

CGIL



Audizione

Documento di Economia e Finanza 2020

(presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato)

PREMESSA

Il Documento di economia e finanza (Def) varato dal Governo è fortemente condizionato nella sua definizione dalle misure per il contrasto a Covid-19, dagli interventi assunti nelle settimane scorse e in corso di predisposizione, oltre che dall'incertezza dell'evoluzione della pandemia a livello globale oltre che nel nostro paese.

Il Def rappresenta, quindi, una fotografia delle misure messe in campo negli ultimi due mesi, non definisce una programmazione nel triennio bensì biennale spingendo solo fino al 2021 gli scenari economici, rinviando il Piano nazionale delle riforme (Pnr). Occorre ricordare che la pandemia ha determinato una profonda revisione degli scenari macroeconomici contenuti nella Nota di aggiornamento di Economia e Finanza (Nadef), ove il quadro di riferimento per il nostro paese prevedeva comunque una debole ripresa (0,6 per cento di PIL) per il 2021. È evidente – e il Def lo sottolinea – che molte decisioni sono state rimandate a una fase successiva, vale a dire alla Nadef, in attesa che gli scenari economici di riferimento e l'evoluzione della pandemia siano più chiari.

Crediamo che alcuni obiettivi vadano inseriti nelle linee di programmazione economica ben consapevoli che in ogni caso si tratta di un quadro mobile. Se è assolutamente importante aver scongiurato l'aumento dell'Iva e accise definitivamente (anche se a debito) e aver ribadito alcune scelte di prospettiva già presenti in Legge di bilancio 2020, in particolare relative a innovazione e sostenibilità ambientale e sociale e riforma del sistema fiscale, pensiamo che alcuni di questi interventi possano essere già avviati per costruire le precondizioni per lo sviluppo del paese: da alcune misure contenute nel Piano Sud, alla riforma fiscale improntata alla progressività e alla giustizia fiscale, al rafforzamento della riduzione del cuneo sui lavoratori e la sua estensione, a misure di sostegno dei redditi da pensione, alla rapida attuazione di tutte le misure di contrasto all'evasione fiscale, alla riconversione green delle produzioni e alla digitalizzazione con un modello nuovo di governo delle politiche industriali e di sviluppo attraverso un'agenzia a questo dedicata. Ciò sarebbe tanto più importante in relazione ai rilevanti provvedimenti di sostegno alla liquidità

delle imprese e assolutamente necessaria in quei settori duramente colpiti dalla pandemia o che potrebbero in prospettiva subirne gli effetti negativi (turismo, trasporti automotive, etc.). Lo Stato cioè deve tornare ad occuparsi in maniera diretta del mercato con rinnovato protagonismo: le nuove politiche industriali e di sviluppo dovranno ripartire dai bisogni sociali, dai cambiamenti climatici e riconversione ecologica e dalla digitalizzazione, attraverso un ruolo centrale della ricerca e della conoscenza.

L'emergenza ha evidenziato e accentuato le criticità strutturali del sistema-paese che richiedono nuove politiche economiche e sociali e nuove riforme di struttura. Prima criticità fra tutte l'impoverimento del sistema sanitario operato da anni di tagli e del sistema pubblico in generale. Per questo crediamo che oltre alla valorizzazione di tutto personale pubblico attraverso il rinnovo dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL), occorra concentrare risorse per rafforzare tutto il Sistema sanitario nazionale (SSN), in particolare nei territori più fragili o più esposti, potenziare i tutti i servizi sociali (assistenza ai disabili, politiche per la terza età, etc.), rafforzare i servizi di prevenzione e di controllo sulla sicurezza sul lavoro e il sistema dell'istruzione. In particolare, segnaliamo che proprio in relazione all'apertura delle scuole nel mese di settembre crediamo sia indispensabile prevedere adesso un Piano straordinario di edilizia scolastica per la messa in sicurezza e l'efficientamento energetico e di stabilizzazione del personale e di reclutamento straordinario oltre che una revisione delle regole che definiscono gli organici.

