassazione dove la durata di un procedimento è di più di 6 volte maggiore che in Europa. Questi numeri, che fanno sorridere d'incredulità qualsiasi giurista non italiano, dipendono dalle 80.000 cause presentate ogni anno dai 55.000 avvocati cassazionisti

Negli altri paesi avanzati sono i pochi superselezionati avvocati qualificati per patrocinare in Cassazione a filtrare i casi da dibattere alla Corte Suprema. Si tratta di 114 avvocati in Francia e 40 nel civile in Germania. Ben lontani dai 55mila italiani.

**Per riuscire nell'obiettivo di ridurre i tempi dei processi nei prossimi 5 anni, occorre varare subito un provvedimento transitorio che obblighi gli avvocati a scegliere tra il patrocinio al 1 e 2 livello di giudizio o alla Cassazione, come negli altri paesi. Nel frattempo, potremo introdurre i corsi di specializzazione post-universitaria.**

In Italia, l'art 111 della Costituzione impedisce di utilizzare la rilevanza della questione come criterio dell'ammissibilità dei ricorsi. Abbiamo provato nel 2006 a rendere obbligatorio che il ricorso in Cassazione si concludesse con un quesito di diritto, ma dopo 3 anni la legge è stata sostituita, nella riforma del 2009, con l'introduzione di una sezione-filtro che vagliasse l'ammissibilità dei ricorsi.

Nel 2012 la legge 247 ha provato anche a imporre una selezione per merito dei cassazionisti; ma questo timido tentativo è stato sabotato anno dopo anno inserendone il rinvio nel Milleproroghe.

Quindi occorre una misura robusta come quella proposta, ma bocciata per un solo voto, nel 2014 al CSM che imponga agli avvocati che entrano nella professione la scelta tra il patrocinio in prima e seconda istanza oppure in Cassazione.

In questo modo saranno i cassazionisti, come negli altri paesi avanzati, a selezionare i ricorsi davvero meritevoli di accesso in Cassazione. **Solo in questo modo il risultato di riduzione della durata dei processi sarà nei tempi del PNRR** e testimonierà la serietà dell'Italia a rimuovere gli ostacoli alla crescita e alla convergenza con l'Europa.

La "penosità" per gli avvocati sarà limitata: 80.000 ricorsi divisi per gli attuali 55.000 cassazionisti fa 1,5 ricorsi a testa, che non garantiscono certo il pane quotidiano a un professionista. Potrebbero avere interesse a opporsi solo gli avvocati romani che godono della rendita della domiciliazione per la Cassazione. Per quanto vicina alla politica possa essere l'associazione forense romana, questo è il momento in cui posizioni di rendita e interessi corporativi che inficiano la ripresa di tutto il paese dopo la pandemia possono essere messi da parte.

**Un'altra semplice misura che manca nel PNRR è la modifica della mediazione** in modo che la procedura non s'interrompa se il convenuto non si presenta. Questa misura potrebbe nettamente migliorare i risultati finora mediocri della nostra mediazione "assistita" dagli avvocati, a differenza dagli altri paesi.

**2. Per la produttività in Italia la necessità immediata è la diffusione dell'innovazione:** che cosa la trattiene? La risposta è la piccola taglia delle imprese insieme con l'assenza di capacità adeguate di managers e maestranze. C'è unanimità su questa analisi, ma nel PNRR le misure per superare gli ostacoli sopra descritti sono limitate a una parte del problema: la formazione delle maestranze. Certo, l'investimento in ICT e l'accessibilità della rete è un prerequisito, ma se il management non sa come usare le nuove tecnologie e i servizi digitali, l'effetto sul prodotto non sarà significativo, come si è verificato in Spagna nel ventennio 1994-2014, quando investimenti significativi in ICT hanno aumentato la produttività meno che in Italia.

Nel 2020 è diminuito il numero dei fallimenti rispetto all'anno precedente, ovunque nei paesi avanzati, a causa dei sostegni dati alle imprese durante la pandemia. Non si è verificata la strage d'impresе post-crisi finanziaria.

Ma i fallimenti torneranno. E quello sarà il momento di selezionare le imprese che possono tornare a crescere, ancora da aiutare, e quelle che non sono sostenibili, da lasciar fallire, fornendo il sostegno necessario ai lavoratori per trovare un diverso impiego.

Se Eurostat e ISTAT omogeneizzassero le classi di grandezza delle imprese a livello europeo, sarebbe più facile riportare le best practices da un paese all'altro.

