

Rapporti di previsione - Centro Studi Confindustria

# UN CAMBIO DI PARADIGMA PER L'ECONOMIA ITALIANA: GLI SCENARI DI POLITICA ECONOMICA

---

AUTUNNO 2020



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi

UN CAMBIO  
DI PARADIGMA  
PER L'ECONOMIA  
ITALIANA:  
GLI SCENARI  
DI POLITICA  
ECONOMICA

Autunno 2020

Il Rapporto è stato coordinato da Stefano Manzocchi, Alessandro Fontana e Ciro Rapacciuolo.

Gli autori del Rapporto sono:

Capitolo 1, Tullio Buccellato, Pasquale Capretta, Piergiorgio Carapella, Alberto Caruso, Alessandro Fontana, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari, Cristina Pensa, Matteo Pignatti, Ciro Rapacciuolo, Massimo Rodà, Lorenza Scaperrotta, Francesca G. M. Sica; e Valeria di Claudio (Confindustria Alberghi).

Capitolo 2, Ciro Rapacciuolo e Massimo Rodà.

Capitolo 3, Francesca Mazzolari e Livio Romano.

Capitolo 4, Piergiorgio Carapella e Alessandro Fontana.

L'*editing* è stato curato da Gianluca Gallo.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni al 2 ottobre 2020.

Per commenti scrivere a: [csc@confindustria.it](mailto:csc@confindustria.it)

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.  
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

## Indice:

Sintesi e principali conclusioni	pag.	5
<hr/>		
1. Le previsioni per l'economia italiana	»	13
<hr/>		
2. Il deficit strutturale di crescita italiano	»	49
<hr/>		
3. Politiche a supporto della trasformazione digitale delle imprese italiane	»	63
<hr/>		
4. Le opportunità create dai nuovi strumenti di sostegno europei	»	75
<hr/>		



SINTESI  
E PRINCIPALI  
CONCLUSIONI



**La difficile risalita dopo il crollo** Il CSC stima un profondo calo del PIL italiano del -10% nel 2020 e un recupero parziale del +4,8% nel 2021 (Tabella A). La contrazione del PIL di quest'anno porta i livelli indietro a quelli di 23 anni fa. L'impatto della crisi sanitaria è stato leggermente più negativo di quello atteso alcuni mesi fa, portando a una lieve revisione al ribasso delle stime rispetto allo scenario delineato dal CSC a maggio.

	2019	2020	2021
 Prodotto interno lordo	0,3	-10,0	4,8*
 Consumi delle famiglie residenti	0,4	-11,1	5,9
 Investimenti fissi lordi	1,6	-15,8	9,7
 Esportazioni di beni e servizi	1,0	-14,3	11,3
 Occupazione totale (ULA)	0,2	-10,2	4,0
 Indebitamento della PA <sup>1</sup>	1,6	10,8	5,8*

<sup>1</sup> Valori in % del PIL.

ULA = unità equivalenti di lavoro a tempo pieno.

\* Non incorpora la manovra delineata nella NaDEF per il 2021.

Includendo tale manovra, in base alle stime del Governo, il PIL potrebbe salire al 5,7% e l'indebitamento al 7,1% nel 2021.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

## Tabella A Le previsioni per l'Italia

(Variazioni %)

La "tempesta perfetta", causata in marzo-aprile da un doppio shock di domanda e offerta, indotto dal blocco normativo delle attività in numerosi settori dell'industria e dei servizi, e dalle limitazioni agli spostamenti delle persone con l'obiettivo di contenere la diffusione del virus, ha prodotto effetti dirompenti sull'economia italiana: il PIL è diminuito complessivamente del 17,8% nel primo e secondo trimestre. Le misure ingenti varate dal Governo durante i primi mesi dell'emergenza hanno fornito liquidità a famiglie e imprese.

Le conseguenze della pandemia sono state gravi soprattutto per l'industria, che ha risentito della cancellazione di ordini dal mercato interno ed estero, e per alcune attività terziarie (turismo, trasporti, attività ricettive e di ristorazione). La fine del *lockdown*, a inizio maggio, ha determinato un'importante risalita della domanda, che in molti settori si era sostanzialmente azzerata, e ha rilanciato l'attività nell'industria con incrementi rilevanti nel terzo trimestre, che tuttavia non hanno colmato la perdita dei primi due trimestri.

Nei servizi, invece, il recupero è più lento. Nei mesi estivi, mentre altre attività ripartivano, la situazione dell'economia italiana è stata gravata dalla forte diminuzione dei flussi turistici, specie quelli stranieri. Da agosto il graduale aumento del numero di nuovi contagiati, benché più contenuto rispetto a quanto osservato in altri paesi europei, rappresenta una fonte di incertezza e di preoccupazione sulle prospettive future. Questi fattori spiegano la debolezza attesa per il PIL nel quarto trimestre del 2020, dopo il rimbalzo nel terzo.

Il recupero del PIL dovrebbe proseguire in modo graduale dal primo trimestre del 2021, a condizione che la diffusione del COVID-19 sia contenuta in maniera efficace. Un impulso importante alla ripresa, nel corso del prossimo anno, potrebbe essere rappresentato dagli effetti positivi derivanti dalle misure di sostegno all'economia già approvate a livello europeo (non incluse nello scenario previsivo del CSC, così come la prossima manovra di bilancio). Con il *Recovery Plan* affluirebbero gradualmente per essere investite in Italia risorse aggiuntive, a partire dal 2021. Queste si affiancherebbero agli interventi di

politica economica varati nei paesi colpiti dall'emergenza COVID-19, con un effetto positivo sulla congiuntura internazionale.

Tuttavia, il rimbalzo del PIL italiano nel 2021 compenserà solo parzialmente il crollo di quest'anno: nel quarto trimestre del prossimo anno il livello del reddito sarà ancora inferiore di oltre il 3% rispetto a fine 2019. E molto lontano dai massimi di inizio 2008, di circa otto punti percentuali.

I drammatici cali dei livelli di attività in Italia hanno avuto un pesante riflesso sull'input di lavoro impiegato, che in termini di monte ore lavorate è diminuito del 15,1% annuo nella media dei primi due trimestri del 2020: la maggior parte dell'aggiustamento è avvenuto tramite un calo di ore lavorate pro-capite (-13,5%), mentre il numero di persone occupate è sceso solo dell'1,5%. Questo è dovuto al ricorso imponente a strumenti di integrazione del reddito da lavoro, in *primis* la Cassa Integrazione Guadagni, che il Governo ha messo a disposizione in deroga.

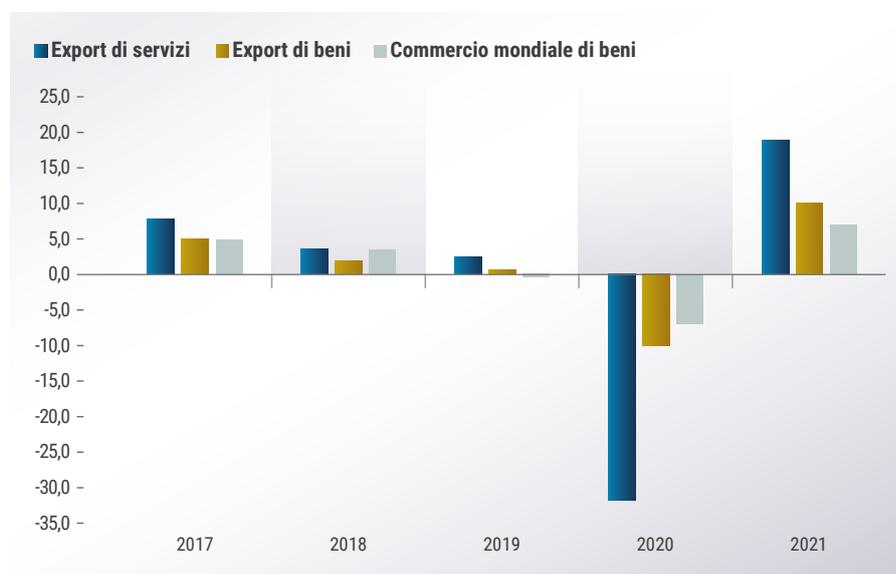
In media d'anno, tuttavia, nel 2020 le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) registreranno un -10,2%, pari a un calo di 2 milioni e 452mila unità. Il numero di persone occupate ha ricominciato a puntare verso l'alto contemporaneamente alla ripresa dell'attività (+170mila unità a luglio-agosto), ma nel resto dell'anno si prevede che questa tendenza non proseguirà, considerando un livello del PIL ancora depresso rispetto al pre-COVID-19. L'occupazione registrerà, quindi, un -1,8% in media nel 2020, pari a circa 410mila persone occupate in meno rispetto al 2019.

Cruciale per l'anno prossimo saranno l'intensità e la velocità della ripresa del PIL. Con un recupero incompleto come quello qui previsto, la risalita della domanda di lavoro risulterà smorzata (+4,0% le ULA, meno del PIL). Il numero di persone occupate, dunque, si aggusterà verso il basso: -1,0% nel 2021, pari a -230mila unità.

**Debole sia la domanda estera che interna** Nello scenario CSC le esportazioni italiane diminuiscono del 14,3% nel 2020 e risalgono del 11,3% nel 2021. L'export di beni migliora rispetto alle stime di maggio, con un calo del 10,0% e poi un recupero pieno. Quello di servizi, invece, è atteso crollare del 31,9% e poi registrare una forte ma incompleta risalita (Grafico A). Dopo il minimo toccato durante il *lockdown*, si sono registrati forti segnali di ripartenza a inizio estate. Le prospettive a breve-medio termine, tuttavia, restano deboli e incerte, soprattutto a causa dall'evoluzione globale della pandemia. Questa incertezza

### Grafico A Nel 2020 crolla l'export, specie di servizi

(Italia, dati in volume, variazioni %)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT e CPB.

colpisce in particolare nel comparto dei servizi. Lo scenario CSC assume una dinamica positiva, seppure rallentata e disomogenea, degli scambi con l'estero nel resto dell'anno e nel 2021, soggetta a rischi al ribasso. L'apprezzamento dell'euro agirà da freno alle vendite italiane, riducendone la competitività di prezzo. La dinamica dell'export di beni sarà peggiore di quella degli scambi mondiali quest'anno, data la particolare debolezza dei suoi principali mercati di destinazione (Europa, Stati Uniti) e di alcuni settori in cui è specializzato (macchinari, tessile). Poi, nel 2021, risalirà più rapidamente rispetto alla ripartenza del commercio globale.

I consumi delle famiglie italiane sono previsti diminuire dell'11,1% quest'anno, un tracollo senza precedenti, e poi recuperare solo del 5,9% nel 2021. Le preoccupazioni generate dalla diffusione del virus, dal suo impatto sul sistema economico e dall'incertezza su tempi e modi d'uscita dall'emergenza, hanno portato a un forte incremento della propensione al risparmio. Le famiglie, infatti, hanno rinviato molte decisioni di consumo e modificato le proprie scelte a favore delle spese essenziali. In questa fase, il potere d'acquisto è stato sostenuto dagli interventi pubblici a supporto del reddito e dell'occupazione. Nel 2021, a favore della spesa delle famiglie agirà il rimbalzo previsto del reddito disponibile. Inoltre, la risalita attesa della fiducia dei consumatori, condizionata all'efficace contenimento dei contagi, determinerà un importante stimolo per la domanda privata, che rimarrà comunque molto sotto i valori pre-COVID-19.

L'impatto della pandemia è stato ancor più devastante per gli investimenti che sono previsti diminuire del 15,8% nel 2020. La forte caduta della domanda già da febbraio, la cancellazione di ordini e il peggioramento delle attese hanno costretto le imprese a rinviare molte scelte di investimento. Nel 2021 è atteso un rimbalzo robusto, ma comunque incompleto (+9,7%). In particolare, la risalita della spesa in macchinari sarà guidata dal miglioramento del contesto internazionale, che spingerà a una maggiore domanda e sosterrà la fiducia degli imprenditori. In senso contrario potrebbe agire una nuova frenata del credito, se non si riuscirà a gestire adeguatamente il prevedibile aumento dei crediti bancari problematici a causa della recessione.

Negli ultimi mesi il credito è tornato ad aumentare in Italia, ma solo per la provvista di liquidità. Lo stock di prestiti bancari alle imprese è in crescita da marzo, con una progressiva accelerazione (+4,4% annuo a luglio, +14,0% circa stimato entro fine anno). Questo incremento è alimentato in maniera determinante dalle nuove garanzie pubbliche per il credito, varate dal Governo per fronteggiare la carenza di liquidità nel sistema delle imprese generata dal *lockdown*. Le imprese italiane stanno ottenendo i prestiti bancari richiesti per finanziare le scorte, il capitale circolante e anche la ristrutturazione del debito. Questo aiuta molto nel breve termine, ma con il calo previsto per gli investimenti di per sé non alimenta la crescita. E finisce per pesare sul debito bancario delle imprese, quindi sulla solidità dei bilanci. La quota del debito bancario sul passivo totale salirà da 16,5% a 18,4% nel 2020 (stime CSC), annullando parte del *de-leveraging* dell'ultimo decennio.

Per la ripartenza dell'Italia è cruciale che sia preservata una condizione di stabilità sui mercati finanziari, specie quelli dei titoli sovrani. Negli ultimi mesi, i rendimenti sovrani italiani sono tornati ai minimi storici, dopo la fiammata all'inizio dell'epidemia. Sono stati frenati dal deciso e tempestivo intervento della BCE, che con il *Quantitative Easing* di emergenza ha comprato più titoli italiani di quanto avrebbe dovuto in base alle quote dei singoli paesi membri dell'Eurozona. Nello scenario CSC, in base all'ipotesi che la BCE resti iper-espansiva a lungo, si assume un rendimento del BTP decennale fermo ai livelli correnti. Ciò favorisce il credito all'economia italiana, evitando impatti sul settore bancario. E aiuta i conti pubblici italiani, che si giovano di una minore spesa per interessi.

**Policy per la crescita** Dall'inizio degli anni Novanta a oggi, dopo ogni crisi negli ultimi 30 anni, l'Italia si è adagiata su ritmi di crescita man mano più modesti

ed è l'unica grande economia in Europa a mostrare un profilo in tendenziale diminuzione: nei 30 anni tra 1991 e 2021 (stime della Commissione europea per il 2020-2021) il PIL italiano ha accumulato una distanza di 29 punti percentuali dalla Germania, 37 dalla Francia, 54 dalla Spagna. In termini di PIL pro-capite, con la crisi da COVID-19 l'Italia è tornata ai livelli di fine anni Ottanta.

Negli ultimi decenni i tratti di fondo che hanno caratterizzato l'economia italiana sono stati la debole dinamica della produttività del lavoro, con l'industria a trainare e i servizi fermi, e il calo degli investimenti pubblici che dal 2009 sono diminuiti del 36% a prezzi costanti. Al contrario, negli ultimi anni si è registrato il recupero degli investimenti privati, in particolare gli investimenti in beni strumentali sostenuti dal Piano Industria 4.0.

L'analisi condotta dal CSC con il Dipartimento delle Finanze del MEF mostra che i benefici fiscali per la spesa in attività innovative (iper-ammortamento) per il solo 2017, primo anno di applicazione, hanno interessato 10,2 miliardi di euro di investimenti, mentre la stima per il 2018 è di 15,2 miliardi. Gli investimenti in beni strumentali connessi alla trasformazione digitale hanno quindi registrato un incremento pari a quasi il 50%, con una crescita del peso di questa tipologia d'investimento rispetto al totale dei nuovi macchinari e attrezzature industriali acquistati dalle imprese italiane, dall'11,0% nel 2017 al 15,8% nel 2018. In entrambi gli anni le imprese beneficiarie sono state in prevalenza piccole e medie imprese. Di quelle che hanno beneficiato dell'iper-ammortamento nel 2017, la quasi totalità (84,7%) non aveva effettuato investimenti in tecnologie 4.0 prima del 2017; in particolare, un terzo erano imprese appartenenti proprio alla parte più digitalmente arretrata del sistema produttivo, quella che appariva in ritardo anche rispetto all'adozione di tecnologie ICT più tradizionali.

Inoltre, si stima che gli investimenti agevolati in tecnologie 4.0 nel 2017 abbiano prodotto, tra gennaio 2017 e marzo 2019, una maggiore crescita occupazionale nelle imprese che ne hanno beneficiato, rispetto ad imprese simili che non ne hanno beneficiato, di circa 7 punti percentuali. L'aumento degli occupati ha riguardato soprattutto giovani, operai specializzati e i conduttori di impianti e macchinari, anche in imprese localizzate nel Mezzogiorno.

Scomponendo la crescita del PIL dal lato dell'offerta, il problema principale è la flebile, a volte nulla o negativa, dinamica della produttività negli ultimi decenni, accompagnata anche da una riduzione delle ore lavorate dopo il 2007. La dinamica della produttività del lavoro è passata dal +1,2% annuo nel 1997-2001, al +0,6% nel 2004-2007, per finire a un modesto +0,1% nel 2015-2019. Se tra il 1996 e il 2019 l'Italia ha fatto registrare, in media, un aumento dello 0,3% della produttività del lavoro, questa è salita in Germania dello 0,7% annuo e in Francia e Spagna dello 0,8%. La dinamica è particolarmente preoccupante nei servizi dove l'Italia è l'unico Paese a registrare una decennale stagnazione, mentre negli altri la dinamica è stata positiva, anche se contenuta. E tra i servizi, la produttività in Italia ha avuto un andamento sfavorevole principalmente nelle attività professionali e scientifiche (che rilevano per i cosiddetti *business services*, un elemento di costo per la manifattura) e nelle amministrazioni pubbliche.

Per risollevare l'economia italiana dopo decenni di bassa crescita è quindi necessario portare la dinamica del PIL almeno all'1,5%, il valore medio annuo registrato nei dieci anni precedenti la crisi globale. A tal fine servirà un incremento medio della produttività del lavoro di quasi un punto percentuale all'anno.

Per ottenere un risultato di questo tipo serve intervenire in modo organico e con determinazione, a partire da una visione chiara dei nodi del mancato sviluppo italiano. Serve, appunto, un cambio di paradigma rispetto agli ultimi decenni, per accrescere strutturalmente il potenziale di crescita dell'economia italiana. Occorre rimuovere i colli di bottiglia che bloccano il Paese da molti anni intervenendo proprio laddove la crescita della produttività è bloccata.

Innanzitutto, rivedendo le modalità con cui vengono tradotte in norme le decisioni pubbliche. Un processo che produce una frammentazione di norme, con regole spesso confuse e difficilmente implementabili da parte di imprese, cittadini e pubbliche amministrazioni. Un processo, inoltre, nel quale è spesso assente una seria valutazione ex-ante delle conseguenze attese della produzione normativa per imprese e cittadini. Occorre innalzare la qualità dei servizi pubblici e far sì che questi siano offerti in tempi certi e brevi. Coniugare più efficienza con la tutela dei diritti dei cittadini e della concorrenza non solo è possibile, ma è necessario. Gli output della Pubblica amministrazione rappresentano un input produttivo per tutti i settori economici, in Italia come nelle altre economie, e non è immaginabile un innalzamento della produttività del lavoro nell'economia italiana senza servizi pubblici all'avanguardia. Infine, occorre invertire la tendenza negativa degli investimenti pubblici, i quali da un lato influenzano la crescita come componente di domanda, e dall'altro, una volta realizzati, sono determinanti per la costruzione di capitale fisico, umano e di conoscenza in grado di aumentare la produttività. Occorre puntare sia su infrastrutture tradizionali, sia su più ricerca, digitalizzazione, formazione di capitale umano e sostenibilità ambientale per colmare i divari territoriali.

Un'opportunità unica per programmare un futuro in cui la dinamica del PIL sia più elevata è offerta dagli strumenti introdotti a livello europeo per contrastare l'impatto economico dell'emergenza sanitaria. Oltre alla novità dello SURE e alla linea di credito del MES, trasformata rispetto al recente passato e che è indispensabile attivare per investire subito nella salute pubblica, con il *Next-Generation EU* la risposta è diventata consistente e senza precedenti. L'accordo raggiunto su *Next-Generation EU* (NG-EU), che auspichiamo si concretizzi presto, ha soprattutto un forte valore politico perché per la prima volta i Governi dei paesi membri dell'Unione hanno, nei fatti, dato vita a un sistema di trasferimenti di risorse verso gli stati che hanno subito maggiormente gli effetti della crisi. Questi strumenti, al contrario del Quadro Finanziario Pluriennale, sono dedicati a fronteggiare uno shock temporaneo. Per l'Italia, l'utilizzo degli strumenti europei, soprattutto il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, costituisce un bivio cruciale: se si riusciranno a utilizzare in modo appropriato le risorse e a potenziarne l'effetto portando avanti riforme troppo a lungo rimaste ferme, allora si sarà imboccata la strada giusta per risalire la china. Altrimenti, l'Italia rimarrà un Paese in declino, che non sarà in grado di ripagare il suo enorme debito pubblico.



# 1. LE PREVISIONI PER L'ECONOMIA ITALIANA

1.1	Il PIL e le sue componenti	15
1.2	L'occupazione	25
1.3	Le retribuzioni e i prezzi	27
1.4	La finanza pubblica	29
1.5	Il credito per le imprese	33
1.6	Lo scenario internazionale	35



## 1.1 Il PIL e le sue componenti

**PIL: caduta storica, parziale recupero** Il CSC stima un calo del PIL italiano del 10,0% nel 2020 e un recupero del 4,8% nel 2021 (Tabella 1.1). La dinamica del biennio di previsione è lievemente peggiore rispetto alle ultime previsioni, diffuse a maggio, quando si stimava una diminuzione del 9,6% nel 2020 e un rimbalzo del 5,6% nel 2021.

	2018	2019	2020	2021
 <b>Prodotto Interno Lordo</b>	0,9	0,3	-10,0	4,8*
 <b>Consumi delle famiglie residenti</b>	0,9	0,4	-11,1	5,9
 <b>Investimenti fissi lordi</b>	3,1	1,6	-15,8	9,7
 <b>Esportazioni di beni e servizi</b>	2,2	1,0	-14,3	11,3
 <b>Importazioni di beni e servizi</b>	3,5	-0,6	-11,4	12,0
 <b>Occupazione totale (ULA)</b>	0,7	0,2	-10,2	4,0
 <b>Tasso di disoccupazione<sup>1</sup></b>	10,6	9,9	9,8	12,4
 <b>Prezzi al consumo</b>	1,2	0,6	-0,3	0,4
 <b>Indebitamento della PA<sup>2</sup></b>	2,2	1,6	10,8	5,8*
 <b>Debito della PA<sup>2</sup></b>	134,4	134,6	158,7	156,5

<sup>1</sup> Valori %; <sup>2</sup> valori in % del PIL.

ULA = unità equivalenti di lavoro a tempo pieno.

\* Non incorpora la manovra delineata nella NaDEF per il 2021. Includendola, in base alle stime del Governo, il PIL potrebbe salire al 5,7% e l'indebitamento al 7,1% nel 2021.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT, Banca d'Italia.

La marginale revisione al ribasso nel biennio è spiegata da un impatto della crisi sanitaria un po' più negativo di quello atteso alcuni mesi fa. Le misure di contenimento del virus introdotte in marzo e aprile hanno avuto un effetto drammatico sull'economia italiana, mettendo a serio rischio la tenuta di un sistema che, già prima della diffusione del COVID-19, stentava a crescere.

Lo shock causato dal virus, infatti, ha colpito l'Italia già in una fase di stagnazione: in termini trimestrali, il PIL era rimasto sostanzialmente fermo da inizio 2018 a fine 2019. Nel complesso del 2019 era risultato in crescita di un modesto +0,3% annuo. La debolezza dell'economia italiana prima della crisi sanitaria era stata causata da un graduale peggioramento di entrambe le componenti della domanda, interna ed estera: sia investimenti e consumi, sia le esportazioni avevano frenato.

La contrazione del PIL italiano di quest'anno porta i livelli indietro a quelli di 23 anni fa. In termini pro-capite (Grafico 1.1) la perdita di reddito al 2020 equivale a più di 4.000 euro a persona e i livelli tornano indietro ai valori di inizio anni Novanta.

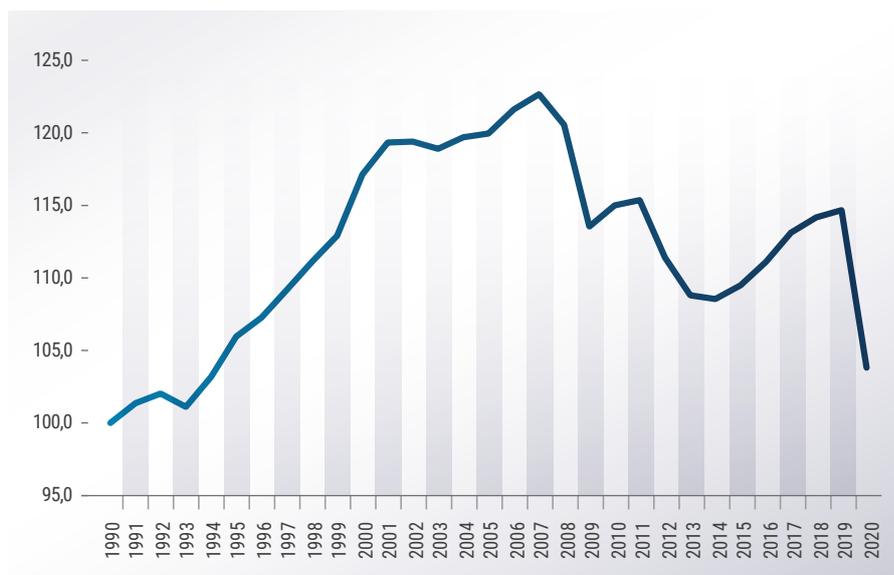
**Una "tempesta perfetta" nel 2020** Nei primi due trimestri del 2020 la tempesta perfetta, causata da un doppio shock di domanda e offerta indotto dal blocco normativo delle attività in numerosi settori dell'industria e dei servizi e dalle limitazioni agli spostamenti delle persone, ha prodotto conseguenze dirompenti per l'economia: il PIL è

**Tabella 1.1**  
**Le previsioni del CSC per l'Italia**  
(Variazioni %)



### Grafico 1.1 PIL pro-capite italiano indietro sui livelli di 26 anni fa

(Italia, indice 1990=100, dati annuali  
a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

diminuito del 17,8% cumulato (-5,5% e poi -13,0%), la produzione nell'industria di circa il 25%, il fatturato nei servizi di circa il 40%.

La diffusione del virus a livello globale è avanzata con tempistiche diverse, obbligando comunque la gran parte dei paesi a introdurre misure di contenimento, che hanno causato importanti interruzioni lungo le catene globali del valore, limitando gli scambi commerciali e provocando ripercussioni molto negative sulla dinamica dell'export italiano.

I consumi delle famiglie italiane sono diminuiti del 17,3% e gli investimenti fissi lordi del 22,6% cumulato nei primi due trimestri. Ciò è spiegato sia dalle misure adottate per contenere la diffusione del virus, sia dall'incertezza su tempi e modi d'uscita dall'emergenza sanitaria; entrambi questi fattori hanno determinato il rinvio delle decisioni di spesa di imprese e famiglie. Queste ultime, inoltre, hanno modificato le proprie scelte di consumo, privilegiando le spese essenziali, oltre ad accrescere il risparmio a scopo precauzionale.

Nei mesi estivi, mentre altre attività ripartivano, la situazione dell'economia italiana è stata gravata dalla forte diminuzione dei flussi turistici, specie quelli stranieri (si veda il Box 1.1). La quota di PIL italiano generata direttamente dal settore turistico prima della crisi era intorno al 6%, ma se si tiene conto degli effetti indiretti e indotti saliva circa al doppio. Tale perdita rappresenta, insieme all'incertezza, un significativo freno alla risalita economica nel secondo semestre del 2020.

Le conseguenze della pandemia sono state gravi soprattutto per alcune attività terziarie (commercio, attività ricettive e di ristorazione, trasporti) e per l'industria, che ha da subito risentito della cancellazione di ordini dall'estero e dell'interruzione in alcuni segmenti delle filiere produttive globali.

La fine del *lockdown*, decisa a inizio maggio, ha determinato un'importante risalita della domanda (che in molti settori era sostanzialmente azzerata) e rilanciato l'attività nell'industria, dove si sono registrati incrementi più forti di quanto atteso dai principali previsori. L'indice PMI manifatturiero è salito a 53,2 a settembre, segnalando espansione. Nei servizi, invece, il recupero è molto più lento.

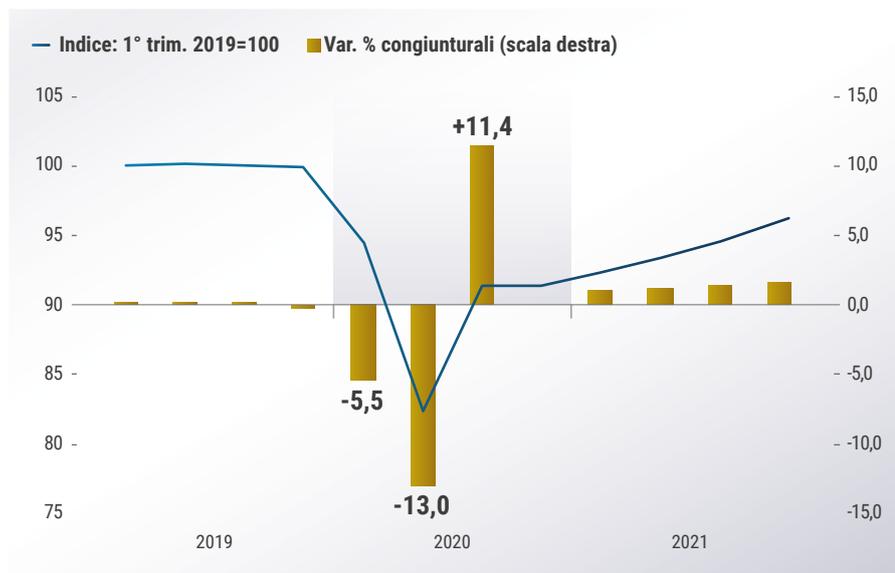
Ciò anche a causa della recente interruzione della tendenza calante dei contagi in Italia. Da agosto, il graduale aumento del numero di nuovi contagiati (in termini di quota sui tamponi effettuati è intorno al 2%), benché molto più contenuto rispetto a quanto osservato in altri paesi europei, rappresenta un fattore di incertezza e di preoccupazione sulle prospettive future, non solo in termini sanitari, ma anche di evoluzione del contesto economico.

Il peggioramento della situazione sanitaria negli altri paesi (in alcuni è concreta la possibilità che vengano decisi nuovi *lockdown*) potrebbe avere effetti importanti anche sull'economia italiana, in termini di caduta della domanda estera. Inoltre, le limitazioni di movimento possono impedire alle aziende italiane di promuovere all'estero i propri prodotti e servizi, riducendo le possibilità di raccogliere nuovi ordini commerciali. Questi fattori portano a spiegare la debolezza attesa per il PIL nel quarto trimestre del 2020.

**Rischio di effetti persistenti** C'è un rischio concreto nello scenario previsivo: anche più di quanto già avvenuto dopo le recessioni degli ultimi decenni (si veda il capitolo 2), quella attuale potrebbe determinare forti fenomeni di "isteresi" nel sistema economico, ovvero impatti negativi permanenti originati da fenomeni temporanei.

