

### **1. Quadro economico e prospettive per l'economia italiana**

Il presente disegno di legge di bilancio interviene nella fase storica più complessa dal dopoguerra, per l'Italia e per l'Europa. Le misure che esso introduce si inseriscono in un contesto caratterizzato da una dinamica della pandemia molto più intensa rispetto a quanto considerato subito dopo la pausa estiva. Tutta l'Europa, attualmente ancora epicentro della crisi sanitaria, sperimenta e in molti casi rafforza misure di distanziamento, di riduzione della mobilità e di fermo delle attività economiche, sia pure secondo logiche di selettività e di progressività rispetto agli andamenti della situazione sanitaria. Il peggioramento modifica, pertanto, uno scenario che lasciava intravedere una ripresa, evidenziata dalle positive variazioni dei principali indicatori e trainata dal significativo rimbalzo del III trimestre 2020.

Si riportano, tuttavia, alcuni dati sui recenti andamenti congiunturali con riferimento all'analisi delle dinamiche delle componenti della domanda, alla posizione netta del nostro Paese rispetto all'estero e alla sommaria descrizione della manovra 2021, anche nella prospettiva dell'implementazione dei programmi finanziati con risorse europee che il CNEL, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 10, lett. a), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, ha richiesto di elaborare a tre istituti di analisi Cer, Prometeia, Ref alla luce della fase di recrudescenza del contagio. Dalla lettura di questi dati si evince un quadro positivo e in controtendenza con le previsioni formulate dai grandi osservatori internazionali (FMI, Commissione europea, OCSE) che tendono a sottostimare la capacità del sistema economico italiano di recuperare dopo lo *shock* pandemico. Le previsioni dei tre istituti, invece, si avvicinano alle previsioni formulate dal Governo nella Nodef, che erano moderatamente ottimistiche rispetto a quelle internazionali e che costituiscono la base sulla quale è stato costruito il Documento Programmatico di Bilancio spedito a Bruxelles.

Per contro, nel parere del 18 novembre 2020 sul suddetto documento (C 2020 8510 *final*, cfr. allegato in appendice) la Commissione europea, riferisce che mentre "lo scenario macroeconomico per il 2020 non differisce fundamentalmente dalle previsioni autunnali della Commissione per il 2020", "le previsioni della Commissione sono significativamente più pessimistiche per il 2021. Le diverse prospettive per il 2021 sono dovute al fatto che queste non includono l'impatto sulla crescita da investimenti non ancora definiti finanziati dallo strumento di recupero e resilienza, e le autorità non hanno potuto prendere in considerazione la recente ripresa della pandemia".

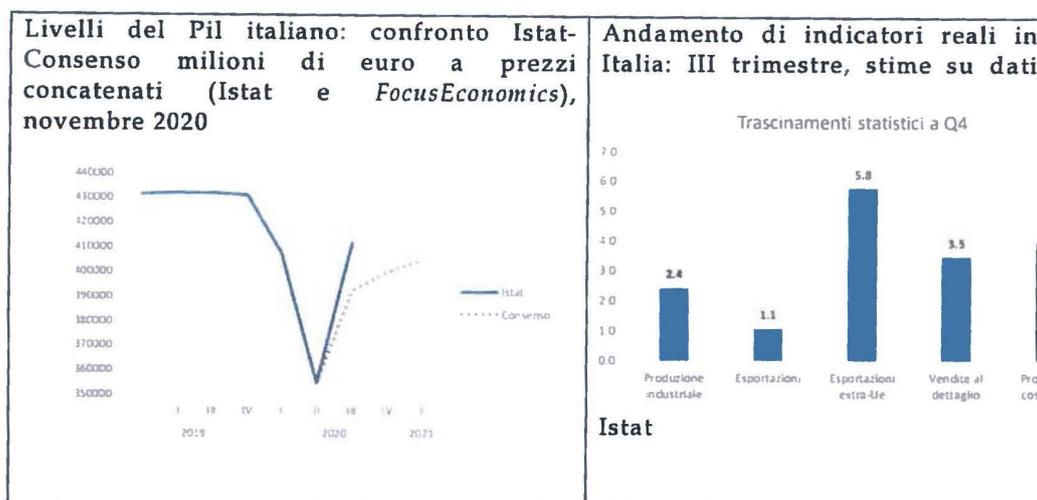
Nelle due tabelle sottostanti sono riportati i principali indicatori, rivisti, indicatori sui quali convergono i tre istituti. La seconda tabella riporta invece un confronto fra le differenti stime prodotte dai modelli utilizzati dai tre istituti, le più recenti disponibili.

