

Luiss

School of European Political Economy

Una visione del paese per una grande opportunità:

Le necessarie scelte del governo italiano
in vista di Next Generation-EU

**Carlo Bastasin, Lorenzo Bini Smaghi, Massimo Bordignon,
Sergio De Nardis, Claudio De Vincenti, Valentina Meliciani,
Marcello Messori, Stefano Micossi, Pier Carlo Padoan,
Gianni Toniolo**

Policy Brief 42/2020

LUISS



December 6, 2020

UNA VISIONE DEL PAESE PER UNA GRANDE OPPORTUNITA'

LE NECESSARIE SCELTE DEL GOVERNO ITALIANO IN VISTA DI NEXT GENERATION-EU

**CARLO BASTASIN, LORENZO BINI SMAGHI, MASSIMO BORDIGNON, SERGIO DE NARDIS, CLAUDIO DE VINCENTI,
VALENTINA MELICIANI, MARCELLO MESSORI, STEFANO MICOSSI, PIER CARLO PADOAN, GIANNI TONIOLO**

I fondi europei di Next Generation-EU rappresentano un'imperdibile opportunità per rigenerare il paese, ma anche una grande responsabilità nei confronti dei cittadini italiani ed europei. Per essere all'altezza di questo compito, i provvedimenti discussi attualmente da Governo e Parlamento possono essere resi più ambiziosi. La Legge di bilancio per il 2021 non appare in grado di fungere da ponte fra l'emergenza di oggi e lo sviluppo dei prossimi anni. Le scelte finora effettuate in preparazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non appaiono efficaci né sul piano della governance, né su quello della predisposizione di un numero limitato di progetti strategici. L'intervento del Governo beneficerebbe di una visione del paese da offrire con trasparenza all'opinione pubblica. Tale visione deve far leva sulla coerenza tra gli interventi necessari nell'emergenza attuale e quelli che devono riportare il paese su un sentiero di progresso e benessere.

1. Ripensare le priorità del paese

C'è consenso nel nostro paese che le tragedie che hanno amaramente segnato il 2020 – con lutti, sofferenze, accresciute disuguaglianze e una perdita di reddito vista solo nel 1943-45 – abbiano in sé anche il germe di una rigenerazione. È un'occasione da non perdere e che nasce soprattutto dal generoso sostegno dell'Unione Europea (UE), dimostratasi solidale e consapevole dei comuni destini di ogni paese con quelli di tutti gli altri. Un'occasione storica, dunque; ma per ottenere che cosa?

Certo, non si tratta di un'occasione per ripartire da dove eravamo alla fine del 2019. Anzitutto perché l'economia e la società italiane usciranno dalla crisi pandemica con strutture produttive, rapporti sociali e abitudini di consumo diversi da quelli prevalenti solo un anno fa. In secondo luogo, perché, anche se fosse possibile mettere l'orologio indietro di un anno, avremmo ben pochi motivi per desiderare di ripartire da come eravamo nel 2019. Basti notare che, a dieci anni di distanza dalla crisi dei mutui *sub-prime*, l'Italia era l'unico paese OCSE a non essere ancora tornato al livello di reddito per abitante del 2007. L'economia italiana dalla metà degli anni Novanta è vissuta in un sostanziale ristagno della crescita della produttività, vera molla dello sviluppo economico. Nell'ultimo quarto di secolo l'Italia ha vissuto, anche in questo caso unico tra i grandi paesi sviluppati, una caduta prima relativa e poi assoluta. Oggi è necessario non guardare con nostalgia a un passato che non tornerà, ma invertire il cammino del declino sociale ed economico del nostro paese.

2. Un'opportunità per l'Italia e per l'Europa

Prospettive di ripresa dell'economia mondiale si stanno finalmente manifestando dopo un 2020 che è stato insolito e sconcertante, oltre che tragico. Anche se nessuno può escludere una terza ondata di diffusione del Covid-19, nelle ultime settimane si stanno aprendo spiragli di cauto ottimismo rispetto alla ripresa delle economie statunitense ed europea dalla seconda metà del 2021. I gravi danni economici e sociali, causati dalla pandemia nel corso del 2020, e le ancora indeterminate opportunità del 2021 richiedono una riflessione accurata rispetto alle decisioni di politica economica che il governo italiano deve prendere in tempi stretti.

L'accelerazione in corso nella validazione di vaccini contro il coronavirus trasforma lo scenario economico internazionale, prefigurando in tutto il mondo una maggiore capacità di assorbire gli *shock* pandemici con costi più bassi in termini sanitari, sociali ed economici. La crescita della Cina e di altri paesi asiatici è più robusta di quanto fosse previsto e sta già alimentando le esportazioni da molti paesi dell'euro area, con un impulso che potrebbe consolidarsi nel tempo. La vittoria di Biden alle elezioni presidenziali statunitensi e la squadra di economiste che ricopriranno posizioni-chiave nella nuova Amministrazione prospettano una continuazione di politiche fiscali e monetarie espansive e un allentamento delle pratiche protezioniste. La realizzazione del programma Next Generation EU (NG-EU) nella UE apre insperate possibilità di convergenza fra le economie degli stati membri che dovrebbero consentire il rilancio del mercato interno e la possibilità di rimodellare, nell'ambito dell'area europea, molte delle preesistenti catene internazionali del valore.

Per affermarsi in Europa e in Italia, questo quadro positivo non necessita solo di una favorevole concatenazione di eventi esogeni, ma richiede anche un'efficace gestione dell'emergenza ancora in corso e la predisposizione di un'efficiente transizione verso la ripresa. In particolare, nella UE, è necessario che si verifichino almeno tre circostanze.