L'emergenza ha infatti generato nuove criticità o aggravato quelle esistenti ampliando i divari (disoccupazione giovanile e femminile in particolare; disuguaglianze; povertà..) a cui dare soluzioni, anche con misure inedite e nuove. Su questo versante segnaliamo la necessità di rafforzare a partire dal prossimo decreto l'inclusione del sistema degli ammortizzatori sociali ricomprendendo tutti i lavoratori o lavoratrici oggi escluse (atipici, lavoratori domestici e assistenti familiari), oltre che rafforzare la tutela della disoccupazione per chi non ne ha più possibilità di accesso. Inoltre, è necessario il rafforzamento ed estensione con alcune modifiche sull'accesso al reddito di cittadinanza e alle politiche attive per contrastare il recente impoverimento.

Riteniamo importante in questa fase rafforzare la qualità del lavoro: come dimostra il focus contenuto nello stesso Def, il nostro paese soffre di sottoccupazione, inattività e "scoraggiamento". La risposta soprattutto a giovani e donne non può essere un'ulteriore riduzione di opportunità e di tutele o la reintroduzione di forme di lavoro ultra precarie. Da questo punto di vista, occorre ragionare anche di un Piano straordinario per il lavoro indirizzato prioritariamente a giovani e donne e introdurre il Lavoro garantito (*Job guarantee*). Sempre in quest'ottica, servirebbe un Piano straordinario di contrasto allo sfruttamento nel lavoro e al lavoro nero, anche rafforzando gli strumenti di prevenzione e contrasto al lavoro irregolare (dalla legge 199/2016 al DURC di congruità al potenziamento dei servizi ispettivi), con un modello di collocamento pubblico per i settori più esposti (collaboratrici domestiche, logistica, agricoltura) e un piano di regolarizzazione per tutti i migranti presenti nel nostro paese.

Sul versante europeo, la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della general *escape clause*

che consente la deviazione temporanea rispetto all'Obiettivo di medio termine (Omt) per affrontare le spese necessarie all'emergenza sanitaria e in questa direzione il Governo di appresta a chiedere il secondo intervento di scostamento questa volta molto significativo nell'ordine di oltre 55 miliardi di euro. Se, da un lato, è importante la sospensione delle regole del patto di stabilità, non possiamo non sottolineare, altresì, che una radicale revisione delle politiche fiscali europee sia necessaria: non è possibile immaginare che al termine dell'emergenza pandemica vi sia un ritorno allo status quo ante, in un quadro che possiamo facilmente immaginare di grande difficoltà economica e sociale per i paesi europei ed in particolare per il nostro e per la necessità, dunque, di lunghe politiche di sostegno. Sono sicuramente positive le linee di prestito straordinarie attivate (SURE e Bei), oltre che la liquidità immessa dalla BCE, così come è importante attivare tutte le risorse disponibili senza condizionalità alcuna né presente né futura attraverso il Mes, ma l'Europa ha sicuramente perso la straordinaria occasione di mettere in campo politiche di mutualizzazione del debito attraverso gli *eurobond*. Il Fondo di recupero ancora da definire nelle sue linee di dettaglio (*Recovery Fund*) garantito dal Bilancio Ue e finanziato da *recovery bond* (attraverso i quali si condivide il rischio futuro e non quello passato) rappresenta un compromesso significativo. È necessario oltre a ciò anticipare le risorse della programmazione 2021/2027 e concentrarle nel triennio 2021-2023 oltre a intervenire su disomogeneità di natura fiscale che determinano competizioni tra paesi: dai vantaggi fiscali di alcuni paesi alle politiche di dumping sul lavoro che hanno favorito le delocalizzazioni.

Infine non possiamo non sottolineare che analogamente ad altre fasi critiche del nostro paese è necessario rafforzare la leva degli investimenti pubblici e privati. Per quanto riguarda gli investimenti pubblici (infrastrutture sociali, infrastrutture immateriali e reti, sanità e istruzione e ricerca, infrastrutture viarie al recupero e decoro urbano, dalla manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio pubblico, alla messa in sicurezza del territorio dagli effetti del dissesto idrogeologico e sismico, edilizia pubblica a consumo di suolo zero che coniughi progetti di rigenerazione urbana a interventi finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, etc.) occorre rafforzare la dotazione prevista e concentrare le risorse anche utilizzando nuove obbligazioni da offrire ai risparmiatori finalizzate ad investimenti sociali e verdi.

Anche la riforma pensionistica deve rimanere un obiettivo e la leva previdenziale può essere uno strumento per gestire l'emergenza scaturita dal Coronavirus.

