



CGIL



LA POLITICA ECONOMICA DEL FUTURO PROSSIMO

**Nota di Aggiornamento del DEF 2020
Manovra per la Legge di Bilancio 2021-2023
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Area delle Politiche per lo Sviluppo



12 ottobre 2020



La crisi che stiamo attraversando non ha precedenti. Si tratta cioè di una fase nuova che non può essere compresa e valutata ricorrendo a cicli storici precedenti e/o a tradizionali categorie economiche. Le caratteristiche inedite sono sinteticamente le seguenti e si accompagnano a due grandi trasformazioni di sistema.

In primo luogo la natura stessa della crisi, simmetrica, che colpisce offerta e domanda, in un paese che aveva comunque anche nella fase pre-Covid un calo consistente sul versante della domanda, tuttora fortemente dominata dall'incertezza e dal cambiamento degli stili di vita e dei modelli di consumo che stanno devastando importanti filiere. In secondo luogo l'incertezza rispetto al termine della pandemia in Italia e nel mondo rischia di indebolire ulteriormente o di distruggere definitivamente intere filiere produttive e posti di lavoro oltre che prolungare la necessità di interventi straordinari di sostegno al sistema sanitario, economico e al lavoro.

Il quadro di sistema è caratterizzato da due trasversalità che stanno trasformando i processi economici vale a dire il salto tecnologico imposto dalla digitalizzazione e la crisi climatica. In particolare, la decarbonizzazione dell'economia rappresenta per gli effetti sul versante energetico, produttivo e sulla stessa morfologia economica (da lineare e circolare) un passaggio che di per sé ha bisogno di supporti e sostegni per essere affrontato per la profondità e i cambiamenti che impone.

Infine, l'ultimo elemento di contesto è relativo alla situazione antecedente a Covid-19: vale a dire l'aumento dei divari economici, sociali e territoriali con una polarizzazione delle ricchezze e impoverimento salariale, legato alla lunga stagnazione, alla riduzione di investimenti pubblici e alle politiche di austerità. Infine il quadro geopolitico in una fase molto fluida e complessa nella definizione degli scenari da qui a dieci anni ma che da tempo determina riposizionamenti e riassetti che influiscono e influiranno anche nella situazione economica del nostro paese.

L'elemento di novità positiva in questo quadro è caratterizzato dalle politiche monetarie e fiscali europee. La sospensione del Patto di Stabilità (che vorremmo preludesse ad un suo superamento) e le risorse straordinarie inserite nel Next Generation EU (sostenute oltre che da contributi dei singoli Stati membri da imposizione tributaria propria e bond), la scelta green e digit come elementi preponderanti del Dispositivo per la ripresa e resilienza, gli interventi sul versante del sostegno al lavoro, rappresentano il tentativo di indicare un quadro comune, europeo, di uscita dalla crisi finalizzato sia a sostenere le politiche nazionali di investimento ma soprattutto ad individuare a ridefinire un modello economico e sociale diverso.

Le politiche e gli interventi economici che nel nostro paese dovranno essere costruiti e introdotti nei prossimi giorni e settimane si dovranno quindi inevitabilmente affrontare e tenere insieme questo quadro. La NADEF oltre a illustrare i principali interventi messi in campo nel 2020, prefigura gli interventi per il triennio successivo ed è inevitabilmente molto "condizionata" dal quadro europeo, a partire sia dalla prospettiva degli investimenti, dalla loro concreta esigibilità temporale oltre che dal percorso di rientro all'interno dei parametri del Patto di stabilità (sospeso per tutto il 2021 ma non superato) che dalla scelta delle riforme da mettere in campo sulla scorta delle Raccomandazioni paese della UE. La Nota di aggiornamento inoltre incorpora non solo il livello di incertezza rispetto agli esiti della pandemia ma anche rispetto ad alcuni aspetti non secondari legati alla regolazione definitiva di NGEU.

La Legge di Bilancio – che si muoverà nel quadro economico definito nella NADEF, dovrà essere strumento per proseguire risposte all'emergenza, sostenere e creare il lavoro pubblico e privato e nello stesso tempo mettere le basi per gli interventi di NGEU. Proprio per la lunghezza dei tempi di





accesso al Fondo europeo di ripresa e resilienza, abbiamo sempre ritenuto importante accedere subito alle risorse del Meccanismo europeo di stabilità per mettere in campo fin da subito investimenti di sostegno diretto e indiretto al sistema sanitario.

Mai come adesso, è necessario tenere insieme la visione contingente con il medio periodo, per affrontare “il nuovo normale”, che è denso ad oggi di incertezza ma di cui si intravedono contorni e problemi: come si ricostruiranno o si trasformeranno alcune catene e le filiere produttive e del valore, quali elementi di qualità e di tutela nel lavoro, come si sosterranno le reti pubbliche, fondamentali nella fase acuta della crisi a partire da sanità e istruzione, etc. Domande che hanno bisogno oltre che di risposte politiche anche di risorse continuative e strutturali. Le risorse europee (che non sono perenni) devono essere accompagnate da investimenti nazionali di medio e lungo periodo che consentano di proseguire e di dare stabilità ai processi di sviluppo. La riforma fiscale da questo punto di vista oltre che essere strumento di redistribuzione sul lato lavoro, dovrà necessariamente prevedere e rafforzare tutti quegli strumenti che consentano di recuperare risorse attraverso il contrasto all’evasione (ancora sopra i 100 miliardi annui alla luce dell’ultimo Rapporto sull’economia non osservata allegato alla NADEF) e all’economia sommersa, riordinare e ridurre la pletera di incentivi e sussidi condizionandoli a sviluppo sostenibile e occupazione in particolare giovanile e femminile.

La pandemia, lo abbiamo affermato spesso, ha accelerato processi e messo a nudo fragilità strutturali, ma soprattutto sul versante economico segnato il decadimento e la fine di un pensiero liberista che sull’altare del profitto e del mercato ha sacrificato da un lato il bene comune e le esigenze collettive e dall’altro l’idea dell’economia della cura quale risposta ai bisogni essenziali delle persone, dell’ambiente e del territorio. Ha cambiato le gerarchie di spesa pubblica e le gerarchie economiche privilegiando gli investimenti per affrontare gli effetti economici e sociali della crisi sanitaria.

“Il nuovo normale” è ormai segnato da questo passaggio, come dimostrano anche i riposizionamenti (e i ripensamenti) di importanti istituzioni economiche internazionali e le scelte molto concrete che si sono messe in campo. In questo senso il ruolo dello Stato in economia inteso come nuovo protagonismo di intervento diretto e progettuale per affrontare la complessità dei fattori di crisi e delle spinte di trasformazione, è uno dei pilastri del cambiamento del modello di sviluppo assieme ad una rinnovata visione della democrazia economica. “Il nuovo normale”, il nuovo modello di sviluppo si caratterizza per uno sguardo “etico” alla dimensione economica sia di crisi che di prospettiva. È la rivoluzione delle priorità che abbiamo sottolineato nei mesi scorsi: prima i bisogni delle persone, prima la salute, prima la qualità del lavoro, etc. È un approccio coraggioso e radicale alla democrazia economica che deve concretamente trovare a partire dai provvedimenti che si stanno predisponendo risposte e basi di sviluppo.





I PROVVEDIMENTI IN CALENDARIO ISTITUZIONALE E I PROGRAMMI EUROPEI

Premessa : un autunno bisestile

L'autunno 2020 si apre con un fitto calendario di appuntamenti istituzionali. Quest'anno alla consueta Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) e successivo Disegno di legge di Bilancio si sovrappone l'elaborazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR, in inglese *Recovery Plan*) con cui l'Italia potrà accedere alle ingenti risorse che l'Unione europea impegna per rispondere all'emergenza pandemica e affrontare le sfide del futuro. Lo scorso 9 settembre il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha approvato le [Linee Guida](#) per la definizione del PNRR, in cui sono delineate le sfide, le missioni, i progetti, le iniziative di riforma e le politiche di supporto. Le Linee guida sono state trasmesse alle Camere il 15 settembre.

All'indomani del [Consiglio dei Ministri del 6 ottobre](#), il Governo ha approvato la NADEF 2020 ([trasmesso](#) al Parlamento lo stesso giorno [pubblicato](#) sul portale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con gli allegati, il giorno seguente) con le nuove stime macroeconomiche e di finanza pubblica, le indicazioni sulle politiche economiche e lo scenario programmatico, comprensivo della possibile manovra economico-finanziaria in Legge di Bilancio 2021-2023 e degli effetti delle risorse europee da impegnare attraverso il PNRR dal 2021 al 2026.

Intanto anche il Parlamento terminerà le audizioni preliminari sul PNRR, con cui sono stati raccolti le priorità delle parti sociali ([Audizione CGIL](#), 7 settembre alla Camera dei Deputati e 5 ottobre 2020 al Senato della Repubblica), oltre che dei diversi Ministeri. A ottobre c'è anche il consueto giro di audizioni parlamentari sulla NADEF 2020, seguito dal voto a maggioranza assoluta, alla Camera e al Senato, del nuovo percorso di rientro del debito. Contemporaneamente, l'esecutivo sarà impegnato a raccogliere tutte le istanze e a preparare il Documento programmatico di bilancio (DPB, in inglese, *Draft Budgetary Plan*) e il Disegno di legge di Bilancio per il triennio 2021-2023, da inviare in Europa entro il 15 ottobre, a cui seguirà la fase di confronto informale con la Commissione europea. Il Governo è determinato a inviare in Europa il PNRR assieme al DPB e al Ddl Bilancio 2021-23. Quest'ultimo andrà presentato alle Camere entro il 20 ottobre e chiuso con il voto di Camera e Senato entro il 31 dicembre.

È evidente che nella NADEF 2020 il quadro tendenziale e programmatico sarà stravolto rispetto a quanto previsto e programmato nella NADEF 2019 ma anche in buona parte nel Documento di Economia e Finanza ([DEF](#)) di aprile 2020. Allo stesso modo, appare chiaro che la Legge di Bilancio recepirà gli scostamenti realizzati con i decreti già varati a fronte dell'emergenza e, nel contempo, anticiperà alcune misure organiche alle riforme e agli investimenti progettati nel PNRR.

Siamo alle porte di un appuntamento storico per l'Italia e l'Europa. La scelta delle riforme e dei progetti prioritari che si compie oggi, quindi, varrà per i prossimi quattro anni e determinerà il futuro del nostro paese e delle prossime generazioni.





15 settembre 2020	Il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei presenta le Linee Guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)
17 settembre 2020	La Commissione europea pubblica la Strategia annuale per la crescita sostenibile (ASGS) 2021 , che definisce le priorità economiche generali dell'UE per l'anno successivo
30 settembre 2020	Presentazione Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche
6 ottobre 2020	Presentazione Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2020 al Parlamento
15 ottobre 2020	Presentazione alla Commissione Europea del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2020 e presentazione dello Schema di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)
20 ottobre 2020	Presentazione Disegno di legge di Bilancio 2021-23 al Parlamento
30 novembre 2020	Parere della Commissione europea su DPB 2020 (e Ddl Bilancio 2021-23) e <i>Relazione sul meccanismo di allerta</i>
31 dicembre 2020	Approvazione della Legge di Bilancio 2021-23
28 febbraio 2021	La Commissione europea pubblica le Relazioni paese relative agli sviluppi economici e sociali complessivi in ciascun paese dell'UE
10 aprile 2021	Trasmissione del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021 al Parlamento
30 aprile 2021	Invio del DEF 2021 al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, assieme alla presentazione finale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)
31 maggio 2021	La Commissione europea formula le Raccomandazioni specifiche per ciascun paese dell'UE (CSR)
30 giugno 2021	Il Consiglio europeo approva le CSR e valutazione da parte della Commissione europea dei PNRR





IL QUARDO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA

Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020 : **nuovi obiettivi**

Pur tenendo conto del contesto inedito e incerto, la [NADEF 2020](#) riporta il quadro economico congiunturale, l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per i successivi 3 anni, l'inevitabile aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF 2020 – incluse le eventuali modifiche e integrazioni conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al Piano Nazionale di Riforme – nonché i principali ambiti di intervento della *manovra* per il triennio successivo (ed eventuali disegni di legge collegati) computando anche le potenziali risorse per i progetti e gli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza richiesto dall'Europa per accedere ai programmi del Next Generation EU.

Con la pubblicazione della NADEF vengono divulgati anche quattro allegati:

- Le relazioni sulle spese di investimento e sulle relative leggi pluriennali.
- Il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali.
- Il rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.
- La relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

Quest'anno è stata altresì presentata un'ulteriore Relazione al Parlamento (la quarta nel 2020), che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale (MTO, acronimo inglese di Obiettivo a medio termine), come previsto dal Patto di Stabilità e crescita (PSC).

Congiuntura economica : **tanta incertezza e poco rimbalzo**

L'epidemia Covid-19 è divenuta la più grave dell'ultimo secolo e ha suscitato la battuta di arresto più profonda dell'economia globale dalla Seconda Guerra Mondiale. In Italia, primo paese europeo ad essere colpito dalla pandemia, si è innescata la peggiore caduta del Prodotto Interno Lordo della storia repubblicana – contando solo la prima metà del 2020 – generando effetti economici, oltre che sociali e sanitari, molto profondi ed eterogenei dal punto di vista territoriale, settoriale, occupazionale, dei redditi, dei generi e delle generazioni.