Il forte shock subito dall'economia italiana nel primo semestre, sommato all'incertezza sull'evoluzione dell'emergenza sanitaria, che potrebbe durare ancora a lungo (in attesa del vaccino e/o della cura), potrebbe non essere riassorbito a causa dei cambiamenti indotti sulla struttura del sistema produttivo italiano e sui comportamenti degli attori economici. In particolare, il meccanismo attraverso il quale shock esogeni determinano effetti permanenti è generalmente quello dei fattori della produzione<sup>1</sup>. In assenza di adeguati interventi di politica economica, si corre il rischio che la caduta della domanda degli scorsi mesi porti a una marcata riduzione degli investimenti e quindi a un abbattimento della capacità produttiva, con effetti permanenti sulla potenzialità di crescita. Sul fronte del lavoro, le conseguenze della caduta della domanda potranno riflettersi in una crescente disoccupazione, che riguarderà non solo lavoratori poco qualificati, ma anche professionalità specifiche. Cruciale, perciò, è agire tempestivamente per evitare che gli effetti transitori dello shock dei mesi scorsi diventino permanenti.

**Graduale accelerazione nel 2021** Al netto di tali fattori di rischio, il recupero del PIL è atteso procedere in misura graduale a partire dal primo trimestre del prossimo anno, accelerando soprattutto nel secondo semestre (Grafico 1.2).



**Grafico 1.2**  
**PIL italiano in graduale accelerazione nel 2021**

(Dati trimestrali, destagionalizzati, prezzi costanti)

Dal 3° trimestre 2020: stime Centro Studi Confindustria.  
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

<sup>1</sup> Su questo tema si veda Blanchard O.J., Summer L.H. (1986), Hysteresis and the European Unemployment Problem, *NBER Macroeconomics Annual*, New York. Si veda anche Kozłowski, Julian and Veldkamp, Laura and Venkateswaran, Venky (2020), Scarring Body and Mind: The Long-Term Belief-Scarring Effects of COVID-19. *NBER Working Paper* n. w27439 (<https://ssrn.com/abstract=3637740>).

L'ipotesi di fondo a supporto di questo scenario previsivo di lento recupero del PIL è che la diffusione del COVID-19 sia contenuta in maniera efficace, scongiurando quindi un ulteriore *lockdown* nazionale, sebbene saranno possibili blocchi locali dell'attività e limitazioni agli spostamenti delle persone, come già avvenuto in alcune aree del Paese. Il ritorno alla normalità sarà lento, dal punto di vista economico, dentro e fuori dell'Italia, per cui ancora nei mesi invernali del 2021 la ripartenza è attesa procedere in maniera moderata.

Un *boost* importante potrebbe essere rappresentato dagli effetti positivi derivanti dalle misure di sostegno all'economia approvate a livello europeo e attese produrre un impatto significativo sulla dinamica del PIL a partire dalla prossima primavera (si vedano le simulazioni nel paragrafo 4.2). A ciò si sommano gli interventi di politica economica già attuati nei paesi colpiti dall'emergenza COVID-19.

La ripartenza del commercio globale farà da traino alle esportazioni italiane, mentre il proseguire della risalita della fiducia di famiglie e imprese e migliori attese sull'economia italiana determineranno un importante stimolo per la domanda privata. Tuttavia, il rimbalzo del PIL nel 2021 compenserà solo parzialmente la forte diminuzione di quest'anno: al quarto trimestre del prossimo anno i livelli di PIL saranno ancora inferiori di oltre il 3% rispetto a quelli di fine 2019.

**Rimbalzo atteso per consumi e investimenti** La spesa delle famiglie italiane è prevista diminuire dell'11,1% quest'anno e recuperare del 5,9% nel 2021, seguendo l'andamento del reddito disponibile reale (-2,8% quest'anno e +2,5% il prossimo).

Le preoccupazioni generate dalla diffusione del virus e dall'impatto della crisi sanitaria sul sistema economico hanno portato a un forte incremento della propensione al risparmio, salita al 13,3% nel primo trimestre del 2020 e poi aumentata ancora nel secondo al 18,6%, valore record in Italia.

Nella seconda metà dell'anno si prevede un recupero della spesa delle famiglie, prevalentemente nel trimestre estivo, che compenserà parzialmente la diminuzione registrata nel primo semestre. Il potere d'acquisto è stato sostenuto in questa fase dagli interventi pubblici a sostegno del reddito e dell'occupazione. Nel 2021 a supporto della spesa delle famiglie agirà un incremento del reddito disponibile reale e un ulteriore miglioramento della fiducia dei consumatori (già risultata in parziale risalita tra maggio e settembre di quest'anno).

Gli investimenti fissi lordi sono la componente più debole della domanda interna nel biennio di previsione. Sono previsti diminuire del 15,8% nel 2020 e recuperare parzialmente nel 2021 (+9,7%).

Dopo una dinamica lievemente negativa nella maggior parte del 2019, per la perdita di spinta degli incentivi per l'acquisto di beni strumentali e per industria 4.0, l'impatto del COVID-19 è stato devastante anche sugli investimenti. La forte caduta della domanda già da febbraio e il peggioramento delle attese, oltre che la cancellazione di ordini segnalata da numerose indagini, hanno costretto le imprese industriali a rinviare molte scelte di investimento. La forte diminuzione nel primo trimestre ha compromesso la dinamica per l'intero anno, seppure sia atteso nei mesi estivi un significativo rimbalzo degli acquisti di beni strumentali. Tra maggio e settembre, buoni segnali sono venuti da un recupero della fiducia tra le imprese, sebbene ancora parziale.

Nel complesso del 2020 ne risentiranno maggiormente gli investimenti in macchinari (-15,5%); anche quelli in costruzioni sono attesi in forte calo (-16,3%), avendo risentito pesantemente delle misure restrittive nella prima parte dell'anno.

Nel 2021 il robusto rimbalzo atteso degli investimenti non sarà in grado di compensare la caduta senza precedenti del 2020. La risalita della spesa in macchinari (+9,4%) è spiegata dall'effetto netto di forze opposte: da una parte si ipotizza un miglioramento del contesto internazionale che spinge a una maggiore domanda e sostiene la fiducia degli imprenditori; in senso contrario potrebbe agire una nuova frenata del credito dopo il boom di quest'anno per la liquidità. Riguardo invece agli investimenti in costruzioni, sono previsti rimbalzare del 10,0%.

## CONSUMI



2020  
-11,1%

2021  
+5,9%

## INVESTIMENTI FISSI LORDI

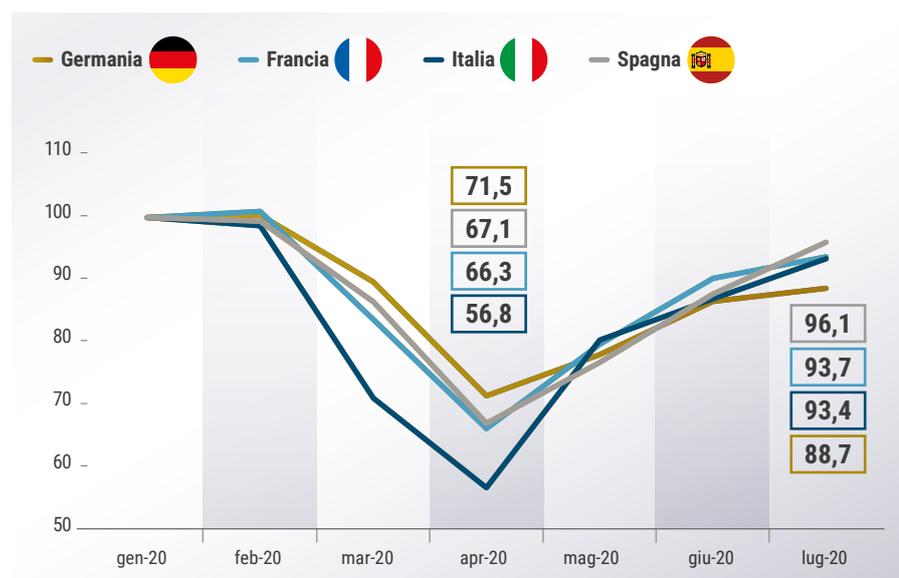


2020  
-15,8%

2021  
+9,7%

**La produzione industriale limita le perdite** Nel corso del 2020 la produzione industriale italiana ha registrato un'ampia flessione, simile a quelle negli altri principali paesi europei. Si è avuta prima una caduta di quasi il 50% dell'attività nei due mesi circa di blocco (dalla seconda metà di marzo fino a tutto aprile) e poi un significativo rimbalzo nei mesi successivi alla riapertura (maggio-luglio).

A luglio, la distanza rispetto a gennaio era ancora di circa sette punti percentuali (-8% rispetto a luglio 2019). La produzione è risalita del 64,3% rispetto al minimo toccato in aprile (Grafico 1.3).



**Grafico 1.3**  
**Produzione italiana e COVID-19:**  
**caduta e rimbalzo**

(Indice gennaio 2020=100, dati mensili destagionalizzati)

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Nel terzo trimestre la produzione industriale è prevista aumentare del 26,4%, un rimbalzo molto forte, ma non ancora in grado di compensare la caduta del primo semestre.

Nel complesso del 2020, l'attività industriale in Italia è attesa diminuire di circa il 12%. Nonostante la "tempesta perfetta" abbattutasi sull'economia italiana, la caduta della produzione industriale nella media di quest'anno è meno profonda di quella registrata nel 2009 (-18,7%), a seguito della grande crisi finanziaria globale.

In termini di valore aggiunto, quello dell'industria in senso stretto è previsto in calo quest'anno e in recupero parziale nel 2021. Nei servizi si avrà una dinamica analoga, così come nelle costruzioni.

**Meno turismo nel mondo** Nel 2019 il turismo rappresentava il 10% del PIL e dell'occupazione a livello globale, con un tasso di crescita nettamente superiore alla media generale (+3,5% contro il +2,5%). La pandemia ha avuto effetti drammatici per il settore: dopo anni di continua espansione, nel primo semestre 2020 la domanda turistica a livello mondiale ha registrato una flessione del 65%, con una *perdita* di oltre 460 miliardi di dollari. Secondo l'UNWTO, l'export turistico perderà a fine 2020 tra i 910 e i 1.200 miliardi di dollari (Grafico A). Sono a rischio dai 100 ai 120 milioni di lavoratori occupati direttamente nel settore<sup>1</sup>.

**BOX n. 1.1**  
**Il difficile scenario**  
**per il settore**  
**turistico italiano**

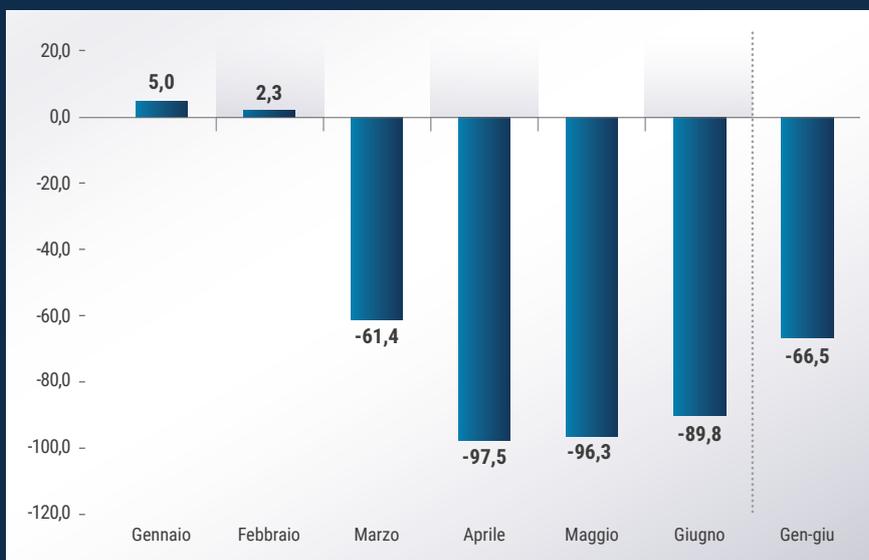
<sup>1</sup> UNWTO, Tourism and COVID-19.

**Grafico A**  
**Arrivi turistici internazionali nel mondo**  
 (Valori in milioni)



2020: stime Confindustria Alberghi.  
 Fonte: elaborazioni Confindustria Alberghi su dati UNWTO Barometer.

**Grafico B**  
**Arrivi internazionali in Europa nel 1° semestre 2020**  
 (Variazioni %)



Fonte: elaborazioni Confindustria Alberghi su dati UNWTO, Tourism and COVID-19.

**Il settore in Italia prima della crisi** Il turismo in Italia nel 2019 rappresentava il 13% del PIL e il 15% dell'occupazione (incluse le attività dell'indotto). Nell'ultimo decennio la domanda turistica nel nostro Paese è risultata in continua espansione: tra il 2010 e il 2019 le presenze turistiche nelle nostre strutture sono passate da 375,6 a 436,7 milioni (+16,3%), grazie soprattutto al forte incremento della componente internazionale (+33,6%) arrivata a rappresentare più del 50% della nostra domanda (Grafico C).

Si era avuta una crescita anche qualitativa: alla espansione della domanda straniera è corrisposto l'aumento dell'export turistico, passato tra il 2010 e il 2019 da 29,3 a 44,3 miliardi di euro (+51,4%), per una spesa media pro-capite che da 395 euro è salita a 461 euro.



**Grafico C**  
**Distribuzione delle presenze**  
**per nazionalità**

(Valori in milioni)

Fonte: elaborazioni Confindustria Alberghi su dati ISTAT.

Il settore alberghiero è il fulcro della filiera turistica: una realtà costituita da circa 33mila alberghi e oltre 1 milione di camere, il numero più alto in Europa. Un settore che vale 21 miliardi di euro, occupa 212mila lavoratori ed è fortemente interconnesso con molta parte dell'economia italiana. Infatti, secondo il rapporto *Un Gigante chiamato industria turistica alberghiera* di CDP Think Tank, Confindustria Alberghi e EY, il settore alberghiero alimenta, con circa 6 miliardi di euro (oltre il 50% dei flussi in uscita delle aziende alberghiere) alcune delle filiere più importanti del nostro Paese: dall'edilizia al legno arredo, dall'agroalimentare al tessile, dalla chimica al mondo dei servizi.

**I numeri della crisi in corso** A partire da febbraio 2020, la diffusione della pandemia ha avuto effetti drammatici sul settore: tra gennaio e giugno la domanda è scesa del 68,1% (-77% per la componente straniera), il fatturato del 65,1%, secondo quanto rilevato da ISTAT.

Per quanto riguarda la stagione estiva, l'Osservatorio Confindustria Alberghi – STR ha registrato per il trimestre giugno-agosto indicatori di performance ancora fortemente negativi. In particolare: a giugno il tasso di occupazione delle camere (TOC) segna un -85,5% rispetto a giugno 2019, mentre il ricavo medio (Revpar) un -90,9%; a luglio TOC a -68,9% e RevPar a -71,5%; ad agosto TOC a -49,7% e RevPar a -46,7%<sup>2</sup>.

L'attuale clima di profonda incertezza caratterizzerà anche l'ultima parte dell'anno. La sostanziale assenza delle prenotazioni non consente ancora a molte strutture la ripresa dell'attività: ancora chiusi il 10% degli alberghi italiani. Drammatica in particolare la situazione degli alberghi nelle città d'arte: alla pressoché totale assenza di turisti internazionali, si aggiunge l'azzeramento del turismo business, che di norma si sviluppa principalmente in questa parte dell'anno.

Secondo l'ultima indagine di Confindustria Alberghi, alla contrazione di attività registrata fino ad agosto si aggiungerà un'ulteriore flessione per il periodo settembre-dicembre, che vedrà il tasso di occupazione attestarsi su una flessione del 45% annuo e una flessione di fatturato di oltre il 50%.

<sup>2</sup> Il tasso di occupazione camere (TOC) è pari al rapporto tra camere occupate e camere disponibili in un certo periodo. Il RevPar (*Revenue per Available Room*) indica il ricavo medio per camera disponibile.

## EXPORT



2020  
-14,3%

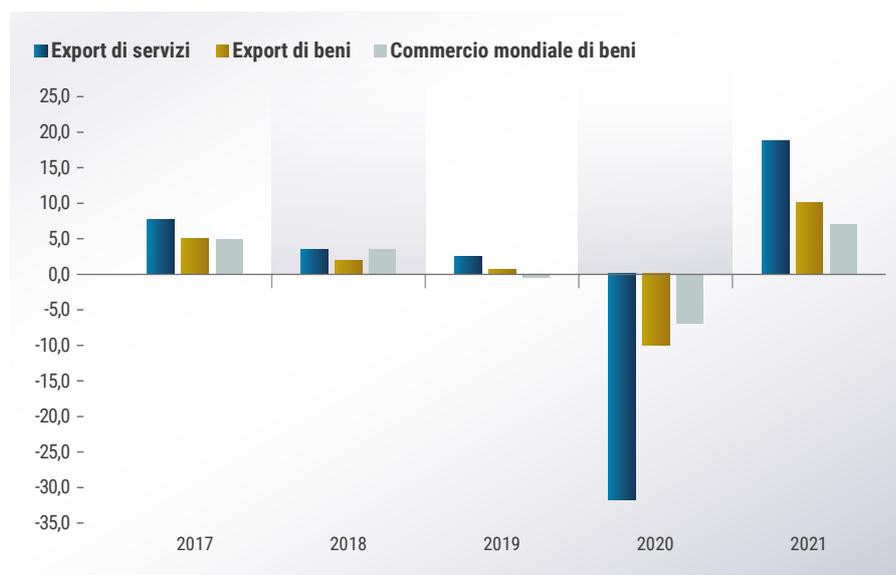
2021  
+11,3%

**Giù gli scambi** Nello scenario CSC le esportazioni italiane di beni e servizi diminuiscono del 14,3% nel 2020 e risalgono dell'11,3% nel 2021. Le importazioni, già in calo l'anno scorso, registrano una caduta dell'11,4% quest'anno e una ripresa del 12,0% nel prossimo. Rispetto alle stime CSC della Congiuntura Flash di maggio, la dinamica degli scambi con l'estero è rivista lievemente al rialzo nel biennio previsivo, con una caduta meno forte dell'import nell'anno in corso e un maggiore rimbalzo di entrambi i flussi nel prossimo, ma ancora insufficiente a recuperare i livelli pre-crisi.

Il dato aggregato nasconde, però, variazioni molto diverse nel comparto dei beni e in quello dei servizi. La dinamica dell'export di beni (che pesa per i quattro quinti del totale), infatti, è migliore rispetto alle stime precedenti, con un calo del 10,1% nel 2020 e un recupero pieno nel 2021 (+10%). Quello di servizi, invece, è atteso crollare del 31,9% quest'anno, con una forte risalita il prossimo (+18,8%), ma largamente incompleta (occorre considerare anche un effetto base negativo, data la forte contrazione dei volumi; Grafico 1.4). È utile un confronto con la grande recessione del 2009, quando l'export italiano di beni crollò del 18,9%, mentre quello di servizi fece relativamente meglio (-12,8%); per entrambi i comparti, il recupero nell'anno successivo fu sensibilmente inferiore rispetto alla caduta.

### Grafico 1.4 Nel 2020 crolla l'export di servizi

(Italia, dati in volume, variazioni %)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT e CPB.

Tale dinamica degli scambi italiani con l'estero nel biennio di previsione è coerente con gli effetti globali della crisi da COVID-19. Il commercio mondiale di beni ha subito uno stop con le chiusure delle attività produttive nei mesi primaverili, ma successivamente è ripartito rapidamente. La caduta degli scambi di alcuni servizi, specie quelli legati al turismo e agli spostamenti di persone in generale, è stata molto più forte e persistente (si veda il paragrafo 1.6).

Secondo le stime CSC, la dinamica dell'export italiano di beni sarà più debole di quella degli scambi mondiali quest'anno, data la particolare debolezza dei suoi principali mercati di destinazione (Europa e Stati Uniti) e di alcuni settori in cui è specializzato (come macchinari e tessile). Poi, risalirà più rapidamente nel 2021. L'import di beni seguirà una dinamica simile, perché strettamente connesso all'export nelle filiere internazionali di produzione e influenzato anche dalla caduta e successiva parziale risalita, della domanda interna.

Lo stop dei servizi, specie turistici, invece, colpirà l'export italiano più profondamente dell'import.

**Forte eterogeneità settoriale** L'impatto estremamente eterogeneo della crisi da COVID-19 sulle vendite all'estero è evidente anche tra i diversi settori della manifattura e dei servizi. Ciò accentua una divaricazione già in atto nel 2019, per varie cause (connesse alle strategie delle multinazionali e alle tensioni commerciali alimentate dagli Stati Uniti)<sup>2</sup>.

Nei primi sette mesi del 2020, il settore alimentare e, soprattutto, quello farmaceutico hanno mostrato una performance positiva<sup>3</sup>. Ciò è coerente con le priorità verso cui si è indirizzata la domanda mondiale nella crisi pandemica. Al contrario, i principali settori esportatori italiani hanno registrato variazioni molto negative: è il caso, in particolare, dei macchinari e dei mezzi di trasporto (specie autoveicoli), che avevano già mostrato segnali di debolezza nel 2019 e hanno risentito fortemente del crollo degli scambi di beni di investimento e intermedi. Molto ampia anche la caduta delle vendite di prodotti tessili e di abbigliamento, dopo una dinamica positiva nel 2019.

Tra i servizi, spicca il crollo nella voce "viaggi", che ha perso quasi due terzi dell'export, e nella voce "trasporti", anche di persone, che sono scesi di più di un terzo. La caduta delle esportazioni di servizi, peraltro, avviene dopo un periodo di quattro anni in cui erano state più dinamiche di quelle di beni (Tabella 1.2).

	Peso	2018	2019	2020*
<b>Manifatturiero</b>	<b>80,6</b>	<b>3,8</b>	<b>1,9</b>	<b>-14,0</b>
<b>di cui:</b> Macchine ed apparecchi	14,5	2,7	-0,5	-18,2
Tessili, abbigliamento, pelli	10,0	4,3	6,2	-24,3
Metalli e prodotti in metallo	9,0	5,8	1,7	-13,2
Mezzi di trasporto	8,8	1,0	-3,0	-22,3
Alimentari, bevande, tabacco	6,7	3,8	6,6	3,5
Farmaceutici, chimico-medicinali	5,8	4,9	25,6	10,9
Sostanze e prodotti chimici	5,4	3,8	-2,3	-7,7
Altre attività manifatturiere	4,8	2,0	3,1	-24,8
Gomma e materie plastiche	4,8	3,1	-0,6	-11,4
Apparecchi elettrici	4,2	3,9	-2,7	-15,2
Apparecchi elettronici e ottici	2,7	7,6	-1,0	-4,7
Coke e petroliferi raffinati	2,3	9,7	-10,6	-34,1
Legno, carta e stampa	1,5	4,3	-2,8	-10,2
<b>Servizi</b>	<b>19,2</b>	<b>5,2</b>	<b>4,1</b>	<b>-35,6</b>
<b>di cui:</b> Altri servizi	9,0	4,6	3,2	-9,8
Viaggi	7,8	6,5	6,2	-65,3
Trasporti	2,4	3,6	0,6	-36,1

\* Primi sette mesi del 2020 (rispetto allo stesso periodo del 2019).

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

**Tabella 1.2**  
**Caduta dell'export molto eterogenea tra settori**

(Dati in valore, quote e variazioni %)

<sup>2</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (2019), *Dove va l'economia italiana e gli scenari di politica economica*, Roma.

<sup>3</sup> Dati in valore per comparabilità con i settori del terziario, i cui prezzi sono meno aggiornati. I dati disponibili nell'industria comunque segnalano un ruolo secondario dei prezzi, a eccezione di quelli energetici in forte calo.

**Prospettive per l'export molto incerte** Dopo il minimo toccato durante il *lock-down*, in aprile e maggio, in tutti i comparti si sono registrati forti segnali di ripartenza a inizio estate, soprattutto in quelli che avevano registrato cadute maggiori, come i beni di investimento. Ciò è accaduto anche nei viaggi, anche se su livelli molto bassi.

Le prospettive a breve e medio termine, tuttavia, restano deboli e incerte, soprattutto a causa dall'evoluzione globale della pandemia e, in particolare, dei segnali di una possibile seconda ondata di contagi in Europa (si veda il paragrafo 1.6).

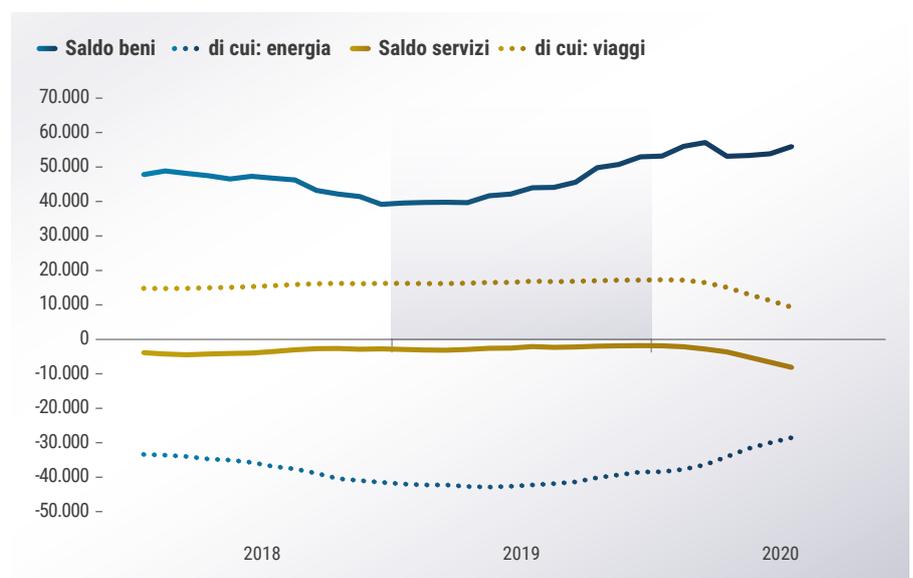
Questa incertezza colpisce, in primo luogo, lo scenario a breve termine nei servizi, come confermato dalla nuova flessione della corrispondente componente dell'indice PMI in agosto e settembre. Buone indicazioni, invece, vengono dagli indicatori qualitativi sugli ordini esteri nel manifatturiero italiano in settembre. In prospettiva, tuttavia, la debolezza dei servizi frenerà la domanda di consumo e investimento e, quindi, la dinamica degli scambi con l'estero. Pesa, in particolare, la debolezza delle vendite italiane in Spagna e Francia, paesi in cui i contagi da COVID-19 sono già fortemente risaliti e il rischio di un nuovo rallentamento tedesco, la cui industria guida al momento l'incerta ripresa europea.

Inoltre, nella seconda parte dell'anno e nel prossimo l'apprezzamento dell'euro, avvenuto durante l'estate, agirà da freno alle vendite italiane, riducendone la competitività di prezzo, soprattutto nei mercati extra-europei. Entrambi questi fattori potrebbero aver contribuito al passo falso registrato dall'export italiano extra-UE in agosto.

Lo scenario CSC assume una dinamica positiva, seppure rallentata e disomogenea, degli scambi con l'estero nel resto dell'anno e nel 2021. È quindi soggetto a un rischio al ribasso, nel caso di un'evoluzione sfavorevole della pandemia, soprattutto in Europa. Ma anche al contrario, a uno al rialzo, nel caso di una rapida messa a punto e produzione, su scala globale, di un vaccino in grado di interrompere la catena del contagio.

**Tengono i conti con l'estero** La caduta del prezzo del petrolio favorisce le ragioni di scambio italiane, sostenendo il saldo commerciale, che nel 2020 salirà al +3,6% del PIL e nel 2021 tornerà al +3,3%. Ciò si evidenzia nel miglioramento del deficit energetico, che nei primi sette mesi del 2020 è stato di -13,8 miliardi di euro, rispetto a -23,8 miliardi dello stesso periodo del 2019 (Grafico 1.5).

**Grafico 1.5**  
**Migliora il deficit energetico, si riduce il surplus turistico**  
*(Saldi cumulati sui 12 mesi, milioni di euro)*



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia e ISTAT.

Invece il deficit dei servizi, che si era sostanzialmente annullato nel 2019, si amplierà a -0,6% del PIL nel 2020 e rientrerà a -0,4% nel 2021. Ciò è interamente dovuto alla riduzione del surplus turistico italiano, per il crollo dei viaggi internazionali, soprattutto in entrata, durante l'emergenza pandemica: tra marzo e giugno 2020 il saldo della voce viaggi ha totalizzato appena +0,3 miliardi, contro +6,3 miliardi nello stesso periodo del 2019; in luglio il saldo mensile è risalito, ma su livelli ancora molto bassi (+1,1 miliardi, rispetto a +3,0 miliardi in luglio 2019). Il surplus turistico è atteso risalire lentamente, tornando ai livelli pre-crisi solo quando il virus sarà completamente sconfitto e la fiducia dei viaggiatori pienamente ristabilita.

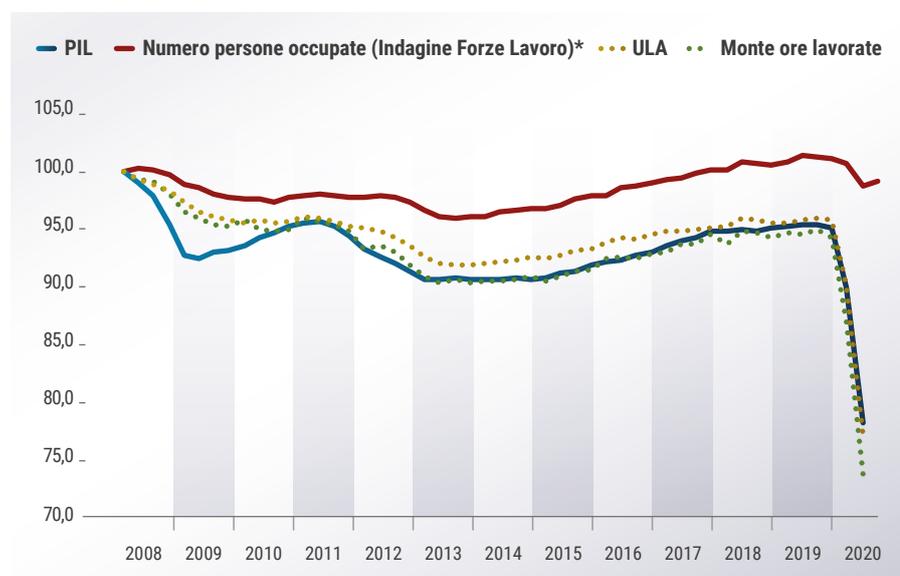
Nel complesso, il saldo delle partite correnti è atteso stabilizzarsi su livelli record, al 3,1% del PIL nel 2020 e nel 2021. I ripetuti avanzi correnti continueranno a migliorare la posizione patrimoniale netta dell'Italia verso l'estero che, al di là delle fluttuazioni dovute ad aggiustamenti di valutazione, è attesa passare in territorio positivo entro il 2020.

## 1.2 L'occupazione

**Occupazione resiliente nel 2020** Nella prima metà del 2020 i drammatici cali dei livelli di attività, conseguenti alla crisi da COVID-19, si sono riflessi uno a uno sull'input di lavoro impiegato. Nella media dei primi due trimestri, a fronte di una contrazione del PIL dell'11,8% annuo, la domanda di lavoro è calata con un'elasticità anche oltre l'unità: del 12,6% in termini di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) e del 15,1% in termini di monte ore lavorate. La seconda misura cattura tutte le riduzioni di orario, non solo quelle per Cassa Integrazione Guadagni (CIG) o da eventuali variazioni di contratto.

La maggior parte dell'aggiustamento è avvenuto tramite un calo di ore lavorate pro-capite (-13,5%). Il numero di persone occupate, invece, è sceso solo dell'1,5% (Grafico 1.6).

A fare da cuscinetto alla perdita di posti di lavoro sono state un'ampia gamma di forme di riduzione degli orari, con limitati oneri aggiuntivi per le imprese.



