

UN NEW DEAL PER L'ITALIA NEL POST COVID-19¹

di Luigi Paganetto

Il Gruppo dei 20 ha preso posizione, nell'aprile scorso, sugli interventi del post Covid-19 sostenendo che:

- è necessario che sia **reso operante al più presto** quanto previsto dal decreto Rilancio per una reale compensazione del mancato fatturato delle imprese che hanno dovuto sospendere la loro attività in obbedienza al Decreto Cura Italia;
- occorre **evitare un aumento non necessario dell'indebitamento delle imprese** perché non accada che alla ripresa si verifichi, come nel 2008-2015, una crisi sul lato della domanda che toccherebbe sia le famiglie che le imprese e si aggiungerebbe alle strozzature dell'offerta generate dalla chiusura;
- le scelte per **l'emergenza condizioneranno anche quelle proiettate verso la Fase 3**, nel senso che tanto più risulteranno ben fatte le scelte sull'emergenza, tanto minori saranno i danni per il nostro paese e tanto più saremo in grado di uscire presto dalla recessione in corso e imboccare il sentiero di una solida ripresa;
- l'ostacolo maggiore per il rilancio dell'economia italiana (*per il passato prossimo e ancor più, prevedibilmente per il futuro immediato*) è la *carezza delle capacità tecniche ed amministrative per programmare, progettare e realizzare interventi pubblici.*

Oggi ribadisce che per intervenire efficacemente nel post Covid-19:

1. **Vanno posti in essere provvedimenti legislativi incisivi** che consentano all'Amministrazione di provvedere a interventi coordinati tra i diversi titolari di competenze, in modo che sia possibile realmente far decollare i progetti, in particolare per la sanità, le opere pubbliche e le infrastrutture. In quest'ottica, sarebbe importante restituire al Ministero dell'Economia quella **funzione di Programmazione**, per dargli la centralità che aveva in passato.
2. *Non si può dire che nei provvedimenti varati finora siano state messe in campo misure per il rilancio della crescita.* Il corposo Decreto rilancio si presenta con più di 400 pagine di interventi d'assistenza e sostegno, mentre manca ciò che possa rappresentare *un new deal per la ripresa del nostro Paese.* Per quel che riguarda l'offerta, il Decreto prevede interventi a favore delle imprese con prestiti e interventi a fondo perduto a favore delle PMI con fatturato minore di 5 milioni e sconti su affitti e bollette, interventi per spostare in avanti il pagamento delle imposte, estensione del perimetro della cassa integrazione guadagni. Si tratta di misure importanti per i lavoratori, per l'abbattimento dei debiti, per la patrimonializzazione e la riduzione delle imposte sulle imprese, ma si resta all'interno di una collezione d'interventi per ridurre gli effetti distruttivi della crisi. In effetti, il Decreto *non include politiche di rilancio e non offre un'idea forte* di cosa debba essere l'Italia produttiva del dopo pandemia.

¹ Il documento, redatto da *Luigi Paganetto*, Coordinatore del Gruppo dei 20, ha beneficiato delle osservazioni e dei contributi di *Michele Bagella, Luigi Bonatti, Paolo Guerrieri, Rainer Masera, Massimo Mucchetti, Beniamino Quintieri, Pasquale Lucio Scandizzo, Giovanni Tria.*

Ne hanno discusso, incontrandosi durante le riunioni del Gruppo dei 20, *Ludovica Agrò, Angelo Airaghi, Riccardo Barbieri Hermitte, Gloria Bartoli, Rocco Cangelosi, Antonia Carparelli, Fabio Colasanti, Luigi Gambardella, Amedeo Lepore, Giandomenico Magliano, Mauro Maré, Maurizio Melani, Costanza Pera, Vincenzo Scotti.*