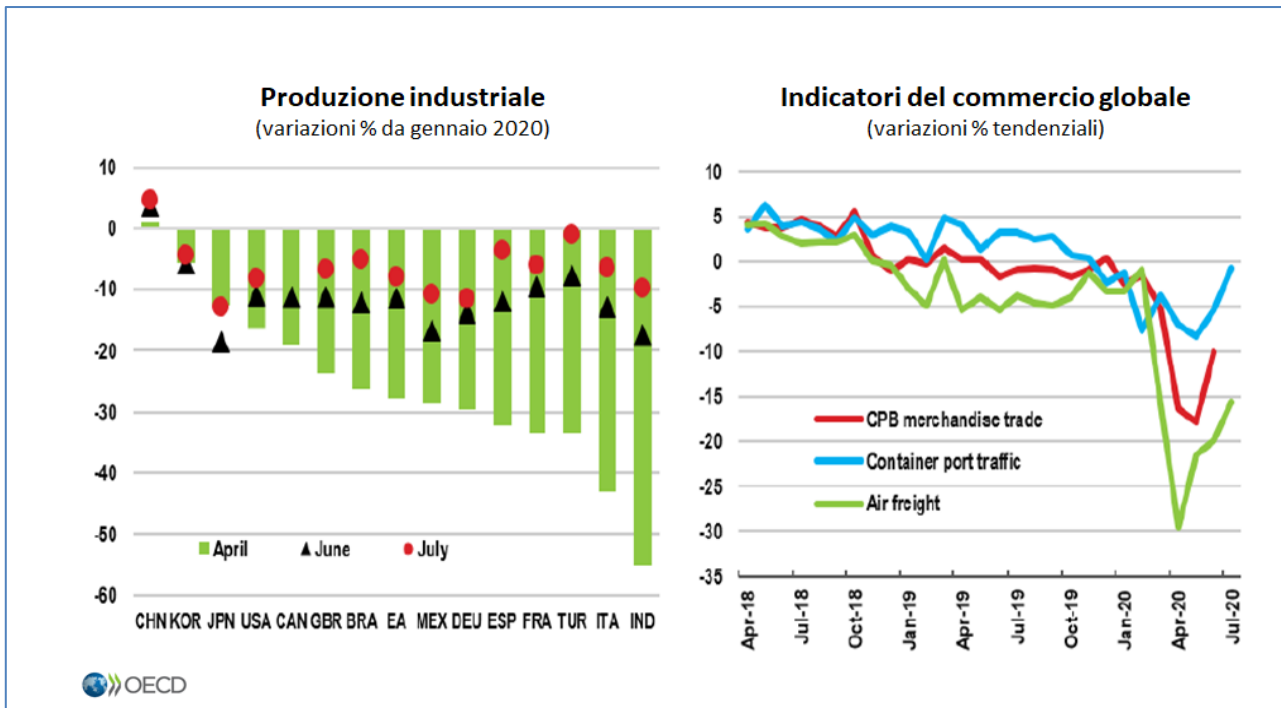
La diffusione del Covid-19 ha cambiato profondamente la vita delle persone e, inevitabilmente, le prospettive macroeconomiche in tutto il mondo. I rischi di una seconda ondata non sono affatto scongiurati, nemmeno nei paesi europei in cui il picco è stato superato, come l'Italia. Resta molto incerta l'intensità della recessione tanto quanto la capacità e la velocità della ripresa. Negli USA e nei paesi emergenti la pandemia dilaga in modo esponenziale.

Pur manifestandosi come una crisi simmetrica, l'impatto economico e occupazionale del Coronavirus si distingue nelle diverse economie per densità e ritmo, anche in ragione dei provvedimenti di distanziamento sociale e delle misure economiche erte in campo. Nel complesso,





nei primi sei mesi di quest'anno, l'attività economica mondiale ha registrato un'imponente flessione. Nel primo trimestre dell'anno il commercio globale ha subito una contrazione congiunturale (-2,7 per cento) e una significativa flessione tendenziale (-11,3 per cento), risentendo del calo della domanda nella maggior parte delle economie, dell'interruzione dei flussi turistici e dei minori scambi connessi con le catene di fornitura globali; nel secondo trimestre 2020, poi, gli scambi internazionali si sono ulteriormente ridimensionati e il commercio mondiale di merci in volume segna una flessione del -12,5 per cento rispetto ai tre mesi precedenti.



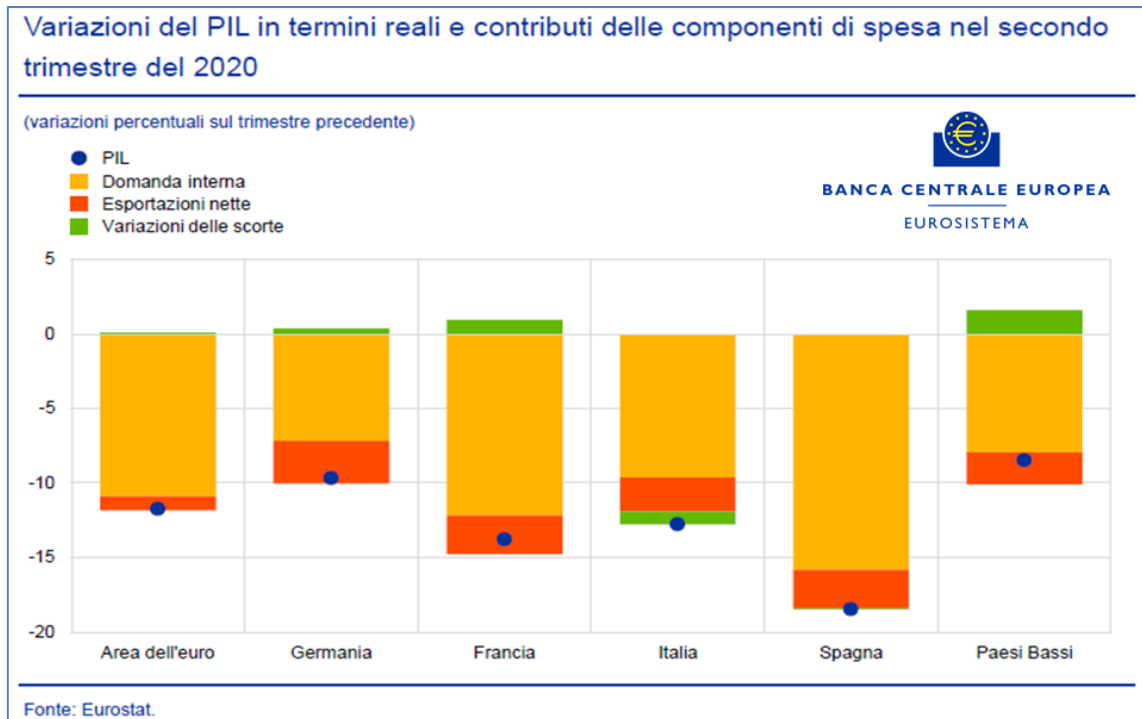
Nelle principali economie il PIL si è progressivamente ridotto già dal primo trimestre dell'anno in corso, ma se in Cina, colpita per prima dall'epidemia, la contrazione sembra essersi arrestata e si conta un forte rimbalzo nel secondo trimestre (+11,5 per cento in termini congiunturali), la recessione è divenuta più ampia negli Stati Uniti e in Europa, con contrazioni del PIL del 12,1 per cento per l'Area euro (con Germania a -10,1 per cento, Francia a -13,8 e in Spagna a -18,5 per cento) e del 9,5 per cento per gli USA nel secondo trimestre rispetto al precedente. La ripresa cinese rischia, peraltro, di anticipare nuovi squilibri macroeconomici, dettati sia dalla corsa all'approvvigionamento delle materie prime, sia dalla ricomposizione delle quote di commercio internazionale dovuta alla ripresa delle esportazioni asiatiche. Dopo il minimo di 19 dollari al barile di metà di aprile, i corsi petroliferi sono parzialmente risaliti (43 dollari al barile a giugno), in funzione dell'accordo raggiunto tra i paesi OPEC e della graduale ripresa della domanda di greggio proprio dalla Cina. Non a caso l'Europa punta a una maggiore indipendenza dalle fonti energetiche estere e a un nuovo sviluppo sostenibile. Negli USA la disoccupazione non è mai stata così alta dal Dopoguerra (14,7 per cento ad aprile, dal 3,5 per cento di febbraio, equivalente a 22 milioni di posti di lavoro in meno) solo parzialmente recuperata nel secondo trimestre 2020 (con un tasso di disoccupazione all'11,1 per cento a giugno), mentre nell'Eurozona – grazie al sistema di protezione





sociale e, in generale, al modello sociale europeo – la disoccupazione è aumentata in misura relativamente contenuta (dal 7,1 per cento di marzo al 7,8 di giugno).

In Italia, agli effetti dello shock economico scaturito dalla pandemia Coronavirus, più dal lato della domanda che dell’offerta, si sono sommate le debolezze storiche e le tendenze pre-pandemiche dei trimestri precedenti, che già indicavano una frenata della domanda aggregata e, in particolare degli investimenti fissi.



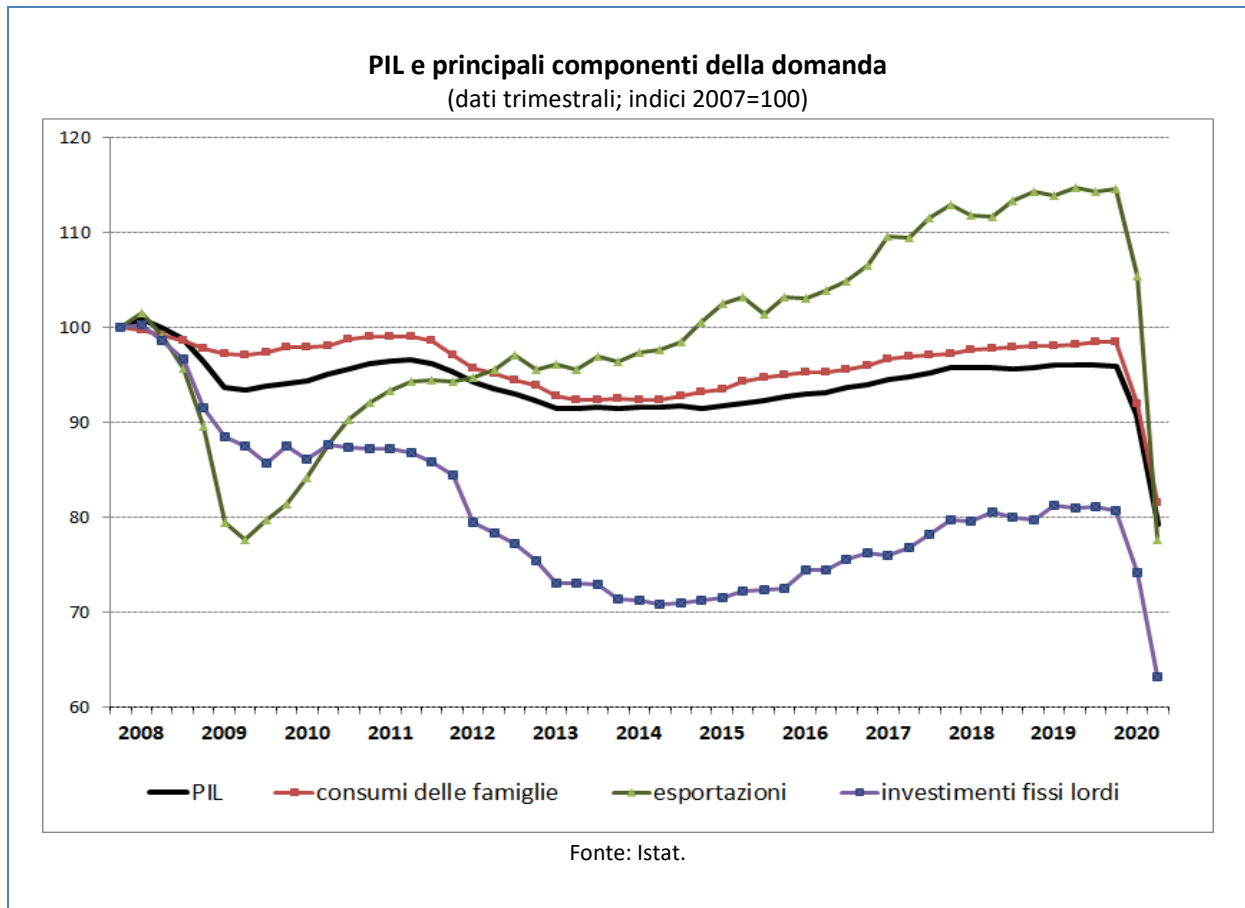
I settori immediatamente colpiti dalla diffusione della pandemia e dalle stesse restrizioni governative – molte delle quali ancora in vigore o in vista di essere reintrodotte – sono stati il turismo e i trasporti, il commercio e la ristorazione, lo sport, lo spettacolo. A questi si sono aggiunti tutti i comparti del manifatturiero e i servizi a essi collegati che hanno subito la contrazione domanda, soprattutto estera, proprio in corrispondenza di un rallentamento già in atto del commercio internazionale (nel 2019 si è toccato il tasso più basso dell’ultimo decennio) e della crescita globale (indebolita nel corso degli ultimi due anni), anche per effetto dell’acuirsi delle tensioni geopolitiche e commerciali – mai interrotte – che hanno aumentato l’incertezza a livello globale: i conflitti commerciali tra Stati Uniti e Cina; il difficile processo di negoziazione per la Brexit; le recenti complicazioni nelle relazioni diplomatiche dell’Unione europea con la Russia e la Turchia.