\*3° trimestre 2020: media luglio-agosto.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

### OCCUPAZIONE (ULA)



2020  
-10,2%

2021  
+4,0%

### Grafico 1.6 Con un *labor hoarding* molto ampio, tiene l'occupazione

(Italia, 1° trimestre 2008 = 100, dati trimestrali destagionalizzati)

Oltre allo smaltimento delle ferie e all'utilizzo di congedi (per esempio quelli parentali, da parte di lavoratori con oneri di cura di minori), è stato cruciale il ricorso massiccio e repentino a strumenti di integrazione al reddito da lavoro, in primis la CIG, che il Governo ha messo a disposizione in deroga alle regole che definiscono lo strumento e che ne garantiscono, in tempi meno eccezionali, l'impianto assicurativo.

Con il rimbalzo dei livelli di attività innescatosi da giugno, ci si attende che la domanda di lavoro nella seconda parte dell'anno rimbalzerà di pari passo al PIL. In media d'anno, tuttavia, nel 2020 le ULA registreranno un -10,2%, pari a un calo di 2 milioni 450mila unità.

Anche il numero di persone occupate ha ricominciato a puntare verso l'alto contemporaneamente alla ripresa dell'attività (+170mila unità a luglio-agosto), ma nel resto dell'anno si prevede che l'occupazione non proseguirà lungo questo trend crescente, dato un livello del PIL ancora depresso rispetto al pre-crisi. L'occupazione registrerà, quindi, un -1,8% in media nel 2020, pari a circa 410mila persone occupate in meno rispetto al 2019.

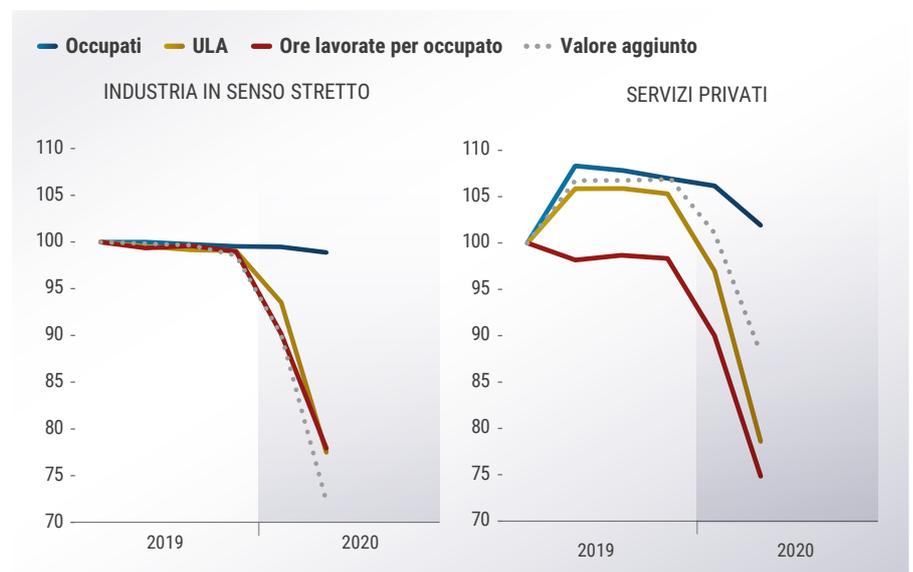
La tenuta dell'occupazione nei prossimi mesi, nonostante il rimbalzo solo parziale dei livelli di attività, è garantita dall'estensione della CIG a condizioni favorevoli fino a fine anno e dal contemporaneo blocco dei licenziamenti. Cruciale per l'anno prossimo sarà l'intensità e velocità della ripresa del PIL. Con un recupero non completo come quello qui previsto, la risalita della domanda di lavoro risulterà smorzata (+4,0% le ULA, meno del PIL). Il numero di persone occupate, dunque, è atteso aggiustarsi verso il basso: -1,0% nel 2021, pari a -230mila unità.

La scomposizione settoriale degli andamenti registrati nella prima metà del 2020 rivela che nell'industria in senso stretto, a fronte di un calo del valore aggiunto del 26,8% nel secondo trimestre 2020 sul quarto 2019, l'aggiustamento delle ULA è stato poco meno ampio (-21,8%) e l'occupazione ha mostrato una tenuta quasi completa (-0,6%). Ne risulta una contrazione della produttività per ora lavorata del 6,4%.

Nei servizi privati, invece, si è osservato un calo delle ULA più ampio rispetto al valore aggiunto (-25,4% contro -17,7%), con conseguente miglioramento della produttività oraria (+13,5%), e una contrazione del numero di persone occupate del 4,8%. D'altronde, a essere più colpiti dalle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria sono stati molti dei comparti dei servizi, specie alcuni ad alta intensità di lavoro, con elevata incidenza di contratti temporanei e dove lo *smart working* non era un'opzione praticabile, quali ristorazione, alberghi e commercio (Grafico 1.7).

### Grafico 1.7 Calo dell'occupazione limitato ai servizi

(Italia, indici 1° trimestre 2019=100)

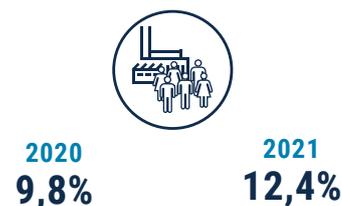


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

**Disoccupazione in rialzo per tutto il 2021** A marzo e aprile, i mesi del *lockdown*, il numero di disoccupati è calato di 613mila unità, dato il crollo della ricerca attiva di lavoro (+1 milione e 138mila unità gli inattivi nel bimestre). Nonostante il contemporaneo calo degli occupati (-486mila unità), ciò ha determinato meccanicamente un calo dei disoccupati in percentuale della forza lavoro, da 9,4% a febbraio a 7,3% ad aprile. Con la risalita della forza lavoro da maggio, il tasso di disoccupazione ha cominciato a puntare verso l'alto, raggiungendo il 9,8% nel bimestre luglio-agosto.

Assumendo che la partecipazione al lavoro continui a risalire fino a fine anno, per poi stabilizzarsi l'anno prossimo sui livelli pre-crisi, e dato un andamento atteso dell'occupazione come descritto sopra, il tasso di disoccupazione salirà fino a fine 2021. In media d'anno, nel 2020 si attesterà sul 9,8% (vicino al livello del 2019), mentre nel 2021 crescerà al 12,4%.

## DISOCCUPAZIONE



## 1.3 Le retribuzioni e i prezzi

**Retribuzioni in lieve aumento** L'anno si è aperto con la maggior parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) in attesa di rinnovo. Nella Pubblica amministrazione, in particolare, tutti i contratti erano scaduti già da dodici mesi. Nel settore privato, dove vari contratti erano scaduti a fine 2019, da mesi si era aperta un'intensa tornata di negoziazioni per i rinnovi.

Un effetto immediato dello scatenarsi dell'epidemia da COVID-19 è stata la sospensione delle trattative in corso, per cui, ad oggi, la forza lavoro alle dipendenze coperta da CCNL in vigore non supera il 15% (20% nel settore privato). Nell'ipotesi di assenza di rinnovi da qui a fine anno, l'ISTAT stima che l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie per l'intera economia registrerà nel 2020 un incremento annuo dello 0,5%<sup>4</sup>.

La dinamica delle retribuzioni di fatto nominali potrà superare quella delle contrattuali per effetto della ricomposizione della forza lavoro effettivamente impiegata. Ciò potrebbe avvenire, per esempio, se la CIG coinvolgesse soprattutto dipendenti con retribuzioni inferiori alla media.

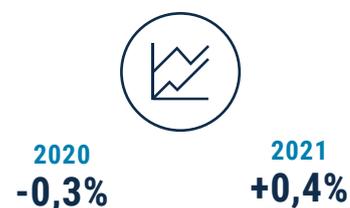
Nel 2021, assumendo che alcune delle trattative aperte per i rinnovi si concludano, la dinamica salariale sarà frenata da realizzazioni e previsioni di inflazione molto contenuta, oltre che dall'incertezza economica.

**L'inflazione negativa nel 2020 e di poco positiva nel 2021** Nello scenario CSC, la dinamica annua dei prezzi al consumo in Italia registrerà una stabilizzazione nei mesi finali del 2020, sui valori correnti (-0,5% a settembre; Grafico 1.8), assestandosi in media al -0,3%. Nel 2021 risalirà solo di poco in territorio positivo, al +0,4% medio, restando molto sotto l'obiettivo BCE.

La domanda ancora compressa dei consumatori, italiani ed esteri, e la persistente debolezza dell'attività in vari settori, dopo la diffusione del COVID-19, continueranno ad avere un impatto negativo sui prezzi di alcuni beni e, soprattutto, servizi in Italia. Ciò esercita, quindi, una spinta al ribasso sull'inflazione. Inoltre, le attese dei consumatori sui prezzi sono eccezionalmente volatili, sintomo di un anomalo grado di incertezza (-4 in agosto le aspettative a 12 mesi, erano salite a +11 a maggio).

Altri tre fattori sono alla base di questa previsione di bassa inflazione: con il DL Rilancio sono state soppresse le clausole di salvaguardia per il 2021, che prevedevano aumenti delle aliquote IVA; una spinta disinflazionistica viene dalla dinamica salariale molto debole in Italia, se non piatta; l'apprezzamento dell'euro frena la dinamica dei prezzi, riducendo l'inflazione importata tramite input e prodotti finiti.

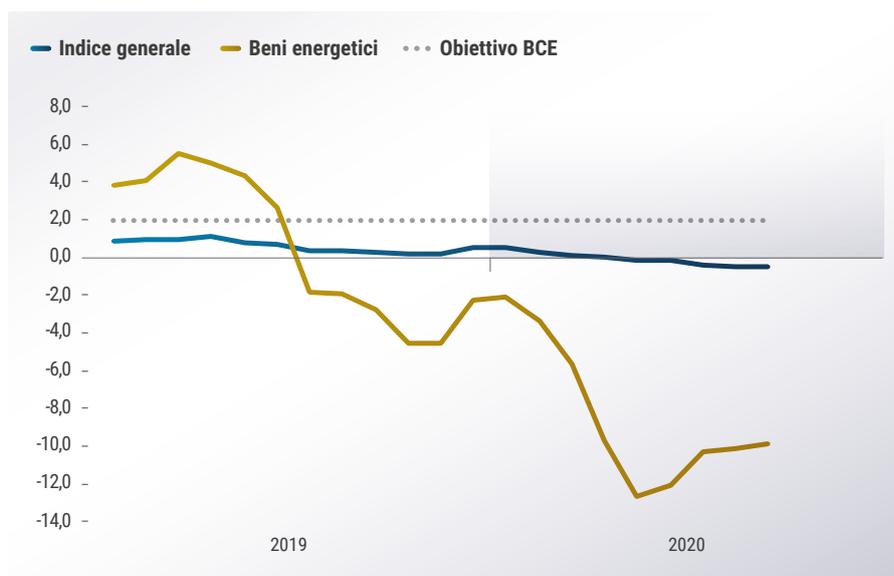
## INFLAZIONE



<sup>4</sup> Si veda ISTAT, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali*, comunicato stampa del 29 luglio 2020.

## Grafico 1.8 L'energia abbatte l'inflazione in Italia

(Indici mensili NIC, variazioni % a 12 mesi)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Come previsto dal CSC già a marzo, i prezzi *core* (esclusi energia e alimentari) sono quelli che più hanno risentito delle chiusure e dei cali di domanda. La dinamica di tali prezzi si è gradualmente assottigliata, arrivando allo zero a settembre. La crescita dei prezzi dei servizi, infatti, è caduta addirittura in territorio negativo (-0,1% annuo, da +1,0%). Viceversa, i prezzi dei beni industriali sono rimasti su una dinamica appena positiva (+0,2%), non lontano dalla variazione dei corrispondenti prezzi alla produzione dei beni di consumo (+0,6% annuo a luglio).

I prezzi energetici sono in forte calo (-9,9% annuo a settembre), ma in lenta attenuazione, dato che seguono la quotazione del petrolio tradotta in euro, crollata a inizio anno e poi risalita in parte. Nello scenario CSC, nella media 2020 il prezzo del Brent in euro si riduce molto (-39%), ma poi nel 2021 rimbalza (+21%). Perciò, gradualmente i prezzi energetici risaliranno a variazioni positive il prossimo anno: questo è il fattore principale che spiega il ritorno dell'indice generale in territorio positivo.

I prezzi alimentari, invece, crescono moderatamente (+1,3% annuo), dopo una breve fiammata in aprile-maggio, nei mesi del *lockdown* in Italia (che può essere stata dovuta a fenomeni di temporanea scarsità). Dalle materie prime alimentari non verranno spinte quest'anno (-0,6%, stime Banca mondiale), mentre un rincaro è atteso nel 2021 (+1,8%). La crescita dei prezzi al consumo alimentari, in media, dovrebbe mantenersi sui ritmi correnti.

L'inflazione in Italia è molto sotto quella media nell'Eurozona (-0,5 punti nei primi otto mesi del 2020, indici armonizzati IPCA). In particolare, in Italia crescono meno i prezzi *core* (-0,2 punti il divario), a riflesso della maggiore caduta dell'economia. Nel 2020-2021 l'inflazione italiana dovrebbe risultare più bassa di 0,5 e 0,6 punti rispetto a quella dell'Eurozona (+0,3% e + 1,0% secondo le stime BCE).

## 1.4 La finanza pubblica

**Il deficit segue la caduta del PIL** Il CSC stima un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in forte aumento: al 10,8% del PIL quest'anno e al 5,8% nel 2021 (Tabella 1.3). Il peggioramento del deficit pubblico di quest'anno, in linea con quanto indicato dal Governo nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NaDEF), è determinato dalla profonda flessione dell'attività economica e dai provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare gli effetti economici dell'emergenza COVID-19. Questi ultimi nominalmente valgono 100 miliardi di euro (pari a circa 6,1 punti di PIL) in termini di indebitamento netto e si ipotizza che vengano in larga parte erogati (il 93-95%) entro la fine dell'anno.

### DEFICIT PUBBLICO/PIL



	2018	2019	2020	2021
Indebitamento netto	2,2	1,6	10,8	5,8*
Entrate totali	46,2	47,0	47,9	47,6
Uscite totali	48,4	48,6	58,7	53,4
Pressione fiscale apparente	41,7	42,4	42,5	42,7
Pressione fiscale effettiva**	46,9	47,7	47,8	48,1
Saldo primario	1,4	1,8	-7,1	-2,1
Debito pubblico	134,4	134,6	158,7	156,5

\* Non incorpora la manovra delineata nella NaDEF per il 2021. Includendola, in base alle stime del Governo, l'indebitamento netto potrebbe salire al 7,1% nel 2021.

\*\* In % del PIL al netto del sommerso.

Fonte: elaborazioni e stime Centro Studi Confindustria su dati ISTAT e Banca d'Italia.

**Tabella 1.3**  
**Il quadro della finanza pubblica**

(Valori in % del PIL)

Il forte calo del PIL nominale (-8,9%) da un lato, incidendo sul denominatore del rapporto deficit/PIL, lo peggiora; dall'altro, per effetto degli stabilizzatori automatici, determina una riduzione delle entrate e un aumento della spesa per ammortizzatori sociali.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, nei primi sette mesi dell'anno lo Stato ha incassato oltre 33 miliardi di euro in meno rispetto allo stesso periodo del 2019, di cui 20 attribuibili alle minori entrate fiscali e 13 a quelle contributive. Ma il confronto dei dati di quest'anno con quelli relativi al 2019 è complesso, a causa dei disallineamenti temporali nei versamenti tra il 2019 e il 2020. La dinamica negativa delle entrate è infatti dovuta, oltre che al peggioramento congiunturale, anche alle sospensioni o riduzioni dei versamenti per diverse tipologie d'imposta stabilite dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Minori entrate che saranno recuperate in parte entro la fine dell'anno e in parte nel 2021. Il CSC ritiene che alla fine del 2020 le entrate complessive si attesteranno al 47,9% del PIL e nel 2021 caleranno al 47,6%. L'aumento quest'anno e il prossimo in rapporto al PIL è dovuto alla sola contrazione del denominatore.

Lo scenario previsivo sul 2021 incorpora, oltre alla persistenza degli effetti di alcune misure introdotte (per un valore di 11,5 miliardi), minori entrate per 19,8 miliardi di euro (pari a 1,1 punti di PIL) per la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia in materia di IVA e accise, disposta nel DL 34/2020<sup>5</sup>. Non incorpora, invece, la manovra che il Governo intende presentare nel prossimo disegno di Legge di bilancio e neanche l'utilizzo delle risorse europee previste da NG-EU. Con un parziale rimbalzo del PIL nominale nel 2021 (+5,5%) le entrate torneranno a crescere e le uscite diminuiranno, riducendo il saldo negativo e ancor di più il rapporto deficit/PIL.

<sup>5</sup> La sterilizzazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise comporta una riduzione di gettito delle imposte indirette pari a 19,8 e 26,7 miliardi di euro per il biennio 2021-2022 (art. 123 DL 34/2020).

## DEBITO PUBBLICO/PIL



2020  
**158,7%**

2021  
**156,5%**

Il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche è risultato pari a 99,4 miliardi di euro nei primi sette mesi dell'anno, oltre 72 miliardi in più rispetto allo stesso periodo del 2019. Di questi, un terzo è attribuibile a minori entrate mentre il restante, pari a circa 52 miliardi, è imputabile alle maggiori spese della PA per l'erogazione delle prestazioni previste dai provvedimenti legislativi emanati al fine di contenere l'emergenza COVID-19, visto che i depositi del MEF sono diminuiti rispetto allo scorso anno di circa 10 miliardi.

Dopo la forte discesa registrata nel 2019 (-4,2 miliardi), la spesa per interessi a valori correnti si fermerà quest'anno e tornerà a salire il prossimo a causa dell'alto livello del debito.

**Debito pubblico record** Il rapporto debito pubblico/PIL toccherà il 158,7% quest'anno e il 156,5% nel 2021, con un balzo di oltre 24 punti dal 134,6% del 2019. Si tratta di valori leggermente più alti di quanto previsto dal Governo nella NaDEF. Questo aumento è dovuto all'effetto congiunto della caduta del PIL nominale, che incide sul denominatore del rapporto, e dell'ampliamento del deficit legato all'emergenza COVID-19.

La manovra di risposta alla crisi sanitaria contiene anche diverse nuove garanzie pubbliche sui prestiti (per oltre il 40% del PIL), disposte nella fase emergenziale per sostenere la liquidità delle imprese e, quindi, la tenuta dell'attività economica del Paese.

### BOX n. 1.2 La risposta all'emergenza COVID: prosegue l'utilizzo delle risorse stanziare

Per fronteggiare gli effetti economici dell'emergenza sanitaria, il Governo italiano ha adottato diversi provvedimenti importanti:

- con il DL 18/2020 (detto "DL Cura Italia") del 17 marzo, convertito in L. 27/2020 il 24 aprile, sono stati varati i primi interventi organici estesi a tutto il territorio nazionale relativamente a tre fronti: il potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale, il sostegno al lavoro e alla liquidità delle imprese;
- il DL 23/2020 (detto "DL Liquidità") dell'8 aprile, convertito in L. 40/2020 il 5 giugno, ha rafforzato le misure a sostegno della liquidità delle imprese;
- il 19 maggio, con l'inizio dell'allentamento delle misure restrittive, è stato emanato il DL 34/2020 (detto "DL Rilancio"), convertito in L. 77/2020 il 17 luglio, con l'obiettivo di rilanciare l'economia, sostenendo lavoratori, imprese, famiglie, enti locali, ma anche intervenendo con maggiore intensità su sanità, turismo, trasporti e istruzione;
- proseguendo tale azione di rilancio e per affrontare la cd. "Fase 2" di uscita dalla crisi, è stato emanato in estate il DL 104/2020 (detto "DL Agosto").

Complessivamente, i provvedimenti legislativi adottati pesano sul deficit pubblico del 2020 per oltre 100 miliardi di euro: circa 20 miliardi stanziati con il DL Cura Italia, 55 con il pacchetto di misure del DL Rilancio e i restanti 25 miliardi previsti dal DL Agosto (Tabella A)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Alla luce dell'emergenza epidemiologica, il Governo ha chiesto tre volte al Parlamento l'autorizzazione allo scostamento rispetto agli obiettivi di finanza pubblica. A valere sul 2020, nella prima Relazione, l'11 marzo, fu richiesto di ricorrere a maggior indebitamento per un importo pari a 20 miliardi di euro; nella seconda, presentata ad aprile insieme al DEF, per ulteriori 55 miliardi nel 2020; l'ultima volta, il 29 luglio, per 25 miliardi aggiuntivi. Il DL 23/2020 (detto "DL Liquidità") non comporta effetti sull'indebitamento netto.

	Effetti stimati dal Governo				Tiraggio delle misure
	DL Cura Italia 18/2020	DL Rilancio 34/2020	DL Agosto 104/2020	Totale	
Lavoro	8.026	18.238	8.585	<b>34.850</b>	24.587*
Sostegno famiglie/imprese	6.352	19.340	9.241	<b>34.933</b>	21.833**
Enti territoriali		5.601	5.695	<b>11.296</b>	11.296
Misure di settore					
Sanità	2.760	4.294	276	<b>7.330</b>	7.330
Turismo, sport e cultura		2.775		<b>2.775</b>	2.775
Trasporti	470	1.123		<b>1.593</b>	1.593
Istruzione e università		1.240	222	<b>1.462</b>	1.462
Banche	859	100		<b>959</b>	959
Sicurezza		753	34	<b>787</b>	787
Agricoltura e ambiente		640		<b>640</b>	640
Innovazione tecnologica	460	50		<b>510</b>	510
Spettacolo	70			<b>70</b>	70
Giustizia		40		<b>40</b>	40
Ulteriori disposizioni	962	1.126	843	<b>2.931</b>	2.931
<b>Totale</b>	<b>19.959</b>	<b>55.320</b>	<b>24.896</b>	<b>100.174</b>	<b>76.812</b>

## Tabella A Risposta del Governo italiano all'emergenza COVID-19

(Effetti sull'indebitamento pubblico, valori in milioni di euro)

\* Include i dati di monitoraggio INPS al 10 settembre 2020, che indicano pari a 22,6 miliardi di euro la spesa stimata per misure COVID-19.

\*\* Include 7,5 miliardi di rinvii di pagamenti di imposte e contributi, come stimato dalla Relazione tecnica al DL 104/2020 (in luogo dei 20,6 miliardi stimati dalla Relazione tecnica al DL 34/2020).

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su relazioni tecniche ai provvedimenti.

Buona parte delle risorse è stata destinata a garanzia dell'occupazione e dei redditi, attraverso l'estensione della rete degli ammortizzatori sociali e degli altri strumenti di integrazione del reddito (quasi 35 miliardi di euro, di cui 18 stanziati con il DL Rilancio). Il DL Agosto oltre a estendere ulteriormente tali misure, introduce una serie di sgravi contributivi<sup>2</sup> con l'obiettivo di sostenere l'attività produttiva già esistente (nelle aree meno sviluppate) e di stimolare nuova occupazione.

Anche per le misure fiscali a sostegno di famiglie e imprese sono stati destinati quasi 35 miliardi di euro, in termini di sospensione dei versamenti tributari e contributivi, esonero dal pagamento del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP (tra le principali minori entrate), ma anche concessione di diversi crediti d'imposta, detrazioni ecobonus e sisma bonus e rifinanziamento del Fondo Centrale di Garanzia per sostenere la liquidità delle imprese<sup>3</sup> (tra le maggiori spese). Il DL Agosto estende e rifinanzia le misure

<sup>2</sup> Il DL 104/2020 dispone: l'esonero dagli oneri contributivi per le imprese che non ricorrono alla Cassa integrazione COVID-19, per le assunzioni a tempo indeterminato e per le assunzioni a tempo determinato nel settore turistico e degli stabilimenti termali; l'agevolazione contributiva per l'occupazione al Sud.

<sup>3</sup> La disponibilità del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, pari inizialmente a circa 2,5 miliardi di euro, è stata aumentata di complessivi 5,7 miliardi (di cui 1,5 previsti con il DL Cura Italia, 0,2 con il DL Liquidità e 4,0 miliardi con il DL Rilancio). Anche il DL Agosto prevede il rifinanziamento del Fondo, ma a valere dal 2023 (3,1 miliardi per il 2023, 2,6 per il 2024 e 1,6 per il 2025).

già adottate nei precedenti decreti e, inoltre, prevede il rifinanziamento di alcune agevolazioni introdotte prima dell'emergenza sanitaria (ad es. Nuova Sabatini, progetti di sviluppo d'impresa, fondo per gli IPCEI) con l'intento di assicurare continuità alla loro operatività.

Numerosi gli interventi a favore di specifici settori produttivi, in particolare verso quelli più colpiti dall'emergenza COVID-19, a cominciare dalla sanità e dall'istruzione, ma anche a sostegno delle imprese più danneggiate dagli effetti economici dell'emergenza, come quelle del turismo e dei trasporti. Tali misure muovono risorse pari a circa 16 miliardi di euro, di cui oltre 7 miliardi destinati al potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale.

Infine, il DL Rilancio e il DL Agosto dispongono, in egual misura, risorse a favore degli enti territoriali (Regioni ed enti locali), per complessivi 11 miliardi di euro a copertura delle perdite di gettito dovute alla crisi e per far fronte alle spese per le funzioni fondamentali.

Queste risorse stanziare dal Governo, a oggi, sono state utilizzate solo parzialmente. In particolare:

- il rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali, che nella manovra complessiva del Governo costituisce il principale capitolo di spesa (oltre 32 miliardi), stando ai dati ufficiali di monitoraggio dell'INPS (del 10 settembre), ha finora riguardato 22,6 miliardi di euro, a cui si aggiungono 2 miliardi di misure di decontribuzione stabilite con il DL Agosto;
- i rinvii dei pagamenti di imposte e contributi, inizialmente stimati in 27 miliardi di euro e poi rivisti con il DL 34/2020 a 20,6 miliardi (a seguito dei versamenti effettivi registrati nei mesi di marzo e aprile) sono stati ulteriormente ridimensionati con il DL 104/2020 a 7,5 miliardi. La sovrastima iniziale non teneva conto, evidentemente, dei versamenti che sono stati comunque effettuati dalle imprese meno danneggiate dal *lockdown* e da quelle che, seppur danneggiate, hanno ritenuto più conveniente non prorogare i pagamenti.

L'effettivo utilizzo delle risorse messe in campo con i DL adottati dal Governo in risposta all'emergenza può essere, dunque, stimato finora pari a 76,8 miliardi di euro, circa 23 miliardi meno di quanto indicato nei documenti di accompagnamento ai decreti. Entro fine anno, comunque, tale scostamento si dovrebbero assottigliare e finire per essere contenuto nell'ordine di 5-7 miliardi (circa 0,3 punti di PIL).

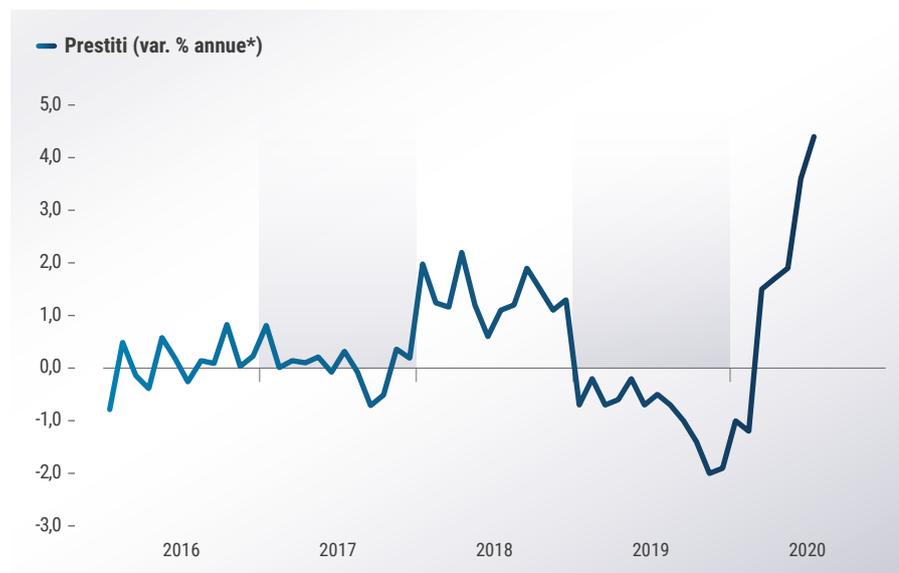
La differenza tra le risorse stimate dal Governo inizialmente e il loro effettivo utilizzo è riconducibile alla prudenza con cui ha correttamente operato il Governo nelle quantificazioni.

Non è da escludere, però, che anche la farraginosità dei provvedimenti adottati e le difficoltà di implementazione possano incidere sull'effettiva erogazione delle risorse. Complessivamente, infatti, gli interventi decisi dal Governo prevedono l'adozione di 208 decreti attuativi (137 nel DL Rilancio, 37 nel DL Agosto e 34 nel DL Cura Italia). Di questi, a oggi, ne sono stati adottati soltanto 64<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Si veda Openpolis, [Decreti attuativi COVID, il 72% è ancora da approvare](#), 16 settembre 2020.

## 1.5 Il credito per le imprese

**Credito in aumento, ma per la liquidità** Lo stock di prestiti alle imprese in Italia è tornato a crescere da marzo, accelerando progressivamente (+4,4% a luglio), dopo il calo subito nel 2019 (-1,9% annuo a dicembre) e fino ai primi due mesi del 2020 (-1,2%; Grafico 1.9).



**Grafico 1.9**

### Balzo del credito alle imprese

(Italia, società non finanziarie, dati mensili)

\* Corretto per l'effetto di cartolarizzazioni e altre cessioni di prestiti.  
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca d'Italia.

Questo incremento è alimentato in maniera determinante dalle nuove garanzie pubbliche per il credito, varate dal Governo per fronteggiare i problemi di liquidità creatisi nelle imprese a causa del *lockdown* (le previsioni pre-pandemia erano di un -2,0% nel 2020). Ciò giunge dopo anni molto difficili per i finanziamenti bancari e contribuisce a sostenere la risalita dell'attività economica, ai valori pre-COVID-19.

I prestiti crescono in misura marcata nel settore manifatturiero (+3,0% annuo a maggio) e nei servizi (+3,4%), mentre continuano a ridursi nelle costruzioni (-3,2%). Il balzo dei prestiti ha riguardato in prevalenza le aziende medio-grandi, specie in una prima fase. Ma ha coinvolto, poi, anche le società più piccole, grazie alla progressiva risoluzione delle difficoltà attuative verificatesi negli interventi di sostegno al credito per questo tipo di imprese.

L'aumento recente dei prestiti alle imprese è determinato sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. L'indagine sull'offerta di credito mostra che nel 2° trimestre 2020 si è avuto un allentamento nei criteri di concessione del credito bancario (Banca d'Italia). Ciò fa seguito alla stretta da fine 2018 a inizio 2020. La riduzione della selettività nell'offerta, secondo i dati qualitativi, è dovuta proprio alla riduzione dei rischi connessi alle garanzie e alla conseguente maggiore tolleranza del rischio da parte delle banche; ciò più che compensa le nuove preoccupazioni su specifici settori e sull'economia italiana in generale. Le banche non segnalano problemi di liquidità, raccolta e capitale.

Pesano, però, sull'offerta di credito: l'incertezza sulle regole bancarie e di vigilanza, data l'incessante discussione di nuove norme; i bassi margini di interesse e la ridotta redditività bancaria, dato il contesto di tassi ai minimi, nonostante qualche risultato recente nella riduzione dei costi; i nuovi rischi di future rettifiche sui crediti deteriorati, dato il contesto recessivo.