Qualsiasi proposta di politica economica e sociale, entro la quale risulti compatibile l'avvio della cosiddetta «fase 2» richiede prima di tutto il prevalere della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto a qualunque altra considerazione, nel rispetto assoluto delle prescrizioni del Protocollo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, sottoscritto da Governo e parti sociali e reso cogente dal DPCM del 26 aprile 2020. Siamo a un bivio della storia del nostro paese. Siamo in una fase di straordinaria trasformazione degli assetti produttivi, del lavoro oltre che degli stili di vita delle persone. Oggi occorre scegliere la via alta dello sviluppo, che ridà centralità ai bisogni fondamentali della persona e del territorio, che scommette sulla piena e buona occupazione, che

coglie le sfide globali, con un forte ruolo dello Stato. Ciò significa progettare un nuovo modello di sviluppo che metta al centro la qualità delle produzioni, la rivalutazione dei beni comuni e pubblici, il risparmio di energia e di materie prime, la tutela dell'ambiente e il contrasto alle disuguaglianze e ai divari territoriali. Un modello di sviluppo, quindi, incentrato su pilastri imprescindibili quali la salute, la conoscenza, l'ambiente e il valore del lavoro.

QUADRO MACROECONOMICO: TENDENZE, IMPATTO DELLA PANDEMIA E PREVISIONI

L'incombere dell'emergenza epidemiologica ha completamente alterato il normale corso della vita sociale e produttiva del Paese. Tuttavia, già nel 2019 la congiuntura economica nel nostro Paese ha cambiato gradualmente di segno, registrando un dato negativo nel quarto trimestre (-0,3 per cento), soprattutto a causa della caduta della produzione industriale. Non a caso le previsioni di crescita dei principali istituti nazionali e internazionali fossero vicine allo zero per l'anno in corso. D'altra parte le tendenze recenti dell'economia italiana pre-pandemia indicavano una frenata della domanda aggregata (scorte, consumi privati e importazioni), sebbene il settore manifatturiero apparisse in recupero in apertura d'anno, che avrebbe potuto condurre a una modesta espansione nel primo trimestre, rendendo raggiungibile la previsione di crescita annua dello 0,6 per cento formulata nella Nedef dello scorso settembre.

L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19), che ha colpito dapprima la Cina e si è poi diffusa su scala mondiale, ha determinato una battuta d'arresto della crescita globale, già indebolita nel corso degli ultimi due anni, anche per effetto dell'acuirsi delle tensioni geopolitiche e commerciali, che hanno aumentato l'incertezza a livello globale (basti pensare alla diminuzione degli investimenti esteri globali, pari -1,0 per cento nel 2019).

Secondo le stime più recenti, diffuse dal Fondo Monetario Internazionale ad aprile nel *World Economic Outlook* (FMI-WEO) a causa della pandemia l'economia globale dovrebbe contrarsi del 3% nel 2020, dato peggiore della grande crisi del 2008. Lo scenario del previsivo del FMI presuppone che la pandemia si interrompa nella seconda metà del 2020 e che gli sforzi di contenimento possano essere gradualmente assorbiti e prospetta un rimbalzo dell'economia globale che porterebbe ad una crescita del 5,8 per cento nel 2021, riportando il livello del PIL comunque al di sotto del periodo pre-virus.

Analoghe proiezioni della ripresa sono state considerate nel Def 2020, in cui le cosiddette variabili esogene (commercio mondiale, tassi di cambio, prezzo del petrolio e tassi di interesse) determinerebbero un impatto sul PIL italiano pari a -2,5 punti nel 2020 e poi pari +1,1 nel 2021. Ma i rischi per esiti peggiori sono ancora all'orizzonte.

L'emergenza sanitaria causata dal COVID-19 sta generando una crisi economica e sociale, esogena, simmetrica e temporanea, sia sulla domanda che sull'offerta.

L'Italia è stato il primo Stato dell'Unione Europea a subire una rapida diffusione del Coronavirus.