	Consenso settembre 2020	Consenso novembre 2020
<b>Pil</b>	<p>variazione tendenziale al II trimestre 2020: -17,7%</p> <p>variazione tendenziale periodo gennaio-giugno 2020: -11,7%</p> <p>caduta attesa in media per il 2020: oltre il 9%</p>	<p>variazione congiunturale: 10,6% (Istat 16,1%)</p> <p>variazione tendenziale: -9,3% (Istat -4,7%; altri organismi internazionali indicano una contrazione superiore al 10%)</p>
<b>Commercio internaz.le</b>		<p>variazione tendenziale: -4,4% (Istat); -10,4% (stima FMI per il 2020); -12,9 (al 2009)</p>
<b>Indicatori reali</b>	<p>produzione industriale: distanza dai livelli precrisi (rispetto al IV trimestre 2019):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-aprile 2020: oltre -40%</li> <li>-luglio 2020: poco più di -5%</li> </ul> <p>tra gennaio e luglio 2020 (rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vendite al dettaglio: -9%</li> <li>beni non alimentari: -18%</li> <li>piccole superfici: -20%</li> <li>commercio elettronico: +28,5%.</li> <li>investimenti fissi lordi: -14,9% (variazione congiunturale al II trimestre) e -7,5% (variazione congiunturale al I trimestre)</li> <li>investimenti fissi lordi in beni strumentali: -11,4% (variazione congiunturale al II trimestre)</li> <li>investimenti fissi lordi in costruzioni: -19,1% (variazione congiunturale al II trimestre)</li> <li>prestiti bancari: nel periodo gennaio-luglio 2020 la crescita nell'anno è stata del 4,4% (anche per le azioni di supporto alla liquidità delle imprese).</li> </ul>	<p>variazione congiunturale III trimestre 2020 su II trimestre 2020 (Istat) - in parentesi l'effetto trascinalimento al IV trimestre 2020</p> <p>produzione industriale: 31%; (2,4%)</p> <p>esportazioni: 29,1%; (1,1%)</p> <p>esportazioni extra-Ue: 34%; (5,8%)</p> <p>vendite al dettaglio: 13,8%; (3,5%)</p> <p>produzione nelle costruzioni: 54,8%; (3,9%)</p>
<b>Occupazione</b>	<p>variazioni tendenziali per il periodo gennaio-giugno 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ula: -11,2% (calo della produttività dello 0,5%)</li> <li>occupati: -1,5% (calo della produttività 10,2%)</li> <li>occupazione autonoma: -15,6%</li> <li>occupazione dipendente: -9,4%</li> </ul>	<p>Numero occupati: 22,9 milioni (+200mila rispetto a giugno; invariato rispetto ad agosto; -300mila rispetto a gennaio 2020)</p>
<b>Inflazione</b>	<p>l'inflazione si è fortemente ridimensionata nella maggior parte delle economie, dato atto dell'effetto domanda predominante su quello offerta.</p> <p>Si attendono dinamiche dei prezzi estremamente contenute e un abbassamento delle dinamiche salariali. Ad agosto l'inflazione si è attestata a -0,5%.</p>	<p>Banca d'Italia. Stime preliminari (ottobre 2020) -variazione tendenziale a settembre 2020</p> <p>indice generale: -0,9% (per il mercato calo dei prezzi dei beni energetici e per la debolezza dell'inflazione di fondo, tenuto conto del protrarsi dei saldi estivi) al netto di energetici e alimentari: -0,4%</p> <p>L'inflazione per i beni alimentari si è attestata all'1,4%, ovvero su valori più bassi rispetto al periodo più acuto della pandemia; l'inflazione sui tre mesi, depurata dai fattori stagionali e in ragione d'anno, è pari a -2,3%.</p>

	Consenso settembre 2020	Consenso novembre 2020					
Indici di fiducia delle imprese		Bollettino economico Banca d'Italia, ottobre 2020					
		sett. 2020	manifatturieri	costruzioni	beni di investimento	beni intermedi	co
			92,10	138,60	98,50	89,80	89
Consumi e reddito delle famiglie residenti	<p>variazioni tendenziali degli aggregati I semestre 2020:</p> <p>consumi: -9,1%</p> <p>redditi da lavoro dipendente: -8,3%</p> <p>redditi da lavoro autonomo: -11,9%.</p> <p>Per il 2020: a) una contrazione dei redditi disponibili di circa 2%-3%; b) un recupero robusto ma incompleto dei consumi</p>	<p>Bollettino economico Banca d'Italia, ottobre 2020. Valori al II trimestre 2020.</p> <p>Spesa per consumi: 86,21</p> <p>reddito disponibile lordo reale: 96,91</p> <p>propensione al risparmio delle famiglie consumatrici: 18,60</p>					
Quadro di finanza pubblica	<p>debito pubblico: oltre 2.560 miliardi di euro (luglio 2020)</p> <p>indebitamento netto atteso per il 2020: circa 11% del Pil</p>						
Flussi turistici	<p>spesa per stranieri in Italia: -90% ad aprile 2020 su base annua.</p> <p>Si stima una caduta ingente dei flussi turistici in media per il 2020, fino a picchi dell'80%</p>	<p>spesa degli stranieri in Italia e degli italiani all'estero: calo ad aprile nel confronto annuo rispettivamente -90,6% e -84%. La caduta si è attenuata nei mesi successivi e fra gennaio e agosto è stata in media del 50% per entrambi i flussi</p>					

<b>ECONOMIA ITALIANA</b>			
<b>confronto fra le previsioni degli istituti al 18/11/20</b>			
<b>(var. %)</b>			
<b>esercizio</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Prodotto interno lordo</b>			
CER	-8,5	5,2	3,5
Prometeia	-9,0	5,0	3,5
REF Ricerche	-9,3	5,8	2,5
<b>Occupazione totale (ULA)</b>			
CER	-9,6	5,7	2,7
Prometeia	-11,7	4,2	2,0
REF Ricerche	-9,4	6,1	1,4
<b>Prezzi al consumo</b>			
CER	-0,1	1,1	1,6
Prometeia	-0,2	0,5	1,1
REF Ricerche	-0,1	0,8	0,9
<b>Deficit pubblico (in % del Pil)</b>			
CER	-10,8	-6,8	-5,2
Prometeia	-10,8	-7,4	-5,1
REF Ricerche	-10,9	-6,5	-5,4
<b>Saldo primario</b>			
CER	-7,2	-3,7	-1,7
Prometeia	-7,2	-3,9	-1,6
REF Ricerche	-7,3	-3,3	-1,9