A queste tensioni si affiancano i rischi di un deterioramento ulteriore del quadro internazionale legati all’evoluzione della pandemia e correlati alla possibile recrudescenza dei contagi in autunno e alla rapidità con cui verrà resa disponibile un vaccino o una “soluzione medica permanente” su scala globale.





Anche in Italia non si poteva che prevedere una fortissima caduta del PIL nel secondo trimestre 2020 (-13,0 per cento dopo -5,5 nel primo trimestre), ma a renderla davvero preoccupante, oltre alla ovvia flessione dei consumi (-11,3 quelli privati e -0,9 pubblici), è la riduzione degli investimenti fissi (-14,9 per cento, dopo già il -8,1 del primo trimestre), la componente della domanda aggregata già più lontana dal recupero dei livelli del 2007.



Le esportazioni hanno registrato un crollo del 26,4 per cento e le importazioni del 20,5 per cento. Difficile immaginare un rimbalzo nel terzo trimestre che riesca a rimontare la variazione negativa del prodotto e fare i conti con la cosiddetta variazione “acquisita” di -14,7 punti. La variazione congiunturale negativa del PIL nazionale è la sintesi del contributo di -9,5 punti della domanda interna (al netto delle scorte) e di -2,4 punti della domanda estera netta. La branca di attività economica più colpita è l’industria che patisce una riduzione di oltre un quinto del valore aggiunto. La mancanza di investimenti e di aspettative positive ha generato una riduzione strutturale della capacità produttiva con dati pesantissimi. L’indice di produzione industriale ad aprile ha segnato una contrazione mai osservata (28,4 per cento a marzo, in cui già si rilevava una variazione di -20,5 punti percentuali).

La caduta prevista dal DEF di aprile scorso era inferiore (-10,5 per cento). Tuttavia, gli indicatori congiunturali di giugno, luglio e agosto (produzione industriale e delle costruzioni, vendite al dettaglio, spesa delle famiglie e consumi elettrici, export, immatricolazioni di autoveicoli, ecc.) mostrano un lieve miglioramento dopo il crollo di marzo e aprile, che potrebbe indurre un





rimbalzo più consistente del previsto nel terzo trimestre dell'anno (nel DEF era +9,6 per cento e la NADEF stima +13,4), senza però lasciar presagire un ripresa verticale e, soprattutto, senza scongiurare tempi più lunghi per il recupero dei livelli del 2019 (già 4 punti sotto il livello 2007).

QUADRO CONGIUNTURALE DELL'ECONOMIA ITALIANA

(variazioni percentuali)

	gen	feb	mar	I trim	apr	mag	giu	II trim	lug	ago	set
Produzione Costruzioni	7,7	-2,7	-35,9	-7,1	-53,1	171,3	13,8	-23,4	3,5		
Produzione Industria	3,3	-1,3	-27,9	-8,8	-20,1	41,5	8,2	-16,9	7,4		
Esportazioni	1,2	1,0	-16,5		-34,7	35,2	14,4		5,7		
<i>Esportazioni intra-UE</i>	-0,9	1,8	-14,7		-32,5	33,9	13,3		3,9		
<i>Esportazioni extra-UE</i>	3,2	0,1	-17,9		-37,0	36,8	15,8		7,3	-0,3	
Importazioni	1,1	-4,2	-16,6		-18,1	6,1	16,1		4,8		
<i>Importazioni intra-UE</i>	-2,4	-1,5	-16,7		-22,5	12,6	14,0		5,9		
<i>Importazioni extra-UE</i>	6,2	-7,6	-16,1		-11,9	-1,4	19,0		3,2	5,1	
Fatturato Industria	5,1	-1,9	-25,2	-6,9	-29,5	42,3	13,6	-23,0	8,1		
<i>nazionale</i>	4,6	-2,1	-27,6	-8,1	-28,3	46,4	13,4	-22,0	9,0		
<i>estero</i>	6,2	-1,5	-21,0	-4,5	-31,5	35,6	14,1	-24,6	6,5		
Ordinativi Industria	0,7	-4,2	-25,6	-9,8	-31,2	43,7	23,7	-22,6	3,7		
<i>nazionale</i>	-4,1	-4,5	-29,3	-12,5	-33,4	58,6	26,6	-21,5	1,3		
<i>estero</i>	8,5	-3,7	-20,2	-5,9	-28,6	26,4	19,6	-24,1	7,4		
Fatturato Servizi				-5,9				-21,0			
Vendite a dettaglio	0,2	0,9	-21,1	-6,1	-10,9	24,1	12,5	-8,0	-6,0	8,2	
IPCA	-1,8	-0,5	2,2		0,5	-0,3	0,0		-0,7	-1,3	1,0
NIC (compreso tabacchi)	0,1	-0,1	0,1		0,1	-0,2	0,1		-0,2	0,3	-0,6
FOI		-0,1	0,1		-0,1	-0,2	0,1		-0,1	0,2	
Occupati (FDL)	-0,1	0,1	-0,6	-0,4	-1,5	-0,2	-0,1	-2,0	0,4	0,4	
Unità di Lavoro (ULA - CN)				-6,9				-11,8			
Ore lavorate				-7,7				-13,1			
Tasso di disoccupazione	9,5	9,3	8,5	9,2	7,4	8,7	9,4	8,3	9,8	9,7	
Tasso di occupazione	58,9	59,0	58,6	58,8	57,7	57,7	57,6	57,6	57,8	58,1	
Tasso di inattività	34,8	34,8	35,8	35,3	37,6	36,7	36,2	37,6	35,7	35,5	
Retribuzioni di fatto (x ULA)				0,1				1,3			
Retribuzioni contrattuali	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1			

Fonte: Istat.





A partire da maggio l'andamento mensile della produzione, delle esportazioni e dei consumi suggerisce una graduale ripresa dell'economia, ma il ritmo di variazione dei diversi indici risulta troppo modesto per scongiurare una media annua negativa.

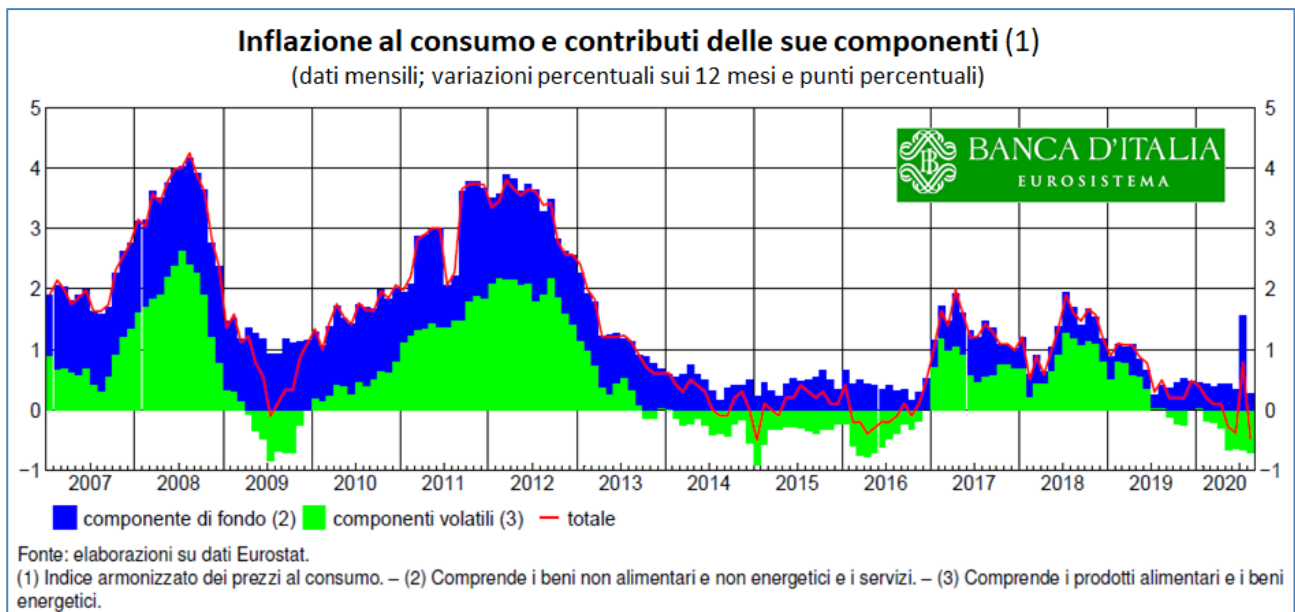
Ancor più allarmanti risultano i dati di contabilità nazionale Istat sull'occupazione, che indicano una perdita congiunturale di quasi 2 milioni e 700 mila unità di lavoro nel secondo trimestre 2020 (e oltre 4 milioni e 100 mila rispetto al secondo trimestre dell'anno precedente). Una perdita di posti di lavoro e di *input* per la crescita potenziale del nostro sistema economico. La caduta delle ore lavorate dell'Industria e dei servizi nel secondo trimestre di quest'anno rispetto all'ultimo del 2019 mostra una flessione superiore a quella del valore aggiunto (-26,5 per cento contro -20,4 per cento).

Leggendo l'impatto congiunturale della pandemia sul mercato del lavoro italiano, attraverso la comparazione tra i dati di febbraio e di giugno 2020, considerando così anche gli effetti del *lockdown* prima della ripresa delle attività in tutti i settori, si contano 557 mila occupati in meno, soprattutto donne, giovani e precari. Anche secondo i dati più recenti dell'indagine Istat sulle forze di lavoro, in cui si registra una variazione positiva del numero di occupati a luglio e ad agosto (0,4 per cento per entrambi i mesi), restano 425 mila gli occupati in meno rispetto allo stesso periodo del 2019. Solo ad agosto, a questi si affiancano 28 nuovi disoccupati e ben 306 mila inattivi.

Di sicuro, le perdite di posizioni lavorative sono state più contenute grazie al blocco dei licenziamenti e all'estensione degli ammortizzatori sociali. Come esposto anche dalla stessa BCE, senza tali interventi – fortemente sollecitati dai sindacati confederali – che hanno contribuito ad attenuare gli effetti negativi del Coronavirus sui redditi e sull'occupazione, l'Italia avrebbe registrato a maggio 2020 un tasso di disoccupazione vicino al 25%. Eppure, il vuoto di input di lavoro resta enorme e il mercato del lavoro è ancora più fragile e diseguale.

Il rallentamento della dinamica dei prezzi al consumo dei primi mesi del 2020 si è trasformato in deflazione, nonostante le nuove politiche monetarie espansive della BCE. Ad agosto il tasso di variazione annuo dell'indice nazionale per l'intera collettività (NIC) è sceso a -0,5 per cento (dopo -0,4 a luglio e -0,2 a maggio e giugno), soprattutto a causa della caduta dei prezzi dei beni energetici e delle materie prime – anche come effetto della marcata contrazione delle quotazioni del petrolio sui mercati internazionali, cui si è aggiunto l'ampliarsi dei ribassi relativi ai servizi di trasporto – sebbene anche l'inflazione di fondo (calcolata escludendo energia, alimentari e tabacchi) sia rimasta attorno allo zero-virgola e ad agosto ha raggiunto il valore più basso da ottobre 2016 (0,1 per cento), delineando una variazione dei prezzi acquisita per il 2020 pari a zero. Concorre alla deflazione l'apprezzamento dell'Euro e il conseguente aumento del tasso di cambio. Certamente, bassa inflazione e deflazione rappresentano il riflesso della recessione e, più in particolare, della diminuzione della domanda e del blocco delle attività produttive. Un rischio, oltre che per le aspettative degli attori economici e le attese dei mercati finanziari, anche per la tenuta dei conti pubblici, la cui sostenibilità, come noto, viene misurata in rapporto alla crescita del PIL nominale.





A ben guardare, però, il rallentamento dell’inflazione appare un fenomeno progressivo, che proviene dalla Grande crisi del 2008 e dai vuoti di domanda mai ricostituiti. D’altra parte, anche prima dell’emergenza pandemica si stava già delineando una nuova questione salariale, che culmina con oltre 10 milioni di lavoratori e lavoratrici del settore privato che attendono il rinnovo dei CCNL, a cui aggiungere i 3,2 milioni del pubblico che ancora aspettano la soluzione della tornata 2019-2021.