L'arresto delle attività economiche non essenziali è stato parzialmente mitigato dal ricorso al lavoro agile e compensato dai diritti del lavoro e dagli ammortizzatori sociali, ma su alcuni specifici comparti dei servizi (trasporto passeggeri, turismo, attività ricreative, commercio al dettaglio e servizi alla persona), così come su molti settori industriali, l'impatto dell'emergenza sanitaria è stato più violento, considerando anche le minori esportazioni di beni e servizi su scala globale. Le stesse misure di distanziamento sociale, inoltre, stanno comportando un'inevitabile contrazione di alcune categorie di consumo, che potrebbe in parte continuare anche dopo il ripristino di condizioni di normalità a causa dell'incremento della disoccupazione e della diminuzione del reddito disponibile.

Per questo, appare inevitabile una marcata revisione dello scenario macroeconomico delineato nella Nedef nell'autunno del 2019. Le previsioni di crescita restano incerte, tanto quanto le valutazioni di impatto del nuovo Coronavirus, per la durata e per l'intensità, ma anche per le stesse misure intraprese dai governi e dalle istituzioni – nazionali ed sovranazionali – a fronte dell'emergenza. Le previsioni dei principali istituti nazionali e internazionali realizzate nel mese di aprile calcolano per l'Italia una perdita di PIL nel 2020 tra i -8,3 (REF) e i -9,1 punti percentuali (FMI-WEO).

Nell'ipotesi più ottimistica, il quadro macroeconomico tendenziale del Governo è costruito contando già gli effetti del DPCM del 26 aprile 2020 che apre alla cosiddetta "fase 2", in cui le misure di chiusura dei settori produttivi non essenziali e di distanziamento sociale vengano attenuate a partire dal 4 maggio e l'impatto economico dell'epidemia si esaurisca completamente nel primo trimestre del 2021. Sulla base di tale ipotesi, lo scenario tendenziale prevede una contrazione del PIL reale nel 2020 pari a 8,1 punti percentuali per poi risalire di 4,7 punti nel 2021. La nuova previsione sconta una caduta del PIL di oltre il 15 per cento nel primo semestre e l'ipotesi di un successivo rimbalzo nella seconda metà dell'anno.

In sintesi, una ripresa a "L", dopo la lenta risalita che ha seguito la grande crisi del 2008, senza nemmeno aver ancora recuperato i livelli di 12 anni fa.

In Italia, il crollo dell'attività economica che si è registrato soprattutto all'inizio di marzo è senza precedenti e non verrà recuperato nel breve periodo, anche in ragione delle misure precauzionali, in vigore in Italia come negli altri paesi europei, rallentando la già difficile ripresa degli scambi commerciali internazionali. Ma se alla caduta dell'export (-14,4 per cento nel 2020), si può attribuire un terzo della perdita di valore aggiunto in corso d'anno, la stima tendenziale del MEF nel 2021 attribuisce alle importazioni un rimbalzo (10 per cento) inferiore a quello delle esportazioni (13,5 per cento), dando luogo – in termini statistici – a un ampliamento del surplus delle partite correnti della bilancia dei pagamenti e, di conseguenza, a un contributo netto del commercio estero alla crescita del PIL di segno positivo. Invece, le politiche di distanziamento sociale e i cambiamenti nei comportamenti dei consumatori a livello nazionale contribuiscono più pesantemente alla caduta della domanda, generando nel 2020 un **crollo dei consumi privati (-7,2 per cento) e ancor di più degli investimenti (-12,3 per cento), che non sembra poter essere**

compensato dalle misure finora messe in campo. Nel 2021, infatti, i consumi dovrebbero risalire solo di 4 punti percentuali mentre gli investimenti di appena 4,3 punti.

L'impatto economico negativo della necessaria sospensione delle attività produttive è amplificato dalle condizioni di elevata incertezza. Anche per questo, le scorte – dopo aver già segnato una restrizione di -0,6 punti nel 2019 – registreranno un'ulteriore restrizione di -0,7 punti nel 2020 e una ripresa di appena 0,2 punti nel 2021, dando chiara evidenza delle basse aspettative di investimento e, in generale, di domanda.

In questa fase, benché complessa, sarebbe stata molto utile una stima dei moltiplicatori fiscali.