Nell'analisi della congiuntura occorre considerare due fattori di segno opposto: il rimbalzo registrato dal PIL nel III trimestre 2020 e la recrudescenza della pandemia che ha indotto a nuove chiusure e restrizioni. Rispetto alle previsioni sulla dinamica del PIL, le stime ISTAT mostrano come per il III trimestre 2020 l'incremento su base congiunturale sia stato più intenso (16,1% rispetto al 10,6% valutato dai principali istituti di analisi congiunturale), e come la perdita su base annua sia stata più contenuta (-4,7% contro -9,3%). Questi dati sembrerebbero indicare un notevole riassorbimento della perdita di



prodotto registrata nel II trimestre dell'anno. Il raffronto tra le previsioni del consenso e i dati preliminari ISTAT mostra come nel primo scenario la ripresa italiana sarebbe stata raggiungibile da marzo 2021, mentre a settembre essa appariva in anticipo di circa sei mesi rispetto alle aspettative. Le maggiori organizzazioni internazionali hanno mostrato eccessivo pessimismo, ipotizzando una contrazione maggiore del 10%, e questo scarto non riguarda solo l'esperienza italiana ma si rivela comune a tutti i principali Paesi. Come il PIL, anche gli scambi internazionali scontano dinamiche migliori delle attese, con una flessione che per il 2020 sarà meno pronunciata sia di quanto previsto dal FMI sia di quanto accaduto nel 2009 (a fine estate i dati sul commercio internazionale quantificavano la contrazione su base tendenziale al 4,4%, contro il 10,4% del FMI e il 12,5% misurato nel 2009). Per quanto riguarda l'Italia, il rimbalzo al III trimestre 2020 era già evidente nei principali indicatori di produzione e spesa. Le variazioni su base congiunturale mostrano un balzo del 31% per la produzione industriale, del 29,1% per le esportazioni, del 34% per le esportazioni *extra Ue*, del 13,8% per le vendite al dettaglio e del 54,8% per le costruzioni. In assenza di recrudescenza della pandemia questa accelerazione avrebbe dato luogo a effetti di trascinamento nel IV trimestre, portando al recupero produttivo negli ultimi mesi dell'anno.

I dati sul mercato del lavoro, pur confermando il superamento del minimo recessivo e una generale maggiore staticità rispetto al mercato dei beni, presentano tuttavia una bassa significatività, dato il massiccio ricorso agli ammortizzatori e al blocco imposto ai licenziamenti, strumenti che hanno consentito la riduzione delle ore lavorate senza espulsione di occupati. Sembra tuttavia potersi affermare che la flessione del Pil è stata in larga parte dovuta alla chiusura dei mercati e all'impossibilità imposta di produrre e consumare, come mostrato dall'evidenza che l'allentamento delle misure di restrizione ha consentito il riallineamento ai normali livelli di attività. Va però sottolineato che il recupero non si è rivelato uniforme, soprattutto a

livello settoriale, dato il perdurare della fase di crisi in alcuni comparti (turismo internazionale, attività ricreative e culturali, manifestazioni fieristiche, ecc.). Fra le possibili spiegazioni vi è certamente la scelta di politiche monetarie volte a contenere gli effetti di innalzamento sui tassi di interesse, altrimenti determinati dalle politiche fiscali espansive. L'accumulo del risparmio privato ha compensato la contrazione del risparmio pubblico, mentre va segnalata la robustezza della posizione internazionale dell'economia italiana, data principalmente da un saldo commerciale in forte attivo anche rispetto alla UE<sup>1</sup>. Un ruolo positivo è stato svolto dalle tecnologie digitali che hanno consentito la prosecuzione di molte attività, malgrado i provvedimenti restrittivi. Le dimensioni e l'organizzazione della manovra di finanza pubblica hanno agito nell'intento di stabilizzare l'economia attraverso variabili che normalmente hanno effetti pro-ciclici e che, invece, sono state spinte in senso anticiclico, come l'accesso al credito e il rafforzamento della garanzia pubblica, e la conservazione dei livelli di produttività, pur a fronte della forte caduta del Pil, grazie all'estensione della cassa integrazione. Ovviamente il riacutizzarsi della pandemia induce a riflettere sui quadri previsivi finora elaborati per il 2021. Appaiono verosimili le ipotesi di un dato negativo del IV trimestre 2020 e di un minor effetto trascinarsi sul 2021, con conseguente compromissione dell'incremento di PIL previsto dalla Nedef del 5,1% su base annua. L'inquadramento delle misure di restrizione che sono in fase di implementazione è peraltro molto complesso. L'orizzonte dei dati disponibili non consente di avere la conferma di una inversione del ciclo; ad esempio, le informazioni sulla fiducia di imprese e famiglie mostrano segnali discordanti, in miglioramento per la prima categoria (ma non nei servizi) e in rallentamento per la seconda. Attendersi fiducia in flessione nei mesi di novembre e dicembre sembra ragionevole. Qualche utile indicazione può essere tratta dalle dinamiche dei mercati finanziari, molto volatili e capaci di riposizionare rapidamente le aspettative a seguito di variazioni anche minime delle condizioni economiche di fondo. Con il riacutizzarsi dei contagi le quotazioni azionarie hanno registrato, a partire da metà ottobre, una continua flessione, ma non hanno raggiunto l'intensità verificatasi in occasione della prima ondata, quando i listini furono interessati da rapidi crolli con picchi anche del 40%.

L'andamento delle componenti di domanda ci fornisce qualche indicazione ulteriore. La crisi ha di fatto colpito tutti i Paesi, sia pure

---

<sup>1</sup> Il dato rappresenta un elemento di struttura che non è stato modificato dalla recessione; gli ultimi dati sono compatibili con un avanzo di fine anno non inferiore al livello del 2019, e tali evidenze non sembrano influenzate dalle oscillazioni dei corsi delle materie prime.