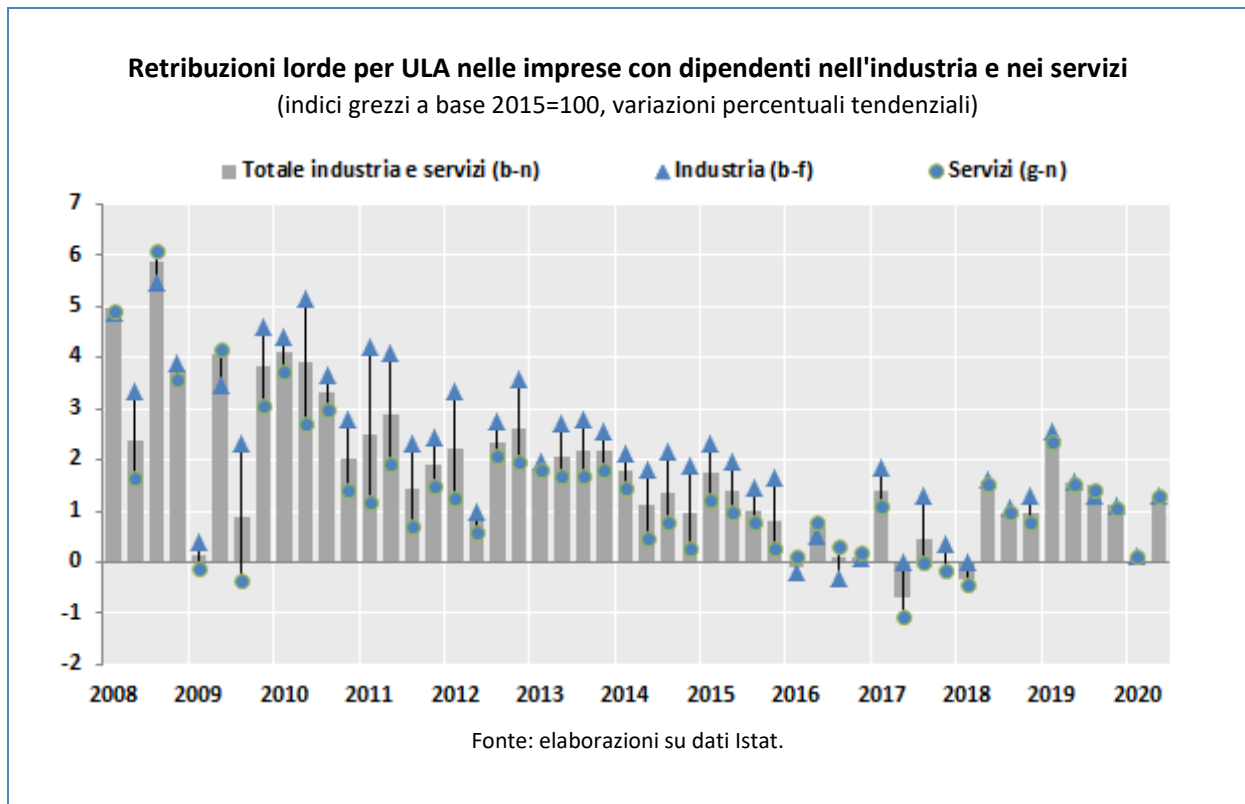
Nei primi anni Duemila la crescita del valore aggiunto e del PIL era molto più sostenuta rispetto agli anni recenti; il tasso di disoccupazione sotto il 6%; i salari contrattuali poco sopra l’inflazione – che tra il 2001 e il 2008 ha registrato mediamente la stessa variazione sia come indice generale che come IPCA al netto degli energetici importati – e i salari di fatto (tra CCNL e secondo livello) hanno anche superato la produttività. Di conseguenza, la quota del reddito nazionale che va al lavoro aumenta di 0,8 punti l’anno per effetto della modesta crescita del PIL in termini reali, l’ampio ventaglio di differenze tra lavoratori, generi e generazioni, nonché la bassa produttività “di sistema”. Deflatore del PIL e inflazione sono sostanzialmente allineati evitando perdita di competitività dal lato dei prezzi alle importazioni e valore delle esportazioni.

Negli anni della Grande crisi, che in Italia vanno dal 2008 al 2014, segnando ben due recessioni, porteranno dapprima a una brusca caduta dell’export – poi più che ripresa grazie ad austerità e svalutazione competitiva del lavoro – e a una ben più imponente flessione degli investimenti, mai recuperata. Aumentando disoccupazione e dequalificando il lavoro, nonostante la produttività stagnante, si è generata una caduta della quota del lavoro sul PIL e il vantaggio nelle cosiddette ragioni di scambio nelle esportazioni. Tuttavia, attraverso i rinnovi dei CCNL siamo riusciti a difendere il potere d’acquisto delle retribuzioni.

Nella fase di tenue ripresa dell’economia (2015-2019), il PIL reale è tornato a crescere come nei primi anni Duemila. Sebbene gli investimenti siano tornati a crescere, la loro qualità e la conseguente produttività è rimasta insufficiente, a fronte di un aumento dell’occupazione – prevalentemente precaria o sottoutilizzata – e della crescita moderata dei salari reali (non rilevata nelle retribuzioni contrattuali), in presenza di un’inflazione molto bassa e in un mercato del lavoro



diviso e diseguale. La quota del lavoro è tornata a crescere quel tanto che bastava a recuperare la discesa del periodo precedente. Anche in questo periodo mediamente l'Indice generale della variazione dei prezzi è rimasto allineato a quello al netto degli energetici importati.



A causa dell'emergenza pandemica il nostro paese è in deflazione e conta una perdita di posti di lavoro in proporzione maggiore alla caduta del PIL. Ciò comporta una crescita "statistica" della produttività. Almeno nel 2020, inoltre, l'IPCA al netto degli energetici importati resterà positivo per poi allinearsi all'inflazione generale. Anche qui, per gli effetti statistici di composizione della struttura dell'occupazione legati all'ingente utilizzo della CIG da parte delle imprese, le retribuzioni lorde unitarie, dopo una crescita sostanzialmente stabile nel primo trimestre, hanno registrato un aumento appena più significativo nel secondo trimestre, anche se molto differenziata. Nei prossimi anni, auspicando una ripresa dell'occupazione e della produttività, va evitata un'ulteriore caduta della quota del lavoro e la spinta salariale sarà fondamentale per pungolare il sistema economico-produttivo ad incrementare e moltiplicare gli investimenti.

Problemi strutturali e sfide per il futuro : nuova crisi, vecchie debolezze ma anche potenzialità

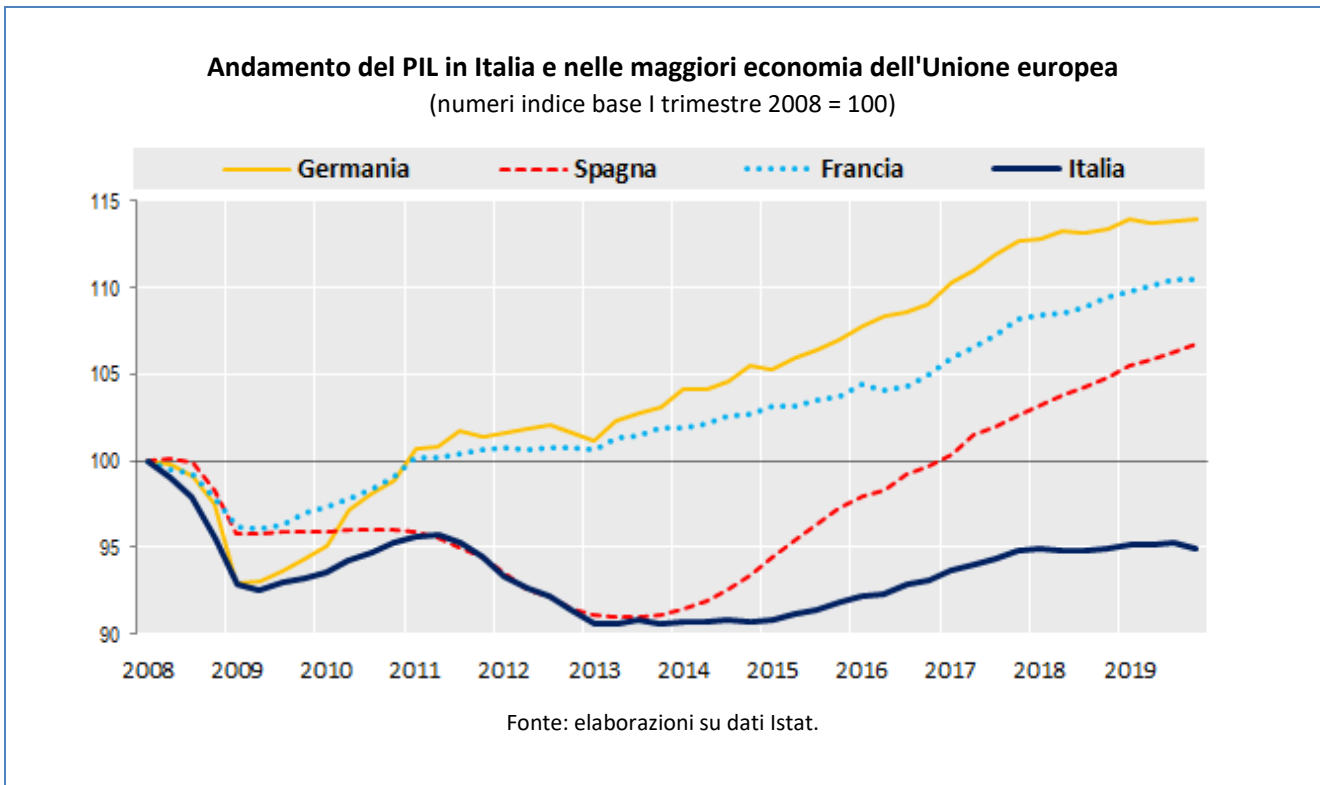
In Italia, il Covid-19 ha determinato un impatto negativo a livello economico e sociale che non ha precedenti dal Secondo dopoguerra, evidenziando ancora una volta la debolezza sistemica, strutturale che il nostro paese vive da tempo. Il declino di lungo periodo della nostra economia si acutizza negli anni Novanta, con le politiche di consolidamento fiscale e di moderazione salariale e peggiora con le politiche europee di austerità e di svalutazione competitiva adottate dopo la Grande recessione del 2008-09. Bassa crescita e alto debito pubblico sono solo la conseguenza. Sul





debito, peraltro, grava da oltre 30 anni il peso dell'economia sommersa e, in particolare, dell'evasione fiscale e contributiva, che ha accumulato negli anni un vuoto nelle entrate del Bilancio dello Stato, troppe volte mistificato dall'eccesso di spesa pubblica (che in termini pro-capite resta in media europea).

L'emergenza causata dal Covid-19, quindi, ha reso solo più evidente la debolezza endemica del sistema-paese che riflette i vuoti cumulati di domanda interna e la progressiva perdita di qualità dell'offerta, con conseguenze anche sul mercato del lavoro: pochi investimenti, bassa produttività, dinamica salariale stagnante, disuguaglianze distributive del reddito e della ricchezza, divari territoriali, struttura produttiva composta da micro-piccole imprese, scarsa propensione alla ricerca e all'innovazione, forte dipendenza dal credito bancario, specializzazione produttiva in settori a bassa intensità tecnologica, carenze del sistema di istruzione e formazione. Di conseguenza, l'Italia cresce meno degli altri principali paesi industrializzati europei.



La perdita di competitività e, soprattutto, di capacità di generare valore aggiunto, prima e dopo la crisi, va individuata nella progressiva riduzione dell'accumulazione di capitale (soprattutto ICT) e del progresso tecnico, in stretta correlazione con la riduzione della quota di reddito nazionale che va al lavoro, causata da disoccupazione e sottoccupazione (l'esercito di part-time involontari, scoraggiati e inattivi che potrebbero lavorare, *working poor*, lavori precari o addirittura irregolari raddoppia ammonta a oltre 5 milioni e mezzo di persone).

Utilizzando l'approccio della cosiddetta "contabilità della crescita" è possibile di scomporre la dinamica del valore aggiunto (e perciò del PIL) nei contributi derivanti dall'utilizzo del fattore capitale e del fattore lavoro, nonché dalla cosiddetta produttività totale dei fattori (TPF,





nell'acronimo inglese), che riflette la capacità "di sistema" di combinare i due fattori primari. Come ricorda anche l'ISTAT, dal 1995 al 2018, il valore aggiunto del sistema economico produttivo italiano conta una crescita media annua di appena lo 0,7 per cento – molto al di sotto degli altri paesi industrializzati europei – da imputare allo scarso contributo del capitale (mediamente 0,4 punti l'anno) e al poco impiego del fattore lavoro (la cui produttività cresce al pari di quella del capitale, mediamente 0,4 punti percentuali l'anno), mentre la TPF ha fornito un contributo nullo.

L'Italia esce da tre decenni caratterizzati da ampie privatizzazioni che hanno sottratto allo Stato molti settori strategici e da diverse riforme del mercato del lavoro che hanno peggiorato la qualità dell'occupazione e spinto i salari verso il basso. A questi due elementi vanno aggiunte le varie riforme del sistema universitario che hanno emarginato la ricerca. Tutte queste scelte hanno privato il Paese degli strumenti necessari per sostenere una politica di sviluppo di lungo periodo tra cui una chiara e definita politica industriale, la cui assenza è ben rappresentata dalle decine di crisi aziendali sul tavolo del Ministero per lo Sviluppo Economico.

Negli anni Duemila, prima e dopo la Grande recessione, la deregolazione del mercato del lavoro ha ridotto i salari e favorito la competizioni sui costi favorendo la ripresa dell'export negli ultimi dieci anni – unica componente del PIL che nel nostro Paese ha ritrovato e superato il livello del 2007 – ma generando un ben più acuto aumento delle disuguaglianze e un profondo vuoto di domanda, soprattutto di investimenti fissi, ben lontani dal livello pre-crisi, acuendo peraltro i divari esistenti nello stesso sistema di imprese. Gli investimenti pubblici restano sotto del 30% rispetto al livello del 2007. Senza aspettative di aumento della domanda, a partire da quella pubblica, le stesse imprese private non investono, non assumono e non crescono di dimensione.

D'altra parte, nell'ultimo decennio gli investimenti pubblici in impianti, macchinari, armamenti, costruzioni sono stati progressivamente ridimensionati fino a solo il 2,3 per cento del PIL, livello inferiore alla media dell'Eurozona. Anche gli investimenti pubblici in R&S risultano molto al di sotto delle altre principali economie avanzate. Esiste, peraltro, una stretta correlazione tra la polarizzazione delle imprese italiane verso settori a bassa intensità tecnologica e di conoscenza e un minore "disaccoppiamento" tra produzione e generazione di valore aggiunto e consumo energetico. L'efficienza produttiva è coniugabile con quella ambientale, ma richiede una maggiore qualità dei processi, dei prodotti e del lavoro.