L'indagine sulla domanda di credito (Banca d'Italia) segnala che le richieste di fondi delle imprese si sono impennate nel 2° trimestre 2020, dopo essere rimaste sostanzialmente stabili da fine 2018 a inizio 2020, prima dell'epidemia. Secondo i dati qualitativi, queste ingenti richieste di fondi sono relative a scorte e capitale circolante e alla ristrutturazione del debito. Viceversa, sono in calo quelle per finanziare gli investimenti fissi, coerentemente con il crollo della spesa in conto capitale delle imprese. La quota di aziende manifatturiere che non ottengono i prestiti richiesti era balzata all'8,0% nel 2° trimestre, ma è poi rientrata al 4,1% nel 3° (ISTAT).

Le imprese italiane, dunque, stanno (in media) ottenendo i prestiti bancari richiesti per sopperire alla carenza di liquidità. Ciò, per molte di esse, che hanno ancora difficile accesso a fonti alternative, significa però solo finanziare livelli di attività che provano faticosamente a tornare ai livelli pre-pandemia, non una vera crescita tramite nuovi investimenti produttivi.

La dinamica dei prestiti nei prossimi mesi, fino al termine del 2020, è attesa in ulteriore accelerazione. In base alle informazioni settimanali fornite dalla Task Force sul credito, il flusso totale dei prestiti garantiti emergenziali ha superato i 90 miliardi a settembre e potrebbe crescere ancora. A parità di altri fattori (scadenze di vecchi crediti, nuovi crediti "ordinari"), già questo dato significherebbe circa un +14% annuo dello stock di prestiti.

Ciò aiuta nel breve, ma pesa sul debito bancario delle imprese, quindi sulla solidità dei bilanci. La quota del debito bancario sul passivo totale salirebbe da 16,5% a 18,4% nel 2020 (stime CSC), annullando parte del calo ottenuto con fatica nell'ultimo decennio.

L'offerta di credito dipenderà anche da altri due fattori. Primo, i rendimenti sovrani italiani sono tornati ai minimi, frenati dal deciso e tempestivo intervento BCE. Questo potrebbe tenere basso il costo della raccolta bancaria e preservare il valore dei portafogli di titoli pubblici degli istituti. Ai valori attuali, dunque, cioè evitando nuove fiammate, non si avrebbe un impatto negativo sull'offerta di credito. Il costo, infatti, è rimasto inchiodato ai minimi (1,2% a luglio), nonostante il temporaneo balzo del BTP. Le banche, come nel 2018, hanno evitato il trasferimento a valle dei picchi nei tassi sovrani, grazie a due fattori: raccolta con meno obbligazioni e più depositi; migliore patrimonializzazione. Nello scenario CSC i tassi sul credito resteranno ai minimi, data l'ipotesi di un BTP ai livelli correnti.

Secondo, le sofferenze bancarie fino a luglio continuano a mostrare un trend di calo: 44 miliardi di euro, da 49 a gennaio, anche se lo stock è ancora ampio (6,6% dei prestiti, era 3,3% nel 2008). Il lento calo degli NPL prosegue nonostante la profonda recessione in Italia. Le cartolarizzazioni aiutano, continuando a rimuovere vecchi prestiti deteriorati dai bilanci, sia delle maggiori banche, che di molti istituti minori. Inoltre, il flusso di nuovi prestiti deteriorati resta, per ora, su valori molto inferiori a quelli toccati nel 2013 (2,1% dello stock nel 1° trimestre 2020). Ma è probabile che, con qualche lag, un impatto venga registrato. Specie quando scadranno le moratorie concesse sui crediti negli scorsi mesi. Questo potrebbe frenare l'offerta di credito, in particolare nel 2021.

## 1.6 Lo scenario internazionale

**Commercio mondiale in recupero** Il commercio estero e la produzione industriale nel mondo, dopo la severa caduta nei primi mesi del 2020, hanno registrato un rapido rimbalzo in estate, anche grazie a interventi eccezionali di politica economica nei principali paesi, che hanno favorito la ripartenza delle attività produttive. Tuttavia, le prospettive per la fine del 2020 e l'inizio del 2021 restano molto incerte, a causa della perdurante crisi pandemica, con la risalita dei contagi di COVID-19, anche in Europa, e il rischio di nuove disposizioni restrittive, per il momento circoscritte a specifiche aree e attività.

Lo scenario CSC assume che vengano evitati nuovi *lockdown* e blocchi produttivi generalizzati. Ciononostante, la ripresa sarà frenata dall'elevata incertezza, sanitaria e geoeconomica, e dalla persistente debolezza nei servizi, che intacca i redditi, la fiducia e quindi la spesa delle famiglie.

Il commercio globale, già in marginale calo nel 2019, è ipotizzato cadere del 7,0% nell'anno in corso e risalire del 7,0% nel prossimo, tornando vicino ai livelli del 2019 (Tabella 1.4). Rispetto allo scenario presentato a maggio<sup>6</sup>, la dinamica degli scambi è rivista significativamente al rialzo nel 2020, grazie ai dati estivi migliori dell'atteso, mentre è confermata la variazione nel 2021.

### COMMERCIO MONDIALE



	2018	2019	2020	2021
Commercio mondiale	3,3	-0,4	-7,0	7,0
PIL - Stati Uniti	2,9	2,2	-5,0	4,0
PIL - Area euro	1,9	1,1	-7,0	4,0
PIL - Paesi emergenti	4,7	4,2	-3,5	6,0
Prezzo del petrolio <sup>1</sup>	72	64	40	50
Cambio dollaro/euro <sup>2</sup>	1,18	1,12	1,14	1,18
Tasso FED effettivo <sup>3</sup>	1,83	2,16	0,39	0,09
Tasso BCE <sup>3</sup>	0,00	0,00	0,00	0,00

**Tabella 1.4**  
**Le esogene internazionali**  
**della previsione**

(Variazioni %)

<sup>1</sup> Dollari per barile; <sup>2</sup> livelli; <sup>3</sup> valori %.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters, FMI, CPB.

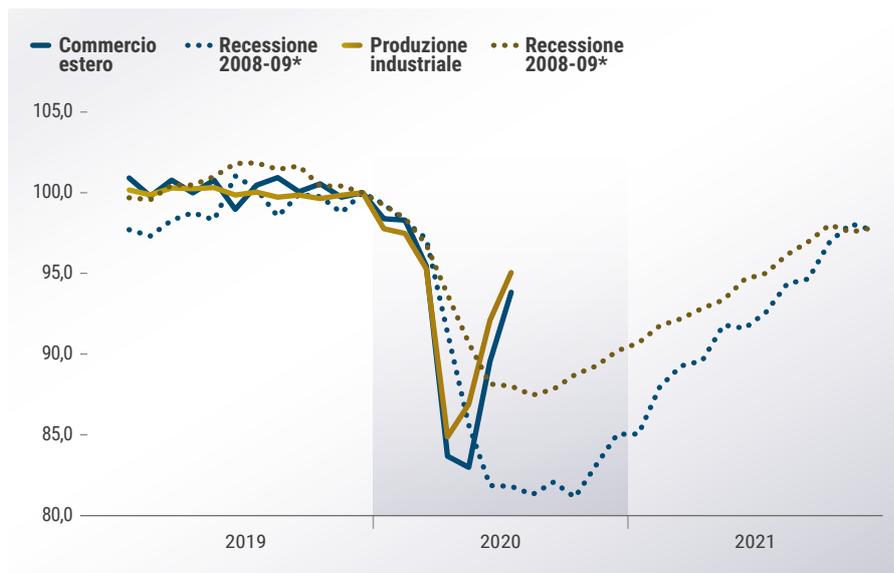
La debolezza dei servizi contribuisce a spiegare la dinamica del PIL mondiale, che è ipotizzato cadere del 5,0% nel 2020 (a cambi di mercato), registrando la peggiore performance del dopoguerra, e risalire del 4,6% nel 2021. Ciò rivede lievemente al ribasso lo scenario di maggio. Il calo del PIL nel 2020 è diffuso a tutte le principali economie mondiali (esclusa la Cina), che mostrano un rallentamento simile rispetto alla dinamica degli anni precedenti.

**Rimbalzo rapido degli scambi, ma eterogeneo** La revisione al rialzo per il commercio mondiale nell'anno in corso è dovuta, come anticipato, ai dati estivi migliori del previsto. Gli scambi con l'estero e la produzione industriale hanno fatto registrare una dinamica quasi identica, dalla tipica forma a V, con una risalita quasi altrettanto rapida della caduta; già entro fine anno potrebbero raggiungere i livelli di fine 2019 (Grafico 1.10). Nella precedente crisi del 2008-2009, invece, il commercio mondiale crollò più della produzione, e il recupero fu lento e lungo, con un ritorno ai livelli pre-crisi solo dopo due anni. Di conseguenza, nel 2009 il commercio mondiale crollò del 12,8%, mentre il PIL mondiale registrò solo una variazione marginalmente negativa (-0,1%).

<sup>6</sup> Si veda Centro Studi Confindustria, *Congiuntura Flash*, maggio 2020.

## Grafico 1.10 Rimbalzo a V di commercio e produzione mondiali

(Dati mensili a prezzi costanti, picco pre-crisi dicembre 2019=100)



\* Periodo agosto 2007-luglio 2010; picco pre-crisi luglio 2008=100.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati CPB.

L'impatto meccanico dello shock pandemico sull'attività industriale mondiale, quindi, è stato riassorbito in larga parte e non ha intaccato in modo particolare gli scambi di merci con l'estero e le catene globali del valore.

La dinamica, però, è molto eterogenea tra paesi e settori. In Cina, in particolare, il commercio si è ridotto prima, con lo scoppio dell'epidemia, ma ha contenuto le perdite ed è già risalito sopra i valori iniziali. È tornato sui livelli precrisi anche l'export degli altri emergenti asiatici e dei paesi dell'America Latina (fortemente colpiti dalla pandemia, i cui effetti si vedono dal lato dell'import). Le esportazioni dei paesi avanzati, tra cui Stati Uniti ed Europa, hanno registrato una caduta molto più ampia e un recupero incompleto.

Le differenze tra settori sono particolarmente ampie. Forti perdite sono state registrate nei comparti degli autoveicoli e degli altri mezzi di trasporto, già deboli prima della crisi, che però hanno mostrato segnali migliori in estate. Fluttuazioni molto ampie si sono avute anche nel complesso dei beni di investimento, la cui produzione ha subito un crollo nel periodo emergenziale. È stata resiliente, invece, come atteso, la domanda di beni alimentari e di articoli farmaceutici e sanitari.

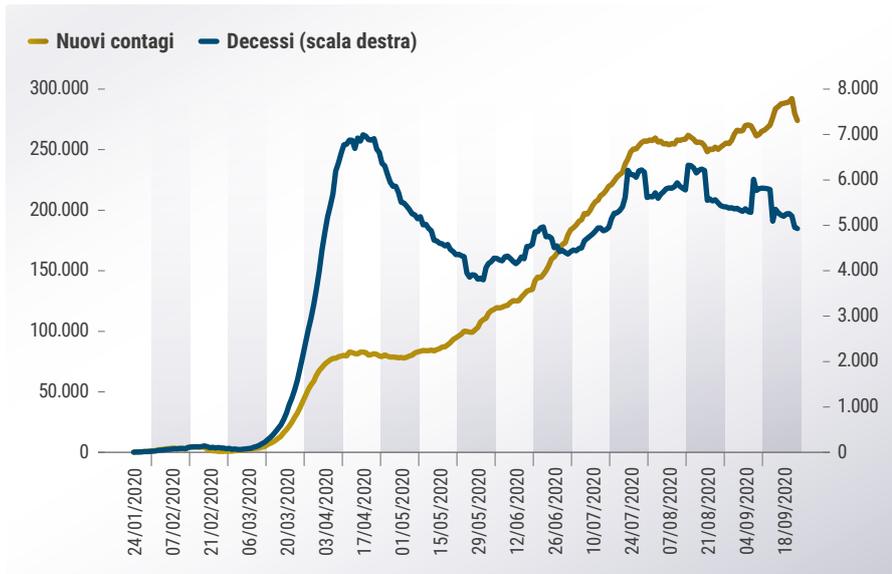
Alcuni settori dei servizi sono stati fortemente colpiti dalla crisi sanitaria: è il caso dei servizi di trasporto, soprattutto di passeggeri, di alloggio e ristorazione, di intrattenimento. Gli scambi con l'estero di servizi turistici sono crollati e mostrano un recupero molto incompleto, a causa del persistente allarme sanitario, che ha profondamente modificato le scelte di viaggio. Questi andamenti non sono catturati dai dati merceologici doganali, ma si riflettono nella dinamica negativa del PIL mondiale.

**Prospettive incerte, molti i rischi** Le prospettive per l'ultimo quarto del 2020 e per il 2021 restano molto incerte e sono strettamente legate all'evoluzione della pandemia da COVID-19. L'allarme resta alto, con rischi di una seconda ondata di contagi anche in Europa. Nel mondo la diffusione del virus è ai massimi livelli (Grafico 1.11).

L'emergenza sanitaria impatta negativamente sullo scenario attraverso vari canali. In primo luogo, come già analizzato, restano deboli le prospettive dei redditi e della domanda delle famiglie, anche per il cambio di abitudini di consumo e di turismo.

## Grafico 1.11 Ai massimi la diffusione della pandemia COVID-19

(Mondo, dati giornalieri, medie mobili a 7 termini)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati John Hopkins.

In secondo luogo, l'incertezza geoeconomica, legata anche ai toni sempre accesi dello scontro commerciale, tecnologico e geopolitico tra Stati Uniti e Cina, che l'emergenza COVID-19 ha alimentato, rimane su livelli molto elevati (come certificato dal *Global Economic Policy Uncertainty Index* e dalle quotazioni dell'oro, bene rifugio per eccellenza), scoraggiando gli investimenti e i rapporti commerciali con l'estero<sup>7</sup>.

Inoltre, l'UNCTAD prevede per quest'anno un crollo del flusso globale degli Investimenti diretti all'estero (Ide), pari al -40%. Oltre all'incertezza, pesa la forte riduzione dei profitti realizzati dalle controllate estere e la conseguente contrazione nel reinvestimento degli utili e i disinvestimenti da parte delle multinazionali in difficoltà, che operano per la vendita o la liquidazione delle proprie attività all'estero. Il calo degli Ide avrà declinazioni differenti su aree geografiche e settori e sarà evidente soprattutto in quei sistemi economici maggiormente integrati nei processi produttivi internazionali e nei settori energia, materie prime, trasporto aereo e automobilistico.

Gli indicatori anticipatori del commercio estero registrano segnali discordanti per i mesi autunnali: il *Baltic Dry Index*, che misura il costo di trasporto delle materie prime, è altalenante da luglio, mentre la componente ordini esteri del PMI manifatturiero globale è tornata in territorio positivo a settembre.

In prospettiva per il 2021, infine, peseranno i freni strutturali connessi alla ridefinizione e alla regionalizzazione delle catene globali del valore, in un'ottica di sicurezza nazionale e di maggiore robustezza e resilienza agli shock, come quello pandemico. Nel breve-medio termine la pandemia ha messo in evidenza la criticità delle dipendenze tra economie distanti e soprattutto non appartenenti alla stessa regione. Ciò potrebbe agire come freno per ulteriori investimenti in imprese straniere e/o disinvestimento nelle controllate estere con possibile ritorno in patria (*reshoring*) o nella regione di appartenenza (*near-shoring*), determinando una ulteriore riduzione, anche per il 2021, del flusso di Ide nel mondo.

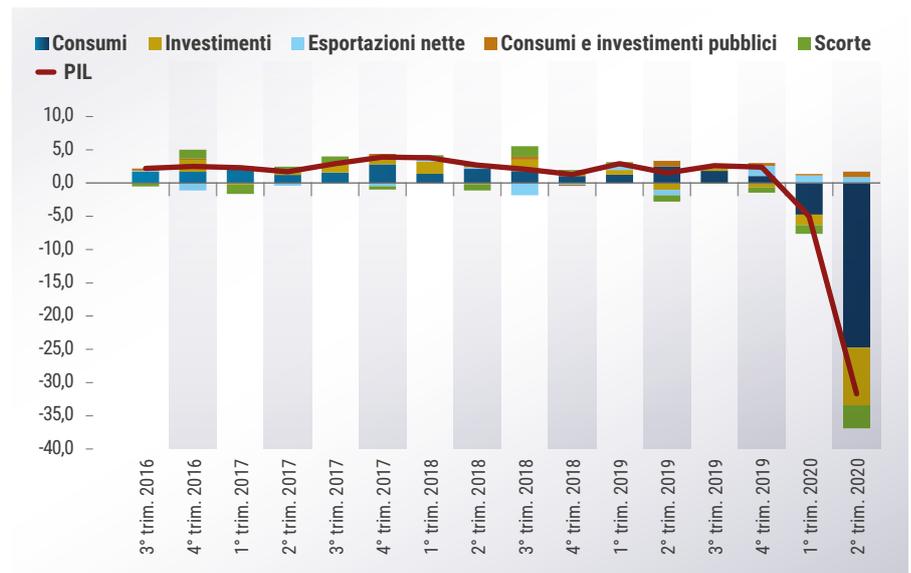
Evidentemente, un'evoluzione particolarmente sfavorevole della pandemia, cioè una seconda ondata che comporti nuovi *lockdown* su scala globale (come accaduto, per esempio, in Israele), costituisce un significativo rischio al ribasso nello scenario per il commercio e il PIL mondiale.

<sup>7</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (2020), [Le previsioni per l'Italia. Quali condizioni per la tenuta ed il rilancio dell'economia?](#), capitolo 2, Roma.

All'opposto, una conclusione favorevole delle sperimentazioni cliniche e, quindi, la produzione e diffusione di un vaccino, a breve termine, in grado di interrompere la diffusione globale del virus, avrebbe un forte effetto positivo sul profilo di crescita dell'economia mondiale, già dal 2021.

**USA in faticoso recupero** Nello scenario del CSC si ipotizza un crollo del PIL degli Stati Uniti del 5,0% nel 2020 e una risalita del 4,0% nel 2021, considerando l'effetto della pandemia di COVID-19 anche nel nuovo mondo. Il crollo del 2° trimestre del 2020 è stato drammatico, il peggiore dal dopoguerra (Grafico 1.12). L'attività economica sembra tuttavia in risalita, seppur con tentennamenti. Il rimbalzo stimato dagli analisti dovrebbe attutire il calo nel dato annuale sul 2020.

**Grafico 1.12**  
**Crescita del PIL USA**  
(Variazioni trimestrali % annualizzate del PIL reale)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Bureau of Economic Analysis.

Si stima che, in generale, l'effetto complessivo della pandemia negli USA possa essere minore che in Europa, nonostante il forte numero di contagi e le misure di blocco delle attività produttive adottate. Oltre a considerazioni riguardanti la struttura delle catene globali del valore, la flessibilità dei mercati interni, e in generale la solidità del sistema produttivo statunitense, si può guardare a tali numeri come il risultato degli spazi di manovra di cui godevano nel pre-crisi sia la politica monetaria che la politica fiscale<sup>8</sup>. In particolare, il sostegno fiscale è stato effettuato con manovre complessive per circa 3.000 miliardi di dollari, di cui circa 2.000, intorno al 9% del PIL, sono stati strumenti ad effetto immediato, soprattutto trasferimenti, per evitare un crollo ulteriore dei consumi<sup>9</sup>. La crisi nel mercato del lavoro USA è comunque ancora a livelli preoccupanti: il tasso di disoccupazione è tornato sotto il 10%, ma continuano a crescere nei mesi recenti le persone licenziate da un posto fisso.

Rimane sempre da considerare la forte incertezza dovuta all'esito delle elezioni presidenziali di novembre e non si può non tenere conto, infine, dei forti rischi al ribasso dovuti alla ulteriore diffusione del COVID-19 su scala globale e all'interno del paese nella prossima stagione invernale.

**FED: tassi a zero** La FED sta tenendo il tasso di riferimento nella forchetta 0,00-0,25%, dopo i drastici tagli di marzo. Già prima del COVID-19, nella seconda metà del 2019, aveva deciso tre graduali ribassi (Grafico 1.13).

**TASSO FED**



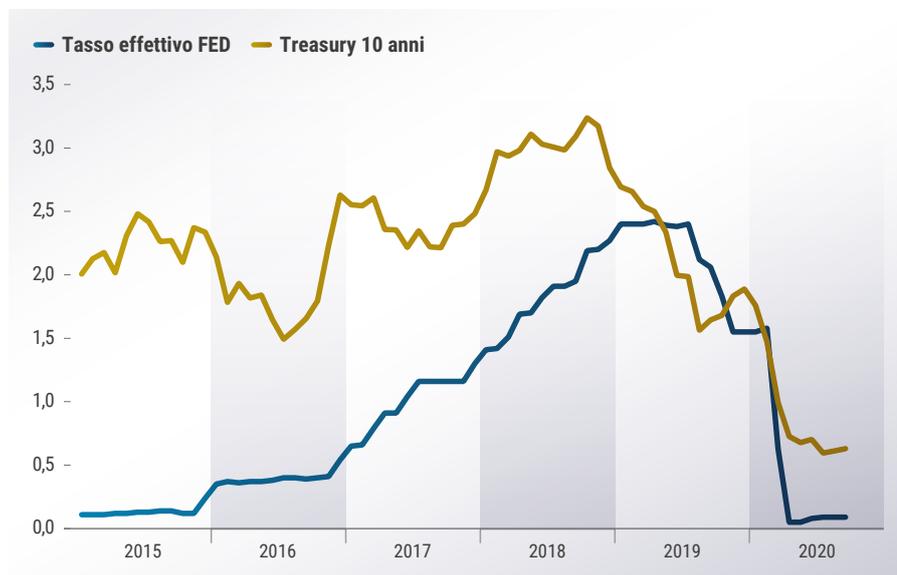
**2020**  
**0,39%**

**2021**  
**0,09%**

<sup>8</sup> Per un'analisi della politica della FED in questo periodo si veda il paragrafo seguente.

<sup>9</sup> <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset>.

A settembre il comunicato FED ha indicato che il tasso resterà a zero fino a che non si sarà tornati al pieno impiego, con un'inflazione al +2%. Il FOMC (*Federal Open Market Committee*), all'unanimità, ha coerentemente segnalato di desiderare tassi fermi quest'anno e il prossimo.



### Grafico 1.13 La FED tiene giù i tassi di interesse

(USA, tassi di interesse, valori %, medie mensili)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

Lo scenario macro post-pandemia, infatti, richiede ancora un forte stimolo dai tassi: l'inflazione è al +1,0% a luglio, molto sotto l'obiettivo FED; la disoccupazione (8,4% in agosto) resta ampiamente sopra il valore di lungo periodo (stimato al 4,1%). Ci sono, inoltre, rischi al ribasso per la risalita dell'economia USA, a causa della persistente diffusione del COVID-19.

I mercati sono divenuti più fiduciosi sul recupero dell'economia: l'inclinazione della curva dei tassi USA si è normalizzata. Secondo stime del *Chicago Mercantile Exchange*, basate sui *future*, i mercati si attendono tassi FED fermi a zero nei mesi finali del 2020 e poi in gran parte del 2021.

Nello scenario CSC, la FED terrà i tassi a zero per il resto del 2020 e in tutto il 2021, per sostenere l'inflazione e l'occupazione. Dopo la recente revisione della sua strategia, la FED sarà molto più prudente nel decidere futuri rialzi dei tassi. Lo spazio per un primo rialzo potrebbe crearsi solo in seguito, fuori dall'orizzonte di previsione del CSC.

Il tasso FED è in linea con quello BCE, perciò i tassi non esercitano più, da marzo, una spinta a indebolire l'euro sul dollaro. La politica monetaria fornisce, invece, un significativo stimolo all'economia USA: il tasso FED è di due punti e mezzo sotto il livello "neutrale", stimato al 2,5% dal FOMC.

La FED, inoltre, sta proseguendo nel nuovo massiccio piano di *Quantitative Easing*, partito a marzo. Per tale misura espansiva, nel comunicato di settembre si indica un orizzonte residuo di alcuni mesi. Continuano anche gli acquisti di bond sul mercato secondario, reinvestendo in pieno le somme incassate da quelli in scadenza. Lo stock di titoli accumulato in bilancio con il QE è enorme: 4.407 miliardi in *Treasuries* a settembre (da 2.452 a febbraio) e 2.005 in *Mortgage Backed Securities* (cartolarizzazioni di mutui; da 1.386). Questo continua a spingere al ribasso i tassi USA a medio-lungo termine: il rendimento del *Treasury* decennale è sceso a 0,6% a settembre (1,5% a febbraio).

**L'Eurozona torna a crescere nel 2021** Nella prima metà del 2020 l'Area euro ha vissuto una fase di profonda recessione, indotta dalle misure di contenimento dei contagi, con impatto negativo sia sulla domanda sia sull'offerta.

Il PIL ha registrato due pesanti variazioni consecutive con segno meno nei primi sei mesi: -3,7% tra gennaio e marzo, per poi collassare ancor di più nel secondo trimestre, arrivando ad erodere il livello di un ulteriore -11,8%. Si tratta della caduta più forte dal 1995<sup>10</sup> e per di più caratterizzata da una diffusione a tutte le dimensioni del sistema economico.

Sotto l'aspetto geografico, tra i principali paesi membri dell'Area<sup>11</sup>, la Spagna ha registrato nel periodo aprile-giugno il risultato peggiore (-18,5%), seguita dalla Francia (-13,8%). Nell'ambito dei paesi minori, peggio di tutti hanno fatto la Grecia con -14,0% e il Portogallo con -13,9%.

Tutte le componenti della domanda hanno subito un drastico ridimensionamento. Il calo è stato più pesante per la domanda estera (-18,8% le esportazioni), seguita dagli investimenti con -17%. Tuttavia, in termini di contributo, è stata la spesa delle famiglie ad aver sottratto più punti al PIL<sup>12</sup> (-6,6 punti percentuali, su un totale di -11,8), essendo il suo peso superiore alla metà del totale.

Quanto al mercato del lavoro, nonostante le misure di supporto adottate dai governi dei singoli stati membri, il numero di occupati nel secondo trimestre è diminuito complessivamente di 5,1 milioni (-3,2%) rispetto alla fine del 2019, attestandosi a 155,6 milioni di persone occupate nell'area, seppure con una forte dispersione territoriale nelle dinamiche (-7,5% in Spagna e +0,6% a Malta). La riduzione delle ore lavorate è stata più intensa (-16,5%). I senza lavoro ammontano a luglio a 12,8 milioni di persone, 344 mila in più rispetto a giugno.

Lo scenario del CSC ipotizza per il 2020 un -7,0%, con un forte rimbalzo nel terzo trimestre, di un ordine di grandezza simile alla caduta nel secondo. Il PIL dell'area è previsto poi assestarsi su un ritmo meno veloce nel quarto trimestre: ciò aritmeticamente penalizza la variazione annua nel 2021.

Gli ultimi indicatori qualitativi di attività economica basati sulle valutazioni dei direttori degli acquisti sembrano confermare la ripresa, con il PMI del terzo trimestre a 52,3<sup>13</sup>, sebbene indebolita ad agosto e soprattutto a settembre (50,1). A livello settoriale, emergono segnali divergenti: all'accelerazione del manifatturiero, che ha raggiunto a settembre il livello più alto in 25 mesi (53,7, con in testa la Germania), ha fatto da contrappeso un nuovo calo del settore terziario, che è di nuovo sceso al di sotto della soglia neutrale (47,6). Dagli indicatori di fiducia rilevati a settembre dalla Commissione europea, emerge un aumento dell'ottimismo in tutti i settori, dall'industria, alle costruzioni, ai servizi, al commercio al dettaglio, ma ad una velocità ridotta: ESI a 91,1, solo 3,6 punti in più rispetto ad agosto (con una distanza di oltre 26 punti rispetto al minimo storico di aprile). In particolare, nel settore industriale, la capacità produttiva resta ancora ampiamente inutilizzata (72%, di 9 punti percentuali sotto la media storica), nonostante i nuovi ordini, specie quelli dall'estero, garantiscano un incremento della quantità prodotta almeno fino ai primi mesi del 2021.

Per 2021, il CSC ipotizza un rimbalzo del PIL nell'Eurozona del +4,0%, che però non sarà sufficiente a recuperare i livelli pre-crisi.

<sup>10</sup> Anno di inizio delle attuali serie storiche di contabilità nazionale, pubblicate da Eurostat.

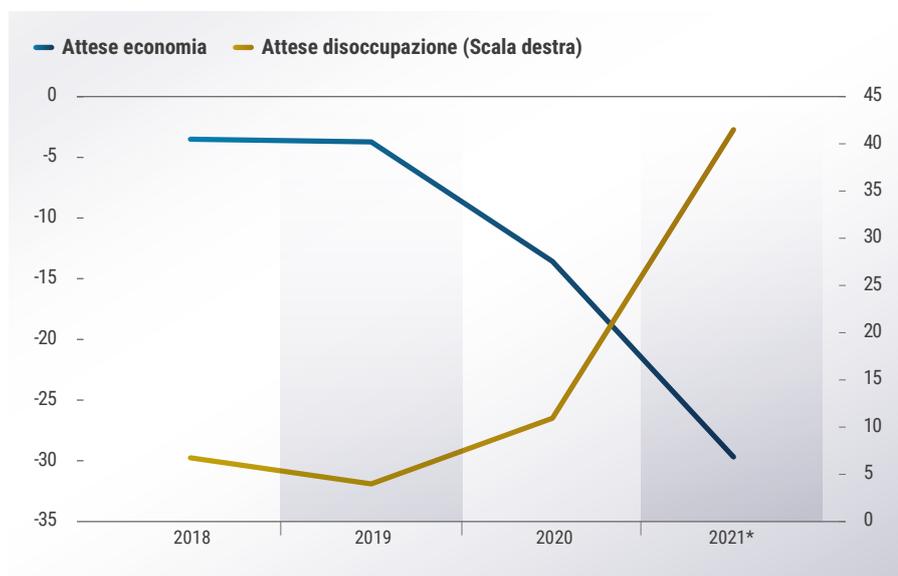
<sup>11</sup> Il gruppo dei principali paesi dell'Area è composto, in ordine di peso, da: Germania (28%), Francia (21%), Italia (18%), Spagna (11%), Paesi Bassi (7,5%), il cui PIL sommato arriva all'80% del totale generato nell'Eurozona. Il restante 20% è prodotto dagli altri 14 paesi: Belgio, Estonia, Irlanda, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Austria, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia.

<sup>12</sup> Per la formula di calcolo dei contributi alla crescita delle componenti di spesa si veda ISTAT, *Metodologia di calcolo dei contributi alla crescita del PIL per le serie storiche trimestrali valutate ai prezzi dell'anno precedente*.

<sup>13</sup> La soglia neutrale del PMI è pari a 50, per cui un punteggio superiore a 50 indica una fase di crescita congiunturale, un punteggio inferiore a 50 indica una decrescita.

Un fattore che potrebbe impattare sfavorevolmente sulle prospettive di crescita è rappresentato dall'evoluzione della pandemia. Decisiva sarà la quantificazione dei contagi dopo la riapertura delle scuole e la ripresa di attività economiche che ruotano intorno ad essa. L'eventuale adozione di nuove misure di contenimento andrà a ulteriore discapito delle attività di servizi, la cui capacità produttiva è già fortemente limitata dal rispetto delle normative sanitarie attuali.

In aggiunta, nello scenario occorre tener conto del fatto che la situazione del mercato del lavoro nell'area si sta deteriorando. Tra i consumatori europei, perciò, comincia a diffondersi sempre più il pessimismo: a settembre l'indagine della Commissione europea rileva una netta prevalenza di coloro che si attendono per il 2021 non solo un peggioramento della situazione economica, ma anche un ulteriore aumento della disoccupazione (Grafico 1.14).