**3. Infine sul rapporto tra concorrenza, innovazione e quindi produttività:** la concorrenza assicura l'efficienza dinamica attraverso l'innovazione e l'efficienza allocativa. A fine '800, l'applicazione dell'elettricità ai processi di produzione creò un picco di crescita di produttività e standards di vita, accompagnato dalla strage di grandi imprese con forza motrice a vapore. Un fondamento importante delle politiche anti-trust è ostacolare la capacità di chi ha potere di mercato di soffocare la concorrenza che si sviluppa con l'innovazione e distrugge chi non sta al passo.

Le leggi antitrust devono evitare che le manovre messe in atto per ostacolare l'entrata di nuove imprese in un mercato vengano pagate non solo dai consumatori, ma anche dall'economia nel suo insieme perché l'innovazione (anche la diffusione dell'innovazione) è il motore della produttività totale dei fattori, quindi della crescita di lungo periodo. Il processo attraverso il quale l'innovazione si traduce in aumento della produttività passa attraverso riduzione dei costi (perlopiù di lavoro) → riduzione prezzo → aumento domanda → riassorbimento dei licenziati grazie all'aumento della produzione.

Oggi però c'è chi si domanda se il bias dell'innovazione in favore della riduzione dei costi del personale non possa essere modificato per contrastare l'esperienza della pandemia che ha accentuato le disuguaglianze sociali già prima ingrandite da globalizzazione (negli SU) e digitalizzazione.

Secondo Acemoglu, questo bias ha provocato la bassa crescita della produttività totale dei fattori negli ultimi 20 anni. Dimentica però il picco di crescita della produttività del periodo 1995-2005 negli USA, dovuto alla diffusione dei personal computers. Anche discutibile è attribuire al focus unico sull'automazione l'aumento della disoccupazione e/o la caduta dei salari, legando l'aumento della produttività all'aumento del costo sociale senza considerare l'effetto sui prezzi, l'aumento di domanda e di produzione. Il problema, secondo Acemoglu, è che la tecnologia è definita dalle grandi imprese digitali che spendono 2 sui 3 \$ spesi nel mondo per l'Intelligenza Artificiale, imponendo il loro business model con ridottissima forza lavoro e spingendo in questa direzione studenti e ricercatori nelle università. Inoltre, negli SU la tassazione incentiva la spesa per capitale, rinforzando questo processo.

La prossima fase dell'automazione, che si affida all'intelligenza artificiale e alle macchine alimentate dall'intelligenza artificiale (come le auto a guida autonoma), potrebbe essere ancora più disruptive, dirompente, soprattutto se non è accompagnata da altri tipi di tecnologie più a misura d'uomo. Questa ampia piattaforma tecnologica, con diverse applicazioni e grandi promesse, potrebbe aiutare la produttività umana e introdurre nuovi compiti e competenze umane nell'istruzione, nella sanità, nell'ingegneria, nella produzione e altrove. Ma potrebbe anche aumentare la perdita di posti di lavoro e il disagio economico se applicato esclusivamente per l'automazione. Acemoglu non ci da esempi di come ciò possa

accadere e sappiamo che la riconversione dei lavoratori del manifatturiero verso i servizi non ha avuto finora grandi successi.

Abbiamo visto come la concorrenza assicura l'aumento della produttività, ovvero dell'efficienza produttiva, tramite due canali: efficienza nell'uso delle risorse/fattori, di cui abbiamo già parlato, e il canale dell'entrata/uscita delle imprese.

Le barriere all'entrata delle industrie high-tech sono profondamente diverse da quelle tradizionali. Manca nell'economia digitale l'importanza della taglia per le nuove imprese, il costo del capitale fisico, l'accesso alle materie prime. I possibili concorrenti non vengono ostacolati impedendo l'innovazione. Vengono acquisiti e l'innovazione continua con i maggiori mezzi della star company. Molte startup hanno l'obiettivo dell'acquisizione da parte di una grande tech company.

Le barriere all'entrata dell'economia digitale consistono di diritti di proprietà intellettuale, l'enorme potere di mercato delle star companies, l'infrastruttura digitale, la sicurezza nazionale.

La discussione sui brevetti dei vaccini ci mostra quanto conta la proprietà intellettuale, ma anche il knowhow delle maestranze -che rappresenta il maggior limite alla produzione diffusa dei vaccini, per i quali parecchie licenze sono state già distribuite ai paesi (India in primis) - e l'efficacia dei controlli di sicurezza assicurati dalla pubblica amministrazione. In conclusione, anche per facilitare concorrenza, innovazione e produttività le riforme della giustizia e della Pubblica Amministrazione tornano a mostrarsi indispensabili.