Va ricordato che i provvedimenti economici e fiscali non generano tutti la medesima crescita e la "magnitudo" del cosiddetto moltiplicatore fiscale varia in base alla tipologia di misura messa in campo. La più alta moltiplicazione del PIL, fin dal primo anno, è ascrivibile alla creazione diretta di lavoro e agli investimenti pubblici. Gli investimenti rappresentano la chiave di volta per aumentare la domanda e allo stesso tempo qualificare l'offerta produttiva. L'accumulazione rappresenta il presupposto per aumentare la forza lavoro e l'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, incrementando la crescita potenziale e risanando per questa via i conti pubblici.

Lo Stato non può svolgere semplicemente il ruolo di erogatore di garanzie, sussidi e incentivi ma deve tornare a guidare e a essere protagonista, dotarsi di strumenti per ricostruire nuove politiche industriali e filiere produttive indicando le priorità e determinando le necessarie sinergie. Tra il 2015 e il 2019 l'ammontare di risorse previste per misure e incentivi non selettivi a favore delle imprese ammonta a oltre 50 miliardi di euro (di cui 15 miliardi in forma strutturale). La decisione





su come e dove collocare le risorse, con quali finalità, in quali settori non riguarda solo le imprese, riguarda tutti, riguarda il Paese e il suo futuro.

Previsioni economiche : scenari in movimento

Con la NADEF 2020 il Governo si è apprestato a ritoccare al ribasso le stime sul PIL nel 2020 e fissa l'asticella al -9,0 per cento, a fronte di una stima precedente più ottimistica (-8,0 per cento) contenuta nel DEF 2020 di aprile scorso. Pur calcolando un rimbalzo superiore nel terzo trimestre dell'anno in corso, infatti, la stima del quarto trimestre è significativamente più cauta (+0,4 contro il +3,8 del DEF 2020) per effetto dei nuovi contagi in progressione, che rischiano sempre più di materializzare gli scenari macroeconomici più pessimistici. Nello scenario peggiore, solo accennato nella NADEF 2020, una seconda ondata di contagi (e un secondo picco pressoché equivalente al primo) comporterebbe una flessione del PIL anche nel quarto trimestre di quest'anno, la crescita nel 2021 si limiterebbe all'1,8 per cento e la ripresa (+6,5 per cento) sarebbe sostanzialmente rinviata al 2022.

In tutte le previsioni si ipotizza la diffusione del vaccino anti Covid-19 entro il 2021 ma il deterioramento del contesto internazionale ha indotto a ricalibrare negativamente l'incidenza delle variabili esogene (commercio globale, prezzo del petrolio e delle materie prime, tasso di cambio dell'Euro) anche se, contemporaneamente, viene incrementato l'impatto positivo delle misure economiche e sociali messe in campo per fronteggiare l'emergenza.

Si tratta comunque di un numero inferiore a quello calcolato dalle grandi istituzioni internazionali. A luglio la Commissione europea ha invece stimato un calo del PIL dell'11,2 per cento. A giugno il Fondo monetario internazionale ha invece parlato di un ancora più profondo -12,8 per cento.

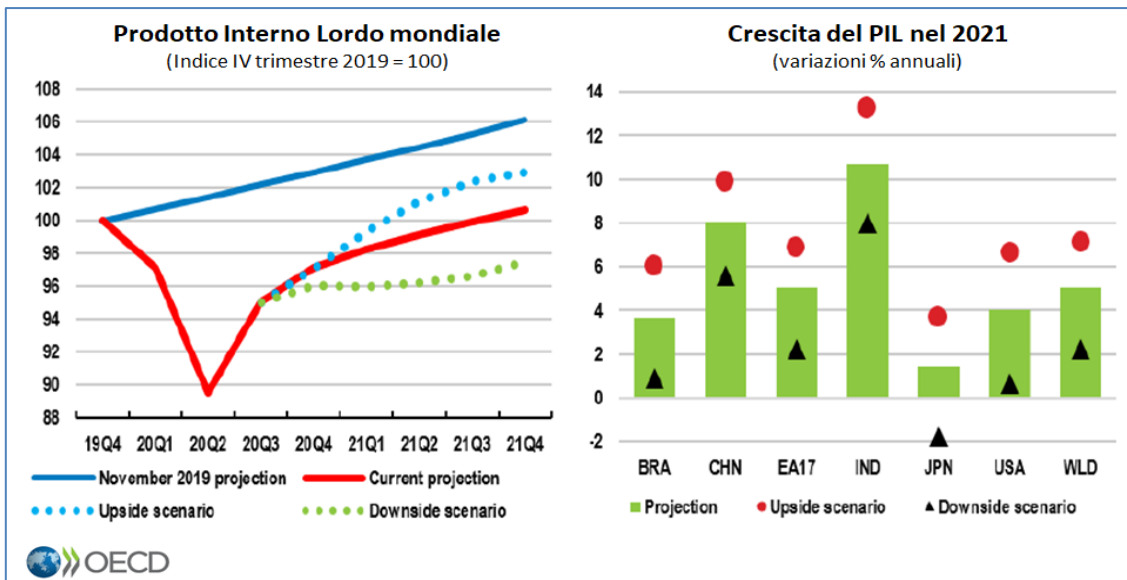
Previsioni per l'Italia del PIL per istituto e data di diffusione

		2020	2021
NADEF 2020 (quadro tendenziale)	<i>6-ott-20</i>	-9,0	+5,1
Prometeia	<i>25-set-20</i>	-9,6	+6,2
OCSE	<i>16-set-20</i>	-10,5	+5,4
UPB	<i>5-ago-20</i>	-10,4	+5,6
Oxford Economics	<i>23-lug-20</i>	-9,3	+5,7
REF	<i>13-lug-20</i>	-9,2	+5,4
Banca d'Italia	<i>10-lug-20</i>	-9,5	+4,8
Commissione europea	<i>7-lug-20</i>	-11,2	+6,1
Prometeia	<i>3-lug-20</i>	-10,1	+5,9
UPB	<i>30-giu-20</i>	-9,0	+6,8
FMI	<i>24-giu-20</i>	-12,8	+6,3
OCSE	<i>10-giu-20</i>	-11,3	+7,7
<i>Per memoria:</i>			
DEF 2020	<i>24-apr-20</i>	-8,0	+4,7
NADEF 2019	<i>30-set-19</i>	+0,6	+1,0





La stima più recente è quella dell'OCSE che incorpora anche gli effetti dei provvedimenti messi in campo dal Governo e ha previsto per l'Italia una contrazione dell'economia del 10,5 per cento (in Francia -9,5; in Germania -5,4; nel Regno Unito -10,1; nell'Area euro -7,9 e negli USA -3,8 per cento).



A livello mondiale l'OCSE ([Employment Outlook 2020](#)) prevede una nuova depressione occupazionale e tempi molto lunghi per la ripresa dei livelli pre-pandemia, anche nello scenario più ottimistico.

Anche in Italia, secondo tutti i modelli di previsione nazionali, l'attività economica tornerebbe a espandersi nella seconda metà dell'anno, pur nell'incertezza dei tempi e dell'intensità, senza recuperare il livello precedente alla crisi pandemica prima di almeno due anni. Esaurendo le misure di sospensione, infatti, l'attività economica è ritornata a crescere ma senza immediata corrispondenza né nella quantità, né nella qualità della domanda nazionale, mutata anche con il cambiamento dei comportamenti dei consumatori a fronte del Coronavirus; come neppure nella domanda estera sottoposta alla diffusione incrementale dell'epidemia, che comporta inevitabili ripercussioni negative sugli scambi con l'estero.

Rispetto al quadro macroeconomico stilato dal Governo nel DEF di aprile scorso, le previsioni più recenti dei principali istituti nazionali (in ordine temporale Prometeia, Banca d'Italia, REF, UPB e SVIMEZ) hanno tutte stimato un impatto del Covid-19 più negativo sul PIL 2020 ma anche una crescita più sostenuta nel 2021. Tuttavia, tali previsioni hanno ripetutamente incorporato anche i provvedimenti economici e finanziari messi in campo dal Governo per fronteggiare l'emergenza.

L'UPB (nella previsione del 5 agosto) ha elaborato le previsioni 2020 e 2021, incorporando anche le più recenti decisioni di scostamento del Bilancio che, unitamente alle misure precedenti, dovrebbero generare 2,5 punti di crescita aggiuntiva, comportando una variazione positiva del 5,6 per cento nel 2021, dopo una contrazione del -10,4 per cento nell'anno in corso. La ripresa "non sarebbe tuttavia sufficiente a riportare i livelli produttivi su valori prossimi a quelli registrati prima dell'inizio della pandemia; il prodotto lordo sarebbe inferiore a quello del 2019 per circa cinque





punti percentuali (anche in termini nominali)”. Il quadro di previsione presentato dall’UPB sottende una ripresa graduale ma definitiva dell’attività economica, quindi esclude l’eventualità di una seconda ondata di contagi che renda necessari nuovi provvedimenti restrittivi alla mobilità. D’altra parte, pur scontando la piena efficacia delle misure espansive di politica monetaria e fiscale, non vengono considerate le misure ulteriori che potranno essere finanziate nel corso dei prossimi mesi nell’ambito delle iniziative adottate a livello comunitario in risposta alla crisi pandemica, a partire dal Next Generation EU.

Dalla portata della ripresa dipende il successo dell’Italia e dell’Europa, sia per scongiurare nuove politiche restrittive che potrebbero riaffacciarsi dinnanzi a finanze pubbliche fuori controllo, sia per il nuovo corso democratico dell’Unione europea, oltre che per la possibilità di costituire una nuova posizione nella scacchiera geo-economica mondiale, basata su una politica convergente dei diversi Stati Membri – sulla domanda europea e non più divergente sulla competizione internazionale – verso la sostenibilità, l’innovazione e un nuovo modello sociale.

Il quadro macroeconomico programmatico : **buone intenzioni, poche ambizioni**

Oltre alle previsioni macroeconomiche dello scenario tendenziale, la Nota di aggiornamento presenta un quadro programmatico, che incorpora anche l’impatto sull’economia dei nuovi provvedimenti che saranno adottati con la prossima Legge di Bilancio per il 2021-2023. I due scenari, che coincidono per l’anno in corso, dunque, si differenziano nel triennio successivo, proprio in relazione alle misure di politica fiscale, alle riforme in programma e ai progetti di investimento che il Governo intende concordare con la Commissione europea attraverso la presentazione dello schema del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell’ambito delle procedure per l’accesso ai fondi stanziati con il programma Next Generation EU (NGEU).

QUADRO MACROECONOMICO STORICO E PROGRAMMATICO

(variazioni percentuali medie annue)

	2001-2008	2009-2014	2015-2019	2020	2021	2022	2023	2020-2023
PIL reale	0,9	-1,3	0,9	-9,0	6,0	3,8	2,5	0,8
PIL nominale	3,5	-0,1	1,8	-8,0	6,8	5,1	3,7	1,9
Investimenti fissi lordi	1,2	-5,1	2,9	-13,0	10,6	8,5	5,9	3,0
Spesa della P.A.	1,4	-0,8	0,0	2,0	1,2	-0,2	-0,4	0,7
Consumi privati	0,6	-1,1	1,2	-8,9	5,5	3,7	2,3	0,7
Importazioni	2,6	-1,3	3,9	-13,8	8,8	6,0	3,8	1,2
Esportazioni	2,4	0,7	3,0	-17,4	9,6	5,7	3,5	0,4
Occupati (Ula)	0,8	-0,9	0,8	-9,5	5,4	3,4	2,2	0,4
Produttività reale (PIL / Ula)	0,1	-0,1	0,2	0,6	0,5	0,4	0,2	0,4
Retribuzione lorda di fatto per dipendente	3,4	1,3	1,2	1,4	2,1	2,4	2,4	2,1
Inflazione (IPCA - Indice generale)	2,5	1,7	0,6	0,0	0,7	1,2	1,2	0,8
IPCA al netto energetici importati	2,5	1,6	0,7	0,4	0,7	1,0	1,1	0,8

Fonte: serie storiche Istat e previsioni programmatiche 2020-2023 MEF (NADEF, 6 ottobre 2020).





Difatti, la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale dovrebbe essere trainata principalmente dagli investimenti, il cui effetto moltiplicativo sulla produzione e sul reddito dovrebbe dare luogo a ulteriori investimenti privati e a nuovi consumi, aumentando anche la competitività e le esportazioni nel medio e lungo periodo.

Confrontando le previsioni programmatiche 2021-2023 elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il Governo con la dinamica dei principali indicatori macroeconomici del periodo 2015-2019 si evince l'obiettivo di riportare la crescita ai ritmi pre-crisi pandemica, scommettendo soprattutto sulla domanda interna, anche se l'inflazione resterebbe ben al di sotto del 2 per cento. Dallo stesso confronto non emerge l'ambizione di recuperare anche l'occupazione perduta nel prossimo triennio, al fine di incrementare la crescita della produttività, pur di pochi decimali.