con tempi e intensità differenti. In Europa si misura un buon grado di omogeneità nella tempistica della diffusione della malattia e negli effetti trasmessi all'attività economica. Nell'area euro il PIL ha registrato una flessione del 3,7% nel I trimestre 2020 e ha raggiunto un minimo importante nel trimestre successivo (- 11,8% e diminuzione complessiva nel semestre del 15,5%). Nel III trimestre si è misurato un recupero significativo e generalizzato. L'analisi per Paese mostra divergenze che derivano essenzialmente dal diverso grado di intensità delle misure di contenimento applicate in primavera e la differente capacità dei sistemi sanitari nella gestione dell'epidemia. Tutti i Paesi hanno evidenziato dinamiche simili delle componenti della domanda: forte contrazione dei consumi, degli investimenti, delle esportazioni e delle importazioni. Ma vi sono alcune peculiarità. La dinamica della spesa delle AAPP è risultata sostanzialmente stabile in Italia, Germania e Spagna, ma in caduta in Francia (-13,2% con un contributo di oltre 3 p.p. alla caduta del Pil nel I semestre 2020, in parte spiegabile da un diverso criterio di contabilizzazione della riduzione del lavoro pubblico); gli investimenti nelle costruzioni hanno registrato una forte caduta in tutti i Paesi considerati con l'eccezione della Germania. Comuni sono stati la contrazione dei redditi disponibili, la caduta della propensione al consumo e il simmetrico aumento di quella al risparmio. Le diverse scelte in termini di reazione e di contenimento non sembrano aver comportato effetti sensibilmente diversi sugli andamenti della domanda: le scelte di famiglie e imprese sono state di fatto guidate da un orientamento alla medesima cautela, pur in presenza di gradi diversi di restrizione. La capacità dei sistemi sanitari di reggere l'urto della pandemia può essere considerato il fattore dirimente, quello che avrebbe favorito la *performance* della Germania, amplificando l'impatto differenziale positivo derivato dalla scelta di non bloccare le costruzioni.

Va rimarcato che l'Italia presenta, dopo la crisi dei debiti sovrani, un *surplus* di bilancia dei pagamenti e una posizione debitoria netta verso l'estero in progressivo riequilibrio, a causa della migliore *performance* delle imprese italiane sui mercati di sbocco e della riduzione delle importazioni dovuta alla contrazione della domanda interna nel periodo 2011-2013. Il saldo complessivo della bilancia dei pagamenti è passato da un disavanzo del 3,3% del PIL nel 2010 a un avanzo del 2,9% nel 2019. I *surplus* di conto corrente e gli aggiustamenti di valutazione del valore degli strumenti finanziari hanno determinato un sostanziale miglioramento della posizione debitoria netta sull'estero, in fase di riequilibrio, avendo toccato un valore pari a -1.5% del Pil a giugno di quest'anno (a fine 2013 era -23,3%). L'evoluzione del saldo merci (ovvero da *deficit* a *surplus*) è imputabile alla riduzione delle importazioni (per effetto della caduta della domanda interna occorsa tra il 2011-2013, pari al 3% in media annua) e alla positiva dinamica delle esportazioni

(cresciute più della domanda potenziale). Questo andamento ha consentito di arrestare il declino della quota di mercato dell'Italia sul commercio mondiale. Al riguardo, possibili fattori causali sono stati il tasso di cambio favorevole, l'espulsione delle imprese meno capaci di presidiare i mercati esteri, il processo di ristrutturazione attuato dalle imprese italiane che ha permesso di migliorare la competitività non di prezzo.

L'attuale fase recessiva si è inserita in un contesto che, soprattutto per le economie molto aperte al commercio mondiale come Italia e Germania, era già di grande debolezza sul fronte esportazioni a causa della brusca frenata del commercio mondiale dovuta alla guerra dei dazi tra Cina e USA e alla crisi dell'*automotive*. La crescita delle esportazioni italiane di merci in volume è, infatti, passata da 5,6% nel 2017 a 1,3% e 1% nei due anni successivi. Per il 2020 si attende una nuova contrazione delle esportazioni, equivalente a quella occorsa nel 2009 e in linea con la domanda potenziale. La crisi attuale e quella finanziaria hanno avuto un impatto simile sugli scambi, mentre la spesa turistica ha scontato una dinamica negativa a sé stante. Le misure di distanziamento hanno nel mese di aprile azzerato le spese degli stranieri in Italia e degli italiani all'estero (rispettivamente -90,6% e -84% sul nel confronto annuo); nonostante la caduta si sia attenuata nei mesi successivi, nel periodo gennaio-agosto è stata in media del 50% per entrambi i flussi. Tali evoluzioni determineranno una notevole contrazione dei corrispondenti saldi nella bilancia dei pagamenti, le uniche voci in *surplus* dopo le merci. Sul medio-lungo periodo occorre considerare la pluralità di fattori incidenti sulla dinamica dei conti con l'estero, tra cui un possibile cambiamento delle catene globali del valore. Su tutto, spiccano la necessità di rientrare dagli alti livelli di debito pubblico, che grava sulla crescita della domanda interna, nonché il progressivo invecchiamento della popolazione, che si riflette in risparmi a scapito di investimenti e consumi, deprimendo ancora una volta la domanda interna.

La manovra di bilancio italiana delineata nel documento trasmesso alla Commissione UE riprende gli scenari a legislazione vigente e programmatico della NadeF. Il livello del saldo del 2020 nel quadro tendenziale è stato rivisto dal 10,8% al 10,5% del Pil, in considerazione di molteplici elementi tra cui: una minore spesa per consumi intermedi e investimenti; un minore utilizzo della CIG; il conteggio di alcuni dividendi in ingressi non considerati nella NadeF; un andamento migliore delle entrate. È ragionevole ipotizzare che una quota di tali risorse verrà utilizzata nel 2021, tenuto conto del probabile peggioramento del quadro macroeconomico dovuto alla recrudescenza della pandemia. Il confronto tra il quadro tendenziale e quello programmatico consente di delineare i tratti della politica fiscale per il

triennio 2021-2023. Dopo il 2020 - caratterizzato da una politica fiscale fortemente espansiva (oltre 100 mld di misure discrezionali) - il 2021 si caratterizza per un atteggiamento prudente e un ridimensionamento del disavanzo che nel quadro tendenziale scende a 5,7% del Pil, soprattutto per il venire meno delle misure discrezionali temporanee di quest'anno e a seguito del miglioramento atteso del quadro congiunturale. La disaggregazione del saldo nelle componenti congiunturale (connessa all'andamento del quadro macroeconomico e all'operare degli stabilizzatori automatici), saldo strutturale primario (che è dato dalle politiche discrezionali attuate) e interessi mostra come nel quadro tendenziale (al netto, quindi, di ulteriori misure) il saldo strutturale primario si riduca in misura considerevole, evidenziando così un impulso fiscale negativo (restrittivo) nel 2021 e di misura limitata nel biennio successivo.