Dopo il segno negativo del 2019 (-0,4 per cento), nel 2020 la spesa pubblica tornerebbe a crescere (0,7 per cento) in media d'anno, proprio a fronte delle misure per l'emergenza, ma si rileverebbe anche **una frenata della spesa della P.A. nel 2021 (0,2 per cento), che non permette di poter contare sulla domanda autonoma per colmare il complessivo vuoto della domanda aggregata.**

Secondo lo scenario più pessimistico, inoltre, una riacutizzazione dell'epidemia renderebbe necessarie nuove chiusure delle attività produttive e restrizioni ai movimenti dei cittadini, che genererebbero una nuova caduta della produzione e la ripresa prevista per il 2021 tarderebbe a verificarsi.

Il Governo elaborerà nuove previsioni macroeconomiche programmatiche quando sarà superata la fase emergenziale più acuta alla luce della versione finale delle nuove politiche urgenti, dell'evoluzione globale della pandemia, della strategia adottata per la riapertura dei settori produttivi e dei dati economici che si renderanno disponibili nel frattempo. Benché l'adozione del PIL tendenziale assicuri una valutazione prudentiale – soprattutto circa l'andamento del deficit e del debito della PA in rapporto al PIL – **la CGIL ritiene che sarebbe stato opportuno fissare un quadro macroeconomico programmatico per ancorare le scelte di bilancio, le politiche economiche e le riforme in programma anche a obiettivi quantitativi, pur approssimativi.**

Si preannuncia la deflazione. La stima dell'inflazione programmata per l'anno in corso è ora attesa pari al -0,2 per cento, con effetti negativi su deficit e debito pubblico (la cui sostenibilità è misurata, come noto, in ragione del rapporto interciclico col PIL nominale). Già nel 2019 l'andamento dell'inflazione è risultato piuttosto modesto, facendo registrare una variazione dell'indice generale appena di 0,6 punti percentuali e un'inflazione di fondo prossima allo zero.

Nonostante i vuoti dell'offerta e la perdita di domanda, il Governo considera per il 2020 una contrazione dell'occupazione, in termini di posti di lavoro, più contenuta di quella dell'economia reale, grazie soprattutto all'ingente ricorso agli ammortizzatori sociali e alle diverse forme di sostegno al reddito. Maggiore invece la contrazione attesa per l'occupazione espressa in ore lavorate e di conseguenze in unità di lavoro equivalente (Ula), che non tengono conto degli ammortizzatori, per le quali si prevede una riduzione rispettivamente del 6,5 per cento per il 2020 e una ripresa "dimezzata" per il prossimo anno, pari al 3,4 per cento. **La crisi colpisce inevitabilmente e più duramente alcune tipologie di lavoro e, nello specifico, i lavoratori**

stagionali, i lavoratori con contratti a termine e i lavoratori indipendenti, nonostante le rilevanti misure adottate dal Governo. Conseguentemente, il tasso di disoccupazione peggiora nel 2020 all'11,6 per cento e recupera solo sei decimali nel 2021.

Per questo è importante scongiurare i licenziamenti, attraverso condizionalità specifiche di tutte le misure tutelando i livelli occupazionali ed evitando la reintroduzione di forme di lavoro ultra-precarie, che peggiorerebbero ancor di più le condizioni materiali dei lavoratori e delle lavoratrici.

Finalmente, nel Def troviamo indicata anche la forza lavoro potenziale, che costituisce la misura dell'input di lavoro possibile in fase di piena espansione economica e, dunque, rappresenta un obiettivo tanto ambizioso quanto irrinunciabile: sommando lo stock di individui in cerca di lavoro e lo stock di lavoratori inattivi ma disponibili a lavorare si ottiene una misura della forza lavoro non utilizzata ma potenzialmente disponibile se il sistema produttivo riuscisse ad assorbirla, che ammonta a 5,4 milioni di individui. Come riconosciuto nello stesso Documento, inoltre, accanto ad elementi di natura più strutturale, "il perdurare di ampi margini di sottoutilizzo della manodopera disponibile, il quale agirebbe come fattore di contenimento della dinamica salariale".

La situazione patrimoniale delle famiglie resta "mediamente" solida ma l'epidemia COVID-19 – in assenza di interventi predistributivi e redistributivi – rischia di accentuare la già ampie disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza.