Misure per l'emergenza e quadro di finanza pubblica : ci vuole più crescita per far tornare i conti

L'emergenza pandemica, con tutta la sua gravità e ampiezza, ha imposto un improvviso cambiamento nell'elaborazione e negli obiettivi delle politiche economiche e sociali, a livello nazionale come sovranazionale. La *governance* europea ha senza dubbio cambiato approccio rispetto alla Grande crisi del 2008, amplificando le già espansive politiche monetarie non convenzionali (con il nuovo programma PEPP, che prevede 1.350 miliardi di acquisti di titoli pubblici fino ad almeno giugno 2021) e, soprattutto, sospendendo il Patto di stabilità e crescita (e di fatto il *Fiscal Compact*), prevedendo nuove regole (basti citare il *Temporary framework*) e attivando una serie di nuovi fondi sovranazionali (basti ricordare la nuova linea di credito della BEI e del MES, il fondo SURE, il *Recovery Fund* e la strategia *Next generation EU*) per far fronte all'emergenza, ma anche in coerenza con la strategia "intelligente, inclusiva e sostenibile" già tracciata nell'Agenda europea 2020, rafforzata dopo la Cop21 e perseguita nei fatti dallo scorso anno (basti citare il *Green Deal* europeo) con il cambio di Parlamento europeo e Commissione europea.

Considerando che il nostro Paese è stato il primo dell'Unione Europea a subire una rapida diffusione del Coronavirus, in sei mesi le risorse impegnate in deficit dal Governo italiano ammontano complessivamente a circa 100 miliardi di euro (pari al 6,1 per cento di indebitamento netto della P.A.) a fronte di stanziamenti di Bilancio per oltre 210 miliardi e oltre 800 miliardi di liquidità garantita come leva finanziaria con l'intento di "evitare che la crisi pandemica, inserendosi su un contesto di scarso dinamismo economico del Paese, nonché di complessi cambiamenti geopolitici a livello mondiale, sia seguita da una fase di depressione economica" (DEF 2020). Le principali direttrici di intervento economico possono essere ricondotte, per un verso, al rafforzamento del sistema sanitario e, in generale di protezione e sicurezza dei cittadini, e per l'altro verso, a interventi di natura fiscale e finanziaria per le imprese, soprattutto per i settori più esposti o più strategici, ad ammortizzatori sociali e altre forme di sostegno al reddito da lavoro, a misure di contrasto alla povertà e di aiuto alle famiglie. Pur essendo tra i paesi che hanno impegnato più risorse per la ripresa (FMI, [Fiscal Monitor](#), ottobre 2020) – anche in ragione della maggiore intensità della recessione – la spesa per investimenti fissi, che genera una maggiore moltiplicazione del PIL, risulta ancora marginale.





Secondo IL MEF, considerati anche gli effetti degli interventi finora adottati per contrastare l'emergenza (che valgono 6,1 punti di indebitamento netto sul PIL), il quadro macroeconomico comporterà un peggioramento del deficit che balzerà dall'1,6 del 2019 al 10,8 per cento nel 2020, per poi ridursi gradualmente fino al 3 per cento nel 2023, in corrispondenza di un saldo primario che cambia segno e torna positivo. Di conseguenza, l'aumento del debito pubblico in rapporto al PIL sarà dal 134,8 del 2019 al 158 per cento a fine anno e iniziare a rientrare nel 2021 fino al 151,5 del 2023. La spesa per interessi passivi nel prossimo triennio – grazie alla BCE – sarà più contenuta lasciando ancora qualche margine di manovra.

QUADRO DI FINANZA PUBBLICA STORICO E PROGRAMMATICO

(variazioni percentuali medie annue)

	2001- 2008	2009- 2014	2015- 2019	2020	2021	2022	2023
PIL reale	0,9	-1,3	0,9	-9,0	6,0	3,8	2,5
PIL nominale	3,5	-0,1	1,8	-8,0	6,8	5,1	3,7
Indebitamento netto P.A. (% PIL nominale)	-3,0	-3,3	-2,2	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
Saldo primario (% PIL nominale)	1,9	1,4	1,5	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
Interessi passivi (% PIL nominale)	-5,0	-4,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,1	-3,1
Debito pubblico (% PIL nominale)	101,7	123,2	133,2	158,0	155,6	153,4	151,5

Fonte: serie storiche Istat e previsioni programmatiche 2020-2023 MEF (NADEF, 6 ottobre 2020).

Oltre agli effetti quantitativi degli interventi fiscali, il balzo delle finanze pubbliche nel 2020 sarebbe imputabile per oltre la metà alla flessione del PIL nominale e, dunque, all'impatto sul Bilancio del deterioramento congiunturale. Ciò non toglie che occorra riassorbire gli alti livelli di debito pubblico raggiunti nel più breve tempo possibile, soprattutto quando il virus sarà controllato con l'introduzione di un vaccino.

Va ricordato che i prestiti del programma NGEU contribuiranno ad incrementare il debito pubblico nazionale e – in attesa della valutazione di Eurostat – non appare ancora chiaro se le sovvenzioni concorreranno alla formazione all'indebitamento netto.

Non a caso, per gli anni 2024-2026 si prefigura un ulteriore e significativo miglioramento del saldo di bilancio, tale da assicurare una riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL in tutti gli anni della previsione. Tuttavia, la via della sostenibilità dei conti pubblici italiani può passare solo per una nuova crescita, più marcata e duratura.

La manovra in Legge di Bilancio : un piccolo anticipo sul futuro

Secondo quanto esposto nella NADEF 2020, la manovra di finanza pubblica per il 2021-2023 che prefigura il Disegno di legge di Bilancio punterà a sostenere la ripresa dell'economia con un'ulteriore espansione fiscale nel 2021, che si andrà riducendo nel 2022 per poi puntare ad un





significativo miglioramento del saldo di bilancio nel 2023. A legislazione vigente, infatti, si prevede che il deficit diminuirà al -5,7% nel 2021, al -4,1% nel 2022 e al -3,3% nel 2023. Pertanto, i margini per una manovra economico-finanziaria in Bilancio risultano esigui e si attesterebbero solo a 1,3 punti nel 2021 (circa 22 miliardi di euro) e 0,6 nel 2022 mentre si conterebbero 3 decimali di avanzo nel 2023. In questa fase non è in discussione la cancellazione del PSC e la sola sospensione obbliga il Governo a prevedere il riallineamento ai parametri dei trattati europei. Tuttavia, la spinta espansiva della manovra nel 2021 potrebbe essere maggiore, soprattutto per moltiplicare più crescita (nominale) e ottenere lo stesso risultato in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche.

Secondo il Governo, gli ambiti principali della manovra dovrebbero essere:

- il sostegno all'occupazione e ai redditi, soprattutto nei settori più colpiti;
- il completamento del finanziamento del taglio del cuneo fiscale;
- il rifinanziamento della decontribuzione al Sud;
- il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate.

Nell'arco della programmazione triennale i principali interventi dovrebbero riguardare il pieno utilizzo delle sovvenzioni e dei prestiti previsti da NGEU per incrementare gli investimenti pubblici e aumentare le risorse per la ricerca, la formazione, la digitalizzazione e la riconversione dell'economia in chiave di sostenibilità ambientale. In contemporanea, il Governo dichiara l'elaborazione di un'ampia riforma fiscale (inclusa l'introduzione dell'Assegno unico e universale per i figli), che intenderebbe attuare sulla base di una legge delega e che sarà parte integrante del PNRR.

Impatto sul PIL della manovra programmatica rispetto allo scenario tendenziale (variazioni percentuali del tasso di crescita)

	2021	2022	2023
Previsione PIL tendenziale	5,1	3,0	1,8
<i>Politiche invariate</i>	+0,1	+0,1	+0,1
<i>Interventi in materia fiscale</i>	+0,2	+0,2	+0,1
<i>Altre nuove politiche</i>	+0,3	+0,1	0,0
<i>Coperture</i>	0,0	0,0	-0,3
Impatto manovra	+0,6	+0,4	-0,1
PNRR - NGEU	+0,3	+0,4	+0,8
Impatto manovra + NGEU	+0,9	+0,8	+0,7
Previsione PIL programmatico	6,0	3,8	2,5

Fonte: NADEF 2020, Tavola II.3, p. 52.





Rispetto allo scenario tendenziale, le stime di impatto macroeconomico delle misure della manovra determinerebbero, rispetto allo scenario tendenziale, un incremento del tasso di crescita del PIL di 0,6 punti percentuali nel 2021 e 0,4 punti percentuali nel 2022.

A copertura della manovra si prevedono possibili tagli alla spesa pubblica e la revisione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD). Mentre dal lato delle entrate si preferisce la cautela sulla stima del gettito da contrasto all'evasione fiscale, benché si annuncino nuovi strumenti di contrasto. In tale direzione, si anticipa l'intenzione a definire un nuovo fondo a cui destinare il gettito recuperato per finanziare la riforma organica del fisco e ridurre il debito pubblico.

La NADEF 2020 riporta altresì il contributo alla crescita rappresentato dagli interventi che verranno realizzati attraverso l'utilizzo delle risorse del Next Generation EU (NGEU), che si prevede avrà un impatto positivo e crescente sul PIL nell'arco del triennio, relativamente più moderato nel primo anno, per poi aumentare fino a produrre un impatto positivo pari a +0,8 per cento sul PIL nell'ultimo anno di previsione.

Nel complesso, tra Legge di Bilancio e PNRR si prefigura un incremento complessivo del tasso di crescita del PIL pari a +0,9 punti percentuali nel 2021, +0,8 punti percentuali nel 2022 e +0,7 punti percentuali nel 2023.

Eppure, se si considera che la manovra preannuncia 22 miliardi di impieghi e l'anticipo sui fondi NGEU conterebbero altri 10 miliardi (di sovvenzioni), gli effetti sul tasso di crescita sembrano modesti nel 2021, ovvero appena +0,9 per cento a fronte di circa 2 punti di PIL.

Come ammette lo stesso Governo, sono gli investimenti a garantire maggiore moltiplicazione della crescita ma, al netto delle dichiarazioni di intenti a premessa della NADEF 2020 (in cui si dice che "verranno significativamente aumentati nei prossimi anni con l'obiettivo di riportarli su livelli superiori sia a quelli precedenti la crisi del 2008 sia alla media europea"), il peso degli investimenti pubblici non supera il 2,7 per cento del PIL, nemmeno nel 2023. Si può dedurre che l'obiettivo del 3 per cento venga fissato più avanti, forse in corrispondenza del 2026, anno in cui si dovrebbero esaurire le risorse del NGEU.

Non c'è traccia nella NADEF nemmeno di risorse aggiuntive per il rinnovo dei CCNL del settore pubblico. Così come non si riscontra la programmazione di significative assunzioni nell'amministrazione o la creazione diretta di lavoro. Eppure, tutti questi interventi di economia pubblica sospingerebbero la crescita economica già nel breve termine in attesa della messa a terra delle risorse europee e a vantaggio degli stessi conti pubblici.

Lo stesso FMI ha ribadito la centralità degli investimenti pubblici per la ripresa ([Public Investment for the Recovery](#), 5 ottobre 2020) e il capo economista dell'OCSE suggerisce iniezioni di capitale pubblico nelle grandi imprese nazionali che operano in settori strategici (OECD [Economic Outlook](#), 16 settembre 2020).

Dato che il PNRR e la programmazione finanziaria di Bilancio dovranno essere pienamente coerenti, nella NADEF sono state elaborate proiezioni a sei anni delle risorse per gli interventi straordinari del programma NGEU, che costituiranno la base sia per valutarne gli impatti, sia per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica.





QUADRO RIASSUNTIVO PROVVISORIO DI UTILIZZO DELLE RISORSE NGEU

(miliardi a valori 2018)*

	Recovery and Resilience Facility			React EU	Totale RRF e React EU	Sviluppo Rurale	Just Transition Fund	Altri programmi	Totale NGEU
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale						
2021	10,0	11,0	21,0	4,0	25,0	--	--	--	--
2022	16,0	17,5	33,5	4,0	37,5	--	--	--	--
2023	26,0	15,0	41,0	2,0	43,0	--	--	--	--
2024	9,5	29,9	39,4	0,0	39,4	--	--	--	--
2025	3,9	26,7	30,6	0,0	30,6	--	--	--	--
2026	0,0	27,5	27,5	0,0	27,5	--	--	--	--
Totale	65,4	127,6	193,0	10,0	203,0	0,85	0,54	0,60	205,0

(*) Valutazione preliminare. Gli importi potranno variare a seguito dei negoziati ancora in corso.

Per quanto concerne, infine, i disegni di legge collegati alla manovra di Bilancio, la NADEF 2020 riporta 22 provvedimenti:

- a) Disegno di legge in materia di titoli universitari abilitanti (cd. Ddl "lauree abilitanti")
- b) Riordino del settore dell'alta formazione artistica, musicale coreutica (cd. Ddl "riordino AFAM")
- c) Disposizioni in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e turismo
- d) Riordino della normativa ambientale, la promozione della green economy e l'economia circolare (Green Generation)
- e) Riforma degli ammortizzatori sociali
- f) Aggiornamento e riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- g) In materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva
- h) Riforma fiscale
- i) Riforma giustizia tributaria
- j) Riordino settore dei giochi
- k) Riordino della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
- l) Disposizioni in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni
- m) Semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di contenimento del dissesto idrogeologico
- n) Sostegno e valorizzazione dell'agricoltura e della pesca
- o) Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, 3 comma, Cost.
- p) Implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regionali, anche la fine della riduzione del contenzioso costituzionale
- q) Semplificazione e riordino in materia di start-up e PMI innovative
- r) Statuto dell'impresa
- s) Revisione organica degli incentivi alle imprese
- t) Disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese
- u) Riforma disciplina legge quadro per l'artigianato





v) Revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali

Molti dei collegati erano già presenti, anche con altra definizione, nella NADEF 2019 (ad esempio, *Green new deal*; autonomia differenziata; trasparenza e anticorruzione; sostegno all'agricoltura), tenendo presente che i disegni di legge già dichiarati collegati alla precedente manovra 2020 e non riproposti tra i provvedimenti collegati al prossimo Ddl Bilancio 2021-2023 cessano di essere collegati.