Nel quadro programmatico il miglioramento del saldo si arresta al 7% nel 2021; nei due anni successivi lo scarto tra programmatico e tendenziale si riduce progressivamente, scendendo dall'1,3% del 2021 fino a una differenza negativa nel 2023. Per questo anno il quadro programmatico riporta un saldo del 3%, con un miglioramento di 0,3 p.p. rispetto allo scenario a legislazione vigente. **La manovra di bilancio per il 2021 sembrerebbe prevedere l'attuazione di misure di segno espansivo nel primo anno, che si attenuano nel 2022 e divengono correttive a fine 2023.** Nonostante il miglioramento del saldo nell'ultimo anno di programmazione e una politica di bilancio apparentemente restrittiva, uno degli obiettivi primari del Governo rimane la creazione di stimoli alla crescita e di avvio di una fase di espansione; nel 2023 il Pil risulterebbe, infatti, maggiore di oltre 2 p.p. di quello indicato nel quadro tendenziale. Tali discrepanze sono in parte spiegabili dalla presenza di entrate che finanziano il saldo primario e non producono effetti restrittivi sull'economia; tra questi i fondi NGEU che almeno nella quota costituita da sovvenzioni non contribuiscono all'indebitamento. Secondo il DPB nel 2021 è previsto l'uso di 10 mld di sovvenzioni a valere sul *Recovery and Resilience Facility*, 4 mld a valere sul *ReactEU* e 11 mld di prestiti. Le ipotesi sottostanti alla definizione del DPB ritengono che solo un'esigua parte del RRF possa andare in *deficit*, dato atto che la restante quota dovrebbe essere destinata a spese già programmate (già ricompresa nel tendenziale) o oggetto di compensazione con altre misure già esistenti.

Nel biennio 2022-23 il ricorso alle sovvenzioni RRF salirà, rispettivamente, a 16 e 26 mld. La politica di bilancio a sostegno della crescita delineata nel quadro programmatico è garantita, soprattutto nel biennio 2022-23, dall'utilizzo delle sovvenzioni NGEU. La disaggregazione del saldo nelle varie componenti, ripetuta per il quadro programmatico, dà evidenza di una modesta crescita del saldo primario

strutturale nel 2021 (grazie a una politica fiscale espansiva) che poi si corregge ma in misura molto più contenuta rispetto a quanto evidenziatosi nel quadro tendenziale. Il rientro del saldo delineato nella Nadef e confermato nel DPB deriva dal ricorso ai fondi europei che finanziano parte del disavanzo e consentono una politica a sostegno della crescita; quest'ultima, a sua volta permette un miglioramento del saldo grazie contributo positivo della componente ciclica. Una parte del miglioramento di bilancio nel biennio 2022-23 è data anche dagli effetti di retroazione fiscale generati dalla maggior crescita innescata dalle politiche.

Si ritiene opportuno e adeguato che la politica di bilancio presentata nel DBP debba perseguire alcuni obiettivi dichiarati, tra cui: il sostegno ai lavoratori e ai settori maggiormente colpiti; il rafforzamento del sistema sanitario nazionale; il sostegno al sistema scolastico; gli investimenti nell'università e nella ricerca; la realizzazione di un ampio programma di riforme e investimenti; il sostegno al Mezzogiorno e alle aree interne; l'attuazione di una riforma fiscale e l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli; il miglioramento qualitativo della finanza pubblica; la stabilizzazione del rapporto debito/Pil.

Le misure discrezionali contenute nel DPB sono solo una parte del pacchetto fiscale, rappresentando la manovra al netto dei trasferimenti NGEU (pari a quasi 25 mld nel 2021). Alcune di queste impatteranno soprattutto sul 2021. Tra queste: il completamento del taglio del cuneo fiscale (rendendo permanente la detrazione di imposta per i redditi tra i 28 e i 40mila euro); il taglio contributivo per le assunzioni nel Mezzogiorno (che viene reso strutturale); il finanziamento del FSN per le esigenze correlate all'emergenza; il sostegno alle imprese in difficoltà, mediante anche una proroga sui mutui e una proroga delle misure a sostegno della ripatrimonializzazione delle PMI; il rifinanziamento della CIG; gli interventi a favore degli enti locali, fornendo risorse al trasporto pubblico locale e al fondo di solidarietà comunale; il finanziamento delle politiche invariate (es. missioni di pace e altre operazioni); altre misure di spesa, come la valorizzazione di aree svantaggiate, le risorse per l'università, le indennità per il personale sanitario, etc. Altre misure, invece, dovrebbero avere effetto su orizzonti più lunghi, come le misure a sostegno delle famiglie (estensione dell'assegno di natalità e del congedo di paternità), la riforma fiscale con l'introduzione dell'assegno unico per i figli e la revisione delle *tax expenditures*, le misure a sostegno degli investimenti.

Per il Cnel è importante sottolineare che l'effettività di queste indicazioni sulle principali variabili ( PIL, occupazione ,deficit ) dipenderà molto dalle scelte di politica economica e sociale dei prossimi

anni e dall'utilizzo pieno e finalizzato delle risorse europee del Next Generation EU.