3. Da che punto iniziare *una strategia di ripresa e crescita per il nostro paese?*
La scelta da fare nell'immediato è *quella di agire sulle aspettative, mitigando l'incertezza dominante attraverso l'indicazione delle priorità da rispettare.*
Il tempo conta, l'indicazione delle priorità è essenziale.
L'investimento in sanità, con l'utilizzo dei fondi MES, ha priorità sia perché i rischi di una ripresa dei contagi è tutt'ora presente, sia perché l'esperienza di questi mesi ha mostrato, assieme all'efficienza del nostro sistema ospedaliero, anche le carenze delle infrastrutture territoriali di assistenza.
La riduzione dell'incertezza dominante sul futuro di famiglie e imprese non è legata, com'è ovvio, soltanto al rischio di una ripresa di contagio Covid-19, ma soprattutto *alla difficoltà per ciascuno di avere un'aspettativa definita degli effetti degli interventi pubblici* e delle loro conseguenze su redditi e andamenti dei differenti settori dell'economia e della società.
L'incertezza sul futuro potrebbe probabilmente dar luogo a minori preoccupazioni per i cittadini, se risultassero più definiti gli effetti degli interventi pubblici su redditi e andamenti di settore per famiglie e imprese.
Indicazioni impegnative poste al centro dell'azione pubblica potrebbero avere un effetto importante nel ridurre l'incertezza delle aspettative. Non c'è bisogno di sottolineare quanto le aspettative contino sui mercati.
4. Una **ulteriore questione** è quella dei **tempi e modi degli interventi pubblici**. Non si tratta solo del tema, ampiamente discusso, della corrispondenza temporale tra i provvedimenti del Cura Italia e del Decreto di Rilancio e la disponibilità effettiva delle risorse erogate a favore di famiglie e imprese.
È necessario che siano indicate al più **presto le coperture del disavanzo di bilancio**, a seguito dell'erogazione degli 80 miliardi circa quanto mai necessari al sostegno dell'economia. La caduta delle entrate pubbliche, legata a quella dei fatturati, suscita preoccupazioni nel pubblico, che si riflettono su Web in richieste d'informazione su deficit pubblico e sue coperture, come risulta, ad esempio, dall'indicatore d'incertezza EURQ.
Anche a questo riguardo, *annunci pubblici precisi ed impegnativi potrebbero dissipare, o attenuare, l'incertezza dominante.*
L'indicazione generale di policy è, dunque, quella di intervenire con decisione sulla formazione delle aspettative.
5. L'Europa ha già fatto molto - come messo in rilievo in un precedente documento G-20 - con riferimento ai programmi varati finora (SURE, MES, BEI) e al “*Next Generation EU*”, nonché al maxi-programma di *acquisti di titoli, più di mille miliardi di euro (il PEPP), che sta portando avanti in questa fase la BCE e che è stato in questi giorni rafforzato in maniera significativa. L'insieme degli interventi proposti è molto rilevante.*
Occorre sommare ai €750 md iniziali del Recovery Fund, ribattezzato guardando al futuro “Next Generation EU”, la proposta di utilizzare il prossimo bilancio 2021-2027 per €1100 md, nonché il pacchetto già approvato MES, SURE, BEI, pari a €540 md. Si perviene, in questo modo, a quello che è stato definito un “Piano Marshall EU”, pari a €2400 md, che si innalza ulteriormente fino a €3000 md con moltiplicatori interni.
Il debito emesso dovrebbe essere rimborsato tra il 2028 e il 2058, attraverso il bilancio comune post 2027. Questo meccanismo è rivolto a ridurre le tensioni immediate sui bilanci nazionali, ma consente di onorare le emissioni di debito attraverso i futuri budget europei.
La questione successiva è che, *come tutti riconoscono* ora che la EU ha preso impegni così importanti, *occorre fin da subito redigere progetti e programmi di spesa per far sì che le risorse EU abbiano come sottostante progetti d'investimento di adeguata produttività, tanto più che*

all'Italia verrà assegnata la parte più consistente delle risorse stanziare: €173 md., di cui 82 in sovvenzioni.

6. **Un ulteriore punto di policy che si vuol sollevare non è soltanto che occorre redigere, come tutti riconoscono, progetti e programmi di spesa, ma che bisogna tener ben presente i tempi** in cui saranno disponibili queste risorse, che si collocheranno, al più presto, a cavallo tra il 2021 e il 2022.

Sono risorse che non possono di certo essere utilizzate per *provvedere alle esigenze di un bilancio che soffrirà per il venir meno delle entrate fiscali* a seguito della caduta dei fatturati durante e dopo il lockdown. Ed è questa la ragione per cui da più parti si chiede se sia possibile ottenere anticipazioni dalla EU.