QUADRO DI FINANZA PUBBLICA E POLITICA DI BILANCIO: PROVVEDIMENTI VARATI E NUOVO DECRETO

Anche nel 2019 l'Italia si conferma fra i Paesi con l'avanzo primario superiore alla media dell'Area dell'Euro (0,9 per cento del PIL) e dell'Unione Europea (0,7 per cento del PIL). Dal 2014 in poi, però, alle progressive riduzioni del deficit ha corrisposto una sostanziale stabilità del debito pubblico, che si mantiene sopra il 130 per cento del PIL. Eppure, il rapporto tra avanzo primario e PIL nel periodo 2010-2019 del nostro Paese è stato in media tra i più elevati dell'Area dell'Euro, pari all'1,4 per cento: **proprio il contenimento delle finanze pubbliche e la restrizione del perimetro dello Stato hanno generato un freno alla crescita e l'impossibilità di aumentare il denominatore (PIL) per rendere più sostenibile il numeratore (debito).**

L'ISTAT ha comunicato che l'indebitamento netto della P.A. nel 2019 è stato pari all'1,6 per cento del PIL (dato più basso registrato negli ultimi dodici anni), contro il 2,2 per cento del 2018 e lo stesso obiettivo programmatico del 2,2 per cento fissato dalla NadeF. Il risultato è stato ottenuto soprattutto grazie alle entrate tributarie – per effetto delle nuove misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale – che sono state superiori di oltre 10 miliardi rispetto alle previsioni formulate in settembre. **Per queste ragioni è necessario attuare immediatamente tutte le misure**

contenute nella Legge di Bilancio 2020, rafforzando la tracciabilità e l'utilizzo della moneta elettronica.

Nel 2019 l'avanzo primario è salito all'1,7 per cento del PIL e la spesa per interessi è scesa al 3,4 per cento del PIL, determinando un margine positivo di circa 4,3 miliardi.

Alla luce del miglioramento successivamente registrato nei conti del 2019 e del buon andamento delle entrate in gennaio e febbraio, si può stimare che se l'economia non fosse stata colpita dalla pandemia COVID-19 l'indebitamento netto nel 2020 sarebbe stato pari a non più dell'1,8 per cento del PIL. Tuttavia, il deterioramento dello scenario macroeconomico comporta un maggior deficit per 4,1 punti di PIL.

La sezione II del Def, "Analisi e tendenze della finanza pubblica", viene presentata quest'anno eccezionalmente in forma semplificata, esponendo l'andamento previsto dell'indebitamento netto della P.A. nel biennio in corso e limitando l'orizzonte di previsione all'anno prossimo.

Il Governo ha deciso di inserire nella previsione di finanza pubblica anche le risorse per le nuove misure urgenti per il rilancio economico, che, in ottemperanza alla legge attuativa del principio dell'equilibrio di bilancio, è stata presentata da una Relazione al Parlamento da parte del Ministro per l'Economia e le Finanze per richiedere l'autorizzazione ad una deviazione temporanea dal percorso di finanza pubblica programmato nella NadeF, inizialmente pari a circa 6,3 miliardi (circa 0,3 punti percentuali di PIL) e successivamente estesa fino a 20 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 1,2 punti percentuali di PIL e 25 miliardi di saldo netto da finanziare).

Secondo il quadro tendenziale di finanza pubblica, l'ingente aumento del deficit e una perdita di PIL nominale cifrabile in oltre 126 miliardi di euro in confronto al 2019 causerebbero un rapporto fra debito pubblico e PIL nel 2020 pari al 151,8 per cento (contro il 134,8 per cento dello scorso anno). Contando anche l'impatto del cosiddetto Decreto Cura Italia sull'indebitamento netto, per 1,2 punti percentuali, il deficit tendenziale (escluso l'impatto di bilancio delle nuove politiche) salirebbe al 7,1 per cento del PIL (pari a 117.971 milioni di euro), in peggioramento di circa 5,5 punti percentuali rispetto al 2019. Rispetto al 2019, nel 2020 si determina quindi un peggioramento del saldo del 5,5 per cento in termini di PIL. Per quanto riguarda il numeratore del rapporto, l'incremento è attribuibile pressoché interamente a un peggioramento del saldo primario (per 88,35 miliardi), in sostanziale costanza della spesa per interessi (0,32 miliardi di maggiore spesa). Per quanto riguarda il denominatore, si segnala la decrescita del PIL nominale, che nella stima per l'esercizio in corso si riduce di circa il 7,1 per cento (circa 126,2 miliardi in valore assoluto) rispetto al 2019, assumendo un'incidenza preponderante nel determinare la variazione del rapporto complessivo deficit/PIL.