**Solo una ripresa sostenuta che sviluppi tutto il potenziale di crescita e di competitività del nostro paese può permettere sia di rispondere ai bisogni delle persone e delle imprese sia di sostenere il debito pubblico che è grandemente cresciuto in questo periodo; circostanza, questa, di cui l'Europa tornerà a chiederci conto.**

## **2. Le posizioni degli esperti del CNEL e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative ai sensi degli articoli 2, 3 e 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.**

Il CNEL è consapevole della necessità che l'azione di Governo in questi mesi fosse incentrata sul contenimento della pandemia e sul sostegno a sulle situazioni di disagio economico sociale ad essa conseguenti, per rispondere alle quali ha moltiplicato i provvedimenti di emergenza, con un susseguirsi di interventi di ristoro a favore di imprese e di lavoratori, di cui diamo conto nella nostra analisi.

Al tempo stesso, tuttavia, il CNEL ha sempre richiesto che le misure di emergenza fossero, sin da subito, coniugate con provvedimenti di prospettiva e di carattere strutturale.

In linea con quanto richiesto dall'Europa in sede di presentazione del Next Generation EU e come ribadito dal nostro Commissario Gentiloni, auspichiamo, sin dall'avvento della pandemia, azioni di rilancio dell'economia volte a promuovere uno sviluppo socialmente, economicamente e ambientalmente sostenibile con misure e investimenti in grado di gestire e massimizzare le opportunità delle due grandi transizioni, quella verso la economia green e quella verso una piena digitalizzazione del Paese.

Con la stessa intensità, abbiamo, inoltre, sottolineato che gli interventi rivolti alle aziende allo scopo di fronteggiare le criticità della emergenza si caratterizzano per una frammentazione che rischia di ridurre l'efficacia e per una non tempestività incompatibile con la sopravvivenza delle imprese stesse.

**Constatiamo, invece, che anche la legge di bilancio conferma l'impostazione esclusivamente emergenziale che ha caratterizzato i decreti si sono fin qui susseguiti da marzo in poi.**

La lettura dell'articolato conferma un *deficit* di riforme strutturali mentre la manovra dovrebbe contenere, nel quadro descritto, scelte di *policy* non solo finalizzate a rispondere alla emergenza sanitaria in corso ma in grado di porre le condizioni per agire sulle disuguaglianze esistenti e

creare occupazione stabile, contrastando le debolezze del sistema che la crisi sanitaria ha impietosamente messo in evidenza.

**Per tutte le parti sociali rappresentate all'interno del Cnel, infatti, la manovra avrebbe dovuto essere primariamente improntata ad una logica redistributiva e avrebbe dovuto contenere interventi che rispettassero la strategia "verde e digitale per la resilienza" e che fossero tutti improntati a un approccio al BES.**

La norma, in sostanza, presenta una carenza di operazioni che possano configurarsi come aperture di "brecce" strutturali come una riforma fiscale decisamente redistributiva, una politica marcatamente espansiva degli investimenti pubblici, la revisione in senso universalistico degli ammortizzatori sociali, una riforma delle politiche attive del lavoro con l'introduzione di politiche di formazione permanente. Manca un progetto organico e strategico per la crescita, con la definizione di un quadro degli investimenti materiali e immateriali dei quali il Paese ha bisogno.

Forse e come vedremo più avanti, la più grande opportunità mancata, annunciata dallo stesso Governo addirittura a saldo zero, è la riforma fiscale.

Possiamo affermare che l'espansione fiscale che orienta la manovra e la gran parte dei provvedimenti in essa contenuti rappresentano, infatti, un *continuum* rispetto alle misure intraprese da mesi lungo un doppio binario: garantire la salute e la sicurezza dei cittadini (con interventi sul sistema sanitario) e assicurare la stabilità sociale ed economica del Paese, attraverso interventi di alleggerimento tributario (cuneo fiscale, riforma per le famiglie e assegno unico, fiscalità di vantaggio per il Sud), di sostegno alle imprese (patrimonializzazione, internazionalizzazione), di potenziamento degli investimenti, di stimolo all'occupazione (assunzioni per giovani, finanziamento di ulteriore Cig, Ape Social e Opzione donna), di rafforzamento dei sistemi scuola/università (personale, edilizia, ricerca)/cultura.

Quanto alle misure previste dalla legge per l'attuazione del Programma Next Generation EU la posta di bilancio di grandi dimensioni indicata nella legge di bilancio per l'utilizzo dei fondi europei del Next generation è centrale per sostenere le strategie dei prossimi anni e tutti sappiamo che la disponibilità delle grandi risorse europee è una occasione da non perdere anche per rafforzare la capacità del nostro sistema, delle pubbliche amministrazioni come degli attori privati, di implementare effettivamente le scelte pubbliche e farle apprezzare concretamente ai cittadini.

È tuttavia fondamentale che questa posta di bilancio sia riempita da progetti rispondenti alle strategie sopra indicate, condivisi e credibili nei contenuti e nei tempi di attuazione.

La legge prevede, invece, (art.18), accanto ad un apposito Fondo di rotazione nello stato di previsione del MEF-con una dotazione di 34,775 miliardi di euro per il 2021, 41,305 miliardi di euro per il 2022 e 44,573 miliardi di euro per

il 2023 - l'istituzione di una apposita Unità di missione presso la Ragioneria generale dello Stato.

A parere di tutte le parti rappresentate nel CNEL, invece, sarebbero stati fondamentale sia articolati strumenti di *governance* (come una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dotata dell'autorevolezza e della capacità necessarie per integrare la progettazione europea con quella delle Regioni e per verificare per tempo lo stato di implementazione delle varie misure e deliberare eventuali cambi di rotta durante il monitoraggio del singolo progetto) sia la trasparenza e condivisione dei progetti con le parti sociali.

Quella condivisione che vediamo attuare da altri Paesi- Francia in primis- e che ora viene autorevolmente sollecitata dal Presidente della Repubblica anche con le forze dell'opposizione; quella condivisione che garantirebbe anche un efficace comunicazione delle misure stesse necessaria per infondere sicurezza e fiducia ai cittadini e ai risparmiatori.