- Primo: gli inevitabili incrementi nazionali di spesa pubblica, volti a salvaguardare l'apparato produttivo e finanziario e a contenere l'impovertimento di una parte significativa della popolazione, dovrebbero diventare gradualmente più selettivi fino ad arare il terreno per i grandi progetti, finanziati da NG-EU e dal suo principale programma (il "Recovery and Resilience Facility": RRF).
- Secondo: anche se la spesa pubblica di emergenza va resa sempre più selettiva, occorre evitare che presidi nodali (quali le garanzie statali sui prestiti o le moratorie) vengano rimossi in modi troppo repentini e creino fallimenti di imprese con buon potenziale di crescita. Se gestiti in modi affrettati o impropri, i "colpi di coda" dell'emergenza possono essere così rilevanti da generare focolai di instabilità durante la transizione e da impedire, così, la ripresa.
- Terzo: i paesi europei, che prima della pandemia avevano fondato la loro crescita sulla dinamica delle esportazioni nette, non devono interpretare i recuperi del commercio internazionale come il segnale che la ripresa post-pandemica ripartirà dall'autunno del 2019. Come si è già detto, lo sviluppo economico post-pandemico sarà connotato da profonde cesure rispetto al mondo del 2019, incentrate sull'innovazione digitale e sull'intelligenza artificiale. Inoltre, la forza competitiva della UE e dei suoi stati membri nei mercati internazionali dipenderà dalla capacità dell'area di assicurarsi solide basi interne di crescita.

Tali considerazioni fanno emergere il ruolo peculiare e cruciale che l'Italia è chiamata a giocare per l'affermarsi di un robusto sviluppo post-pandemico. Insieme alla Germania, che godeva però di un'ampia capacità fiscale, l'Italia è stato il paese che - nel corso del 2020 - ha realizzato i più forti incrementi di spesa pubblica per contrastare l'impatto economico e sociale della pandemia. Ciò ha fatto sì che il già abnorme rapporto italiano debito pubblico/PIL diventasse ancora più ingente. Non foss'altro che per questa ragione, l'Italia è il paese chiave in cui non può fallire il transito dall'emergenza allo sviluppo. Il governo italiano deve legare in modi efficaci spese nazionali per il contrasto dell'emergenza e spese (finanziate dal RRF) per uno sviluppo sostenibile di medio-lungo periodo. I paesi della UE hanno riconosciuto la speciale posizione dell'Italia, le sue fragilità preesistenti e la gravità dell'impatto subito dalla pandemia;

e, in ragione di ciò, hanno deciso che l'Italia potesse essere il maggiore beneficiario – in termini assoluti (più di 209 miliardi di euro da impegnare entro la fine del 2023 e da tradurre in riforme e investimenti entro la fine del 2026) – dell'ingente mobilitazione di risorse di NG-EU e di RRF.

Il successo di NG-EU e di RRF hanno un valore esistenziale per le prospettive future europee; e tale successo dipende, in larga misura, proprio dalla capacità del nostro paese di utilizzare le risorse finanziarie (trasferimenti e prestiti) in modo efficiente, mediante la definizione e la realizzazione del cosiddetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Per l'Italia si tratta non solo di un'occasione per recuperare stabilità e benessere economici, ma anche per riguadagnare un ruolo costruttivo nella comunità internazionale. All'inizio di dicembre 2020, l'Italia ha assunto la presidenza annuale del G-20 e la co-presidenza di COP26, si troverà, così, a gestire il cruciale tema di dare nuova forma e impulso ai rapporti internazionali. Un ruolo costruttivo del nostro paese può pesare in misura rilevante sulla capacità della UE di trasformarsi in un'area capace di negoziare e competere con Cina e Stati Uniti.

Sentiamo la necessità di richiamare tutta l'importanza di questi *dossier* alle forze politiche e al governo: i temi già individuati dall'Italia per il G20 richiedono la maggiore concretezza possibile; la Legge di bilancio per il 2021 non appare in grado di fungere da ponte fra l'emergenza di oggi e lo sviluppo dei prossimi anni; le scelte, finora effettuate per predisporre una bozza del PNRR entro poche settimane e per approntare un PNRR definitivo entro fine aprile 2021, non appaiono efficaci né sul piano della *governance* né su quello della predisposizione di un numero limitato di progetti strategici. In quanto segue, ci limitiamo a considerare le sfide economiche del passaggio tra gestione dell'emergenza e progettazione della ripartenza.