Si evidenzia infatti che il saldo primario cambia di segno e passa da positivo a negativo. Difatti, il surplus primario, pari all'1,7 per cento del PIL nel 2019, verrà eroso fino a diventare un deficit primario del -3,5 per cento nel 2020, e ritornerà ad un livello di -0,6 per cento nel 2021. Gli

interessi passivi sono previsti salire dal 3,4 per cento al 3,6 per cento del PIL nel 2020 e 2021.

Nel 2021, con la ripresa del PIL e il venir meno delle misure temporanee di sostegno all'economia attuate quest'anno, l'indebitamento netto tendenziale migliorerebbe al 4,2 per cento del PIL (74,92 miliardi), risultante da un deficit primario dello 0,6 per cento e pagamenti per interessi del 3,6 per cento del PIL. Il rapporto fra debito pubblico e PIL diminuirebbe al 147,5 per cento grazie all'elevata crescita del PIL nominale, pari al 6,1 per cento. In base al Def, l'indicato miglioramento del saldo è determinato contemporaneamente dal miglioramento del saldo primario (per 45,89 miliardi, tale da compensare la crescita della spesa per interessi di 2,84 miliardi) e dalla crescita del PIL nominale (per circa 102 miliardi).

Le stime tendenziali di finanza pubblica per il 2020 riflettono sia il calo delle entrate fiscali legato alla caduta del PIL, sia il peggioramento del saldo di bilancio determinato dagli interventi messi in atto per fronteggiare l'emergenza. I diversi provvedimenti del Governo, – il DL 3/2020 “Cuneo fiscale”, il DL 18/2020 “Cura Italia” e il DL 23/2020 “Liquidità” (che non ha effetti immediati sull'indebitamento netto della PA.) – hanno indirizzato le risorse verso: (i) il potenziamento del sistema sanitario; (ii) la protezione del lavoro e dei redditi; (iii) il sostegno alla liquidità delle imprese e delle famiglie; (iv) la sospensione delle scadenze per il versamento delle imposte. Le spese sostenute dal Governo in ottemperanza ai decreti di marzo e dell'8 aprile sono soggette a flessibilità e valgono 1,2 punti percentuali di PIL. Le proiezioni effettuate sul 2021 assumono il venire meno di spese eccezionali legate direttamente all'emergenza e continuano a scontare uno scenario (di carattere tendenziale) che incorpora gli effetti sulla crescita delle misure attuate a seguito dei decreti di marzo e dell'8 aprile. Il decreto Cura Italia ha avuto un impatto positivo sulla crescita di appena 0,5 punti percentuali (UPB).

Senza la programmazione di nuove significative risorse per gli investimenti pubblici sarà difficile ritrovare la crescita e lo sviluppo. Nel 2018 gli investimenti pubblici sono caduti dell'1,3 per cento, mentre nel 2016 e 2017 dell'1,9 per cento annuo. Ad eccezione del 2015, gli investimenti pubblici hanno segnato riduzioni significative negli anni 2010-2014, nell'ordine dell'8 per cento medio annuo. Nel 2019 gli investimenti fissi lordi sono cresciuti del 7,2 per cento, un dato positivo correlabile al rilancio degli interventi straordinari per la messa in sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture, in particolare per il contrasto al dissesto idrogeologico e sulla rete viaria per i quali sono stati chiesti i margini di flessibilità di bilancio alla Commissione Europea pari allo 0,18 per cento del PIL, ma il livello degli investimenti pubblici resta al 2,3 per cento del PIL. Esiste ancora un gap di circa 1,5 punti percentuali di PIL rispetto al livello pre-crisi. Nel 2020 si prevede dapprima una decelerazione del ritmo di crescita annuale degli investimenti fissi lordi, dal 7,2 per cento del 2019 al 2,7 per cento nel 2020, cui seguirà una forte accelerazione nel 2021, all'11,2 per cento, riallineando sostanzialmente l'andamento alle ultime previsioni ufficiali della NadeF 2019. Non può essere sufficiente.

Sul versante sanitario e, in generale, del welfare, le prossime misure, oltre a rafforzare le fragilità, dovrebbero essere più organiche e condivise con tutti gli attori istituzionali e le parti

sociali interessate, riallineando la spesa ai livelli essenziali delle prestazioni.