In tutti i momenti di crisi, che naturalmente si caratterizzano per disagio sociale e psicologico diffuso da parte di cittadini e operatori economici, la fiducia diviene bene essenziale non solo per vincere il disorientamento diffuso nella popolazione ma anche per ridare spinta alle scelte delle persone e al dinamismo della economia.

Il Cnel ispira la propria riflessione sulla crisi alle parole del Presidente della Repubblica: "Il pluralismo e l'articolazione delle istituzioni repubblicane sono e devono essere moltiplicatori di energie positive, ma questo viene meno se, nell'emergenza, ci si divide e la libertà rischia di indebolirsi quando si abbassa il grado di coesione e di unità tra le parti. È questa la prima responsabilità delle istituzioni democratiche, a tutti i livelli", ha sottolineato il capo dello Stato aggiungendo che "questa è la lezione che la pandemia" ci ha imposto "con durezza".

**Prima di entrare nel dettaglio degli ambiti interessati dalla legge di bilancio ribadiamo la mancanza di interventi organici, l'assenza di una chiara politica industriale che non si limiti a snocciolare aiuti alle imprese, senza condizioni, senza una strategia per i settori più colpiti dalla crisi quali turismo, food, cultura e senza che se ne capiscano la ratio e le politiche pubbliche conseguenti; nonché il fondato timore che agli investimenti strutturali e digitali a valere sul *Next Generation EU* non vengano affiancati investimenti in infrastrutture sociali sia per rispondere a bisogni sociali e per contrastare le diseguaglianze sia per creare lavoro di buona qualità.**

Sui settori strategici e sul mercato del lavoro, il CNEL vuole concorrere alla progettazione attraverso il lavoro dei propri organi permanenti e di quelli costituiti ad hoc per immaginare l'impiego "concertato" delle risorse europee (v. Documento di Osservazioni e proposte del CNEL n. 402-rat, del 28 ottobre 2020, sulla Nota di Aggiornamento al DEF, parte IV: "Esiti delle attività denominate stress test settoriali", pagg. 35 e ss.) per delineare inderogabili riforme strutturali (Determina presidenziale 23 novembre 2020, n. 2014, di costituzione,

nell'ambito delle Commissioni istruttorie I *Politiche economiche e cooperazione internazionale*, II *Politiche sociali e sviluppo sostenibile* e III *Politiche UE e cooperazione internazionale*, del Gruppo di lavoro coordinato dai Professori Franco Gallo e Vieri Ceriani per, è istituito il Gruppo di lavoro per l'esame delle tematiche connesse alla Riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa di delega legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 2, della Costituzione).

Si sottolinea, infine, che la contestuale richiesta alle Camere, da parte del Governo, di un ulteriore scostamento di bilancio del valore testimonia l'insufficienza di una manovra da 38 miliardi di euro.

La manovra di bilancio del nostro Paese "è nel complesso in linea" con le raccomandazioni dettate dall'Ue, ma dalla Commissione arriva l'invito all'Italia, ma anche a Belgio, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna a custodire "la sostenibilità a medio termine" considerando la mole del debito pubblico. "Rischi di squilibri sembrano essere in aumento negli Stati membri che già presentavano squilibri prima della pandemia", si legge in un documento emanato da Bruxelles.

Per l'Italia, in particolare, la Commissione Ue prevede un aumento del debito pubblico dal 134,7% del Pil nel 2019 al 159,6% nel 2020. "Alcune misure previste nelle Finanziarie 2021 di Francia, Italia, Lituania e Slovacchia - si legge nel rapporto - non sembrano essere temporanee o accompagnate da misure compensative", come potrebbero essere il bonus famiglia o il taglio dei contributi nel Sud, che sono per l'appunto misure per le quali sarebbero necessarie coperture pari all'1,1% del Pil, circa 18 miliardi. In questo contesto "l'Italia è invitata a riesaminare regolarmente l'uso, l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di sostegno e ad essere pronta ad adattarle". Nella situazione attuale comunque "non servono correzioni", ha assicurato il commissario Ue agli Affari economici Paolo Gentiloni.

Nel ribadire la nostra disponibilità a collaborare, procediamo con l'analisi dei punti di forza e di debolezza dei punti principali del disegno di legge di bilancio 2021 proponendo dei possibili correttivi:

**SANITÀ** - Le diverse misure riguardano in particolare il sostegno del personale medico e infermieristico, fra queste la conferma anche per l'anno 2021 di 30.000 fra medici e infermieri assunti a tempo determinato per il periodo emergenziale e il sostegno delle indennità contrattuali per queste categorie, e l'introduzione di un fondo per l'acquisto di vaccini e per altre esigenze correlate all'emergenza in corso. Viene inoltre aumentata di un miliardo di euro la dotazione del Fondo Sanitario Nazionale. -Investimenti nella sanità, essenziali per rafforzare il sistema; ma andrebbero seguite le proposte del CNEL circa la necessità di potenziare sistemi di prevenzione e i servizi di prossimità, nonché prevedere la formazione del personale necessario. Va segnalato inoltre il rifinanziamento ordinario (121 miliardi nel 2021) del Servizio Sanitario Nazionale, che però è minimo e ancora inadeguato di fronte alle necessità determinate dall'organico

insufficiente e da una condizione della sanità territoriale completamente carente e su cui dovrebbe esserci un intervento molto consistente. -

Inoltre, parte del maggior finanziamento si deve allo spostamento della Croce Rossa Italiana nel bilancio del Ministero della Salute. Sulla sanità sarebbe stato opportuno rafforzare il nostro sistema con un intervento molto più consistente, per rafforzare le strutture sul territorio in modo da constatare più efficacemente la pandemia. Previsti anche l'assunzione di medici e infermieri e l'acquisto dei vaccini anti-Covid.