3. Una politica economica per l'avanzamento strutturale dell'economia italiana

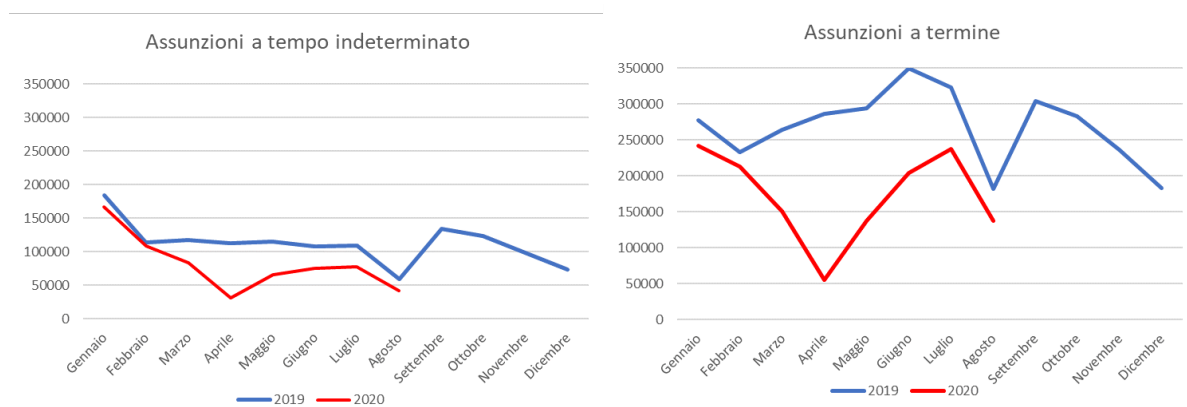
Gli effetti prodotti dalla pandemia sull'economia italiana sono stati senza precedenti. Alcuni di essi saranno solo temporanei e potranno rientrare con la cessazione dell'emergenza sanitaria. Altri, invece, permarranno; e il governo italiano dovrà affrontarli, favorendo gli opportuni spostamenti di risorse tra i settori declinanti e settori con forti prospettive di sviluppo. Analoghi processi di selezione avverranno tra le diverse imprese nei singoli settori e, anche ai livelli più "micro", tra le linee di prodotto all'interno delle stesse imprese. Proteggere singole imprese e singoli lavori nella speranza di ritornare alla condizione di gennaio 2020 non appare una strada né utile né praticabile.

Lo *shock*, agendo tanto sul lato dell'offerta che della domanda, ha già intensificato le spinte alla digitalizzazione e alla riorganizzazione dei processi produttivi nei luoghi di lavoro e lungo le catene del valore nazionali e internazionali. A tali impulsi, indotti dalle misure di emergenza contro la diffusione del Covid-19, si aggiungeranno quelli derivanti dalla partecipazione dell'Italia al programma NG-EU, indirizzato alla transizione verde e digitale. La prospettiva di medio periodo è, dunque, quella di mutamenti strutturali che premeranno per il rinnovamento del sistema produttivo. I risultati del cambiamento dipenderanno da quante imprese saranno effettivamente in grado di realizzare gli avanzamenti tecnologici richiesti nella nuova fase, dal ricambio della popolazione dei produttori con l'uscita di quelli scarsamente efficienti e l'ingresso di nuove e più dinamiche iniziative imprenditoriali, dalla conseguente intensità nella riallocazione delle risorse produttive.

Nella prima fase della crisi pandemica, l'Italia ha reagito, al pari degli altri paesi europei, cercando di ridurre l'impatto dello *shock* sull'economia per salvaguardare la capacità produttiva. Con l'indispensabile rete di sostegno predisposta dalle istituzioni europee (Bce e Commissione), il governo è intervenuto per favorire la sopravvivenza delle imprese, sostenendone la liquidità, e per garantire il reddito dei lavoratori, salvaguardando i posti di lavoro attraverso l'estensione generalizzata della Cassa Integrazione Guadagni finanziata con risorse pubbliche (CIG-Covid) e il blocco dei licenziamenti dei dipendenti a tempo indeterminato. Queste misure erano e sono tuttora necessarie: lasciare operare le forze di mercato in tale contesto sarebbe stato, oltre che socialmente insostenibile, spesso inefficiente perché molte

delle attività colpite dalla crisi potranno riprendersi, senza dover sostenere i costi e i rischi della ricerca di nuove fonti di finanziamento e dei lavoratori necessari per affrontare la fase espansiva. Non si può, però, trattare di misure permanenti. Il mantenimento in vita di quante più imprese possibili, anche di quelle meno produttive, ha avuto come contraltare la netta frenata del processo di generazione di imprese nuove; il blocco dei licenziamenti ha finito con l'impedire anche quelli che sarebbero stati realizzati per motivi di riorganizzazione indipendenti dal Covid-19 e ha, al contempo, teso a scoraggiare le nuove assunzioni, incluse quelle a tempo determinato (cfr. Fig. 1).

**Figura 1. Blocco licenziamenti: effetti negativi su assunzioni;
con temporanea ripresa estiva sono ripartite, soprattutto tempo determinato**



La diffusione della vaccinazione dal virus, prevista per i prossimi mesi, rende urgente affrontare i necessari cambiamenti strutturali dell'economia che, fino ad oggi, erano rimasti congelati dalle misure di emergenza per contrastare gli effetti del coronavirus. Al tempo stesso, un ritorno al normale funzionamento degli ammortizzatori sociali e del mercato del credito dovrà essere graduale, seguendo e non anticipando il miglioramento della congiuntura per evitare i "salti nel precipizio", quei *cliff-edge risk* presenti nell'attuale fase, con brusche perdite di posti di lavoro e di capacità produttiva a seguito di fallimenti e ridimensionamenti della scala operativa delle imprese. Accompagnandosi a diffusi deterioramenti dei prestiti bancari e all'accresciuta necessità di salvataggi pubblici, si potrebbero per giunta riacutizzare i rischi di *doom-loop* banche-debito sovrano, soprattutto se ciò avvenisse in concomitanza col ridimensionamento degli acquisti di titoli da parte della Bce.

Il perseguimento di un atteggiamento di prudenza nella rimozione delle misure di emergenza nel corso della complessa fase di transizione è quindi raccomandabile. Oltre a ciò, tuttavia, il governo deve fare altro. La lunghezza del periodo di passaggio verso la nuova normalità e i rischi in esso insiti dipendono in misura rilevante anche dall'attuale orientamento delle aspettative che incidono tanto sulle decisioni delle imprese (scala operativa, organici e scommesse sul futuro), quanto sulle valutazioni delle banche (propensione al rischio e merito di credito da accordare ai mutuatari).