Eppure, nel Def si deduce che “le ulteriori misure che il Governo sta approntando rispondono all’esigenza di aumentare ulteriormente le risorse per il sistema sanitario, la protezione civile e l’ordine pubblico. Inoltre si rifinanzieranno ed estenderanno i sostegni ai redditi dei lavoratori e degli imprenditori più colpiti dalla crisi, all’occupazione, alla liquidità delle imprese e all’erogazione di credito all’economia”.

Il prossimo decreto riprenderà tutti gli interventi del Cura Italia, rafforzandoli e prolungandoli nel tempo onde rispondere alle esigenze della prossima fase di graduale riapertura dell’economia. In particolare, oltre alle misure di sostegno al lavoro, all’inclusione e al reddito, e a quelle per la salute, la sicurezza e gli Enti territoriali, vi saranno significativi interventi per la liquidità e la capitalizzazione delle imprese, per il supporto ai settori produttivi più colpiti dall’emergenza, per gli investimenti e l’innovazione.

Sarà prevista, inoltre, la soppressione degli aumenti dell’IVA e delle accise previsti dalla legislazione vigente per il 2021 e gli anni seguenti. Per quanto riguarda il 2021 la disattivazione degli aumenti delle imposte indirette ridurrà l’aumento previsto del deflatore del PIL, ma darà anche luogo a maggiore crescita reale. Secondo stime ottenute con il modello ITEM, quest’ultima dovrebbe sostanzialmente compensare la minore inflazione prevista.

Un ulteriore pacchetto di misure urgenti, di natura ordinamentale, sarà dedicato a una drastica semplificazione delle procedure amministrative in alcuni settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati (soprattutto appalti, edilizia, commercio, controlli, etc.).

Il Governo richiede al Parlamento un ulteriore innalzamento della stima di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare. La Relazione al Parlamento incrementa la deviazione temporanea di bilancio a ulteriori 55,326 miliardi in termini di indebitamento netto – comprensivi del costo per il servizio del debito derivante dagli effetti del decreto legge – pari a circa 3,3 punti percentuali di PIL per il 2020 e 26,234 miliardi (di cui 19,821 miliardi di euro per cancellare le clausole di salvaguardia su IVA e accise) a valere sul 2021 (1,4 per cento del PIL), che sommati al Decreto Cura Italia portano al 4,5 per cento del PIL il pacchetto complessivo di sostegno all’economia (a cui si aggiungono crediti e garanzie per circa il 40 per cento del PIL).

Tenuto conto dell’impatto finanziario del Decreto con le misure urgenti di rilancio economico, l’indebitamento netto è stimato, in base alla previsione del PIL tendenziale validata dall’UPB, pari al 10,4 per cento quest’anno e al 5,7 per cento nel 2021. Lo stock del debito pubblico è previsto pari al 155,7 per cento del PIL a fine 2020 e al 152,7 per cento a fine 2021.

Una volta inclusi gli effetti del nuovo decreto e i benefici fiscali previsti dalla riduzione del cuneo – che devono resi strutturali fino a 40 mila euro ed estesi – la pressione fiscale scenderà al 41,4 per cento nel 2021. Pertanto, occorre prevedere una riforma fiscale all’insegna della progressività e dell’equità orizzontale e verticale, oltre a una revisione del sistema degli incentivi fiscali e dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD).

Il Governo ammette che dopo uno shock quale quello subito “l’economia avrà bisogno di un congruo periodo di rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti”, ma già annuncia la strategia di rientro dall’elevato debito pubblico, basata su un bilancio primario in surplus e sulla nuova crescita economica che dovrà scaturire da “un rilancio degli investimenti pubblici e privati incentrati sull’innovazione e la sostenibilità nel quadro di una organica strategia di sostegno alla crescita e di riforme di ampia portata”. **Per realizzare questa strategia, però, non programma nuovi investimenti pubblici, si affida alle riforme già in cantiere prima dell’emergenza e accenna a meccanismi di semplificazione e deregolazione.** Sottolineiamo che su questo versante occorre evitare che le semplificazioni annunciate, riguardino i tempi di attraversamento e rispettino prioritariamente **la trasparenza, la legalità e la qualità del lavoro negli appalti.**

(28 aprile 2020)