Il bilancio, secondo Bankitalia, avrà a fine 2020 un disavanzo del 10.4 %, a fronte di una decrescita del PIL compresa tra il 9 e il 13%, mentre il debito pubblico salirà al 156%.

Tutto questo mentre gli investimenti su PIL si collocheranno a livelli inferiori a quelli già bassi registrati nella crisi del 2007.

C'è da affrontare, dunque, un **doppio problema, nello stesso intervallo temporale, quello relativo al disavanzo e quello del rilancio dell'economia.**

7. **È questa la ragione per la quale** nel documento del Gruppo dei 20 di aprile **era stata sollecitata la considerazione della grande opportunità offerta dall'ampiezza del risparmio nazionale a sostenere una politica di investimenti** adeguata alle esigenze del momento che viviamo, incentivando famiglie e imprese ad investire in progetti in cui lo Stato interviene a garanzia con un capitale minimo destinato a fare da moltiplicatore secondo il modello BEI. In quest'ottica va ripresa e sviluppata l'esperienza di successo dei PIR.

In ogni caso, *al di là della soluzione da adottare ciò che conta è mettere in chiaro, fin d'ora, le scelte che si vogliono fare* per ridurre l'incertezza ed evitare il manifestarsi di **aspettative destabilizzanti** legate alla mancanza di informazioni chiare ed impegnative sui comportamenti del Governo di qui ad ottobre prossimo.

La questione centrale per l'utilizzo dei fondi che saranno disponibili non è formulare la lista degli interventi, già fatta in maniera esaustiva dal Rapporto Colao, ma indicare le priorità che non sono emerse neppure negli "Stati generali" dei giorni scorsi.

È scontato che le direttrici d'intervento saranno quelle del *Recovery Plan*, oggi "*Next Generation EU*", presentato dalla Commissione e, in quanto tali, vincolanti ai fini dell'acquisizione delle risorse previste e in larga misura già annunciate da Ursula von der Leyen in materia di *Green Deal* e digitale.

8. **Una priorità** in questo contesto è *quella di riempire i cassetti della PA, oggi vuoti, di progetti d'investimento, cominciando dalle opere incompiute, in particolare al sud* e, nel frattempo, far sì che **gli investimenti con garanzia pubblica, siano capaci di essere portatori di innovazione e di aumento di produttività**, vera leva di cambiamento in un momento come questo di "**distruzione creatrice**", per dirla alla Schumpeter. Si tratta di una scelta decisiva per lo sviluppo del Paese. Da troppo tempo soffriamo di un'adeguata crescita della produttività e l'innovazione ne è l'elemento trainante. Ciò è particolarmente vero per i settori **rivolti all'export**, veri motori della nostra economia, come lo sono turismo, beni culturali e servizi. Gli incentivi fiscali a questa tipologia di investimenti possono giocare un ruolo importante come mostra l'esperienza positiva di **Industria 4.0**.

Va tenuto conto, a questo riguardo, il nuovo strumento finanziario, previsto dal Decreto Rilancio e dal *Temporary Framework Europeo per ricapitalizzare le società in difficoltà* a causa della pandemia di Covid-19. L'obiettivo del nuovo strumento sarà "di ricapitalizzare e aiutare le imprese sane che hanno bisogno di capitale, uno strumento per la solvibilità". Si tratta

di una questione che esige una seria riflessione sul ruolo dell'azionariato di Stato. Avrà senso, in principio, se sarà congegnato in modo da *stimolare innovazione, produttività e crescita*.

9. Il **tema dell'occupazione** va affrontato nei suoi aspetti strutturali, oltre che in quelli del suo sostegno temporaneo. La Cig ha una funzione essenziale oggi. Ma le risorse disponibili devono essere rivolte ad avere occupazione e non solo reddito ai disoccupati. **Sono, perciò, una priorità gli investimenti in formazione e competenze**, per un mondo in cui domina la trasformazione digitale e in cui cambiano le catene del valore. Serve una maggior componente del lavoro femminile, facilitandone la partecipazione anche con interventi opportuni sul sociale, come gli asili nido. L'intervento sul sociale e sui meccanismi di inclusione è essenziale per ristabilire il clima di fiducia e condivisione di cui tanto si parla. È una priorità **l'occupazione giovanile**, che potrebbe felicemente congiungersi con **il tanto a lungo auspicato programma di digitalizzazione dei beni culturali** e sugli interventi a favore del turismo.