Per questo motivo è essenziale che si concretizzi una credibile prospettiva macroeconomica da offrire agli operatori privati, incardinata sull'efficace definizione del PNRR. Già nella fase di passaggio occorrerà, inoltre, cercare di rimettere in moto alcuni di quei meccanismi selettivi di cui l'economia italiana ha pur mostrato di essere provvista. Nel decennio alle spalle, caratterizzato da due recessioni e una modesta ripresa, i processi di selezione avevano funzionato nel sostenere miglioramenti di efficienza e nel dar luogo a riorganizzazioni finanziarie. Grazie a tali processi le imprese, in particolare le piccolo-medie imprese, sono entrate nella recessione della pandemia in condizioni patrimoniali migliori che nella precedente crisi del debito sovrano. Un fattore, che ha impedito di raccogliere pienamente i frutti delle passate

ristrutturazioni, è stato l'insufficiente espansione della domanda aggregata, in particolare di quella interna. La debolezza del mercato nazionale ha limitato la possibilità di trarre i benefici dei – pur circoscritti - miglioramenti di produttività.

Il quadro descritto evidenzia l'importanza di gestire, nel modo più appropriato, la transizione tra l'emergenza del 2020 e i piani di ricostruzione e rilancio che hanno obiettivi temporali più ampi. A questo fine è utile verificare quanto è contenuto nella bozza di Legge di Bilancio che dovrà essere approvata dal Parlamento entro il 31 dicembre di quest'anno.

4. I dubbi sulla Legge di Bilancio per il 2021

Il DDL di bilancio presentato dal Governo per il 2021 e il triennio 2021-23, ora all'esame del Parlamento, tenta correttamente di integrare in un unico quadro di finanza pubblica risorse nazionali e risorse di Next Generation-EU. Il tentativo presenta però alcuni rilevanti punti deboli che non consentono di sciogliere né i dubbi sui contenuti delle politiche di crescita e di riforma verso le quali sono allocate le risorse, né i dubbi sulla reale sostenibilità di medio-lungo periodo di alcune misure chiave che compongono la manovra di bilancio.

La Legge di bilancio è costruita sul quadro previsionale tracciato nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e sostanzialmente ripreso, con alcuni aggiustamenti, nel Documento programmatico di bilancio (DPB), inviato a Bruxelles a metà ottobre. È un quadro previsionale e programmatico costruito prima dell'emergere della seconda ondata pandemica, che veniva sì considerata nella NADEF come possibile scenario negativo, ma senza predisporre le eventuali misure di contrasto. Le indicazioni di *policy* erano tutte collocate in un quadro di ripresa che, dopo il rimbalzo estivo, sarebbe dovuto proseguire senza ulteriori interruzioni. L'insorgere della seconda ondata ha costretto il Governo a rinviare la presentazione del DDL di Bilancio fino a metà novembre e a varare nel frattempo due decreti ristori, seguiti poi da altri due e dalla richiesta al Parlamento di un ulteriore scostamento di 8 miliardi di euro per il limite di indebitamento netto 2020.

Gli effetti della Legge di bilancio in quanto tale sull'indebitamento delle pubbliche amministrazioni nel triennio di programmazione sono, secondo le valutazioni del Governo, in aumento rispetto al tendenziale per 24,6 miliardi di euro nel 2021 e 12 miliardi nel 2022, e in riduzione per 3,5 miliardi nel 2023. Questi saldi derivano da componenti espansive della manovra – minori entrate e maggiori spese – valutate in 30,9 miliardi il primo anno, 34,9 nel 2022 e 32,6 nell'ultimo anno, e da coperture (maggiori entrate e minori spese) rispettivamente per 6,3 miliardi, 22,9 e 36,1. Queste ultime sono costituite per oltre il 55% dagli effetti di retroazione macroeconomica legati alla maggior crescita stimata nel quadro programmatico.

La composizione della manovra, e quindi le allocazioni sulle politiche, si colgono meglio guardando agli stanziamenti disposti sul bilancio dello Stato, con i relativi effetti sul saldo netto da finanziare (Tabella 1). Raggruppando insieme le molte misure di minore importo, otteniamo una quota non indifferente della manovra, oscillante tra gli 8 e gli 11 miliardi nel corso del triennio. Si tratta di misure non tutte necessariamente negative, ma certo assai frammentate e disorganiche, e quindi eccessive per una Legge di bilancio che dovrebbe qualificarsi come una legge di svolta in un momento così difficile per il Paese.

Tabella 1 – Voci principali della manovra
(effetti sul saldo netto da finanziare - in milioni di euro)

	2021	2022	2023
Fondo riforma fiscale e assegno familiare		8.000	7.000
Assegno familiare (incremento risorse)	3.012		
Stabilizzazione detrazione lavoro dip.	3.025	3.300	3.300
Decontribuzione Mezzogiorno	4.837	5.633	5.720
Credito imposta Investimenti Sud	1.054	1.054	
Transizione 4.0	5.280	6.666	6.959
Fondo NG-EU	34.775	41.305	44.573
<i>di cui prenotati per:</i>			
• Transizione 4.0	-5.280	-6.666	-6.959
• Decontribuzione Sud	-3.500	-3.500	
Altre voci	10.744	9.159	8.166

Fonte: Prospetto riepilogativo DDL Bilancio 2021-2023

Tolte queste misure, la manovra sembra far leva su due assi portanti: misure per la crescita e misure di tipo redistributivo. Tra le prime, la costituzione di un Fondo di rotazione da oltre 120 miliardi di euro nel triennio che sarà alimentato dalle risorse europee di NG-EU (di cui circa 82 come sovvenzioni e 39 come prestiti¹): il Fondo non viene già assegnato ai possibili interventi nella legge, salvo una riserva di quasi 19 miliardi nel triennio per la riedizione potenziata di Industria 4.0, ridenominata come Transizione 4.0, e un'altra di 7 miliardi a copertura parziale della riduzione del 30% degli oneri sociali per gli occupati dipendenti nel Mezzogiorno. Quest'ultima misura peraltro assorbe un ammontare di risorse complessivo ben più alto, pari nei tre anni a oltre 16 miliardi di euro e si proietta fino al 2029 assorbendo ulteriori 24,6 miliardi. Infine, tra le misure per la crescita anche i 2 miliardi stanziati per rifinanziare fino al 2022 il credito d'imposta per investimenti al Sud.