\* Media gennaio-settembre.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

### Grafico 1.14 I consumatori dell'Eurozona sempre più pessimisti

(Saldi delle risposte; dati annuali da medie mensili anno precedente)

**Fiumi di risorse dalla BCE** Il board della BCE nella riunione di settembre ha confermato tutte le misure iper-espansive in campo, ampliate a marzo in risposta alla crisi da COVID-19. Lo stimolo monetario nell'Eurozona, quindi, resta molto forte. L'inflazione nell'Area è lontana dall'obiettivo (-0,2% annuo in agosto) e l'economia è risalita solo parzialmente finora dopo la recessione. La BCE ha ribadito, ancora una volta, che è pronta anche a nuovi interventi se necessario.

La *forward guidance* BCE continua a indicare che il tasso sui prestiti (zero) e quello sui depositi delle banche (-0,50%) resteranno invariati, o verranno ulteriormente limati, finché l'inflazione non si avvicinerà saldamente al 2%. Tale condizione può significare un orizzonte molto lungo, visti i valori correnti dell'inflazione. Nello scenario CSC, la BCE terrà fermi i tassi ufficiali. Il tasso di mercato Euribor si manterrà in territorio negativo, allineato a quello sui depositi (-0,49% a settembre): ciò favorisce il credito all'economia.

La BCE, inoltre, sta proseguendo tre programmi di acquisti di titoli, pubblici e privati, per spingere al ribasso i tassi sul medio-lungo termine nell'Eurozona. Il programma di base, varato a settembre 2019, al ritmo di 20 miliardi di euro mensili (*Quantitative Easing*, QE-2). Quello aggiunto a inizio marzo, per un ammontare addizionale di 120 miliardi entro dicembre 2020, con una quota rilevante di *corporate bond*. Infine, l'ulteriore programma di acquisti "anti-pandemia" partito a fine marzo, per 1.350 miliardi entro giugno 2021. Quest'ultimo intervento resta flessibile negli acquisti, sia nel tempo, sia nel tipo di titoli, sia tra paesi membri, lasciando

### TASSO BCE



2020  
0,0%

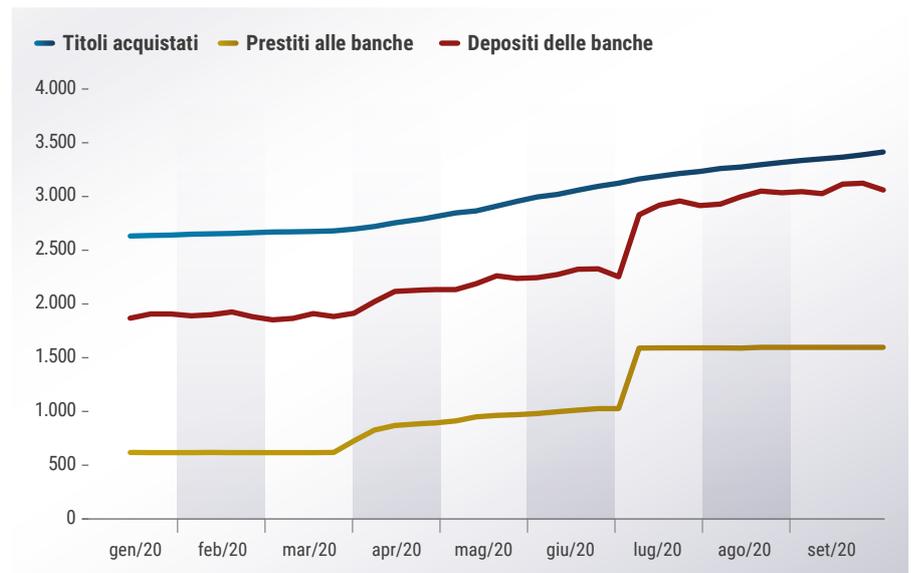
2021  
0,0%

alla BCE la possibilità di comprare specifici bond di un paese in difficoltà nel breve termine. Ciò ha contribuito molto a ridurre gli spread sovrani di alcuni paesi (come l'Italia), dopo la fiammata di inizio marzo. Francoforte può comprare anche bond di breve termine emessi da imprese europee, cruciali per la loro liquidità.

Nel 2020, quindi, gli acquisti netti di titoli supereranno i 1.500 miliardi di euro, un ammontare enorme. Lo stock di bond nel bilancio BCE è già salito a 3.413 miliardi a settembre (+692 da marzo; Grafico 1.15). Il *pandemic programme* è arrivato a 543 miliardi, cui si somma uno stock di 2.286 miliardi in titoli pubblici dei paesi dell'Area (400 italiani) e 233 in *corporate bond*. Intanto, la BCE continuerà, a lungo, a reinvestire le somme incassate dai titoli che giungono a scadenza, comprando sul mercato secondario, per evitare un'erosione dello stock accumulato.

### Grafico 1.15 La BCE inonda di liquidità l'Eurozona

(Stock, miliardi di euro, dati settimanali)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati BCE.

Infine, la BCE sta prestando ampie risorse alle banche, per venire incontro a eventuali carenze di liquidità ed evitare difficoltà nella raccolta, disinnescando il rischio di impatti sul credito. Ogni 3 mesi Francoforte eroga nuovi prestiti "straordinari" alle banche, della durata di 3 anni, con incentivi a fornire più credito (TLTRO-3). Le prime due operazioni a fine 2019 avevano fornito 3 e 98 miliardi, quella di marzo 115 miliardi, a giugno il picco con 1.308 miliardi (anche per la scadenza di vecchi prestiti BCE) e altri 174 a settembre. Ne restano 2, la conclusiva a marzo 2021. A marzo sono state decise condizioni ancora più favorevoli per le banche su tali prestiti (un ulteriore -0,25%) e ampliati i volumi disponibili. I prestiti BCE, di conseguenza, sono balzati a 1.597 miliardi a settembre (di cui 349 a banche italiane, pari all'8,9% del passivo), in forte aumento dai 617 miliardi di febbraio (215 e 5,7%). Dunque, altri 1.000 miliardi circa immessi nell'economia dell'Area.

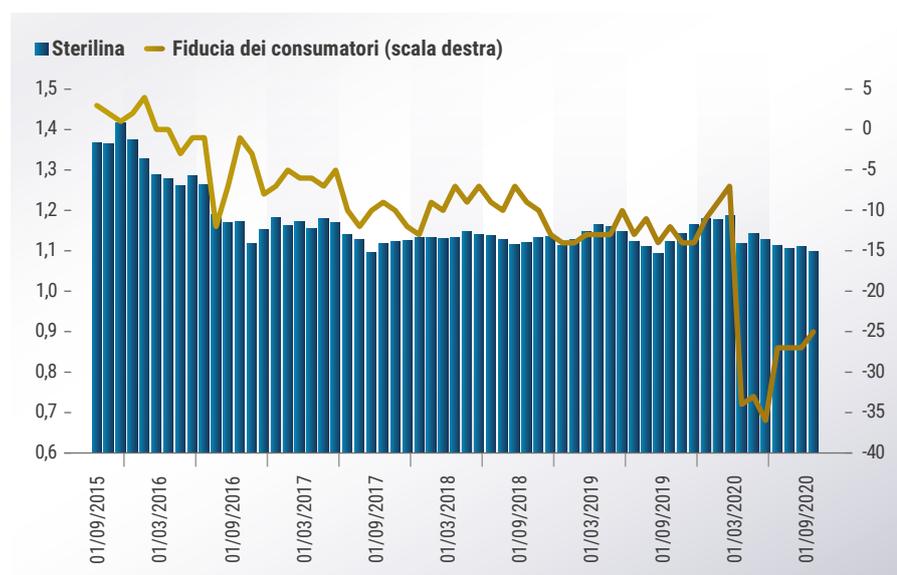
Le banche dell'Eurozona, però, hanno una liquidità depositata presso Francoforte in forte aumento: 3.056 miliardi a settembre (182 le italiane), da 1.866 a febbraio (112). Questi depositi, che da fine 2019 la BCE ha in parte esentato dal tasso negativo (*two tier system*), per evitare impatti sulla redditività degli istituti, stanno crescendo in parallelo agli acquisti di titoli e ai prestiti BCE, sebbene a un ritmo molto più basso (+1.190 miliardi, rispetto a +2.500 circa). Ciò potrebbe, comunque, indicare che le banche hanno di nuovo alta avversione al rischio di credito.

**Regno Unito: ripartenza a rischio "no deal" e COVID-19** Il 31 gennaio 2020 ha segnato l'uscita del Regno Unito dalla UE e l'inizio di un periodo di transizione, la cui durata è stata fissata fino al 31 dicembre. Se non si troverà un accordo, a partire da quella data si ritornerà a un regime di dazi e tariffe doganali tra UK e UE. Il Regno Unito ha pubblicato una lista di barriere tariffarie che si applicheranno in

caso di *no deal* ai prodotti provenienti dalla UE: secondo le stime del CSC, l'export italiano sarebbe tra i meno colpiti, rispetto a quello proveniente da altri partner UE come la Francia e la Germania. Alcuni settori italiani potrebbero subire, comunque, effetti non trascurabili: in particolare l'agri-food, il *fashion*, l'*automotive*.

La parziale e momentanea risalita della fiducia e il lieve apprezzamento della sterlina, seguiti al raggiungimento dell'accordo sull'uscita dall'UE a inizio 2020, restano ormai solo note positive al margine rispetto all'effetto destabilizzante del diffondersi della pandemia: la sterlina è tornata a perdere terreno nei confronti dell'euro, mentre la fiducia dei consumatori a maggio toccava un nuovo minimo storico. È risalita nei mesi successivi, restando tuttavia molto sotto i livelli pre-COVID-19 (Grafico 1.16).

Ad alimentare nuova incertezza è il fatto che a metà settembre il governo britannico ha presentato un progetto di legge che rappresenterebbe una deroga unilaterale del Regno Unito rispetto al protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord. Per ora, nonostante l'esplicita richiesta UE, non sono state modificate le parti problematiche del progetto di legge entro il 30 settembre. La Commissione europea si è vista quindi costretta ad avviare un processo d'infrazione del Regno Unito attraverso l'invio di una lettera, a cui il Governo britannico è tenuto a rispondere entro il 30 ottobre.



**Grafico 1.16**  
**UK: il COVID-19 amplifica gli effetti della Brexit**

(Tasso di cambio €/£ e indicatore GFK per la fiducia)

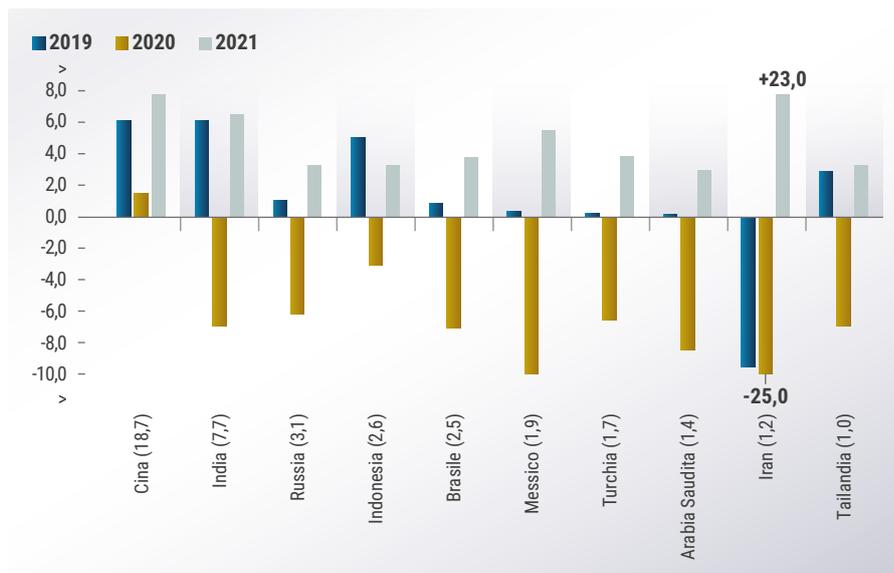
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

I dati dell'*Office for National Statistics*, che arrivano al mese di luglio, suggeriscono una contrazione annuale del PIL di poco inferiore al 12,0%, ma con segni di ripartenza a partire da maggio. La nuova ondata di contagi, che ha portato a nuove misure restrittive come in altri paesi, rischia di compromettere la ripresa, che già risulterebbe lenta e difficile in caso di *no deal*.

**Peggiorano le prospettive 2020 per gli emergenti** Nel corso del 2020 le prospettive di crescita per gli emergenti sono andate deteriorandosi. La pandemia, che sembrava solo poter ridimensionare i tassi di crescita, è peggiorata notevolmente portando quasi tutte le economie in contrazione. Peraltro, la diffusione del COVID-19 è stata particolarmente violenta in paesi importanti come il Brasile ed è tutt'ora nel pieno della sua diffusione in paesi altrettanto di peso come l'India. La Cina potrebbe essere l'unica tra le principali economie emergenti ad espandersi, seppure a un tasso molto inferiore rispetto alle attese pre-COVID-19 (+1,5% rispetto a +5,8%; Grafico 1.17). Complessivamente, per l'anno in corso si ipotizza una contrazione più marcata rispetto allo scenario di maggio, con la crescita degli emergenti che passa da -1,0% a -3,5%.

### Grafico 1.17 L'impatto COVID-19 sui principali emergenti

(Tassi di crescita % a prezzi costanti,  
peso sul PIL mondiale a parità di potere  
di acquisto riportato tra parentesi)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati FMI e IHS.

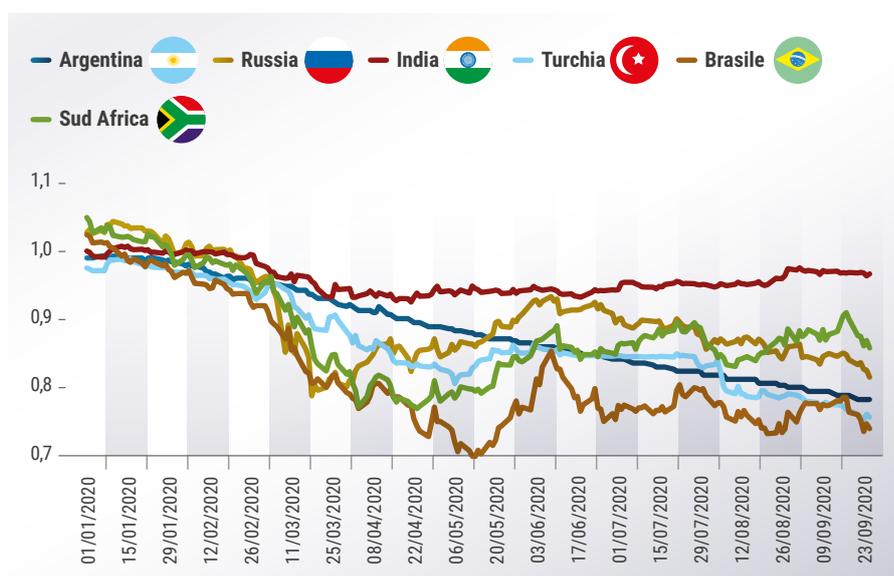
Per il 2021 si ipotizza una crescita nell'ordine del 6,1%, condizionata ad una graduale normalizzazione della situazione sanitaria nei principali emergenti. La revisione rispetto al precedente scenario dipende soprattutto dall'inasprimento della pandemia a livello globale.

Alcuni segnali positivi per i prossimi mesi si registrano in molti paesi, Brasile in *primis*, aprendo alla possibilità di sorprese al rialzo sia per il 2020 che per il 2021. Non si può d'altra parte escludere che la pandemia torni ad essere più aggressiva, richiedendo nuove misure di contenimento, con conseguenti contraccolpi negativi nell'intensità e rapidità della ripresa.

**Giù le valute in molti mercati emergenti** Le difficili prospettive economiche, globali e domestiche, e il deteriorarsi dei conti pubblici per far fronte all'emergenza della pandemia, stanno portando a un deprezzamento di molte valute nei paesi emergenti. I trend di svalutazione tendono a coincidere con il propagarsi della pandemia e hanno raggiunto entità diverse anche in relazione alla gravità della diffusione e delle conseguenti misure di contenimento adottate dai Governi. Il Real brasiliano, la Lira turca e il Peso argentino sono le valute che sinora hanno risentito maggiormente della crisi in corso (Grafico 1.18).

### Grafico 1.18 Le valute degli emergenti risentono della crisi

(Quanti dollari per valuta, media 4° trimestre  
2019=100)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

La difficoltà a tornare ad apprezzarsi è indice dell'incertezza sui tempi per un ritorno alla normalità dell'economia globale e su possibili nuovi picchi nella diffusione dei contagi nei vari paesi.

**Cina molto resiliente** La Cina è stato il primo paese travolto dalla pandemia, ma anche il primo a venire fuori (salvo i nuovi focolai più recenti, posti rapidamente sotto controllo). Questo spiega perché, ad oggi, risulti l'unica tra le più grandi economie emergenti a crescere nel 2020. Le misure draconiane di *lock-down* adottate hanno avuto il merito di contenere rapidamente l'epidemia da COVID-19 e preservato l'economia dal riportare ferite profonde: la manifattura cinese è cresciuta in agosto per il quarto mese consecutivo, sospinta anche dall'export che nello stesso mese ha registrato un +9,5% annuo; la prolungata fase espansiva ha portato con sé un effetto stabilizzante anche sull'occupazione nell'industria; gli investimenti stanno ripartendo più lentamente, soprattutto nelle imprese private. Inoltre, la Cina è riuscita a evitare di intaccare in modo troppo pesante i conti pubblici, limitando le risorse di stimolo per l'economia al 5% del PIL (negli USA 10,5% e in Giappone il 15,5%, fonte IHS). La Cina ha potuto evitare stanziamenti massicci di risorse anche perché entrava nella crisi con un eccesso di capacità produttiva.

Oltre ai problemi legati alla diffusione del COVID-19, la Cina ha dovuto far fronte allo straripamento stagionale del fiume Yangtze, che quest'anno è stato particolarmente violento con ripercussioni in sei regioni che insieme contano per oltre un quinto del PIL cinese<sup>14</sup>. Ben 63,5 milioni di persone sono state colpite dallo straripamento, il numero più elevato degli ultimi cinque anni; le vittime sono state 219, in calo del 55% rispetto all'anno precedente. La strategia del governo di deviare lo straripamento verso le aree rurali meno sviluppate ha preservato la crescita della produzione industriale: la regione di Hubei, che è anche stata l'epicentro dell'epidemia da COVID-19, è cresciuta a luglio del 2,2% su base annuale, dopo aver già registrato un +2,0% a giugno.

Se finora l'economia cinese si è mostrata tra le più resilienti agli effetti della pandemia da COVID-19, restano sullo sfondo alcune fragilità nei suoi "fondamentali": l'elevato indebitamento delle imprese statali, il rischio che esploda una bolla immobiliare, la presenza di un diffuso sistema bancario informale.

La gestione di queste criticità richiede il perdurare del modello di accentrato e di completa sinergia negli obiettivi di politica fiscale, monetaria e industriale, che sono proprio i pilastri su cui la Cina ha fondato il suo successo e che adesso vengono messi in discussione dalle crescenti tensioni con gli USA. Le tensioni si sono allentate solo brevemente nel momento di maggior sofferenza per la Cina nell'affrontare la pandemia, ma sono subito riprese: indirettamente, attraverso l'esercizio di *moral suasion* degli USA nei confronti dei principali alleati per metterli in guardia dall'adottare le tecnologie 5G cinesi; direttamente, con accuse rivolte alla Cina di essere stato il paese di origine della pandemia nel mondo.

**L'economia indiana rischia di avvitarsi** Lo scarso contenimento dei contagi da COVID-19 nelle sue fasi iniziali ha arrecato forti danni all'economia indiana. I principali centri urbani hanno risentito delle chiusure legate ai provvedimenti del Governo e al calo della fiducia per la paura dei contagi, portando giù reddito e consumi. Data la situazione, le politiche monetarie accomodanti e i provvedimenti in supporto delle PMI potrebbero non riuscire a compensare il crollo della fiducia. In tal caso, sarebbe arduo scongiurare una lunga e profonda contrazione degli investimenti, già in corso come si vede dal calo nell'output domestico di beni strumentali. Questo potrebbe rallentare la ripresa del settore privato, fino a farla durare qualche anno, prima di un ritorno sui livelli pre-COVID-19. Il governo ha già predisposto misure di stimolo per

<sup>14</sup> Hubei, Hunan, Anhui, Jiangxi, Chongqing e Sichuan.

l'economia nell'ordine del 10% del PIL e non si esclude che ne vengano prese ancora se lo stato di emergenza dovesse prolungarsi. Anche se la ripartenza dell'economia è attesa essere lenta, nel medio periodo la crescita indiana non potrà che tornare su ritmi elevati, per la forte spinta demografica.

**La Russia affronta un doppio shock** Per l'economia russa la diffusione del COVID-19 ha avuto anche l'effetto devastante di far crollare i prezzi del greggio. Questo shock si è andato ad aggiungere agli effetti recessivi su consumi domestici e investimenti osservati anche in altre economie. L'impatto del calo del valore delle esportazioni, dovuto alla caduta del prezzo del petrolio, potrebbe essere attutito dalla contrazione anche nelle importazioni, seguita a sua volta al rallentamento della domanda domestica.

La Russia, insieme alla Cina, è il Paese che maggiormente sconta le tensioni con gli USA. La linea sposata sinora dal Cremlino sembra essere destinata a durare: dopo il voto plebiscitario sui cambiamenti alla costituzione proposti, Putin potrebbe restare in carica fino al 2036. Sembra dunque destinata a durare la contrapposizione con la NATO, che alimenta faglie di instabilità in Iran, Siria, Libia e Ucraina (a seguito dell'ultima tornata elettorale si rischia di aprire un nuovo fronte d'instabilità anche in Bielorussia). Nelle ultime settimane le tensioni stanno subendo una nuova *escalation* tra l'Azerbaijan, spalleggiato dalla Turchia, e l'Armenia, legata alla Russia dall'alleanza *Collective Security Treaty Organization* (CSTO, una sorta di NATO di cui fanno parte molte repubbliche ex-sovietiche); sarebbe il terzo territorio di scontro, dopo Siria e Libia, in cui le due potenze, che fanno parte di alleanze contrapposte, si trovano a fronteggiarsi, seppure in modo mediato.

**In Indonesia e Brasile contenimento dell'epidemia poco efficace** Oltre che della diffusione fuori controllo del virus, l'economia indonesiana ha risentito di uno scarso sostegno della spesa pubblica per tutto il primo semestre, con effetti recessivi nell'intero 2020. Inoltre, l'Indonesia, come l'India e altre economie emergenti, rischia un calo degli investimenti sia domestici sia internazionali, con la possibilità concreta che ne risulti compromesso il *timing* della ripresa.

In Brasile, dopo una diffusione violenta del virus che ha reso il paese tra i più colpiti al mondo dai contagi, l'economia sta dando segni di ripartenza rapida, oltre le aspettative. La ripresa parte dalla manifattura che, sostenuta da una marcata crescita dell'output e dei nuovi ordinativi, ha fatto registrare negli ultimi mesi un aumento senza precedenti dell'indice PMI (64,7 in agosto, da 58,2 di luglio). Resta, però, elevata l'incertezza sulla possibilità di una nuova ondata di contagi, che potrebbe paralizzare nuovamente l'attività.

## PREZZO DEL PETROLIO



**Petrolio in parziale recupero nel 2021** Lo scenario CSC sconta una forte moderazione del prezzo del petrolio nel 2020, in gran parte già registrata: il Brent si attesterebbe in media a 40 dollari (dai 64 del 2019). Nel 2021 si ipotizza un parziale rimbalzo del prezzo, a 50 dollari in media, ancora sotto il livello obiettivo dell'OPEC.

Il prezzo si è di nuovo indebolito a settembre a 41 dollari al barile, per i nuovi timori sui contagi in diversi paesi, dopo aver lentamente recuperato fino a 45 dollari in agosto, da un minimo di 19 dollari toccato in aprile al culmine della diffusione dell'epidemia di COVID-19 nel mondo. Questo fattore addizionale nella determinazione del prezzo, dunque, sta diventando più permanente di quanto inizialmente atteso. Lo scenario per il Brent nel medio termine riflette, comunque, le condizioni del mercato fisico mondiale, che sono in buona misura condizionate proprio dalla pandemia.

Nel 2020, in media, si registra un ampio surplus (1,5 milioni di barili al giorno, mbg) dell'estrazione di petrolio (calata di 6,1 mbg) sui consumi (-8,3 mbg), bruscamente ridotti dalla recessione internazionale (stime *Energy Information Administration*). Questo risultato si è interamente determinato tra gennaio e

maggio, mentre negli ultimi mesi la situazione si è invertita, ma non tanto da cambiare segno anche alla media annua (Grafico 1.19). Ciò ha condotto ad accumulare eccessive scorte di greggio, riducendo i prezzi.



**Grafico 1.19**  
**Mercato mondiale del petrolio**  
**in disequilibrio**

(Milioni di barili al giorno, dati mensili)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati EIA.

La situazione del mercato del greggio andrà normalizzandosi nel 2021, con la domanda mondiale attesa restare poco sopra la produzione, entrambe in ripresa ma ancora sotto i livelli pre-COVID-19. Ciò condurrà a un moderato decumulo di scorte (-0,2 mbg), giustificando il recupero solo parziale atteso per il prezzo.

L'offerta di greggio nel 2020 ha perso il traino rappresentato negli ultimi anni dal trend di espansione dell'estrazione USA, che era stato sostenuto da ingenti investimenti in innovazione tecnologica nello *shale oil*. Dopo aver toccato il record storico a marzo (13,1 mbg), la produzione petrolifera USA è caduta a 10,9 mbg a settembre, ai livelli del 2018. Nel 2021 è prevista recuperare poco, rimanendo molto sotto i livelli pre-COVID-19 (stime EIA).

Fino ad aprile, a fronte del repentino crollo della domanda di petrolio, l'OPEC e l'associato gruppo di paesi non-OPEC (inclusa la Russia) hanno fatto molta fatica a far rispettare al loro interno gli accordi sul contenimento della produzione. La bassa *compliance* di vari paesi (compresa l'Arabia Saudita) ha contribuito in modo determinante alla sovra-produzione che si è vista nel mercato.

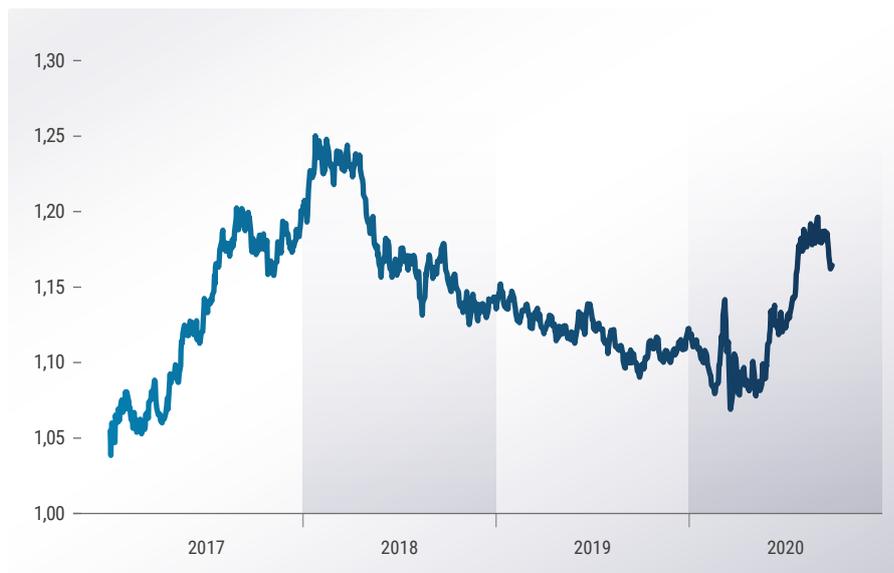
Viceversa, in due paesi OPEC si è accentuato il vuoto produttivo, già strutturale prima del COVID-19: in Libia la produzione è crollata ad appena 0,1 mbg da marzo (1,2 mbg a fine 2019); in Venezuela, che detiene le maggiori riserve mondiali di petrolio, è scivolata a 0,4 mbg (da 0,9). In Iran, invece, l'estrazione di greggio ha tenuto, calando solo a 1,9 mbg (da 2,0).

**Euro più forte** Il tasso di cambio dell'euro nei confronti del dollaro USA, dopo una graduale discesa da quota 1,23 nei primi quattro mesi del 2018 fin sotto 1,10 a febbraio 2020, ha invertito la rotta risalendo, con ampie fluttuazioni, intorno a quota 1,18 a settembre 2020 (Grafico 1.20).

La volatilità del cambio, a partire da marzo, è strettamente connessa alla diffusione della pandemia da COVID-19 nelle diverse aree geografiche e, soprattutto, agli interventi straordinari di stimolo monetario messi in campo dalle banche centrali per fronteggiare la crisi economica.

### Grafico 1.20 Euro più forte

(Dollari per valuta, dati giornalieri)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Thomson Reuters.

Pesa soprattutto la strategia eccezionalmente espansiva della Federal Reserve, che tende a deprezzare il dollaro. In particolare, la risalita dell'euro è iniziata in marzo, quando la FED ha tagliato drasticamente i tassi di interesse, azzeccando il differenziale con quelli europei. Poi è proseguita nei mesi successivi, fino all'ufficializzazione in agosto del cambio di strategia della FED in senso più espansivo, che ha rafforzato le aspettative degli investitori a favore di un indebolimento del dollaro.

L'estrema incertezza riguardo all'evoluzione della pandemia e sulle elezioni presidenziali negli USA contribuisce alla volatilità del cambio. Il rischio di una seconda ondata di contagi in Europa, in particolare, potrebbe avere contribuito ad un lieve deprezzamento dell'euro nella seconda metà di settembre, per l'indebolimento delle prospettive economiche nel continente.

Per i mesi restanti del 2020 e per il 2021, il CSC assume un cambio dollaro-euro fermo a quota 1,18, pari alla media di settembre. Ciò corrisponde a un apprezzamento della moneta unica sul biglietto verde pari a +1,7% quest'anno e a +3,6% il prossimo.

## 2. IL DEFICIT STRUTTURALE DI CRESCITA ITALIANO

2.1	Un ritmo di crescita decrescente	51
2.2	Domanda: investimenti e consumi frenati	53
2.3	Offerta: produttività del lavoro stagnante	56
2.4	Le <i>policy</i> per colmare il deficit di crescita	60



Dall'inizio degli anni Novanta a oggi, dopo ogni crisi negli ultimi 30 anni, l'Italia si è adagiata su ritmi di crescita man mano più modesti. Diverse sono le ragioni che hanno determinato tale andamento. Il problema principale è la flebile, a volte nulla o negativa, dinamica della produttività negli ultimi decenni, accompagnata anche da una riduzione delle ore lavorate dopo il 2007. Ma ha pesato anche la debolezza degli investimenti del settore pubblico. Non ripercorriamo qui la vasta letteratura sulle possibili cause di questi fenomeni<sup>1</sup>. Anche solo uno sguardo ad alcuni fatti stilizzati consente di individuare nodi irrisolti e suggerisce prime indicazioni di *policy*, per rilanciare la crescita economica del Paese.