10. Bisogna essere consapevoli che **la fase del rilancio e della crescita** rappresenterà per la nostra economia una partita decisiva. Non va dimenticato che **ci sono settori come il turismo che perderanno quest'anno il 50% del loro fatturato**. Se non riusciremo ad aumentare il tasso di crescita della nostra economia e dovesse prevalere la tendenza di questi ultimi anni allo 0,5 di crescita, occorrerebbero fino a 20 anni per tornare al nostro PIL 2019.

Ecco perché *in questa fase occorre intervenire anche a costo di aumenti consistenti di deficit e debito pubblico, era inevitabile, andava e va fatto*. **Il sostegno della domanda** è essenziale, ma va condotto guardando alle esigenze dello sviluppo come accadrebbe se si privilegiasse, anche usando i fondi SURE, la riduzione del cuneo fiscale. Ma guardando alla situazione della nostra finanza pubblica di qui a qualche tempo non c'è proprio da stare tranquilli.

Già a partire dal prossimo anno, la sostenibilità del nostro debito dipenderà dal raggiungere *un tasso di crescita nominale del PIL superiore al tasso di interesse nominale, ovvero, al costo di rifinanziamento*. *Dobbiamo convincerci dunque che crescere molto di più del passato è la nostra unica possibilità perché lo stock del debito possa diminuire nel tempo*. Non sarà facile.

Si tratta di invertire oltre venti anni di crescita bassa, o pressoché nulla (0,5% annuo in termini reali negli ultimi due decenni), mettendo in atto un *grande sforzo di rilancio, legato ad aumenti della produttività, incentivi fiscali alla crescita delle dimensioni d'impresa e agli investimenti in innovazione*. *Un grande progetto di trasformazione digitale è essenziale*.

Oltre a ciò, occorre affrontare problemi strutturali ben noti, la cui lista conosciamo a memoria e che da lungo tempo ci impediscono di crescere come molti altri paesi in Europa.

Con riferimento ai programmi varati dalla EU, i punti interessanti, per noi, sono soprattutto due: il fatto che ci sono consistenti contributi a fondo perduto (per il momento, €500 md in forma di sussidi e €250 md sotto forma di prestiti) e che i beneficiari sono i paesi e i settori più colpiti dalla crisi, tra cui ovviamente l'Italia. Al nostro Paese dovrebbero arrivare €170 md, ma *va sottolineato, dal 2021 in poi*.

Va subito aggiunto che si tratterà di trasferimenti legati comunque a condizionalità di carattere generale, quali riforme e spese produttive dei paesi riceventi. Ciò significa che per utilizzare al meglio le risorse europee servirà finalizzarle al rilancio della ripresa economica del nostro paese dopo la grave crisi. Torniamo quindi alla necessità di varare al più presto una *strategia per il rilancio e la crescita da farsi -va ripetuto- tenendo conto dei tempi e dei modi in cui saranno disponibili le risorse nazionali ed europee per la ripresa*.

È dunque ora il momento di programmare scelte tempestive d'intervento che sappiano agganciare il rilancio dello sviluppo, come esigenza prioritaria, alle scelte in materia di innovazione, *Green Economy*, digitale e istruzione, su cui è orientata anche la Commissione EU. Di questa strategia di

rilancio per un *New Deal* saranno parte importante **programmi d’investimento e progetti di spesa ben fatti**, sanitari e infrastrutturali, formulati, lo ripetiamo, in modo da **ridurre l’incertezza e rafforzare in positivo le aspettative** di famiglie e imprese in questa delicata e così importante fase di transizione che stiamo vivendo. La sfida della ricostruzione dell'economia è legata allo sviluppo della amministrazione pubblica e al rinnovamento delle sue qualità, competenze e autorità. Saranno essenziali **incisive riforme legislative** capaci di incidere sul funzionamento della giustizia civile e su responsabilità e meccanismi decisionali della burocrazia e della Pubblica Amministrazione.

Roma, 11.06.2020