Alle componenti di carattere redistributivo la manovra assegna: oltre 3 miliardi l'anno per la stabilizzazione della detrazione da lavoro dipendente introdotta nel febbraio scorso; 3 miliardi nel 2021 per l'introduzione dell'assegno universale per la famiglia; 8 miliardi nel 2022 e 7 a partire dal 2023 (cui si aggiungeranno programmaticamente entrate future da lotta all'evasione) per la riforma fiscale, che dovrà ricomprendere al suo interno anche l'assegno famiglia.

La manovra così sintetizzata suscita tre osservazioni critiche in ragione di: almeno un punto debole generale; un pericolo rilevante; e un errore grave riguardante l'impostazione della fiscalità di vantaggio per il Sud.

- Il punto debole è costituito dalla indeterminatezza dei contenuti delle due voci di gran lunga più consistenti e qualificanti della manovra. Nulla ancora è stabilito riguardo alla configurazione che assumerà la riforma fiscale (profilo di aliquote e detrazioni, assegno famiglia), cosicché restano indefiniti i suoi reali effetti redistributivi. A sua volta, il Fondo da oltre 120 miliardi di risorse NG-EU resta in gran parte non ancora allocato alle politiche

¹ Il mancato inserimento in manovra dei restanti 88-89 miliardi di prestiti NG-EU sottende la scelta del Governo di utilizzarli in maniera sostitutiva, ossia per finanziare misure già presenti nella legislazione vigente e non misure aggiuntive.

che dovrebbero sostanziarne l'impiego². Naturalmente, ciò è dovuto al fatto che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è ancora in fase di elaborazione, ma ciò non toglie che la posta di bilancio principale del triennio resti non specificata nei suoi utilizzi e quindi anche nei suoi effetti sulle determinanti della capacità di crescita di medio-lungo periodo della nostra economia. Le uniche allocazioni già indicate riguardano il potenziamento, in sé molto positivo, di Industria 4.0 e il finanziamento a copertura per 7 miliardi della decontribuzione Sud, su cui torneremo poco più avanti.

- Il pericolo riguarda la credibilità del futuro percorso di riduzione del debito pubblico. Come rileva la Commissione Europea nella sua Opinione del 18 novembre, non viene infatti chiarita la copertura prospettica di alcune importanti misure che implicano effetti permanenti e non temporanei sulla finanza pubblica e, tra queste, proprio la decontribuzione Sud e il fondo per la riforma fiscale. La Commissione avverte: "dati l'alto livello del debito pubblico italiano e l'elevata sfida rappresentata dalla sua sostenibilità ..., è importante per l'Italia assicurare che ... la sostenibilità fiscale sia preservata nel medio termine".

L'errore grave, infine, riguarda il modo in cui viene impostata la fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno: le risorse vengono concentrate sulla decontribuzione, ben 16 miliardi in tre anni e altri 24-25 nel periodo successivo (in tendenza), invece che sul credito d'imposta per gli investimenti al Sud, cui vengono assegnati due miliardi e per due soli anni. Ora, la decontribuzione è uno strumento che non assicura che all'esborso di risorse pubbliche rispondano investimenti da parte delle imprese - al contrario del credito d'imposta, che può essere utilizzato solo a fronte di investimenti reali. Ed è di questi che il Meridione ha bisogno per irrobustire il suo tessuto produttivo e rimontare il gap di produttività col Centro-Nord. L'errore risulta ancor più evidente quando si confrontino quei due miliardi per gli investimenti al Sud con i 19 miliardi di Transizione 4.0: essi rappresentano dunque un incentivo aggiuntivo per il Mezzogiorno pari solo a poco più del 10%. In assenza di un sostegno più forte, il rischio molto concreto è che Transizione 4.0, in sé strumento positivo di spinta agli investimenti delle imprese, risulti utilizzata per larga parte al Centro-Nord e che il Sud ne rimanga ai margini.

5. Un'opportunità anche per il debito pubblico

Le perplessità sulla manovra di bilancio segnalate in precedenza si ripercuotono anche sul tema fondamentale per l'Italia della sostenibilità del suo elevato debito pubblico. Come già osservato, la ripresa della pandemia rimette in discussione il quadro macroeconomico su cui si inserisce la manovra di bilancio; e anche questo quadro - da considerare ottimistico almeno fino al momento in cui non sarà certamente disponibile il vaccino - è fortemente condizionato sul piano dell'evoluzione delle finanze pubbliche da ipotesi forti di retroazione fiscale (cioè di una forte crescita delle entrate fiscali legate alla ripresa della economia), su cui è difficile esprimere un giudizio. La ripresa prevista dal governo è infatti in gran parte dovuta alla scommessa di un impiego tempestivo e efficiente dei fondi della NG-EU, sulla cui allocazione tuttavia al momento non ci sono informazioni sufficienti.