## 2.1 Un ritmo di crescita decrescente

Il ritmo di crescita dell'Italia si è andato progressivamente assottigliando nel corso degli ultimi tre decenni, in ogni fase di ripresa seguita alle crisi subite dall'economia (Tabella 2.1). Dopo quella del '93, il Paese cresceva al +2,1% annuo. Dopo la crisi del 2002-2003, la crescita era scesa al +1,4%. Successivamente, dopo il tracollo del 2008, il ritmo si è abbassato al +1,2%. Infine, dopo la lunga crisi dei debiti sovrani iniziata nel 2011, si è scesi a un modesto +1,0% annuo nel periodo 2015-2019.

	1994-2001	2004-2007	2010-2011	2015-2019
 Spagna	3,7	3,6	-0,3	2,8
 Germania	1,9	2,2	4,1	1,7
 Francia	2,6	2,3	2,1	1,5
 Italia	2,1	1,4	1,2	1,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

In Europa, la Francia ha mostrato un andamento simile, cioè un ritmo decrescente di aumento del PIL, ma su valori costantemente più elevati di quelli italiani (+1,5% annuo nel 2015-2019). In Germania il ritmo è addirittura aumentato in una prima fase, per poi attestarsi al +1,7% nell'ultimo periodo, cioè 0,7 punti percentuali all'anno meglio dell'Italia. In Spagna, infine, nell'ultima fase si è registrato un ritmo di crescita quasi triplo di quello italiano (+2,8% annuo).

Osservando l'andamento economico nell'intero orizzonte, a partire dagli anni Novanta e includendo quindi le recessioni, si ottiene un risultato analogo: forte rallentamento in Italia, non in Germania. Infatti, il PIL in Italia ha registrato un +0,6% annuo dal 1996 al 2019 (contro +1,4% in Germania), che scende al +0,1% annuo partendo dal 2003 (contro +1,5%)<sup>2</sup>.

Guardando ai livelli del PIL, il risultato della combinazione fra recessioni sempre più ampie e successivi recuperi a ritmi man mano più bassi è che l'Italia è l'unica grande economia in Europa a mostrare un profilo in tendenziale diminuzione, a partire dalla crisi del 2008 (Grafico 2.1).

**Tabella 2.1**  
**In Italia una crescita minore dopo ogni crisi**

(PIL a prezzi costanti, variazioni % medie annue)

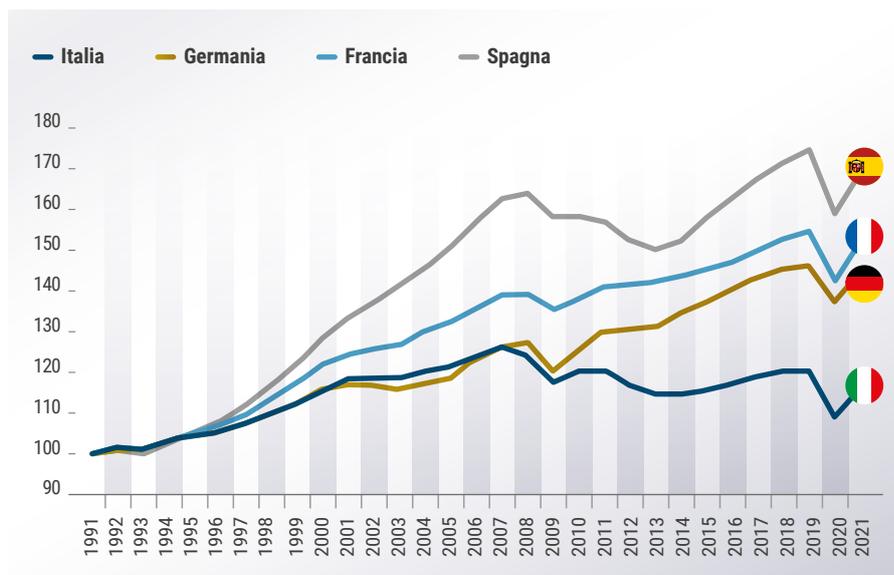


<sup>1</sup> Questa letteratura è pressoché sterminata. Si vedano ad esempio gli atti del convegno tenuto in Banca d'Italia, *Italy's Lost Productivity and How to Get it Back*, Roma, 13 gennaio 2017; e Bugamelli M. et al., (2018) La crescita della produttività in Italia: la storia di un cambiamento al rallentatore, *Questioni di Economia e Finanza* n. 422, Banca d'Italia.

<sup>2</sup> Nell'ultimo decennio, cioè dal 2009, il PIL in Italia è cresciuto del +0,2% annuo, rispetto al +2,0% in Germania.

## Grafico 2.1 PIL: traiettoria divergente in Italia

(Prezzi costanti, indici 1991=100)



2020-2021: previsioni Commissione europea.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea (Ameco).

Prima che irrompesse la recessione causata dal COVID-19, in Germania, Francia e Spagna il PIL si trovava a fine 2019 ben sopra i valori del 2007 (+15,6% in Germania). L'Italia, invece, stava tendenzialmente scivolando lontano dal picco toccato nel 2007 (oltre il -3,0% nel 2019). In termini di PIL pro-capite, nel pieno della crisi da COVID-19 l'Italia è tornata ai livelli di fine anni Ottanta.

Se non si rilancia la crescita in Italia, con un cambio di paradigma ed una nuova strategia di politica economica che consentano al Paese di recuperare rapidamente e poi superare i livelli pre-COVID-19, l'ulteriore recessione esplosa nel 2020 rischia di deteriorare con effetti persistenti il potenziale ed accentuare la strisciante perdita di reddito pro-capite. Il che ha già comportato un fortissimo impoverimento, non solo in termini assoluti, ma anche in termini relativi rispetto agli altri grandi paesi europei: nei 30 anni tra 1991 e 2021 (incluso le stime della Commissione UE per il 2020-2021) il PIL italiano ha accumulato una distanza di 29 punti percentuali dalla Germania, 37 dalla Francia, 54 dalla Spagna.

### 2.1.1 L'euro non c'entra

L'abbassamento della dinamica del PIL in Italia non è riconducibile alla creazione dell'euro, avvenuta il 1° gennaio 1999<sup>3</sup>. Si è trattato, è vero, di una rilevante discontinuità nelle condizioni in cui opera l'economia italiana, avvenuta quasi in coincidenza con il rallentamento della crescita del Paese. Ma uno sguardo alla tempistica dei fatti stilizzati non sembra confermare l'ipotesi di un qualche legame di causa-effetto: il rallentamento nei decenni successivi al '99 ha riguardato Italia e Francia, non la Spagna; nei primi anni dell'euro l'Italia ha continuato a crescere a ritmi sostenuti (+2,5% annuo nel 1999-2001); le traiettorie di Italia e Germania si sono allontanate dopo la crisi del 2008-2009, non prima.

È vero che per ottenere il via libera all'entrata nell'euro nel gennaio 1999 i governi italiani vararono delle significative manovre restrittive per il periodo 1996-1998, che aumentarono l'avanzo primario e ridussero molto il deficit pubblico. Tuttavia, le manovre restrittive di finanza pubblica hanno in genere effetti negativi sulla crescita per 1-2 anni, non un impatto nel medio-lungo termine<sup>4</sup>.

### PIL ITALIA



**+2,5%**  
annuo  
nel 1999-2001

<sup>3</sup> Per valutare l'effetto dell'entrata nell'euro, molti analisti fanno riferimento al 1997, perché è da quel momento che si iniziarono progressivamente a vincolare i cambi delle valute nazionali.

<sup>4</sup> Si veda Weonho, Fidrmuc e Ghosh (2015), Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment: A Tale of Two Approaches, *Journal of International Money and Finance*, n. 57.

Va detto che per arginare il peso del debito pubblico e rispettare i parametri decisi in Europa, anche in seguito, cioè dopo il 1999, in Italia sono state decise varie manovre restrittive di finanza pubblica, che hanno contribuito a frenare in diversi anni la crescita del PIL. Ma di queste misure per ridurre il debito pubblico ci sarebbe stato comunque bisogno, anche senza l'Unione monetaria. Ed il risparmio in termini di minori oneri sul debito pubblico è stato ingente, sebbene in gran parte dissipato dopo l'ingresso nell'euro con gestioni non lungimiranti della finanza pubblica.

Infine, avere cambi fissi nell'Eurozona ai valori del 31 dicembre 1998 ha significato l'impossibilità di realizzare svalutazioni competitive in un singolo paese, che avrebbero potuto sostenere l'export e quindi il PIL. Ma si trattava già di un'arma molto depotenziata rispetto al passato, quando l'Italia vi aveva spesso fatto ricorso<sup>5</sup>. Viceversa, l'azzeramento del rischio di cambio dal 1999 ha stimolato il commercio intra-UE, molto rilevante oggi per le produzioni italiane.

Dunque, dato che la responsabilità del rallentamento non sembra da attribuirsi all'introduzione dell'euro, vi sono stati altri fattori che hanno concorso a frenare la crescita italiana. Nei paragrafi seguenti si cercano di evidenziare, con alcuni semplici fatti stilizzati e senza pretesa di esaustività, alcune tendenze che sembrano aver inciso sulla bassa crescita italiana<sup>6</sup>.

## 2.2 Domanda: investimenti e consumi frenati

Negli ultimi decenni il tratto di fondo che ha caratterizzato la dinamica dell'economia italiana, dal lato della domanda, è stata la debolezza della componente interna, pure nei periodi di ripresa.

La scomposizione della crescita del PIL dal punto di vista della domanda evidenzia, infatti, anche nelle fasi di recupero successive alle crisi economiche degli ultimi trent'anni, una maggiore robustezza della performance della domanda estera.

Nei periodi post-recessione (Grafico 2.2), le esportazioni hanno registrato incrementi nettamente superiori (e in accelerazione) rispetto a quanto rilevato per la componente interna della domanda. Nel biennio 2010-2011 hanno raggiunto una variazione media annua del +8,5% (anche grazie al rimbalzo degli scambi globali dopo il crollo del 2009). Nello stesso periodo l'andamento della domanda interna ha seguito una tendenza di graduale decelerazione, fino alla sostanziale stagnazione nel 2010-2011, biennio nel quale la dinamica positiva del PIL è da attribuire quasi esclusivamente al contributo delle esportazioni nette.

La positiva dinamica della domanda estera è il risultato di un progressivo miglioramento della qualità e di un ampliamento della gamma dei beni prodotti. Ciò ha portato le aziende italiane che competono sui mercati internazionali, in primo luogo quelle manifatturiere che contano per l'80% dell'export di beni e servizi ed hanno registrato un attivo di oltre 100 miliardi di euro nel 2019, ad allargare la propria partecipazione alle catene globali del valore, conquistare nuove quote di mercato, diversificare i mercati di destinazione.

Va notato che, dopo la crisi dei debiti sovrani, ovvero tra 2015 e 2019, il recupero delle esportazioni, benché comunque superiore a quello della domanda interna, è stato meno robusto rispetto a quanto registrato nelle precedenti fasi di ripresa post-recessione (+3,0% annuo). Contestualmente, la crescita della domanda interna è salita al +1,2% medio annuo.

### DOMANDA NEL 2015-2019 (Var.% annua)



**INTERNA**  
**+1,2%**

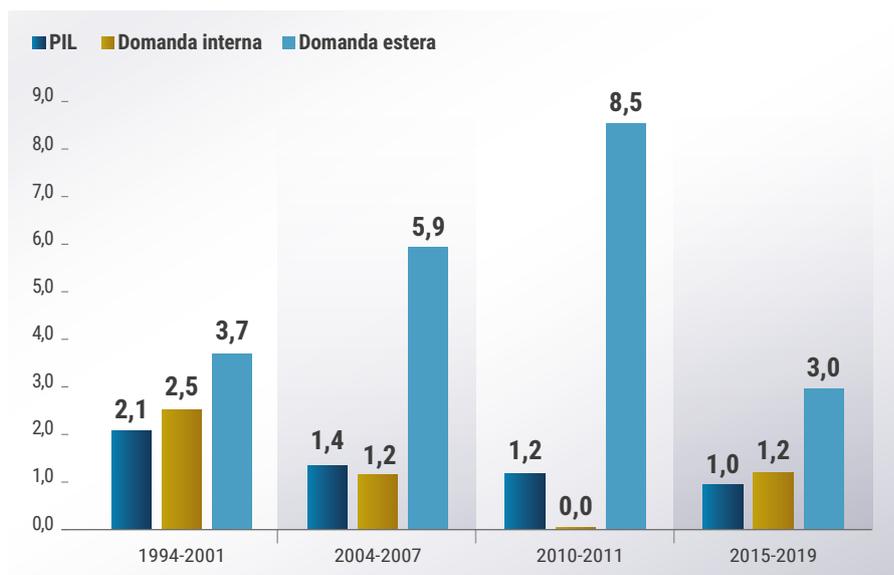
**ESTERA**  
**+3,0%**

<sup>5</sup> Si veda Pensa C., Rapacciuolo C. (2012), Uscita dall'euro = svalutazione = rilancio di export e PIL? False equazioni, *Nota dal CSC* n. 4-2012.

<sup>6</sup> Di nuovo, la letteratura economica ed econometrica sul tema è sterminata. Per una raccolta di saggi sulle prospettive post-COVID-19 e dei nodi strutturali vecchi e nuovi, si veda ad esempio, Bellettini G., Goldstein A., (a cura di) *The Italian Economy After Covid-19*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

## Grafico 2.2 Nella ripresa italiana cruciale la domanda estera

(Italia, variazioni % medie annue, dati a prezzi costanti)

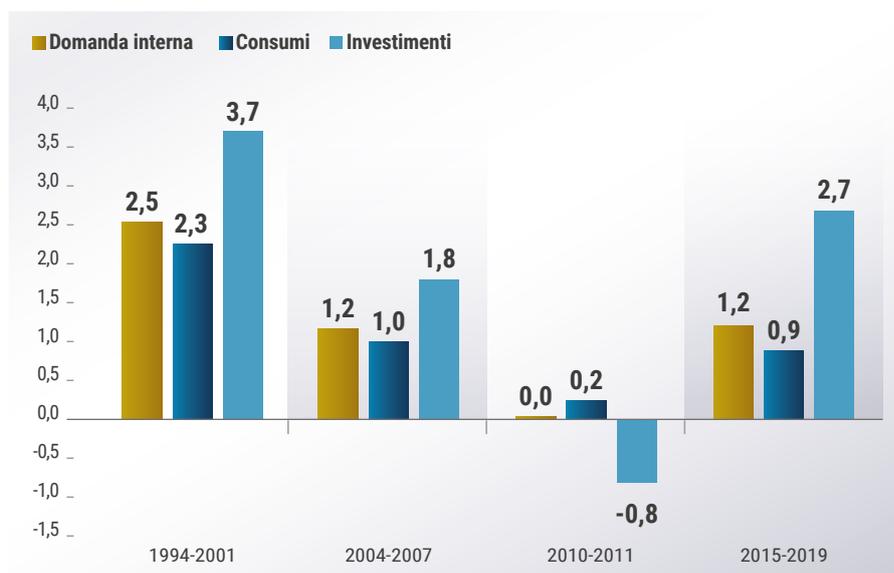


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Negli ultimi cinque anni la domanda interna è stata alimentata da un modesto progresso dei consumi (dovuto all'aumento del reddito disponibile reale e a una riduzione della propensione al risparmio), ma soprattutto dalla ripresa degli investimenti (Grafico 2.3), cresciuti in media del +2,7% annuo tra 2015 e 2019 col traino della componente privata, a fronte della stasi di quelli pubblici.

## Grafico 2.3 La spinta viene dagli investimenti

(Italia, variazioni % medie annue, dati a prezzi costanti)



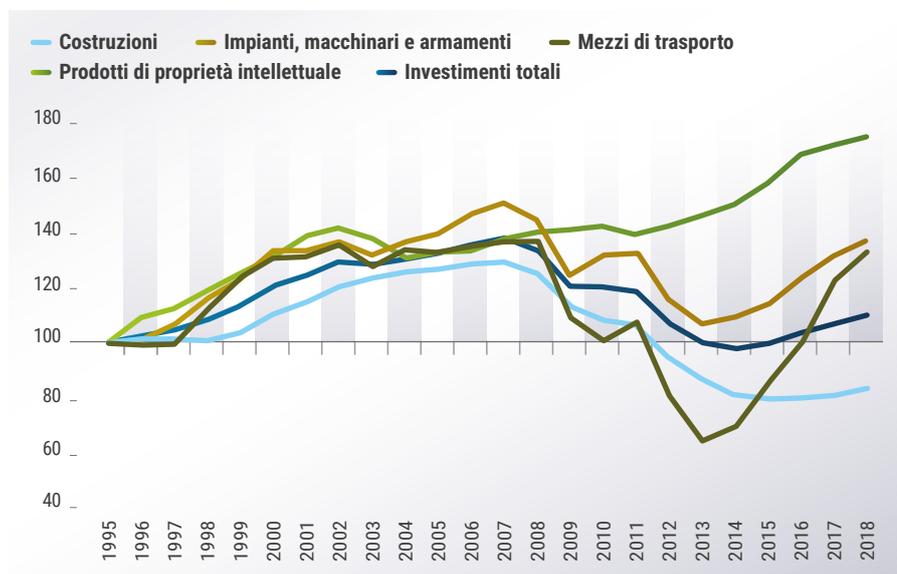
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

L'incremento degli investimenti, che comunque ha configurato un recupero solo parziale rispetto alla contrazione registrata negli anni di crisi, riguarda pressoché tutte le componenti.

In particolare, quella relativa agli investimenti in beni strumentali, che hanno beneficiato degli incentivi fiscali legati al Piano nazionale Industria 4.0 per l'acquisto di questa tipologia di beni (super-ammortamento) e dell'introduzione di quelli per la spesa in beni strumentali che incorporano tecnologie digitali avanzate (iper-ammortamento)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Per maggiori dettagli su Industria 4.0 si veda il capitolo 3 di questo Rapporto.

La componente degli investimenti immateriali (quelli in proprietà intellettuale) risulta in costante aumento dal 2004 (Grafico 2.4).



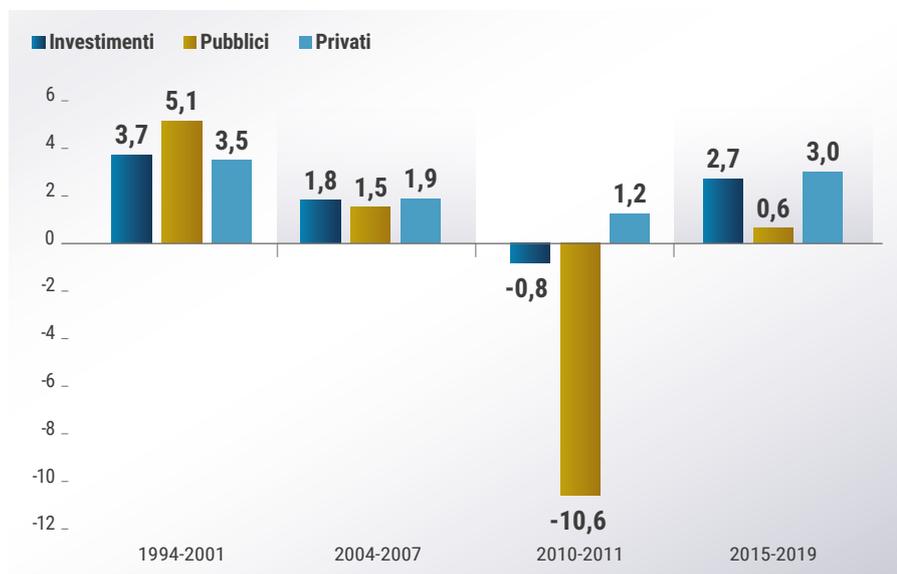
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Invece, la profonda caduta di quelli in costruzioni (che si è protratta ininterrottamente tra 2008 e 2014) è stata solo in minima parte recuperata negli ultimi anni. Ed è spiegata in gran parte dalla diminuzione degli investimenti pubblici (specie in infrastrutture).

### 2.2.1 Il settore pubblico ha tirato il freno

Nel complesso, a frenare la crescita degli investimenti è stata la dinamica negativa di quelli pubblici, diminuiti dal 2009 del 36% a prezzi costanti. Ciò ha compresso la loro quota rispetto al totale degli investimenti al 12,5% nel 2019, dal 18,2% di dieci anni prima.

A fronte della debolezza dell'andamento degli investimenti pubblici, nelle fasi di ripresa gli investimenti privati sono risultati stabilmente in crescita ad un ritmo superiore (Grafico 2.5). In particolare nella mini-ripresa del 2010-2011 trainata dalle esportazio-



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

## Grafico 2.4 Investimenti per tipologia

(Italia, indici 1995=100, dati annuali, prezzi costanti)

## INVESTIMENTI 2015-2019 (Var.% annua)



**PUBBLICI**  
**+0,6%**

**PRIVATI**  
**+3,0%**

## Grafico 2.5 Investimenti: frena la componente pubblica

(Italia, variazioni % medie annue, dati a prezzi costanti)

ni, quando la spesa pubblica in beni capitali ha registrato un arretramento del 10,6% medio annuo.

Aver imposto il rispetto dei parametri previsti dalle regole europee scaricandone l'onere soprattutto sulla componente degli investimenti pubblici non è stata una decisione lungimirante dal punto di vista della crescita economica del Paese.

Con la grave crisi economica originata dalla pandemia di COVID-19, questi vincoli europei sono stati temporaneamente attenuati, vista l'eccezionalità dell'evento, aprendo la possibilità a un maggiore intervento dello Stato per sostenere la domanda.

L'attuale contesto internazionale, che verosimilmente porterà a un ripensamento del processo di globalizzazione, impone a tutti i sistemi economici di tornare a fare affidamento più che in passato al mercato continentale: nel caso dell'Italia, al mercato interno della UE.

## 2.3 Offerta: produttività del lavoro stagnante

### PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO 2003-2019 (Var.% annua)



**INDUSTRIA**  
**+1,1%**

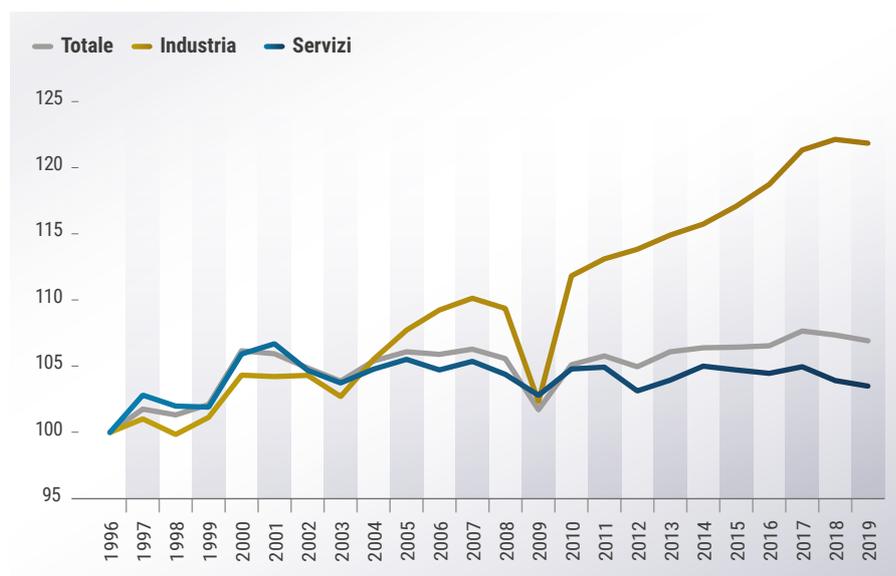
**SERVIZI**  
**0,0%**

#### Grafico 2.6 Produttività del lavoro settoriale in Italia

(Valore aggiunto a prezzi costanti,  
per ora lavorata, indici 1996=100)

La dinamica del PIL si può scomporre, in prima battuta e dal lato dell'offerta, in due componenti elementari: l'andamento della produttività del lavoro e quello dell'occupazione (o delle ore lavorate). In questo paragrafo analizziamo in dettaglio la prima componente, nella quale risiede parte rilevante del problema italiano<sup>8</sup>.

La dinamica della produttività del lavoro in Italia, negli stessi periodi "tra le recessioni" definiti per il PIL, ha fatto registrare un andamento decrescente, come la crescita complessiva: dal +1,2% annuo nel 1997-2001 si è scesi al +0,6% nel 2004-2007 e poi a un modesto +0,1% nel 2015-2019.



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

<sup>8</sup> Si veda Bugamelli M. et al. (2018), cit., *Questioni di Economia e Finanza* n. 422, Banca d'Italia.

Calcolando la variazione media dal 1996 al 2019 (cioè incluse le recessioni), la dinamica della produttività del lavoro in Italia ha fatto registrare un modesto +0,3% annuo, che scende a +0,2% se si misura l'andamento dal 2003.

Negli altri grandi paesi europei le dinamiche sono state decisamente più vivaci<sup>9</sup>. Nell'intero periodo 1996-2019, in Germania si è avuto un +0,7% annuo, in Francia e Spagna un +0,8% (utilizzando come misura il valore aggiunto per occupato). Se si calcolano le variazioni dal 2003, le distanze con l'Italia si ampliano: la Germania è al +0,6% annuo, la Francia al +0,7%, la Spagna sale al +1,0%.

L'andamento in Italia è stato molto differenziato per macro-settori. Nell'industria la dinamica della produttività del lavoro è stata, in media, significativa nel corso degli ultimi decenni (+0,9% annuo dal 1996 al 2019), pur con delle ampie cadute nelle fasi recessive (Grafico 2.6). Se calcolata dal 2003, la produttività industriale è cresciuta a un ritmo un po' più sostenuto (+1,1% annuo), ovvero non mostra segni di un tendenziale rallentamento. Dunque, in aggregato, il principale problema di produttività non sembra risiedere nell'industria italiana.

Nei servizi, invece, l'andamento della produttività del lavoro è risultato quasi piatto (+0,1% annuo dal 1996). Ed esattamente pari a zero a partire dal 2003, quando si è determinato un deciso appiattimento della tendenza (Tabella 2.2). Questa mancata crescita della produttività nei servizi ha pesato molto sulla dinamica nel totale dell'economia italiana, data la quota elevata di tale settore sul PIL (73,8% del valore aggiunto).

	1996-2019	2003-2019
Industria	0,9	1,1
Servizi	0,1	0,0
Totale economia	0,3	0,2

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Nel confronto con le altre principali economie europee, risultano andamenti molto diversi per industria e servizi. Nell'industria la produttività del lavoro in Italia è cresciuta, anche se meno che altrove. Nei servizi, invece, l'Italia è l'unico paese ad aver registrato una decennale stagnazione della produttività, mentre negli altri la dinamica è stata positiva, anche se contenuta.

I servizi, naturalmente, sono un agglomerato piuttosto eterogeneo. Includono settori tendenzialmente innovativi, come il settore delle comunicazioni, che però conta "appena" per il 3,7% del PIL in Italia. E includono anche le attività cosiddette "non di mercato", come la Pubblica amministrazione, che vale ben il 15,9% del PIL italiano.

Tra i sei agglomerati in cui, nella contabilità nazionale, vengono divisi i servizi, tre hanno mostrato dal 1996 una dinamica positiva della produttività del lavoro e gli altri tre un andamento negativo. Da un lato abbiamo una variazione positiva nelle attività finanziarie, nelle comunicazioni e nel commercio/trasporto. Dall'altro lato, registriamo una variazione negativa per le attività professionali e scientifiche (che rilevano per i cosiddetti *Business Services*, un elemento di costo per la manifattura), per le amministrazioni pubbliche e per le attività artistiche/di intrattenimento. Com'è noto, esiste un serio tema di misurazione e di confronto internazionale per la produttività.

<sup>9</sup> Il confronto internazionale, come accade per diverse variabili economiche, è in parte viziato da problemi di misurazione e incompleta armonizzazione delle procedure statistiche. Si veda Romano L., Traù F. (2019), [L'industria italiana e la produttività. Cosa significa essere competitivi?](#), Nota dal CSC n. 04/19. Si veda anche: Romano L., Traù F. (in corso di pubblicazione), Italian Industry and Productivity. Going beyond the Mainstream View, *L'Industria - Rivista di economia e politica industriale*.

## Tabella 2.2 Produttività in Italia frenata dai servizi

(Valore aggiunto a prezzi costanti,  
per ora lavorata; variazioni % medie annue)

### TUTELA LEGALE DEI CONTRATTI



ITALIA  
122°

GERMANIA  
13°

SU 190 PAESI

tà della PA: nonostante questo, alcuni indicatori consentono comparazioni internazionali<sup>10</sup>.

I dati raccolti dall'indagine *Doing Business* della Banca mondiale mostrano, infatti, in modo evidente la minore effettività in alcuni ambiti della PA in Italia rispetto alle altre economie europee (Tabella 2.3, valori più elevati indicano performance peggiori nella graduatoria di 190 paesi di tutto il pianeta). Non si tratta qui semplicemente di valutazioni qualitative, ma di misure multidimensionali costruite su diverse variabili omogenee per i differenti paesi. Ed il confronto, nel complesso, è impietoso: se per avviare un'impresa solo la Francia rende il meccanismo più agevole che in Italia, l'iter per i permessi di costruzione ci vede far molto peggio di Francia e Germania, mentre sprofondiamo nel *ranking* della tutela legale dei contratti (diritto fallimentare escluso). Il numero medio dei giorni necessari in Italia per ottenere il rispetto di un contratto è di 1120 giorni contro i 500 circa di Germania e Spagna ed i 450 della Francia. Il costo per ottenere il rispetto del contratto è di circa il 27% del valore dello stesso da noi, contro il 17% di Francia e Spagna ed il 14% della Germania<sup>11</sup>.

**Tabella 2.3**  
**Minore efficacia**  
**della PA in Italia**

(Doing Business 2020,  
ranking su 190 paesi)

	<i>Starting a business</i>	<i>Dealing with construction permits</i>	<i>Enforcing contracts</i>
 Italia	98	97	122
 Germania	125	30	13
 Francia	37	52	16
 Spagna	97	79	26

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Banca mondiale.

È importante sottolineare che una parte delle attività dei servizi rappresenta un input produttivo per diversi settori dell'industria, in Italia come nelle altre economie. Dunque, una produttività del lavoro decrescente di tali input in Italia, ad esempio nella PA o nei servizi professionali, scientifici e tecnici, rappresenta un peso crescente per molte aziende manifatturiere italiane, che ne hanno bisogno. Inoltre, in diverse analisi è stato evidenziato che nel nostro Paese si ha un grado di collegamento insoddisfacente tra l'industria come utilizzatrice e i servizi come fornitori di input<sup>12</sup>.

In base all'evidenza empirica qui analizzata, le determinanti della produttività del lavoro su cui occorre agire subito e con decisione sono: l'efficienza della PA e della giustizia civile, che dipendono tra l'altro dal funzionamento della burocrazia e dalla *governance* istituzionale; la concorrenza in alcuni mercati, come nei servizi professionali; l'innovazione, che dipende a sua volta dalla qualità del capitale umano, dalla ricerca e sviluppo, dalla diffusione delle tecnologie digitali, dalla qualità di alcune infrastrutture<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Il calcolo della produttività del lavoro nella PA pone dei problemi metodologici, non solo in Italia, perché non sempre è disponibile il valore di mercato dei beni e servizi prodotti. Quindi, il valore aggiunto non può essere calcolato come nel settore privato: nella PA è dato dai redditi da lavoro + gli ammortamenti. Per questo motivo, la produttività del lavoro nella PA così misurata potrebbe risultare meno indicativa rispetto alle misure calcolate per altri settori.