Il programma Next Generation EU : un'opportunità storica

Il 26 maggio 2020 la Commissione europea ha avanzato un piano senza precedenti ([Piano per la Ripresa dell'Europa](#)) per fronteggiare l'emergenza economica e sociale causata dalla pandemia Covid-19 in tutto il Vecchio continente al fine di sostenere la ripresa dei singoli paesi europei (Pilastro 1), rilanciare l'economia e stimolare gli investimenti (Pilastro 2) e trarre insegnamenti dalla crisi (Pilastro 3) per un nuovo modello di sviluppo più resiliente, innovativo e sostenibile, riformulando anche il Quadro finanziario pluriennale (QFP) con nuove risorse proprie e, per la prima volta, *eurobond* (per approfondire, [Report](#) e [Nota](#) a cura di S. Palmieri, Area delle Politiche europee e internazionali - CGIL nazionale).

Il 21 luglio, poi, i leader dell'Unione europea hanno concordato più dettagliatamente le risorse, i tempi e le procedure del piano [Next Generation EU](#) (NGEU), pari a 750 miliardi di euro tra prestiti e sovvenzioni, nonché la composizione del QFP per il periodo 2021-2027 di 1.074,3 miliardi a esso collegato, al fine di rendere il mercato unico e il modello sociale più forti, accelerando e governando le transizioni verde e digitale, oltre che socio-demografica. Tali somme saranno raccolte tramite l'emissione di debito (con scadenze da tre a trenta anni) da parte della UE, da articolare in base al piano delle erogazioni previsto e da concludere entro il 2026; il percorso di restituzione del debito contratto, attraverso risorse che la UE raccoglierà dagli Stati membri mediante contributi e nuovi strumenti tributari, dovrebbe iniziare invece dal 2028 e concludersi entro il 2058, secondo la proposta iniziale della Commissione europea. Le risorse raccolte sul mercato andranno ai paesi sotto forma di trasferimenti per un totale di 390 miliardi e di prestiti per 360 miliardi; esse dovranno essere impegnate entro il 2023, mentre i pagamenti associati possono avvenire entro il 2028.

Seguiranno i negoziati con il Parlamento europeo su tutti gli atti giuridici e i lavori si concluderanno quando le decisioni approvate a livello sovranazionale verranno adottate anche nei singoli Stati membri – prima tra tutte l'aumento delle risorse proprie – naturalmente nel rispetto delle norme costituzionali.





26 maggio 2020	Proposta della Commissione europea del Piano per la Ripresa dell'Europa e revisione Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-27 , con decisione sulle <i>Risorse proprie</i> e normativa settoriale
21 luglio 2020	Accordo del Consiglio europeo sul QFP 2014-20 rivisto, sul QFP 2021-27 e sul Programma Next Generation EU (NGEU)
31 agosto 2020	Consultazione del Parlamento europeo in merito alla decisione sulle <i>Risorse proprie</i>
15 ottobre 2020	Presentazione preliminare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)
31 ottobre 2020	Adozione del QFP 2014-20 rivisto
31 dicembre 2020	Adozione del QFP 2021-27
1 gennaio 2021	Inizio attuazione QFP 2021-27 e introduzione nuove <i>Risorse proprie</i> (con ratifica SM): tasse su rifiuti di plastica non riciclata
30 aprile 2021	Presentazione finale PNRR
31 dicembre 2021	Avvio operazioni di erogazione dei Prestiti
31 dicembre 2022	Il 70% delle risorse del Recovery and Resilience Facility (RRF) sono impegnate
1 gennaio 2023	Introduzione nuove <i>Risorse proprie</i> : tasse sul carbone alla frontiera e digitale
31 dicembre 2023	Il 100% delle risorse del RRF sono impegnate e termine per gli impegni dei singoli paesi UE nell'ambito del NGEU
1 gennaio 2024	Introduzione nuove <i>Risorse proprie</i> : Tassa sulle transazioni finanziarie (FTT)
1 gennaio 2026	Introduzione nuove <i>Risorse proprie</i> : Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)
31 dicembre 2026	Termine per i pagamenti degli impegni contratti dai singoli paesi UE e Fine dell' indebitamento netto UE (si presume che il debito pubblico dell'UE si ridurrà progressivamente)
31 dicembre 2058	L'indebitamento netto deve essere <u>negativo</u> (il massimo rimborsato ogni anno è fino a 29,25 miliardi di euro)

Nel quadro complessivo dei programmi NGEU, il cosiddetto *Recovery fund*, ovvero il fondo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) rappresenta circa il 90 per cento dei fondi (pari a 672,5 miliardi di euro). La parte restante di NGEU finanzierà gli altri programmi comunitari per 77,5 miliardi di euro. Al momento non esistono calcoli ufficiali della ripartizione dei fondi del programma NGEU tra i diversi paesi europei.





Programma	Obiettivi	Risorse complessive
Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF)	Semestre europeo, transizione verde e digitale, resilienza.	672,5 miliardi di euro, di cui:
		- prestiti 360 miliardi
		- sovvenzioni 312,5 miliardi
React-EU	Mantenimento e creazione di posti di lavoro, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, l'occupazione giovanile e l'accesso ai servizi sociali Sostegno a PMI, ai sistemi sanitari, alla transizione verde e digitale	47,5 miliardi di euro
Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund)	Transizione verso la neutralità climatica	10,0 miliardi di euro
Sviluppo rurale (European Agricultural Fund for Rural Development)	Supporto alle aree rurali per cambiamenti strutturali in linea col Green Deal	7,5 miliardi di euro
Invest-EU	Investimenti privati in infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione	5,6 miliardi di euro
Orizzonte Europa (Horizon Europe)	Sostegno dei processi di R&D in materia di salute e clima	5,0 miliardi di euro
RescEU	Sostegno protezioni civili nazionali	1,9 miliardi di euro

I primi 4 programmi sono a gestione dello Stato Membro mentre gli ultimi 3 programmi a gestione della Commissione europea.

In sintonia con il più generale disegno europeo, il RRF dovrebbe fornire supporto ai progetti dei singoli paesi europei per contrastare gli effetti recessivi e depressivi della pandemia, privilegiare il finanziamento delle misure ritenute strategiche per la crescita di lungo periodo e per cogliere le sfide della sostenibilità ambientale e dell'innovazione. Inoltre, i PNRR devono affrontare le sfide e i nodi strutturali indicati nelle Raccomandazioni specifiche per paese (*Country specific recommendations*, CSR) degli anni 2019 e 2020, oltre che agevolare il rafforzamento della crescita potenziale e dell'occupazione.





Raccomandazioni specifiche per l'Italia 2019
Aggiustamenti di bilancio, fiscalità ed economia sommersa
Intensificazione degli sforzi volti a combattere il lavoro sommerso
Focalizzazione degli interventi di politica economica connessi agli investimenti in materia di ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali
Durata dei processi e misure anticorruzione
Crediti deteriorati, settore bancario e accesso delle imprese alle fonti di finanziamento
Raccomandazioni specifiche per l'Italia 2020
Implementazione di tutte le misure necessarie per il sostegno all'economia e al sistema sanitario durante e dopo la pandemia
Attuazione di adeguate misure di sostegno al reddito e per l'accesso alla protezione sociale
Introduzione e attuazione di misure in favore delle piccole e medie imprese e adozione di tecnologie green e sostenibili in materia ambientale
Miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della Pubblica Amministrazione.

Utilizzando le stime della Commissione europea, è possibile prevedere che il RRF mette a disposizione dell'Italia 208,6 miliardi di euro, di cui 81 di sovvenzioni e 127,6 di prestiti. Questi fondi dovranno essere impegnati per il 70% entro il 2022, e per il restante 30% entro il 2023.

In base all'accordo raggiunto il 21 luglio, il Consiglio europeo prevede che i fondi del dispositivo possano essere destinati ai paesi più colpiti dalla crisi in modo tale che il 70% del RRF sia impegnato nel 2021 e nel 2022, mentre il 30% sarà impegnato nel 2023. La dotazione totale dovrebbe essere erogata entro il 2026 e, invece, il rimborso dei debiti contratti dall'Unione europea dovrà essere completato entro il 2058. L'importo massimo del contributo finanziario sotto forma di sostegno non rimborsabile da impegnare entro il 2022 verrà calcolato secondo i *criteri di ripartizione* definiti dalla Commissione europea (attualmente in funzione di PIL pro-capite 2019; popolazione; Tasso di disoccupazione medio 2015-19), mentre per la quota residua del 2023 si dovrà tener conto della perdita cumulata del PIL nel biennio 2020-21. Allo stato attuale le formule di calcolo restano subordinate alla fase negoziale e non sono ancora note.

Per beneficiare del RFF, gli Stati membri dovrebbero presentare i loro progetti di PNRR, delineando i loro programmi nazionali di investimento e di riforma sulla base di specifici vincoli strategici definiti in sede europea.





Già nella Strategia annuale per la crescita sostenibile ([ASGS](#)) 2020 la Commissione aveva lanciato una nuova strategia di crescita basata sul [Green Deal europeo](#) e identificato quattro dimensioni fondamentali:

- sostenibilità ambientale,
- produttività,
- equità
- stabilità macroeconomica

I quattro principi guida devono essere sottesi alla definizione dei PNRR degli Stati membri, garantendo che la ripresa contribuisca a gettare le fondamenta per una nuova crescita verde e digitale.

Lo scorso 17 settembre, nell'ambito della [ASGS 2021](#), la Commissione europea ha diffuso le "Linee Guida Europee per l'attuazione dello strumento per la ripresa e la resilienza", ovvero orientamenti aggiuntivi per i PNRR dei singoli Stati europei, assieme un modello standard per la presentazione.

Gli obiettivi generali del NGEU restano:

- 1) Coesione Economica, Sociale e territoriale
- 2) Rafforzamento della resilienza economica e sociale
- 3) Mitigare gli impatti economici e sociali della crisi
- 4) Sostenere la transizione verde e digitale

Oltre alle citate CSR 2019-2020 e ai suddetti principi guida e agli obiettivi generali, pertanto, i PNRR dovranno anche risultare coerenti con sette "iniziative faro":

- Utilizzare più energia pulita (*Power up*) - Utilizzare prontamente tecnologie pulite adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili.
- Rinnovare (*Renovate*) - Migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati.
- Ricaricare e rifornire (*Recharge and Refuel*) - Promuovere tecnologie pulite adeguate alle esigenze future per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento e l'estensione dei trasporti pubblici.
- Collegare (*Connect*) - Estendere rapidamente i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G.
- Modernizzare (*Modernize*) - Digitalizzare la P.A. e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari.
- Espandere (*Scale-up*) - Aumentare le capacità di cloud industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili.
- Riquilibrare e migliorare le competenze (*Reskill and Upskill*) - Adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

–





Infine, i contenuti e gli obiettivi del PNRR dovranno essere coerenti con le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) – che per l'Italia deve essere rivisto, dato l'obiettivo inderogabile di ridurre le emissioni del 55% entro 2030 – nei Piani presentati nell'ambito del Fondo per la Giusta transizione (Just Transition Fund) e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE.

Va ricordato che la Commissione europea ha proposto che ogni PNRR includa un livello minimo del 37% delle spese per la sostenibilità ambientale e la riduzione delle emissioni e del 20%, come livello minimo, delle spese relative al digitale.

L'attuazione del dispositivo sarà coordinata dalla task-force della Commissione per la ripresa e la resilienza, in stretta collaborazione con la direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN) e orientata da un Comitato economico e finanziario direttivo presieduto dalla Presidente Ursula Von der Leyen.

La pubblicazione dell'ASGS 2021 avvia il coordinamento ex-ante delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE (il cosiddetto Semestre europeo).

Il nuovo Semestre europeo : c'è PNR e PNRR

Nell'ambito del Semestre europeo, il Programma Nazionale di Riforme (PNR) viene solitamente presentato con il Documento di Economia e Finanza (DEF) entro il 30 aprile, dopo la discussione in Parlamento, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea. Invece, quest'anno, come detto, la coerenza tra le priorità nazionali e quelle dell'Unione verrà assicurata dall'integrazione della procedura di selezione e finanziamento dei progetti proprio in tale ambito. A seguito dell'emergenza pandemica, infatti, è stato deciso di presentare il PNR per l'Italia solo successivamente all'approvazione delle altre sezioni del DEF (Programma di Stabilità e Analisi e tendenze della finanza pubblica) per concentrarsi sullo scostamento dei conti pubblici utile alle misure di contrasto dell'emergenza, osservare l'evoluzione dell'epidemia e, soprattutto, attendere l'esito dei lavori europei (Consiglio del 17-21 luglio 2020).

Come prevedono i regolamenti europei, il PNR riporta lo stato di avanzamento delle riforme avviate, informazioni sugli squilibri macroeconomici e le priorità per il paese. Il PNR costituisce, dunque, il primo passo verso la definizione operativa della strategia nazionale, ovvero le linee essenziali per le riforme che, assieme ai progetti per gli investimenti prioritari, istruiranno il PNRR, con cui ci si può avvalere delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea nell'ambito del NGEU e del QFP 2021-2027.