Per l'immediato futuro, in qualche modo paradossalmente, vista la forte crescita del rapporto debito su PIL innescata dalla crisi, il problema della sostenibilità del debito italiano non si pone. Le politiche di acquisto di titoli pubblici da parte della BCE, che sicuramente continueranno fino a metà 2021 e che forse verranno ulteriormente rafforzate per il resto dell'anno, stanno spingendo i tassi di interesse a livelli così bassi da non avere analoghi in passato: al momento, l'Italia può indebitarsi sui 10 anni a tassi di interesse nominali dello 0,6% e i tassi di interesse sulle scadenze più brevi sono addirittura negativi. In più, è ormai chiaro e già previsto nella legge di bilancio, che una parte rilevante dei prestiti del NG-EU non saranno utilizzati per finanziare spese aggiuntive, bensì spese già previste. Questo significa che il debito

² Si noti anche che il suo impatto sull'indebitamento netto è valutato pari a zero nel triennio. Al riguardo, l'interpretazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio - che rileva criticamente la mancata "distinzione, nella distribuzione sui tre anni, tra sovvenzioni e prestiti" è che il Governo preveda che i prestiti si tradurranno in spesa solo dopo il 2023.

addizionale generato per accedere ai prestiti del NG-EU sarà limitato e che una parte del debito che sarebbe stato comunque creato, anche in assenza di questi finanziamenti, sarà in futuro non solo emesso a tassi ancora più bassi, ma sarà collocato presso creditori ufficiali, non sul mercato.

Tuttavia, questa situazione favorevole non deve illudere eccessivamente. Al momento, il patto di stabilità e crescita è sospeso e lo sarà per tutto il 2021; via via che le condizioni economiche miglioreranno con il superamento della pandemia, le pressioni per reintrodurre le regole fiscali, già forti da parte di un certo numero di paesi, diventeranno però ancora più pesanti. A questo riguardo, sarà importante trovare un compromesso ragionevole su quali regole fiscali introdurre. Regole eccessivamente stringenti, come sarebbero quelle attuali se applicate seriamente, possono condurre a un'eccessiva contrazione fiscale nei paesi europei – non solo in Italia, quindi – che si trovano in una situazione di perdurante difficoltà economica. Una restrizione pro-ciclica è già accaduta dopo la crisi del 2010-11; e l'intera eurozona, soprattutto la periferia, ne paga ancora le conseguenze in termini di crescita perduta, mai interamente recuperata. Viceversa, regole eccessivamente lasche, o un'interpretazione troppo "accomodante" delle regole esistenti, rischiano di mettere in discussione la credibilità dell'intero sistema di sorveglianza fiscale europeo.

Paradossalmente, questo sarebbe dannoso soprattutto per i paesi ad alto debito, come l'Italia. La Banca centrale europea farà il possibile per rinnovare i titoli acquistati per un lungo periodo, così di fatto rendendo il debito pubblico detenuto dall'Euro-sistema privo di conseguenze per i bilanci nazionali. Per conseguenza è probabile che i tassi ufficiali continueranno a restare bassi ancora molto a lungo. Tuttavia, quello che conta per l'Italia non è il tasso di riferimento della BCE, ma quello che tiene conto dei fattori di rischio del paese, cioè inclusivo dello *spread* tra i rendimenti italiani e quelli dei titoli dei paesi più solidi finanziariamente. L'evoluzione del "premio di rischio" dipende dalla capacità del paese di impegnarsi su un sentiero credibile di controllo del debito, ma tale impegno deve essere anche in linea con quanto richiesto dalle regole europee. È in questo modo che si offre una assicurazione importante ai mercati finanziari. Finché l'Italia mantiene comportamenti in linea con quanto pattuito a livello europeo, infatti, la percezione dei mercati è che il paese non verrebbe lasciato solo *ex post* ad affrontare conseguenze impreviste; e questo consente di conseguenza di ridurre *ex ante* il premio di rischio sull'acquisto dei titoli.

È dunque possibile un processo virtuoso in cui la capacità di spendere efficacemente i rilevanti fondi europei – eliminando alcune delle storture che hanno impedito al paese di crescere nell'ultimo ventennio – possa condurre a una ripresa della crescita economica più in linea con quella dei partner europei. Allo stesso tempo, sia comportamenti coerenti sul piano delle finanze pubbliche sia il supporto europeo possono garantire tassi di finanziamento del debito molto bassi per un periodo sufficientemente lungo tale da superare, o rendere assai meno rilevante nel medio periodo, il problema del debito. Una maggiore stabilità delle finanze pubbliche italiane avrebbe conseguenze importanti anche sul settore privato; un quadro di maggiore certezza stimolerebbe infatti la ripresa degli investimenti privati e l'attrazione di investimenti esteri.

Parte delle ragioni per la perdurante difficoltà economica del paese nell'ultimo decennio è dovuta infatti alla sua percepita instabilità, sul piano politico come finanziario. Nessuno investe volentieri in un paese in cui la sostenibilità finanziaria, dunque la sua partecipazione all'area dell'euro, e in generale alla UE, è continuamente rimessa in discussione. L'intero processo virtuoso che abbiamo delineato ha una condizione molto precisa: l'impiego efficiente dei fondi di NG-EU.

6. Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

L'UE renderà disponibili al nostro paese nei prossimi mesi, attraverso Next Generation EU, fino a 209 miliardi di euro, dei quali 81 in forma di sovvenzioni a carico del bilancio dell'Unione e il rimanente in forma di prestiti rimborsabili in trent'anni a partire dal 2027. Il Piano nazionale per l'utilizzo di queste risorse (PNRR) dovrà essere compiutamente

definito entro aprile 2021. Gli impegni di spesa, con le riforme collegate – incluso l'utilizzo dei prestiti – devono essere definiti per il 70 per cento nel 2021-22 e per la parte rimanente inderogabilmente entro il 2023; le risorse devono essere spese entro il 2026. Un acconto fino al 10 per cento del totale potrà essere versato all'Italia l'anno prossimo, una volta approvato il Piano nazionale.

Si tratta già nei soli numeri di una opportunità colossale, ma anche di un impegno amministrativo e gestionale senza precedenti. Il PNRR di ogni paese dovrà indicare le riforme e i progetti di investimento che si vuole intraprendere, in particolare:

- i. il contributo del Piano nazionale agli obiettivi di ripresa e resilienza di Next Generation-EU e alla realizzazione delle priorità del Semestre europeo, nonché la complessiva coerenza del Piano e delle sue parti;
- ii. le singole riforme e gli investimenti previsti, organizzati in gruppi di riforme e progetti di spesa ('componenti');
- iii. le procedure di attuazione del Piano e la complementarità con altri programmi europei;
- iv. l'impatto atteso del Piano sull'economia e la società.

Per ogni componente, il PNRR dovrà esplicitare la capacità di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della RRF, i relativi "milestone" (ad esempio, la legislazione adottata, l'avanzamento degli investimenti, l'operatività di sistemi di tecnologia informatica) e i target quantitativi. I paesi sono incoraggiati a presentare le singole componenti separatamente.

Gli impegni assunti dai paesi verranno verificati dalla Commissione e dal Consiglio Ecofin, nell'ambito delle procedure di coordinamento delle politiche economiche nazionali del Semestre europeo. Pertanto, inevitabilmente, il PNRR nazionale dovrà offrire nel medio termine una prospettiva di stabilizzazione e riduzione del debito pubblico (in rapporto al PIL). In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi, una speciale procedura di 'freno' all'esecuzione dei Piani nazionali può portare la questione davanti al Consiglio europeo, sospendendo l'erogazione dei fondi.

Sullo stato dei lavori per la preparazione del PNRR italiano persiste fittissima nebbia. Il 15 settembre scorso il Governo ha inviato in Parlamento uno spesso documento di una settantina di pagine contenente le proposte di linee guida per la definizione del PNRR e ha affidato a Vincenzo Amendola, ministro per gli Affari Europei, il compito di avviare un'interlocuzione con la Commissione europea per la definizione di riforme e interventi. Il tavolo del ministro si è subito affollato di lunghi elenchi di progetti, mentre per quanto si sa manca una seria discussione delle riforme.

Per l'identificazione di queste riforme, nella Guida pubblicata dalla Commissione europea nello scorso settembre³ si fa riferimento alle Raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo nel 2019 e nel 2020. Le criticità evidenziate nelle Raccomandazioni all'Italia non sono nuove e sono ben descritte nel documento governativo: dall'efficienza della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario, al sistema educativo; dal mercato del lavoro, che occorre aprire alle donne e ai giovani, alla qualità delle infrastrutture; dalla digitalizzazione, ai servizi pubblici locali. Si tratta di obiettivi largamente condivisi e inclusi da anni nei Programmi Nazionali di Riforma, i quali però sono rimasti sulla carta.

Le linee-guida del Governo non indicano quali interventi potrebbero finalmente avviare quei problemi a soluzione, anzi in molti casi allargano troppo il campo, visibilmente per evitare conflitti politici. Dire che si intende avviare un programma strategico di rafforzamento delle competenze e della capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione, che il reclutamento sarà realizzato con procedure innovative e completamente digitali, che lo sviluppo della capacità amministrativa sarà condotto attraverso interventi radicali, e che tutto questo sarà realizzato attraverso "piani triennali per l'efficienza concreta delle pubbliche amministrazioni" (citiamo dal documento del governo a p. 28)

³ Commission Staff Working Document, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part 1, SWD(2020) 205 final, 17 settembre 2020.

proietta gli interventi in un futuro non solo indefinito, ma velleitario. Lo stesso vale per il fisco (“una riforma finalizzata a realizzare un fisco equo, semplice e trasparente ...che riduca la pressione fiscale sui ceti medi e le famiglie con figli e acceleri la transizione ... verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale”; p. 31), la giustizia (la riduzione della durata dei processi, la revisione del Codice civile e anche, perché no, la riforma del diritto societario; p.34), il lavoro (incentivi fiscali per il welfare aziendale, la promozione della contrattazione decentrata in un sistema multi livello – formula in codice per dire che il contratto nazionale non si tocca – salvaguardando allo stesso tempo il reddito ... e la stabilità occupazionale; p. 35).

Quanto al merito degli interventi, il governo sta ipotizzando di affidare la formulazione dei progetti alle grandi aziende partecipate. Queste hanno certamente capacità di progettazione e d’investimento e potrebbero anche, in taluni casi, giocare un ruolo diretto importante (l’idrogeno, le reti intelligenti, il 5G). Tuttavia, non può che appartenere al governo la scelta delle grandi infrastrutture sulle quali puntare o il modello di sistema sanitario sul quale investire per correggere le debolezze fatte emergere dalla crisi pandemica. Mentre la ripresa degli investimenti per la ripresa della produttività e la trasformazione verde e digitale dell’economia richiede un ampio coinvolgimento delle aziende private. Per fare tutto questo, occorrerà vincere forti resistenze politiche – inclusa l’endemica opposizione di ampi segmenti dell’opinione pubblica alle opere sul territorio, un fattore che porta su di sé enormi responsabilità per il degrado del nostro sistema infrastrutturale.