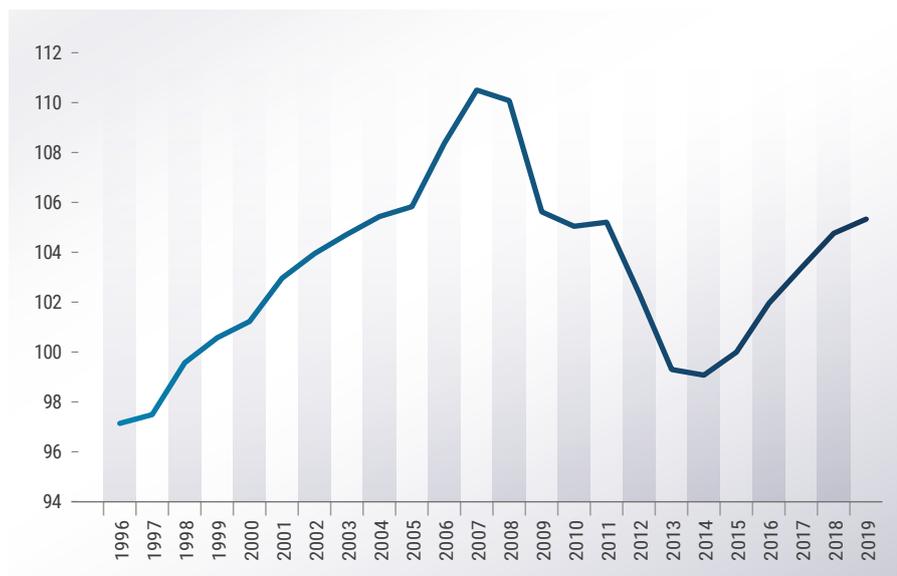
<sup>11</sup> Banca mondiale (2020), *Doing Business 2020 – Italy*, p. 54.

<sup>12</sup> Si veda, in particolare, ISTAT (2019), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*.

<sup>13</sup> Su questi temi si veda anche Visco I. (2020), *Le prospettive e le necessità di riforma dell'economia italiana*.

### 2.3.1 Ore lavorate in altalena

Le ore lavorate hanno fatto registrare un profilo particolare in Italia negli ultimi decenni, con continui cambi di tendenza (Grafico 2.7)<sup>14</sup>. Se si confronta il ritmo di crescita nel periodo 1997-2001 con quello più recente del 2015-2019, pari in entrambi i casi al +1,2% annuo, si potrebbe concludere che la dinamica non abbia rallentato. In effetti, negli ultimi anni e fino al 2019 l'input di lavoro si era riportato sul ritmo di crescita precedente alla grande crisi del 2008, contribuendo praticamente da solo alla lenta risalita del PIL dal 2015.



### Grafico 2.7 L'andamento dell'occupazione in Italia

(Totale economia, monte ore lavorate,  
indice 2015=100)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati ISTAT.

Tuttavia, tra il picco del 2007 e il minimo del 2014 le ore lavorate hanno registrato un lungo trend di forte riduzione, a causa della recessione del 2008-09 e quella del 2012-14, inglobando anche un debole biennio 2010-2011. Di conseguenza, se si calcola il ritmo medio annuo di crescita delle ore lavorate su periodi più lunghi, si trova una progressiva frenata: da +0,4% annuo nel 1996-2019, si scende a zero se si parte dal 2003 e a -0,4% partendo dal 2007.

Le determinanti principali dell'offerta di lavoro, nel medio-lungo termine, sono: le tendenze demografiche (natalità, emigrazione, immigrazione), che sono sfavorevoli in Italia; il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, che in media è ancora basso; la maggiore o minore lunghezza dell'età di lavoro.

## 2.4 Le *policy* per colmare il deficit di crescita

A partire dai nodi della bassa crescita italiana, Confindustria ha presentato nel corso dell'Assemblea 2020 un volume che contiene indicazioni dettagliate di *policy* per rilanciare produttività, occupazione, welfare e formazione, in una ottica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Le chiavi sono più investimenti pubblici e privati, più innovazione, più coesione territoriale, più mobilità sociale, con profonde riforme di organizzazione del lavoro, Pubblica amministrazione, strumenti finanziari per le imprese, giustizia civile ed altro<sup>15</sup>.

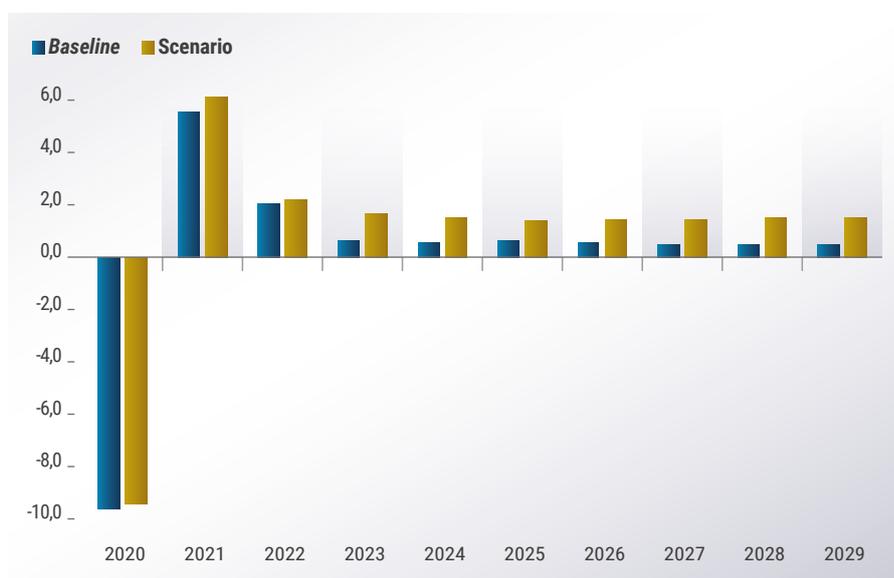
Per quanto riguarda la produttività del lavoro, le priorità sono una buona riforma della PA e della giustizia, la semplificazione delle norme, l'efficienza delle procedure amministrative e minori tempi di realizzazione dei progetti. Inoltre, tra le priorità ci sono anche gli investimenti in nuove tecnologie, nella sostenibilità ambientale e nell'energia e un rinnovato sostegno ad Industria 4.0. Nei capitoli che seguono, si illustrano alcune di queste proposte con riferimento alla transizione 4.0 (capitolo 3) ed al quadro delle risorse europee definite da Next-Generation EU (capitolo 4).

Per quanto riguarda l'input di lavoro, in Italia occorre soprattutto alzare la partecipazione femminile e giovanile al mercato del lavoro. Per migliorare le tendenze demografiche (favorendo un aumento del tasso di natalità) occorrono una fiscalità ed un welfare centrati su questa priorità.

Nel volume, il Centro Studi Confindustria ha simulato (con un modello econometrico di lungo termine) la crescita in Italia nel decennio 2020-2030 e verso il 2050 se le *policy* intervenissero proprio sui fattori strutturali qui analizzati, che l'hanno frenata negli ultimi due decenni, a partire da più investimenti pubblici e riforme<sup>16</sup>.

### Grafico 2.8 PIL, quanto potrebbe crescere con le riforme giuste

(Variazioni %)



Fonte: stime Centro Studi Confindustria.

<sup>15</sup> Si veda Confindustria, [Il coraggio del futuro, Italia 2030-2050](#), Roma, settembre 2020.

<sup>16</sup> Per maggiori dettagli, si veda Confindustria, [Il coraggio del futuro, Italia 2030-2050](#), capitolo 3, Scenario Macroeconomico, Roma, settembre 2020.

Il risultato dell'esercizio di simulazione, che naturalmente si fonda su numerose ipotesi di scenario, è che l'Italia riuscirebbe a spostarsi, gradualmente, su un sentiero di crescita del PIL molto più sostenuta, al +1,5% annuo, in media, rispetto a uno scenario di base (cioè senza riforme) che sarebbe intorno al +0,5% annuo (Grafico 2.8). Importante la composizione di tale maggior crescita: le simulazioni del CSC mostrano che la dinamica della produttività del lavoro in Italia, grazie agli interventi proposti nel volume di Confindustria, potrebbe irrobustirsi fino a un +1,0% annuo verso la fine del decennio. A ciò si sommerebbe un +0,5% annuo dell'input di lavoro, se si riuscisse a intervenire sulla partecipazione al mercato del lavoro e, nel lungo periodo, anche sulle tendenze demografiche.

Le simulazioni del CSC per il successivo periodo 2030-2050 mostrano che, una volta posizionata su questo nuovo "steady state dinamico", l'economia italiana potrebbe proseguire la sua crescita nel lungo termine giungendo ad incrementare il PIL pro-capite di circa 12mila euro in due decenni e a ridurre progressivamente il peso del debito pubblico avvicinandolo al parametro stabilito in Europa (60% del PIL).

## PIL ITALIA AL 2030 (Var.% annua)



**BASE**  
**+0,5%**

**CON RIFORME**  
**+1,5%**



# 3. POLITICHE A SUPPORTO DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLE IMPRESSE ITALIANE

3.1	Il sostegno pubblico all'adozione di tecnologie 4.0	65
3.2	I beneficiari dell'iper-ammortamento sui beni materiali	67
3.3	Gli effetti occupazionali degli investimenti agevolati	70
3.4	Considerazioni di <i>policy</i>	73

---

\* Le analisi quantitative in questo capitolo sono frutto di un lavoro congiunto tra Centro Studi Confindustria e MEF – Dipartimento delle Finanze.

Si ringrazia molto la collega Stefania Pigozzi di UCIMU per la preziosa collaborazione nel fornire le informazioni su ordini interni e tempi medi di consegna dei macchinari. Senza di esse non sarebbe stato possibile ricostruire in maniera credibile una stima degli investimenti annui agevolati dall'iper-ammortamento sui beni materiali.



### 3.1 Il sostegno pubblico all'adozione di tecnologie 4.0

**Come funziona l'iper-ammortamento** Dal 2017 il Governo italiano, all'interno del cosiddetto Piano Nazionale Industria 4.0 (oggi denominato Piano Transizione 4.0), sostiene la domanda di investimenti privati in beni strumentali alla trasformazione digitale delle imprese. Fino al 2019, la principale misura di agevolazione – denominata iper-ammortamento – è consistita in una maggiorazione a fini fiscali del costo per gli acquisti di beni di investimento materiali che incorporano tecnologie per la raccolta, l'elaborazione e la trasmissione dei dati<sup>1</sup>.

Per gli anni 2017 e 2018, la maggiorazione è stata pari al 150% senza limiti all'investimento agevolabile, che è equivalso, per ogni 100.000 euro di investimento, a un risparmio di imposta (Ires) pari a 36.000 euro su tutto il periodo di ammortamento. Per il 2019, invece, l'agevolazione fiscale è stata rimodulata sulla base dell'ammontare dell'investimento realizzato, passando da una maggiorazione del 170% per la quota d'investimento fino a 2,5 milioni di euro, a una del 150% per la quota compresa tra 2,5 e 10 milioni di euro, a una del 50% per la quota oltre i 10 milioni e fino al limite di 20 milioni. La Legge di bilancio 2020 ha ulteriormente cambiato l'agevolazione, trasformandola in credito d'imposta per un periodo fisso di cinque anni: pari al 40% per investimenti fino a 2,5 milioni e al 20% per la quota compresa tra 2,5 e 10 milioni<sup>2</sup>.

L'agevolazione fiscale è stata, fin dalla sua introduzione, aperta a tutte le imprese con sede legale in Italia, senza vincoli settoriali, geografici o di dimensione. A partire dal 2019 esiste un vincolo di localizzazione dell'investimento agevolato: esso deve afferire a strutture produttive localizzate all'interno del territorio italiano. In ogni caso, per poter godere dell'agevolazione a partire da un determinato anno di imposta, è necessario dimostrare non solo l'acquisto del bene, ma anche la sua interconnessione all'interno del sistema IT aziendale entro il 31 dicembre di quell'anno.

**Stime ex-ante degli investimenti attivati** La relazione tecnica di accompagnamento alla Legge di bilancio 2017 stimava che questa misura fiscale avrebbe interessato circa 10 miliardi di euro di investimenti in macchinari e apparecchiature incorporanti tecnologie digitali avanzate (le cosiddette tecnologie 4.0). Le due successive Leggi di bilancio includevano una stima ex-ante identica del volume di investimenti interessati dalla misura rispettivamente prevista per l'anno successivo. Solo a distanza di qualche anno, una volta che le imprese hanno usufruito delle agevolazioni, è stato possibile formulare una stima ex-post degli investimenti interessati dalla misura, a partire dal primo anno di applicazione.

**Stime ex-post per il 2017...** Sulla base delle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali italiane per l'anno d'imposta 2017, il Centro Studi Confindustria (CSC) e il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) avevano preliminarmente stimato un ammontare di investimenti

#### DAL 2017 IPER-AMMORTAMENTO



sugli investimenti  
in macchinari  
e apparecchiature 4.0

#### INVESTIMENTI AGEVOLATI NEL 2017



10,2 mld  
di euro

<sup>1</sup> L'iper-ammortamento si applica a beni con caratteristiche tecniche elencate nell'Allegato A alla Legge di bilancio 2017.

<sup>2</sup> Dal 2017 l'iper-ammortamento è stato introdotto anche sull'acquisto di alcuni beni di investimento immateriali, come i sistemi IT o le attività di *system integration* (si veda l'Allegato B alla Legge di bilancio 2017), ma la maggiorazione a fini fiscali del costo di acquisto di tali beni valeva in forma ridotta (pari al 40%) e a condizione che l'impresa beneficiasse al contempo anche dell'agevolazione sui beni strumentali materiali. Nel 2020, l'agevolazione si è tramutata in un credito d'imposta triennale pari al 15% del costo d'acquisto (entro un massimale di costi ammissibili pari a 700mila euro), svincolata dall'acquisto di beni strumentali 4.0. Inoltre, dal 2019 il suo perimetro di applicazione è stato esteso includendo i canoni annui corrisposti dalle imprese per fruire dei software su piattaforme *cloud*.

## INVESTIMENTI AGEVOLATI NEL 2018



**15,2 mld**  
di euro

### Tabella 3.1 Stimati in forte crescita gli investimenti agevolati dall'iper-ammortamento

(Miliardi di euro, iper-ammortamento  
sui beni materiali)

agevolati dall'iper-ammortamento al 150% pari a circa 7 miliardi di euro<sup>3</sup>. Il valore è stato ottenuto sommando ai 3,8 miliardi di investimenti direttamente ricostruiti a partire dai dati fiscali ulteriori 3,2 riferiti agli investimenti attivati nel 2017 ma non osservati nelle dichiarazioni dei redditi a causa di consegne dei beni strumentali successive al 31 dicembre di quell'anno. Dalle informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi per l'anno d'imposta 2018, e in particolare grazie al dato sugli investimenti del 2017 per i quali è stata richiesta l'agevolazione nell'anno d'imposta 2018, è oggi possibile elaborare una stima definitiva degli investimenti riferiti al primo anno di introduzione dell'iper-ammortamento: essi ammontano a 10,2 miliardi di euro (Tabella 3.1).

... e per il 2018 Grazie ai dati fiscali più recenti è inoltre possibile quantificare, in via preliminare, anche l'ammontare dei nuovi investimenti attivati dalle società di capitali italiane nel corso del 2018: sempre in base alle elaborazioni del CSC e del Dipartimento delle Finanze del MEF esso ammonta a 15,2 miliardi, di cui 8 miliardi desunti dai dati "osservati" nelle dichiarazioni dei redditi e ulteriori 7,2 imputati sulla base di una stima degli ordini non evasi entro l'anno, basata su dati forniti dall'Associazione dei costruttori italiani di macchine utensili (UCIMU), seguendo una metodologia analoga a quella utilizzata per l'anno 2017.

Stime ex-ante Governo*	2017		2018	
	Stime ex-post MEF-CSC		Stime ex-ante Governo*	Stime ex-post MEF-CSC
	Preliminari**	Definitive***		Preliminari**
10	7,0	10,2	10	15,2

\* Relazione tecnica alla Legge di bilancio.

\*\* Sulla base delle dichiarazioni fiscali delle imprese per l'anno d'imposta di riferimento e dei dati UCIMU su tempi di consegna e volume degli ordini.

\*\*\* Sulla base delle dichiarazioni fiscali delle imprese per l'anno d'imposta 2018.

Nota: le stime ex-post non includono gli investimenti delle società di persone e delle ditte individuali, nonché di quelle società di capitali per le quali non si ha indicazione del settore Ateco di appartenenza. Per ricostruire il dato sugli investimenti è stato stimato il periodo medio di ammortamento dei cespiti agevolati, utilizzando le informazioni di contabilità nazionale sugli investimenti fissi lordi per branca di attività e tipologia di cespiti.

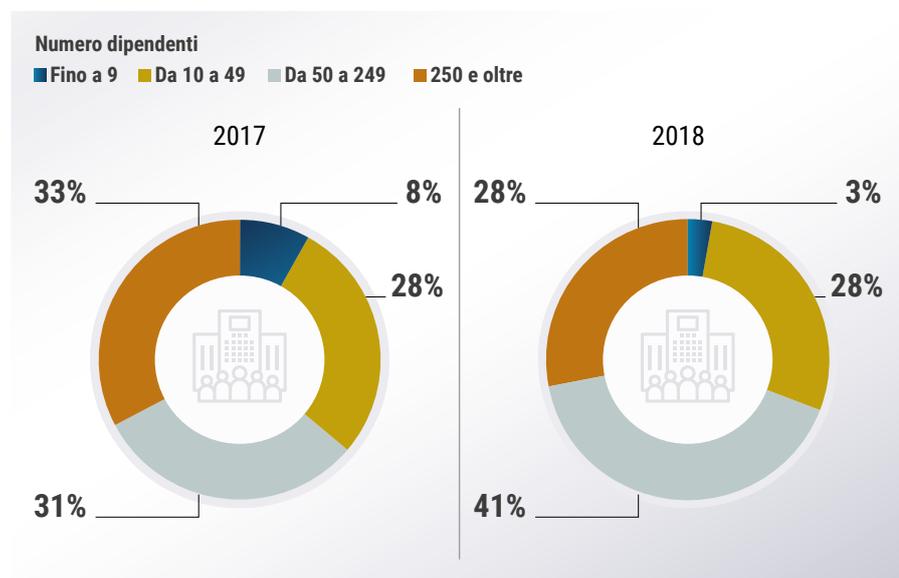
Fonte: stime Centro Studi Confindustria e MEF su dati dichiarazioni fiscali, ISTAT e UCIMU.

Stando alla stima preliminare formulata per il 2018, gli investimenti in beni strumentali alla trasformazione digitale avrebbero registrato un incremento annuo pari a quasi il 50%. Ciò implicherebbe una crescita significativa del peso di questa tipologia di beni d'investimento rispetto al totale dei nuovi macchinari e attrezzature industriali acquistati dalle imprese italiane (fonte ISTAT): dall'11,0% nel 2017 al 15,8% nel 2018. All'interno del comparto manifatturiero la corrispondente quota è stimata salire nello stesso periodo dal 21,0% al 29,4%.

<sup>3</sup> Per i dettagli, anche metodologici, si rimanda a Bratta B., Romano L., Acciari P., Mazzolari F. (2020), The Impact of Digitalization Policies. Evidence from Italy's Hyper-depreciation of Industry 4.0 Investments, [Dipartimento Finanze WP](#) n. 6.

## 3.2 I beneficiari dell'iper-ammortamento sui beni materiali

La disaggregazione dell'ammontare di investimenti effettuati per classe dimensionale dei beneficiari dell'iper-ammortamento mostra, in entrambi gli anni presi in esame, una prevalenza di piccole e medie imprese. A quelle fino a 250 dipendenti afferiscono oltre due terzi degli investimenti in beni strumentali agevolati: il 67% e il 72% rispettivamente nel 2017 e nel 2018 (Grafico 3.1). A fronte di una netta crescita nel biennio del peso delle medie imprese, che passa dal 31% al 41%, si ridimensiona in egual misura quello delle micro (dall'8% al 3%) e delle grandi (dal 33% al 28%)<sup>4</sup>.



**Grafico 3.1**  
**Le PMI restano**  
**le principali beneficiarie**  
**dell'iper-ammortamento**  
(Investimenti agevolati in beni materiali)

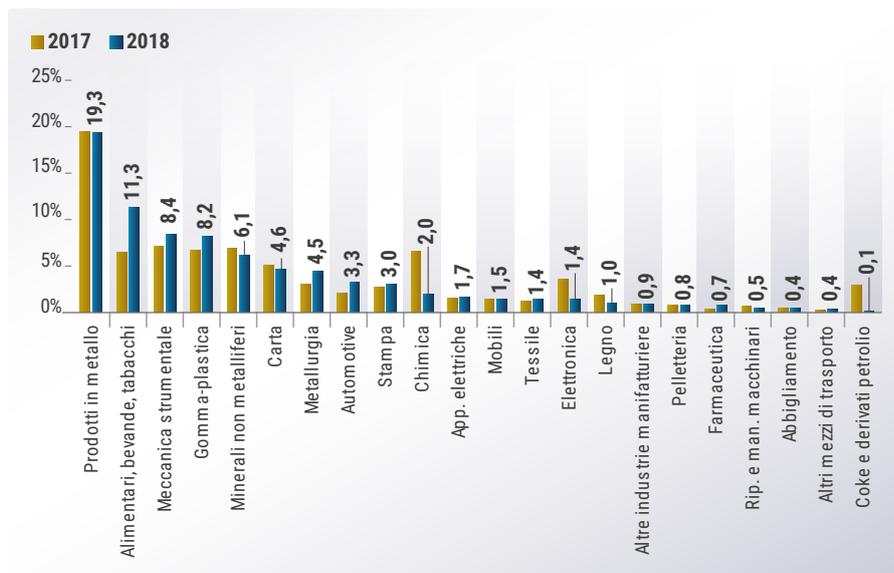
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati dichiarazioni fiscali, bilanci Bureau van Dijk e ISTAT.

A livello settoriale il manifatturiero si conferma anche per il 2018 il maggiore beneficiario della misura agevolativa, con un peso sul totale degli investimenti in beni strumentali 4.0 pari all'81,7% (era l'82,6% nel 2017). Segue, molto distanziato, il settore del commercio (7,0% nel 2018, 6,5% nel 2017). All'interno del manifatturiero, il settore più attivo nell'investire nelle nuove tecnologie digitali resta quello dei prodotti in metallo (19,3% nel 2018 la quota sul totale degli investimenti attivati dalla manifattura, stabile rispetto all'anno precedente), seguito dal settore alimentari, bevande, tabacchi che ha registrato una forte crescita nel biennio (da 6,4% a 11,3%), arrivando a sorpassare il contributo della meccanica strumentale (cresciuta dal 7,1% all'8,4%). Nel confronto tra il 2017 e il 2018 si evidenzia, di contro, una forte contrazione del peso della chimica (dal 6,6% al 2,0%) e soprattutto del settore coke e derivati del petrolio (dal 3,0% allo 0,1%). Rimane ancora marginale il contributo di quasi tutti i comparti tradizionali del *made in Italy*, nonché del settore farmaceutico e degli altri mezzi di trasporto (Grafico 3.2).

<sup>4</sup> Micro-imprese: fino a 9 addetti; piccole imprese: tra 10 e 50 addetti; medie imprese: tra 51 e 250 addetti; grandi imprese: oltre 250 addetti.

### Grafico 3.2 Investimenti in crescita nella metalmeccanica e nell'alimentare

(Investimenti agevolati in beni materiali,  
in % del totale manifatturiero)

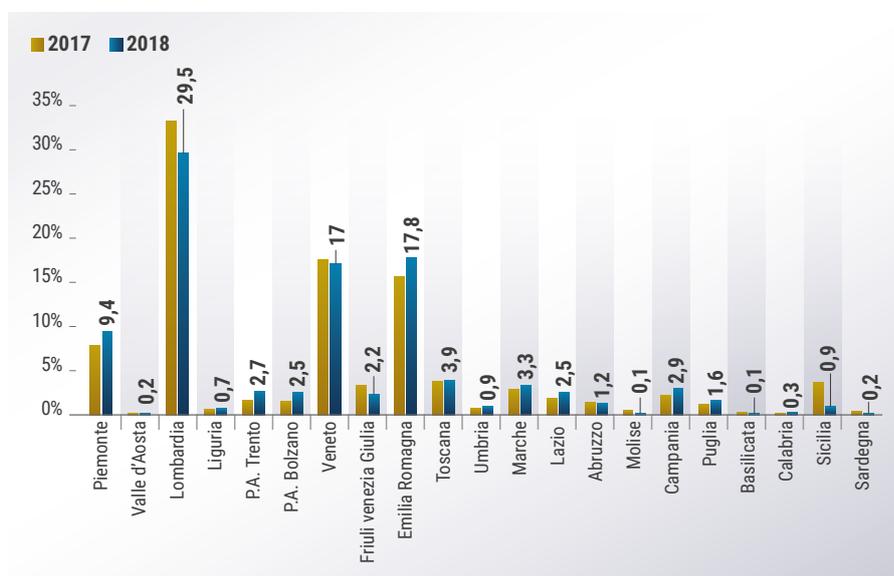


Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati dichiarazioni fiscali, bilanci BvD e ISTAT.

Gli investimenti agevolati sia nel 2017 sia nel 2018 sono provenuti in larga parte da società di capitali con sede legale nel Nord Italia. La Lombardia è saldamente in cima alla classifica (29,5% la quota sul totale nazionale al 2018), seguita da Emilia-Romagna (17,8%), Veneto (17,0%) e Piemonte (9,4%). Su livelli molto più bassi tutte le altre regioni italiane, a partire da quelle del Mezzogiorno che scontano anche la scarsa presenza di tessuto industriale nei rispettivi territori (Grafico 3.3).

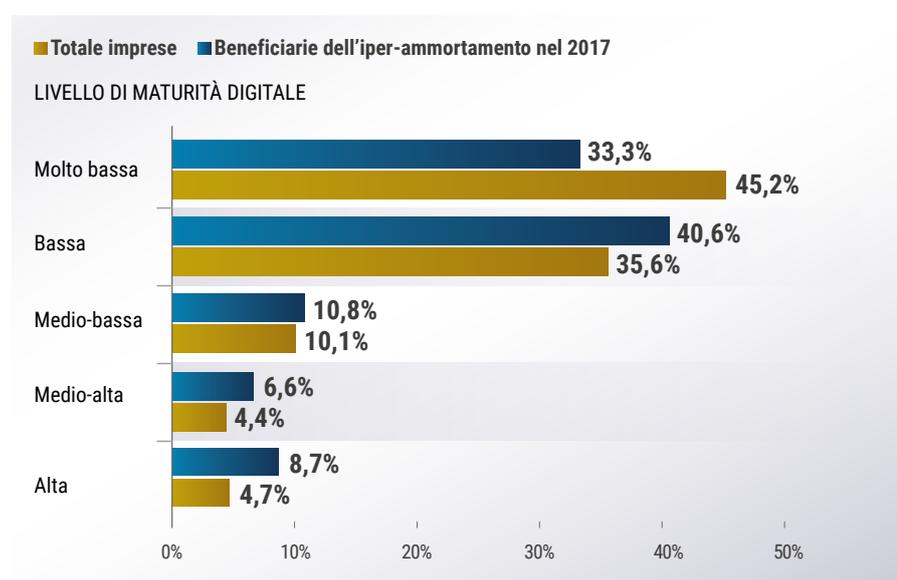
### Grafico 3.3 Il Nord continua a trainare gli investimenti 4.0

(Investimenti agevolati in beni materiali,  
in % del totale)



Nota: la distribuzione territoriale è relativa alla Regione dove si trova la sede legale dell'impresa.  
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati dichiarazioni fiscali, bilanci BvD e ISTAT.

L'utilizzo integrato delle informazioni raccolte dall'ISTAT nell'indagine campionaria 2018 sulle ICT (che non include le imprese con meno di dieci dipendenti) ha permesso di ricostruire il profilo di maturità digitale alla fine del 2016 delle imprese beneficiarie dell'iper-ammortamento nel 2017, distinguendo tra un grado di maturità digitale molto basso, basso, medio-basso, medio-alto, alto<sup>5</sup>. L'analisi mostra che la quasi totalità di esse (84,7%, classi molto-bassa, bassa, medio-bassa) non aveva effettuato investimenti in tecnologie 4.0 prima del 2017 (Grafico 3.4). Inoltre, in un terzo dei casi (33,3%, classe molto-bassa) ad essere coinvolte sono state imprese appartenenti proprio alla parte più digitalmente arretrata del sistema produttivo, quella che appariva in ritardo anche rispetto all'adozione di tecnologie ICT più tradizionali. Se ne può quindi ragionevolmente desumere che una quota rilevante degli investimenti in tecnologie 4.0 avviati nel 2017 (e a seguire) sia stata attivata in risposta all'introduzione dell'iper-ammortamento proprio in quell'anno, e che non si sarebbe quindi realizzata in assenza dell'incentivo fiscale previsto dal Governo.



### Grafico 3.4 Basso il grado di digitalizzazione di partenza dei beneficiari

(Distribuzione imprese per maturità digitale a fine 2016, imprese italiane con almeno 10 dipendenti)

Nota: solo le imprese appartenenti ai gruppi "Medio-alta" e "Alta" avevano investito in modo significativo in tecnologie 4.0 tra il 2014 e il 2016.

Per ulteriori dettagli si rimanda alla relativa nota a piè di pagina.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF-DF su dati delle dichiarazioni fiscali, bilanci BvD e ISTAT.

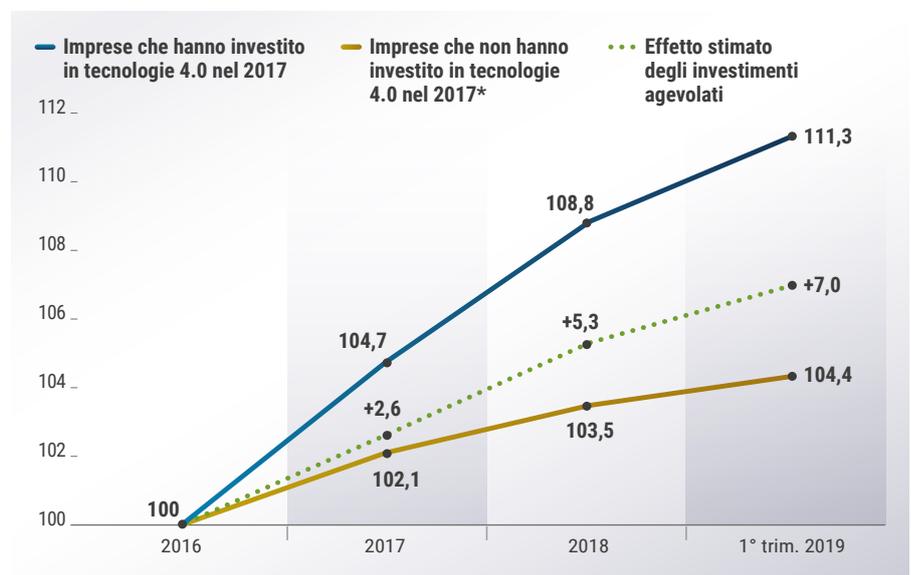
<sup>5</sup> Gli indicatori impiegati a fini classificatori sono: 1) utilizzo di almeno uno tra software ERP (*Enterprise Resource Planning*), CRM (*Customer Relationship Management*) e SCM (*Supply Chain Management*); 2) disponibilità di personale con competenze specialistiche in ICT; 3) aver investito nel biennio 2014-2016 in almeno due tra le seguenti tecnologie: Soluzioni di "Internet delle cose" (IOT), Manifattura additiva, Robotica intelligente, *Cloud computing*, *Big data analytics*, Realtà aumentata/virtuale. L'indicatore 1) è stato utilizzato per isolare il gruppo delle imprese con maturità digitale molto bassa, mentre l'utilizzo aggiuntivo degli indicatori 2) e 3) è servito a identificare gli altri 4 gruppi. Per i dettagli sulla costruzione dei profili digitali delle imprese si rimanda a Romano L. (2018), [Imprese e politica insieme per l'industria italiana 4.0](#), Nota dal CSC n. 3.