Il CNEL ha in diverse occasioni richiamato l'attenzione su tali aspetti e in particolare ha osservato (OSP 388/C19 22\_04\_2020 - Audizione informale di rappresentanti del CNEL, in videoconferenza, presso gli Uffici di presidenza riuniti, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020): *“Nell'immediato, sono considerate indispensabili misure di emergenza nel settore sanitario, il più direttamente esposto, del quale vanno assicurati il rafforzamento mediante inserimento di personale e mediante investimenti in infrastrutture specialistiche, allo scopo di strutturare un sistema effettivamente resiliente rispetto al verificarsi di nuovi futuri episodi epidemici.*

*Sulla cosiddetta “fase due” di rientro al lavoro, il CNEL ritiene indispensabile che la riapertura si verifichi nelle condizioni di massima sicurezza che devono essere garantite a tutti i lavoratori a qualunque titolo presenti sul luogo di lavoro, nel quadro delle garanzie contenute nel protocollo siglato da Governo e parti sociali il 14 marzo e successivamente integrato il 24 aprile” e ancora “Sul più lungo termine, non si può non evidenziare come la crisi abbia messo in evidenza le disomogeneità tra regioni, le scoperture dei presidi di primo livello, le carenze di pianificazione e coordinamento in caso di emergenze di carattere nazionale. Occorre recuperare il gap di personale e tornare ad investire su di esso, consapevoli che la qualità del lavoro è qualità dei servizi. È necessario utilizzare tutta la flessibilità che l'Unione Europea sta concedendo in materia di aiuti di Stato e nell'utilizzo dei fondi europei per rafforzare il sistema sanitario e gli investimenti in ricerca scientifica.*

*Il CNEL ritiene che lo Stato debba garantire un maggior presidio territoriale, e che si debba cogliere questa occasione per effettuare gli investimenti necessari a rafforzare il sistema sanitario nazionale, perché esso sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali nuove emergenze in condizioni di sicurezza e senza decretazioni d'urgenza. Poiché le risorse investite nell'emergenza non riallineano i finanziamenti al fabbisogno standard dopo i tagli dell'ultimo decennio, occorre potenziare l'assistenza continua con una maggiore integrazione tra medici convenzionati e servizi pubblici, sviluppando l'integrazione tra sanità e sociale, definendo i livelli essenziali dell'assistenza sociale come passo indispensabile per l'attuazione dei nuovi LEA sanitari. Occorre investire in prevenzione (rispettando il vincolo di destinazione del finanziamento al 5% del FSN) per dare al sistema la capacità di cogliere le evoluzioni epidemiologiche e riorganizzarsi.*

*“La crisi ha fatto emergere e ha acuito le fragilità del nostro sistema, evidenziando le difficoltà strutturali accumulate nell'ultimo ventennio (...) anche nel sistema di tutele per chi non ha lavoro. Le difficoltà hanno avuto forti ripercussioni sulla situazione degli*

*immigrati, in particolare coloro che prestavano attività lavorativa in nero". Il CNEL, nell'ambito dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri, ha recentemente approvato un ordine del giorno che sollecita Governo e Parlamento "a varare una misura di emersione a favore dei cittadini stranieri soggiornanti in Italia ma privi di un titolo di soggiorno valido, al fine di tutelarne la salute e l'igiene pubblica, in particolare nel settore dell'agricoltura. Il CNEL ritiene, anche sulla base delle richieste delle organizzazioni del settore, che la misura di emersione contribuisca a dotare il settore agricolo della manodopera necessaria per le imminenti campagne di raccolta, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro".*

(OSP 391/C19 27\_05\_2020 - Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sull'Atto C. 2500 di conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19): *"Si apprezzano gli interventi previsti dal decreto per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Tuttavia, le notevoli risorse devono essere utilizzate per rafforzare in modo strutturale il sistema, soprattutto nei punti rivelatisi più deboli, per garantire i livelli essenziali di assistenza, in specie quelli relativi all'area socio-sanitaria. Occorre garantire una rete di adeguati presidi territoriali, sviluppando in particolare, i servizi domiciliari e le necessarie strutture di prevenzione in grado di rafforzare l'aspetto preventivo della tutela sanitaria ("Occorre quindi cogliere questa occasione per investimenti che rafforzino il sistema sanitario nazionale perché sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali emergenze sanitarie in condizioni di sicurezza e non con decretazioni d'urgenza" cfr. punto B.1 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus). Inoltre, con riferimento al MES, occorre cogliere l'occasione di avere accesso a risorse per 35-37 miliardi e costruire al più presto un Piano di rilancio del Sistema Sanitario Nazionale capace di rispondere adeguatamente all'evoluzione della domanda di salute e di sviluppo delle industrie e delle tecnologie ad esso collegate."*

FAMIGLIE - viene finanziata a partire da luglio 2021 una grande riforma per le famiglie, con l'introduzione dell'assegno unico che viene esteso anche agli autonomi e agli incapienti. L'assegno unico è da definire, ma la misura è ottima, andrà a regime da luglio con quasi 6 miliardi, e sarà un grandissimo aiuto al lavoro nella misura in cui sarà strutturato per incentivare il lavoro delle donne. Il miglior fattore che contrasta la povertà delle famiglie è la possibilità per le donne di partecipare al mercato del lavoro.

Positive sono molte delle misure sul terreno sociale: la dotazione di 5 miliardi per l'assegno universale e servizi alla famiglia (anche se solo dal 2022), il potenziamento del trasferimento agli enti locali per gli asili nido (215 milioni nel 2021) e i servizi sociali, l'aumento dei fondi per il servizio civile; mentre non condividiamo il rifinanziamento del bonus bebè: meglio che quei soldi (340 milioni) vengano dati per sostenere il sistema degli asili nido.

Rileviamo, tuttavia, l'assenza di una visione organica dei diversi interventi nell'ambito di un sistema welfare che debba mettere al centro i Livelli Essenziali