In sostanza, la discussione politica sulle riforme non è mai incominciata; se incominciasse, dovrebbe partire da una dichiarazione d’intenti in Parlamento da parte del Presidente del Consiglio, sulla base di un documento approvato dal Consiglio dei ministri. Da tale dichiarazione devono emergere le scelte di fondo per quella trasformazione dell’economia italiana che l’Europa reclama per rendere disponibili i fondi del piano NG-EU.

Scelte chiare sono anche richieste per il sistema di governo del PNRR. Occorre distinguere il livello politico, nel quale Governo e Parlamento formulano le scelte di fondo sulle riforme e le priorità di intervento – le “componenti” – e sull’assegnazione a ciascuna componente delle risorse, dal livello tecnico-gestionale, a livello centrale e a livello periferico, nel quale tali scelte vengono attuate. In un suo Rapporto pubblicato pochi giorni fa, Assonime ha proposto di non costruire strutture straordinarie, ma di cercare di utilizzare al meglio le strutture amministrative esistenti – in primo luogo identificando in ogni amministrazione un responsabile per l’attuazione dei progetti del PNRR. Figura che deve essere di alto livello, a diretto riporto al capo dell’amministrazione e nello stesso tempo parte di una rete di amministrazioni innervata in un forte segretariato tecnico da istituire a Palazzo Chigi – secondo la proposta, guidato da un nuovo Ministro per il PNRR che istruisca i lavori del Consiglio dei ministri sul tema e poi curi l’esecuzione delle decisioni.

In questo contesto, il rapporto con le regioni e le autonomie locali assume grande rilevanza. Queste ultime andranno coinvolte sia nella fase dell’identificazione politica delle priorità e degli interventi, sia nella fase tecnica della selezione dei progetti. In tale seconda fase, i relativi progetti dovranno passare il filtro del segretariato tecnico per accertare che rispondano ai requisiti fissati dall’Europa.

Un’ultima raccomandazione riguarda la scansione temporale degli interventi, che deve essere disegnata in modo da accelerare l’impatto sulla domanda aggregata. Occorre, a tal fine, avviare per primi gli interventi di manutenzione, sul sistema infrastrutturale e sul patrimonio edilizio, scolastico e privato, promovendo la messa a norma ai fini della sicurezza e dell’efficienza energetica. Intanto, si possono sbloccare i progetti più vicini alla fase cantierabile e si può avviare la necessaria revisione della lunga lista del libro dei sogni che viene riproposta a ogni occasione dai vari ministeri. Infine, con più tempo si possono valutare nuovi indirizzi e progetti strategici.

La sfida che dobbiamo vincere per poter utilizzare con successo le risorse del NG-EU è molto impegnativa. Non riusciremo a vincerla se le scelte politiche verranno rinviate o nascoste sotto il tappeto. Il vero rischio da evitare è che le divisioni politiche ci spingano ad elaborare progetti ‘soft’ che non incidono sulle debolezze dell’economia italiana: parchi

dei divertimenti e giardini per gli anziani invece che incisive riforme per aprire il mercato del lavoro a giovani e donne, combattere l'esclusione non con sussidi ma con vere opportunità di lavoro, trasformare la PA e l'ambiente per fare impresa in modo da ricreare in Italia le condizioni per l'investimento privato.

7. Una visione per l'Italia

Nelle precedenti pagine è latente un interrogativo: in quale paese gli italiani vogliono vivere e lavorare? È una domanda che richiede in primo luogo una risposta dal Governo, dal Parlamento, dai partiti, ma anche dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dei lavoratori, dai *media* tradizionali e sociali, dall'accademia, dal mondo della cultura. Per parte nostra, la risposta è abbastanza semplice: vorremmo trovarci nel 2026, quando cesserà il flusso di trasferimenti e crediti dalla UE, con un paese che abbia ritrovato la capacità perduta della crescita economica, indispensabile al benessere dei giovani e all'espressione delle loro libere opportunità, e sia dotato di uno stato sociale maggiormente in grado di invertire la crescita della povertà e della disuguaglianza. Inversione necessaria non solo per ragioni di equità, ma anche per ragioni di efficienza, rendendo l'economia più produttiva.

Si tratta in primo luogo di individuare i freni che hanno trattenuto la crescita dell'economia italiana negli ultimi decenni, per rimuoverli con provvedimenti decisi, una scelta selettiva degli investimenti pubblici, compresi quelli cruciali nell'istruzione e nella ricerca, capaci di sostenere la crescita nel lungo periodo e con sostegni alla trasformazione tecnologica delle imprese. Tuttavia, gli investimenti non basteranno in assenza di quelle riforme istituzionali, che qui non ricordiamo perché sono sotto gli occhi di tutti da anni e che da altrettanto tempo anche l'Europa ci indica. Si tratta di riforme a costo economico molto basso o nullo, ma a elevato costo politico, vero o presunto.

Non c'è nessuna illusione ottica: siamo davvero convinti che ci sia una luce in fondo al tunnel. L'iniziativa europea, suscitata da uno spirito di solidarietà, offre al nostro paese un'imperdibile opportunità e una responsabilità altrettanto grande. Tuttavia, riteniamo che non sia possibile raggiungere la luce dopo il lungo buio del 2020 senza una visione generale del paese e un preciso sforzo di analisi a supporto delle politiche necessarie a realizzare tale visione. Senza infine esprimere con trasparenza le finalità e gli strumenti di fronte all'opinione pubblica.