Il [PNR](#) 2020 redatto a luglio dal Governo prevede 3 linee strategiche e 9 direttrici di riforma, delineando già l'approccio generale e gli obiettivi del PNRR).

La bozza di regolamento del RRF proposta dalla Commissione europea prevede che le richieste di finanziamento dovranno essere presentate attraverso i PNRR allegati ai PNR e sottoposti alla Commissione europea al più tardi entro il 30 aprile di ciascun anno. La Commissione europea incoraggia a presentare una bozza dei PNRR già a partire dal 15 ottobre insieme al DPB. Una volta presentato il PNRR, la Commissione avrà a disposizione fino a 8 settimane per esaminarlo e proporre l'approvazione al Consiglio composto dai ministri dell'economia e delle finanze di tutti gli Stati membri (ECOFIN), che dovrà discutere il piano e approvarlo, a maggioranza qualificata, con





un piano di attuazione (*implementing act*), entro 4 settimane. La stessa Commissione europea valuterà tale conseguimento, dopo aver sentito il parere del Comitato economico e finanziario. Dalla presentazione del PNRR, quindi, potrebbero passare diverse settimane prima dell'approvazione che darà la possibilità di accedere al finanziamento. Anche per questo un importo pari al 10 per cento del totale potrà essere versato anticipatamente, dopo l'approvazione dei Piani. Potranno, inoltre, essere incluse le spese sostenute a partire da febbraio 2020 se coerenti con obiettivi e criteri del RRF.

In particolare, il PNRR dovrebbe presentare i seguenti elementi (art .15 della proposta di Regolamento):

- ✓ una spiegazione del modo in cui il piano rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro interessato, attenua l'impatto sociale ed economico della crisi e contribuisce a migliorare la coesione sociale e territoriale e a rafforzare la convergenza;
- ✓ una spiegazione del modo in cui le misure previste dal piano sono in grado di contribuire alle transizioni verde e digitale o affrontare le sfide che ne conseguono;
- ✓ Il calendario realistico delle riforme collegate al piano di investimenti;
- ✓ i target intermedi e finali previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme su un periodo massimo di quattro anni, nonché degli investimenti su un periodo massimo di sette anni;
- ✓ i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;
- ✓ la stima del costo totale delle riforme e degli investimenti oggetto del piano, fondata su una motivazione adeguata e una spiegazione di come tale costo sia commisurato all'impatto atteso sull'economia e sull'occupazione;
- ✓ se del caso, informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti;
- ✓ le misure di accompagnamento che possono essere necessarie;
- ✓ una giustificazione della coerenza del PNRR;
- ✓ le modalità per l'attuazione effettiva del piano, compresi i target intermedi e finali proposti e i relativi indicatori;
- ✓ se del caso, la richiesta di sostegno sotto forma di prestito (in questo caso aggiuntivo) e i target intermedi supplementari;
- ✓ qualsiasi altra informazione pertinente.

L'effettiva erogazione dei fondi, che non potrà avvenire oltre il 2026, sarà subordinata al soddisfacente conseguimento degli obiettivi intermedi (*milestones*) e, successivamente, di quelli finali specificati nel PNRR. Qualora uno o più Stati membri ritengano che gli obiettivi non siano stati adeguatamente conseguiti, essi potranno chiedere al Consiglio europeo di discutere la questione in modo esaustivo. Di norma tale esame non dovrà richiedere più di tre mesi. Durante l'esame l'erogazione dei fondi sarà sospesa.



PRIORITÀ PER IL PIANO NAZIONALE DI RIRPESA E RESILIENZA

Linee Guida per la definizione del PNRR : sfide, missioni, cluster di progetti e metodologia

A settembre, sono state approvate e poi trasmesse al Parlamento le [Linee Guida](#) del PNRR da parte del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), con cui sono state definite i criteri per la classificazione e la selezione dei progetti che verranno finanziati dal PNRR, in coerenza con le indicazioni europee. Le Linee Guida nazionali approvate dal CIAE costituiranno lo “Schema di Piano Nazionale” che dovrebbe essere presentato entro ottobre per poi avviare un dialogo più approfondito con la Commissione europea e il Parlamento europeo. Questo schema di piano nazionale conterrà una descrizione razionale e ordinata dei progetti di investimento e riforma, che – secondo le stesse indicazioni europee – dovrebbero essere definiti attraverso un dialogo costante con le parti sociali per contribuire alla definizione delle misure prioritarie.

Nell’[Audizione](#) sulle Linee Guida del PNRR presso le Commissioni riunite Bilancio e Politiche Ue del Senato Passando al contenuto delle Linee Guida del PNRR, il Ministro dell’Economia e delle Finanze ha ricordato come tali linee prendano le mosse dal Piano di Rilancio presentato dal Presidente del Consiglio e approfonditamente discusso nel corso dei cosiddetti Stati generali per la consultazione nazionale intitolata “[Progettiamo il Rilancio](#)” (13-21 giugno 2020). Il Piano di Rilancio è stato costruito intorno a tre linee strategiche: la modernizzazione del Paese; la transizione ecologica e l’inclusione sociale e territoriale e la parità di genere. Per realizzare le linee strategiche, il piano del Governo individuava nove direttrici di interventi che sono state integrate nelle Linee Guida al PNRR, individuando le “sfide” che il paese intende affrontare, definendo le “missioni”¹ di azione attraverso l’individuazione di grandi obiettivi ed aree di intervento e declinandole in “clusters” di progetti omogenei di investimento.

Dagli Stati generali all’inizio dell’autunno il Governo ha invitato Ministeri e Enti Locali a presentare i propri progetti, raccogliendone ben 557 (per un valore complessivo di circa 670 miliardi di euro). Evidentemente, prima di presentare lo Schema di PNRR all’Europa andrà svolta una imponente selezione delle priorità.

Nelle Linee Guida per la definizione del PNRR sono state poi previste alcune politiche e riforme di supporto al Piano, tra cui la digitalizzazione della P.A., la riforma del sistema fiscale e della giustizia.

¹ Tali missioni sono state identificate come segue:

1. digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi *dell’European Green Deal*;
3. infrastrutture per la mobilità, che troverà attuazione attraverso investimenti sulla rete stradale e autostradale compresi la rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete e il completamento dei corridoi TEN-T;
4. istruzione, formazione, ricerca e cultura con interventi volti a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione oltre che al rinnovo delle infrastrutture scolastiche e universitarie;
5. equità sociale, di genere e territoriale che comprende, tra i “clusters” di azione, le misure di contrasto al lavoro sommerso, di maggior tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che di empowerment femminile in termini di formazione ed autoimprenditorialità;
6. la missione “salute”, da intendersi non solo come rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario, ma anche come sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica.



Le proposte della CGIL: *Dall'emergenza al nuovo modello di sviluppo*

Crediamo che la sfida più complessa è ancora tutta davanti a noi e si chiama *Recovery and Resilience Facility*. Attraverso il Piano di Ripresa e Resilienza che il Governo sta mettendo a punto alla luce del nuovo strumento europeo, l'Italia e l'Europa possono cogliere l'occasione per passare dall'emergenza a un nuovo modello di sviluppo, rilanciando gli investimenti, la ricerca, l'istruzione, l'innovazione e l'occupazione, oltre che programmando le riforme di struttura più utili per una nuova crescita bilanciata e per la transizione verso un'economia più sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che da quello economico e sociale.

La crisi generata dal Coronavirus ha, infatti, riaperto la discussione sulla necessità di cambiare il modello di sviluppo e sull'importanza dello Stato e del ruolo pubblico in economia come principale attore economico. Nell'attuale dibattito che si è sviluppato – anche grazie alle proposte della nostra organizzazione- sia in ambito accademico che politico si è tornati a discutere dello Stato come curatore dei settori strategici dell'economia – non solo di mercato – per contrastare i cambiamenti climatici, per favorire la riconversione energetica del sistema produttivo, l'economia circolare e la protezione dell'ambiente, ma anche come creatore e promotore della piena e buona occupazione. Questi temi erano stati affrontati anche dopo la Grande Recessione del 2008 – anche e soprattutto dal Sindacato – benché siano stati archiviati rapidamente. La crisi che abbiamo davanti oggi è molto più ampia, per estensione e profondità, del 2008 e ha bisogno di risposte inedite e coraggiose alle diverse questioni strutturali che, con la pandemia del Covid-19, si sono aggravate. È il momento di proporre nuove politiche industriali e infrastrutturali, energetiche e ambientali, distributive e redistributive, fiscali e sociali che assegnino al settore pubblico la funzione di riorientare gli investimenti e di ripensare l'intero sistema economico in funzione dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi di diffusione dell'innovazione e di riduzione delle disuguaglianze.

La CGIL ha effettuato due audizioni alla Camera e al Senato su NGEU e PNRR, rispettivamente il 7 settembre e il 5 ottobre 2020, durante le quali ha presentato le proprie proposte e le proprie priorità trasversali e una serie di indicazioni di metodo.

Metodo:

- **Concentrazione e selezione:** Sarebbe sbagliato frammentare in centinaia di progetti le risorse europee. Occorre individuare alcune grandi obiettivi strategici, grandi missioni sulle quali piegare le risorse e i progetti. Occorre avere il coraggio di scegliere e selezionare le direttrici per evitare di un elenco di interventi omnicomprensivo.
- **Governance unica:** l'attuazione del RRF vi deve essere un luogo o soggetto unico che abbia la responsabilità della progettazione ed esecuzione. Per garantire la velocità che ci è chiesta dall'Europa, non possiamo replicare lentezze, frammentazioni, sovrapposizioni tra livelli istituzionali.
- **Coerenza:** La coerenza tra obiettivi del PNRR e le disposizioni messe in campo da regioni e istituzioni territoriali e grandi imprese pubbliche è fondamentale per poter centrare gli obiettivi. Infatti sarebbe controproducente per cogliere gli obiettivi, una dinamica non correlata o addirittura opposta.





- **Partecipazione:** occorre un largo coinvolgimento reale a partire dalle parti sociali, sia nella fase di definizione delle priorità e dei progetti, sia nella fase di verifica degli stessi.

Target trasversali:

- Il primo è un **target territoriale** determinato dall'ampliarsi dei divari: Nord- Sud ma anche centro periferia, con particolare attenzione alle aree interne e alle periferie urbane e le città.
- Altro obiettivo trasversale riguarda la condizione di **giovani e donne** in particolare sul versante occupazionale e di condivisione vita-lavoro.
- Il terzo target è rappresentato dalle **aree di crisi industriale** che rappresentano luoghi in cui si accompagna la dimensione produttiva con la esigenza di riconversione ecologica e ambientale.

Priorità:

Sanità	<ul style="list-style-type: none">• Universalità del SSN e rafforzamento in particolare nelle regioni Sud e aree interne• Potenziamento della rete territoriale delle cure primarie e delle case della salute, dei servizi socio-assistenziali e dell'assistenza domiciliare• Rafforzamento del sistema dei controlli e Protocolli sulla sicurezza• Potenziamento residenze sanitarie e case di riposo
Istruzione e formazione	<ul style="list-style-type: none">• Investimento sugli organici nel settore scolastico e dei servizi educativi per un aumento del tempo scuola e ridurre il sovraffollamento delle classi/sezioni• Sviluppo del Sistema di educazione e di istruzione da 0 a 6 anni: potenziamento dell'offerta educativa nella fascia di età 0/3 anni e obbligatorietà della scuola dell'infanzia• Estendere in modo strutturale il tempo pieno nella scuola primaria• Obbligo scolastico a 18 anni• Progetto straordinario per edilizia scolastica e dotazione della banda ultra larga a tutti i plessi• Formazione e diritto soggettivo all'apprendimento permanente• Ricerca e Università: recuperare il gap di risorse con l'Europa
Lavoro sostenibile	<ul style="list-style-type: none">• Piano straordinario dell'occupazione nei settori pubblici• Contrasto alla precarietà e occupazione stabile e di qualità.• Sostegno alla condivisione vita -lavoro.• Sostegno all'occupazione femminile e giovanile• Lavoro garantito con lo Stato datore di lavoro di ultima istanza





	(capacità amministrativa, manutenzione territorio, patrimonio artistico-culturale, nuovo welfare).
Riconversione ecologica e decarbonizzazione	<ul style="list-style-type: none">● Piano di investimenti per la riconversione verde delle produzioni a partire dalle aree di crisi.● Mobilità sostenibile delle persone e delle cose come sistema con un forte orientamento nella pianificazione e nei bisogni al territorio e alla riconversione verde.● Manutenzione del territorio e delle opere pubbliche, reti idriche e ricostruzione crateri terremoto, edilizia scolastica e sanitaria. Valorizzazione del patrimonio artistico-culturale e paesaggistico.● Definizione di una Agenda urbana per le città sostenibili.● Strategia nazionale per l'economia circolare.● Investimenti in efficienza energetica, reti elettriche intelligenti (smart grids), fonti energetiche rinnovabili (FER), rigenerazione e misure per la Giusta transizione, strutturabilità del bonus sull'efficienza● Edilizia pubblica a consumo di suolo zero e rigenerazione urbana, efficientamento a partire da edilizia scolastica e sanitaria con particolare riferimento alle aree degradate e alle periferie.
Infrastrutture e digitalizzazione	<ul style="list-style-type: none">● Infrastrutture materiali: ferroviarie, viabilità secondaria e portuali, impianti per il trattamento dei rifiuti, energetiche in particolare nel Mezzogiorno e nelle aree interne.● Infrastrutturazione digitale e connessione del paese.● Digitalizzazione della pubblica amministrazione e banca dati unica.