### 3.3 Gli effetti occupazionali degli investimenti agevolati

Grazie all'integrazione dei dati fiscali con quelli amministrativi relativi ai flussi di assunzioni e di cessazioni di posti di lavoro dipendente (Archivio delle Comunicazioni Obbligatorie), è stato possibile stimare i primi effetti occupazionali prodotti in Italia dagli investimenti agevolati in tecnologie 4.0 nell'anno d'imposta 2017 da parte delle società di capitali con sede legale nel Paese, isolandoli dall'influenza esercitata sempre sull'occupazione da altri fattori quali il ciclo economico, le dimensioni aziendali, la localizzazione delle imprese o il loro settore di appartenenza. Per farlo, si è confrontata la crescita di assunzioni e cessazioni rispetto al 2016 delle imprese agevolate dall'iper-ammortamento nel 2017 con quella di un campione selezionato di imprese non agevolate quell'anno, scelte in modo da rappresentare, con un ragionevole grado di approssimazione, cosa sarebbe accaduto alle imprese che hanno investito in tecnologie 4.0 in assenza dell'investimento stesso<sup>6</sup>.

L'analisi indica che l'investimento in tecnologie 4.0 nel 2017 ha avuto un effetto occupazionale positivo nel periodo compreso tra gennaio 2017 e marzo 2019 (ultimo mese disponibile per l'analisi). Si stima che il numero di dipendenti sia cresciuto dell'11,3% tra la fine del 2016 e marzo 2019 nelle imprese beneficiarie dell'iper-ammortamento nel 2017, contro una crescita del 4,4% per imprese ex-ante simili, ma che non avevano utilizzato l'agevolazione fiscale in quell'anno. Ne deriva che l'investimento agevolato in tecnologie 4.0 abbia prodotto una maggiore crescita occupazionale di circa 7 punti percentuali nel periodo considerato (Grafico 3.5). Ciò è dipeso da una dinamica delle assunzioni migliore di quella che si sarebbe registrata se le imprese non avessero investito in tecnologie digitali, mentre la dinamica delle cessazioni non risulta, nella media di periodo, essere stata influenzata in misura sistematica dalla decisione d'investimento.

**Grafico 3.5**  
**Più occupati per effetto degli investimenti agevolati**  
(Occupazione dipendente nel 2016=100)



\* Imprese scelte per essere ex-ante equivalenti a quelle beneficiarie dell'iper-ammortamento. L'effetto è statisticamente significativo in ogni anno.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati delle dichiarazioni fiscali, bilanci BvD, ISTAT e ANPAL.

<sup>6</sup> La tecnica di valutazione utilizzata combina due strumenti dell'analisi statistica controfattuale: il *Propensity Score Matching* per la selezione delle imprese non beneficiarie della misura d'incentivo, ma che nel 2016 risultavano "equivalenti" alle beneficiarie sulla base di una ricca serie di indicatori che ne catturano le caratteristiche principali (compreso l'utilizzo ex-ante di altre agevolazioni fiscali) e il *Difference-in-Differences* per la quantificazione dell'impatto occupazionale per le imprese beneficiarie e non. Essa è comunemente utilizzata come metodo di valutazione delle *policy*.

L'effetto positivo sulle assunzioni si riscontra in tutte le classi dimensionali, dalle micro alle grandi imprese. L'impatto è particolarmente rilevante per queste ultime: nella media di periodo si stimano +10,9 punti percentuali di maggiori assunzioni rispetto a quanto si sarebbe registrato in assenza di investimenti in tecnologie digitali avanzate (Tabella 3.2).

**Tabella 3.2**  
**L'effetto sulle assunzioni è maggiore tra le grandi imprese e tra quelle del Sud**

(Variazioni % medie mensili 2017-1° trimestre 2019 rispetto al 2016)

	Assunzioni personale dipendente			Cessazioni personale dipendente		
	Imprese che hanno investito in tecnologie 4.0	Imprese che non hanno investito in tecnologie 4.0	Effetti stimati degli investimenti agevolati*	Imprese che hanno investito in tecnologie 4.0	Imprese che non hanno investito in tecnologie 4.0	Effetti stimati degli investimenti agevolati*
<b>Effetto medio totale sul campione</b>	10,4	7,4	<b>+3,0</b>	8,6	8,8	-0,2
<b>Dimensione d'impresa:</b>						
Micro	4,5	2,9	<b>+1,6</b>	4,0	4,0	-0,1
Piccole	8,9	6,4	<b>+2,6</b>	7,8	7,6	0,2
Medie	19,1	15,1	<b>+4,0</b>	14,9	14,9	0,1
Grandi	33,3	22,4	<b>+10,9</b>	24,6	24,7	-0,1
<b>Area sede legale:</b>						
Nord-ovest	11,1	8,5	<b>+2,6</b>	8,7	9,4	-0,7
Nord-est	11,7	10,0	<b>+1,8</b>	9,8	10,3	-0,5
Centro	7,5	6,4	+1,1	6,0	8,0	<b>-2,0</b>
Sud	9,0	5,0	<b>+4,0</b>	8,6	7,2	1,4

\* In grassetto gli effetti occupazionali statisticamente significativi, in grigio quelli non significativi.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati delle dichiarazioni fiscali, bilanci BvD e ANPAL.

Per effetto degli investimenti in tecnologie 4.0 sono cresciute le assunzioni sia al Nord sia al Sud. L'effetto maggiore si registra per quelle con sede legale nel Mezzogiorno: nella media di periodo si stima un effetto differenziale pari a +4,0 punti percentuali sulle assunzioni mensili rispetto a quanto si sarebbe registrato in assenza di investimenti in tecnologie digitali avanzate. L'effetto occupazionale positivo per le imprese con sede legale nel Centro Italia, invece, non si traduce in maggiori assunzioni bensì in minori cessazioni: -2,0 punti rispetto allo scenario base di assenza di investimenti in tecnologie 4.0.

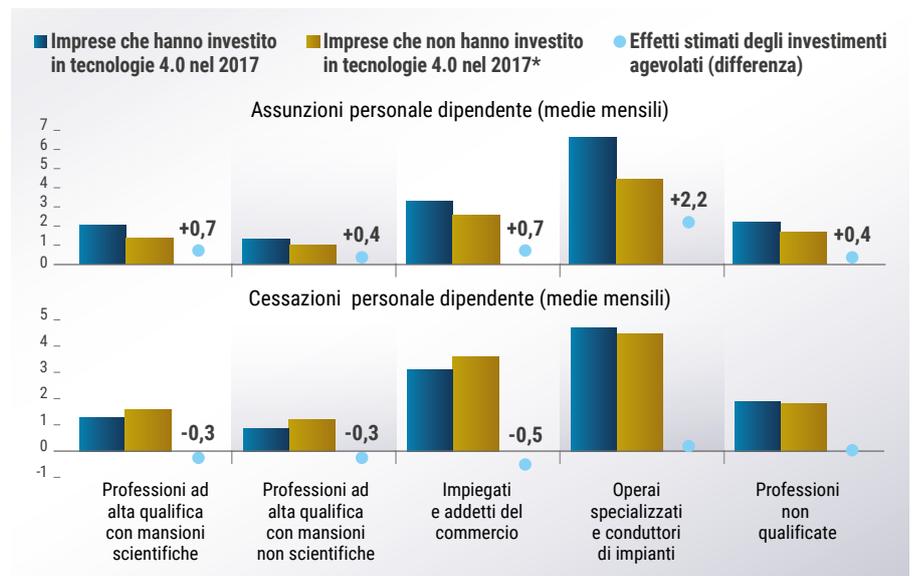
Rispetto al profilo dei nuovi assunti, l'impatto positivo degli investimenti in tecnologie 4.0 si registra innanzitutto tra i giovani lavoratori (con meno di 35 anni di età), un risultato coerente con il loro maggior grado di competenze digitali rispetto alla forza lavoro più anziana: +2,4 punti percentuali la stima della maggiore crescita mensile delle assunzioni nel periodo compreso tra gennaio 2017 e marzo 2019, rispetto a +1,4 stimato per i lavoratori over 35. Questi ultimi però hanno potuto beneficiare non solo di una maggiore domanda di lavoro per nuovi assunti, ma anche di minori cessazioni di rapporti di lavoro (-0,9 p.p. la minore variazione su base mensile) rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza di investimenti agevolati in tecnologie 4.0.

La maggiore domanda di lavoro da parte delle imprese che hanno acquistato beni strumentali 4.0 nel 2017 ha interessato tutti i livelli di qualifica professionale, anche se con intensità differenti. L'effetto maggiore in termini di assunzioni si riscontra tra gli operai specializzati e i conduttori di impianti e macchinari, che beneficiano nel periodo compreso tra gennaio 2017 e marzo

2019 di una crescita aggiuntiva di 2,2 punti percentuali in media mensile delle posizioni di lavoro dipendente rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza degli investimenti. Seguono, al secondo posto, gli impiegati (+0,7 p.p.) e le professioni ad alta qualifica dedicate a mansioni scientifiche (+0,7 p.p.), davanti a quelle ad alta qualifica ma con mansioni non scientifiche (+0,4 p.p.), e alle professioni non qualificate (+0,4 p.p.)<sup>7</sup>. Queste dinamiche così differenziate sono coerenti con il quadro complessivo delle assunzioni che in Italia, negli stessi anni considerati dall'analisi, sono cresciute maggiormente proprio tra le "tute blu" e gli impiegati, e molto meno sia per le professioni ad alta qualifica sia per quelle non qualificate. In altre parole, l'effetto sulle assunzioni indotto dagli investimenti in tecnologie 4.0 è stato complessivamente quello di aver accentuato dinamiche già in atto nel mercato del lavoro italiano (Grafico 3.6).

### Grafico 3.6 Più lavoro 4.0 soprattutto per "tute blu" specializzate

(Variazioni % 2017-1° trimestre 2019 rispetto al 2016)



\* Imprese scelte per essere ex-ante "equivalenti" a quelle beneficiarie dell'iper-ammortamento. Nota: riportati numericamente solo gli effetti occupazionali statisticamente significativi.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati delle dichiarazioni fiscali, bilanci BvD e ANPAL.

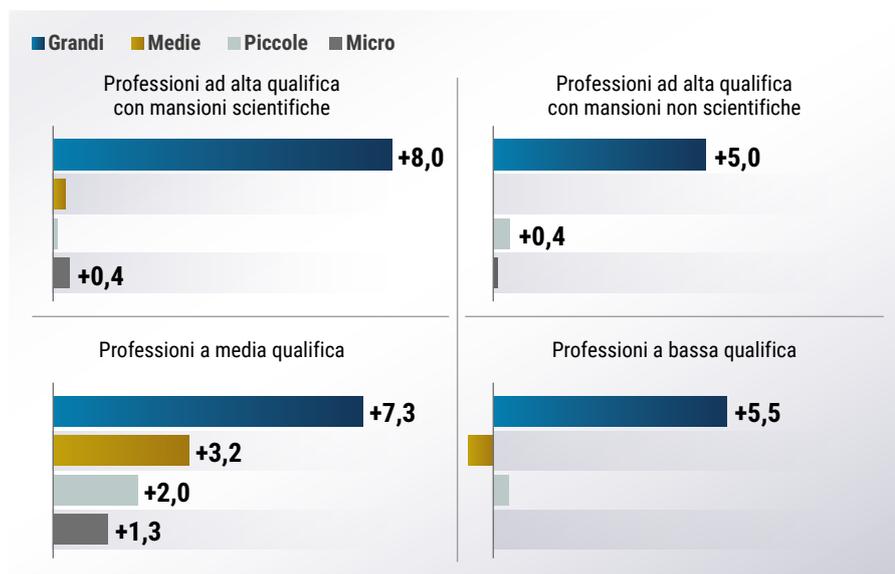
Diverse le conclusioni nel caso delle cessazioni indotte dagli investimenti in tecnologie 4.0. In questo caso, infatti, le nuove tecnologie non risultano aver accelerato la distruzione di posizioni di lavoro in atto nel mercato del lavoro, che, analogamente alle assunzioni, si concentra soprattutto tra le "tute blu" e gli impiegati; al contrario, esse hanno contribuito positivamente, anche se in maniera contenuta, a limitare l'impatto negativo almeno per questi ultimi (-0,5 p.p. in media al mese), mentre l'effetto è stato nullo per le prime.

I risultati modesti prodotti dagli investimenti in tecnologie 4.0 sulla domanda di figure professionali ad alta qualifica, le cui mansioni cognitive non routinarie dovrebbero essere tra quelle maggiormente richieste in un contesto di automazione crescente dei processi produttivi<sup>8</sup>, sono dovuti allo scarso ricorso a queste figure professionali da parte di realtà produttive di dimensioni ridotte: l'effetto sulle assunzioni è infatti stimato nullo o del tutto marginale non solo per le micro-imprese, ma anche per le piccole e medie aziende italiane che hanno investito in tecnologie 4.0. Di contro, il ricorso a queste figure professionali è cresciuto, e in modo molto rilevante, tra le grandi imprese che hanno

<sup>7</sup> La selezione dei gruppi si basa sulla classificazione occupazionale CP2011 dell'ISTAT.

<sup>8</sup> Su questo punto si veda, tra gli altri, Unioncamere (2018), Analisi della domanda di competenze digitali nelle imprese, *Indagine 2018*.

abbracciato la trasformazione digitale: +8,0 punti percentuali in media mensile l'effetto sulle assunzioni per i lavoratori qualificati con mansioni scientifiche, +5,0 punti per le restanti professioni intellettuali (Grafico 3.7).



### Grafico 3.7 La maggiore domanda di professioni ad alta qualifica è trainata dalle grandi imprese

(Effetto degli investimenti agevolati sulle assunzioni\*, Var. p.p. 2017-1° trim. 2019 rispetto al 2016, medie mensili)

\* Calcolato come differenza tra la crescita delle assunzioni per le imprese che hanno investito nel 2017 in tecnologie 4.0 e la crescita del gruppo selezionato di imprese che non hanno investito in tecnologie 4.0 nel 2017.

Nota: riportati numericamente solo gli effetti occupazionali statisticamente significativi.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria e MEF su dati delle dichiarazioni dei redditi, bilanci BvD e ANPAL.

## 3.4 Considerazioni di policy

L'analisi del CSC e del Dipartimento Finanze del MEF suggerisce che l'iper-ammortamento abbia avuto un impatto positivo sulla trasformazione digitale del sistema produttivo italiano, e che ciò abbia contribuito in maniera significativa alla crescita dell'occupazione nelle imprese coinvolte dalla misura.

Numerose le evidenze emerse a supporto di queste conclusioni: 1) l'ammontare significativo degli investimenti in tecnologie digitali avanzate sia nel 2017 sia nel 2018, che segnala una forte vitalità del sistema produttivo italiano; 2) il forte coinvolgimento delle realtà produttive di piccola e media taglia, dalle quali non si può prescindere per rilanciare la competitività aggregata dell'economia nazionale; 3) il forte coinvolgimento di imprese che fino al 2017 presentavano livelli molto bassi di digitalizzazione, e che quindi, grazie all'agevolazione, hanno intrapreso un processo di trasformazione tecnologica in linea con le attuali sfide competitive che il sistema industriale è chiamato ad affrontare; 4) l'alto grado di complementarità tra investimenti in tecnologia e in capitale umano, trasversale al sistema delle imprese e ai territori, e che avvantaggia soprattutto (ma non solo) i lavoratori più giovani.

Supportare la trasformazione in chiave 4.0 delle imprese deve quindi restare una priorità, perché la digitalizzazione del sistema produttivo, insieme a una trasformazione per garantirne la sostenibilità ambientale, rappresenta il più importante *driver* di crescita delle imprese per i prossimi decenni.

La stabilizzazione degli incentivi per almeno un triennio, l'immediata fruibilità del credito d'imposta sugli investimenti 4.0 (con il meccanismo dello sconto in fattura e della cedibilità del credito al sistema finanziario) e l'innalzamento

## A SUPPORTO DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE DEL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO SERVE:



**stabilizzare e rendere  
immediatamente fruibili  
gli incentivi fiscali**



**modernizzare  
le politiche formative**



**realizzare reti  
e infrastrutture adeguate**

delle sue aliquote sono misure di immediata implementazione che darebbero un forte segnale positivo alle imprese in un momento di forte incertezza e di crisi di liquidità come quello attuale, che deprime gli investimenti. Ciò contribuirebbe a far ripartire il processo strutturale di rinnovamento della dotazione tecnologica del sistema produttivo italiano.

Oltre a politiche fiscali che continuino a favorire la diffusione delle nuove tecnologie, serve un menù più ampio di politiche volte a creare un ecosistema favorevole alla trasformazione digitale. Poiché non può esservi un vero cambiamento di paradigma senza un rinnovamento anche delle competenze umane detenute all'interno delle imprese, per una piena transizione al digitale sono cruciali le politiche formative. Queste ultime vanno oggi profondamente modernizzate, con la finalità di fornire ai giovani in ingresso nel mercato del lavoro e ai lavoratori adulti competenze sempre aggiornate, sia per far fronte alle sfide del mercato del lavoro stimulate dai continui cambiamenti tecnologici, sia per coglierne appieno le opportunità. Con questi obiettivi in mente, serve, da un lato, rafforzare i legami, ancora oggi troppo deboli, tra sistema educativo e sistema produttivo, per esempio investendo maggiormente in percorsi di istruzione tecnico-scientifica orientati al mondo produttivo (Istituti Tecnici Superiori, in primis) e, dall'altro, fare diventare la formazione una dimensione permanente della vita delle persone in età di lavoro.

Infine, poiché la disponibilità di reti e infrastrutture adeguate e intelligenti, scalabili e interoperabili, è il presupposto necessario per garantire l'utilizzo su larga scala delle tecnologie digitali avanzate, serve dare pronta e completa attuazione al Piano Strategico Nazionale per la Banda ultralarga, velocizzando gli investimenti, rendendo disponibili le risorse finanziarie ad oggi stanziate e semplificando gli adempimenti burocratici propedeutici alla realizzazione dei lavori di implementazione.

# 4. LE OPPORTUNITÀ CREATE DAI NUOVI STRUMENTI DI SOSTEGNO EUROPEI

4.1	I principali strumenti per l'Italia: caratteristiche, condizioni per l'accesso, risorse e convenienza	78
4.2	L'impatto potenziale delle sovvenzioni NG-EU per l'Italia	83
4.3	L'utilizzo delle risorse del <i>Recovery and Resilience Facility</i>	83



La risposta europea per limitare l'impatto dell'emergenza connessa alla diffusione del virus sul sistema economico è stata molto consistente e senza precedenti, sebbene alcune difficoltà politiche non abbiano permesso di raggiungere un pieno "momento Hamilton" dell'Unione europea<sup>1</sup>. L'accordo raggiunto su *Next-Generation EU* (NG-EU) ha soprattutto un forte valore politico perché per la prima volta i rappresentanti dei governi dei paesi membri dell'Unione hanno, nei fatti, dato vita a un sistema di trasferimenti di risorse tra paesi verso quelli che hanno subito maggiormente gli effetti della crisi. A livello embrionale tale sistema già esisteva, ed era centrato, come questo, sul Quadro Finanziario Pluriennale, ma non era strutturato per fronteggiare shock temporanei. Inoltre, sebbene sia frutto di un accordo tra governi, la gestione delle risorse aggiuntive è affidata alle istituzioni comunitarie, contrariamente a quanto era accaduto a seguito dell'ultima crisi. Ciò fa ben sperare anche per la futura creazione di una capacità fiscale europea comune, vero tassello mancante nella costruzione dell'Eurozona<sup>2</sup>.

Diversi sono gli strumenti messi in campo dalle istituzioni europee in risposta alla crisi. I principali sono:

- a) uno stanziamento di un miliardo nel bilancio dell'UE, da utilizzare come garanzia da parte del Fondo Europeo per gli Investimenti; quest'ultimo dovrebbe incentivare le banche a fornire maggiore liquidità alle PMI e alle midcap nell'ordine di circa 8 miliardi di euro;
- b) il *Corona Response Investment Initiative* (CRII) che ha previsto lo sblocco immediato di 8 miliardi di euro, derivanti dagli ammontari non ancora spesi dei fondi strutturali;
- c) una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole di spesa dei fondi UE, in modo che tutte le spese legate al COVID-19 possano essere collegate ai fondi strutturali;
- d) l'adozione del *framework* temporaneo in materia di aiuti di stato, come previsto dall'art. 107(3)(b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in casi di crisi come quella attuale<sup>3</sup>;
- e) un fondo di garanzia europeo di 25 miliardi, creato e gestito dal gruppo BEI (Banca Europea per gli Investimenti), che dovrebbe permettere di erogare crediti fino a 200 miliardi alle imprese europee, in particolare PMI;
- f) la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) tramite l'attivazione della cosiddetta *general escape clause* che consiste in una sospensione temporanea delle regole del PSC generalizzata a tutti i paesi dell'Unione<sup>4</sup>. Secondo le indicazioni dei commissari Gentiloni e Dombrovskis la sospensione sarà prorogata anche al 2021;
- g) lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza - SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) -, destinato a fornire prestiti per coprire aumenti di spesa pubblica legati a misure di sostegno dell'occupazione, in particolare schemi di integrazione salariale, introdotte o ampliate in risposta all'emergenza sanitaria;

## FONDI EUROPEI



NG-EU  
750 mld



ALTRI STRUMENTI  
540 mld

<sup>1</sup> Beck T, A Hamiltonian glimpse in Europe, *Voxeu.org*, 27 luglio 2020.

<sup>2</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (2018), [Dove va l'economia italiana e una proposta per l'Eurozona](#), Roma oppure Tabellini G., Building Common Fiscal Policy in the Eurozone, *Voxeu.org*, 24 aprile 2016.

<sup>3</sup> Per un approfondimento si veda: Carapella P, Fontana A., Scaperrotta L. (Centro Studi Confindustria, 2020), [Consistenti le risposte di bilancio dei paesi all'emergenza COVID-19: in Italia lenta e frammentata](#), Nota dal CSC n. 4-2020

<sup>4</sup> Si veda Centro Studi Confindustria (2020), [Le previsioni per l'Italia. Quali condizioni per la tenuta e il rilancio dell'economia?](#), Roma.

- h) la nuova linea di credito presso il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) chiamata *Pandemic Crisis Support* basata su una linea di credito già esistente, la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL), per finanziare spesa sanitaria direttamente o indirettamente legata all'emergenza COVID-19;
- i) il piano *Next-Generation EU*, vero punto cardine della risposta europea. Un fondo da 750 miliardi, di cui 390 a fondo perduto e 360 di prestiti, per stimolare gli investimenti e le riforme.

## 4.1 I principali strumenti per l'Italia: caratteristiche, condizioni per l'accesso, risorse e convenienza

### 4.1.1 La nuova linea di credito del MES chiamata *Pandemic Crisis Support*

La nuova linea di credito finalizzata a finanziare la spesa sanitaria può essere attivata dai singoli paesi richiedendo fino a un massimo pari al 2% del PIL del 2019. Per l'Italia ciò equivale alla possibilità di chiedere fino a 36 miliardi di euro.

La linea di credito sarà disponibile fino alla fine del 2022 e i prestiti erogati dovranno essere ripagati in non più di 10 anni.

Una volta richiesta e accordata la linea di credito, un paese può chiedere l'erogazione fino al 15% al mese dell'ammontare complessivo.

I paesi che accedono alla linea di credito rimangono impegnati a rispettare le regole del PSC (con le flessibilità da esso previste). Non è una condizione stringente visto che l'applicazione delle regole è molto flessibile e comunque sarebbe richiesta anche per evitare una procedura per disavanzi eccessivi.

Trattandosi di una nuova linea di credito, basata su una già esistente (la ECCL) erogata in via precauzionale per salvare paesi in difficoltà e strutturata con una serie di condizioni stringenti per i paesi debitori, la normativa è piuttosto complessa. La Commissione europea ha lavorato per risolvere i nodi legali al fine di porre come unica condizione per l'accesso e l'utilizzo della *Pandemic Crisis Support*, quella relativa alla destinazione delle risorse che devono essere spese esclusivamente per spese sanitarie direttamente o indirettamente collegate all'emergenza COVID-19.

A tal fine, la Commissione ha valutato preliminarmente come sostenibile il debito di tutti i paesi UE, la posizione con l'estero, l'accesso al mercato, dichiarando che non c'è alcuna insolvenza sistemica nel sistema bancario. Questo era un passaggio legale necessario per accedere alla ECCL. Inoltre, l'accesso alla linea di credito è ora uniforme e basato su un comune *template* (senza necessità di una discussione bilaterale come sarebbe avvenuto per l'accesso all'ECCL).

La sorveglianza da parte della Commissione è stata semplificata. I Commissari europei Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni si sono impegnati con una lettera congiunta a "non applicare" alcuni articoli del Regolamento 472/2013 (cosiddetto "Two-pack") che riguardano i meccanismi di sorveglianza rafforzata e la potenziale richiesta di un programma di aggiustamento macroeconomico che sarebbero previsti in caso di ricorso alle linee di credito del MES anche dal suo Trattato istitutivo. Diversi studiosi hanno sollevato dubbi sulla possibilità di disapplicare un Regolamento europeo e un Trattato intergovernativo attraverso una lettera, per quanto questa sia stata condivisa dall'Eurogruppo. Poiché la sorveglianza è affidata alla Commissione europea, è ragionevole ritenere che questa rispecchierà le indicazioni dei due Commissari. Per quanto riguarda un eventuale programma di aggiustamento macroeconomico, i due Commissari ritengono che non sia applicabile alla *Pandemic Crisis Support*. Dato che la deci-

### I FONDI DEL MES



**36 mld**  
di euro per l'Italia



prestito a  
**10 anni**

sione spetterebbe al *Board* del MES composto da rappresentanti dei Governi dei paesi che lo hanno sottoscritto, non è totalmente da escludere che possa essere richiesto un programma di aggiustamento visto che le basi legali per farlo non sono state modificate. Tale scenario è comunque improbabile perché tale richiesta avrebbe senso solo qualora il paese debitore non riuscisse a ripagare il suo debito. Ma in questo caso avrebbe comunque bisogno del salvataggio del MES e quindi sarà comunque obbligato a sottoscrivere un programma di aggiustamento macroeconomico.

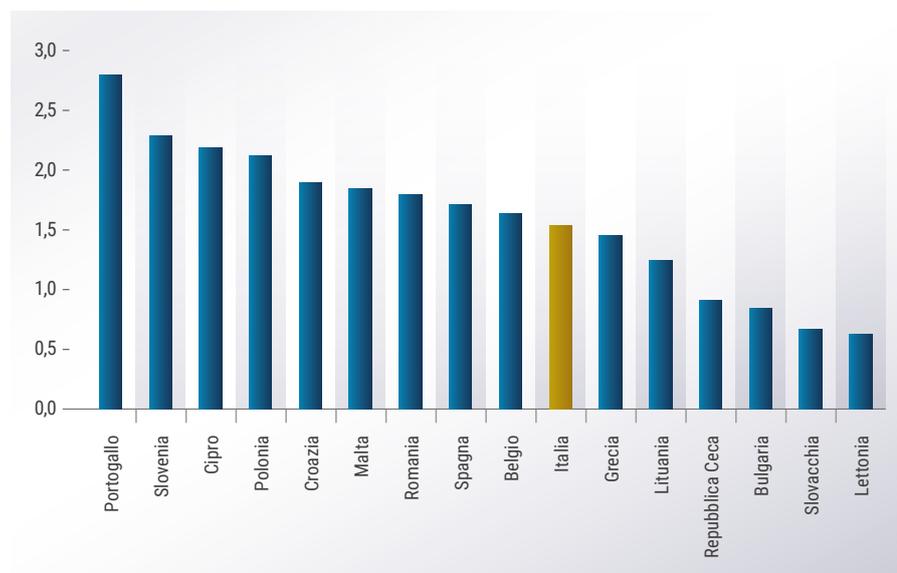
In caso di ricorso alla *Pandemic Crisis Support*, rimane l'*Early warning* (art. 14 Regolamento 472/2013). Il MES valuterà se il paese è in grado di rimborsare il prestito nei 12 mesi successivi guardando a liquidità e accesso al mercato del debitore. Nel caso in cui il rimborso sia a rischio può emettere un *Early warning* che avrebbe l'effetto di allarmare i mercati finanziari.

I prestiti del MES sono privilegiati (subordinati solo a quelli del Fondo Monetario Internazionale); ciò significa che in caso di insolvenza del paese debitore, il MES va soddisfatto prima degli altri creditori, detentori di titoli di stato del paese debitore (e dopo l'FMI).

Secondo le indicazioni del MES di luglio, il tasso di un prestito a 10 anni richiesto agli stati membri sarebbe del -0,12% compreso dei costi di attivazione<sup>5</sup>. Ipotizzando che l'Italia prenda tutte le risorse a sua disposizione (circa 36 miliardi di euro), il risparmio nella spesa per interessi rispetto al Btp decennale sarebbe, in media, di circa 500 milioni all'anno, per 10 anni.

#### 4.1.2 Lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)

Il SURE è uno strumento di assistenza finanziaria della UE, con un budget di 100 miliardi di euro, la cui introduzione è stata proposta ufficialmente dalla Commissione europea il 2 aprile e adottato il 19 dal Consiglio europeo.



**Grafico 4.1**  
**Le spese che potranno essere finanziate con SURE**

(Valori in % del PIL, 2019)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

Il nuovo strumento servirà a erogare prestiti agli stati membri che ne facciano richiesta allo scopo di finanziare misure a sostegno dell'occupazione che abbiano alcune specifiche caratteristiche.

<sup>5</sup> <https://www.esm.europa.eu/blog/why-covid-19-credit-line-still-makes-sense>

In particolare, la Commissione europea ha scelto di privilegiare schemi di integrazione salariale in caso di riduzione dell'orario di lavoro (come la CIG italiana). Riducendo il costo del lavoro aziendale, questi schemi favoriscono la continuità occupazionale anche in fasi di riduzione, totale o parziale, dell'attività. L'obiettivo è quello di preservare posti di lavoro e, con essi, la capacità produttiva e il capitale umano delle imprese.

Gli stati membri potranno richiedere un prestito SURE per coprire aumenti nella spesa pubblica, intercorsi dal 1° febbraio 2020, legati all'estensione di schemi nazionali di *Short-Time work Compensation* (STC) o di misure analoghe di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi introdotte in risposta all'emergenza sanitaria.

La Commissione, insieme al paese membro, definisce le condizioni del prestito (ammontare, tasso di interesse, durata ecc.) e successivamente presenta la proposta di finanziamento al Consiglio europeo per l'approvazione definitiva.

Per reperire le risorse da prestare agli stati, l'UE a sua volta si indebiterà sui mercati finanziari, a condizioni piuttosto favorevoli, e sarà quindi in grado di prestare ai paesi con un più basso rating creditizio (ad esempio l'Italia) a tassi inferiori a quelli che essi dovrebbero riconoscere agli investitori.

SURE ha una dotazione di 100 miliardi finanziata con emissione di titoli di debito garantiti da tutti gli stati membri su base volontaria per un importo minimo di 25 miliardi (circa 3,2 miliardi per l'Italia). I primi tre paesi beneficiari non potranno ottenere più del 60% del totale delle risorse disponibili (per evitare una concentrazione eccessiva) e la scadenza massima del prestito prevista è di 15 anni. Il massimo importo finanziabile ogni anno è pari al 10% del totale della dotazione dello strumento.

**Chi userà SURE?** A oggi 17 paesi hanno richiesto l'accesso a SURE e la Commissione ha approvato tutti i piani, tranne quello ungherese ancora in corso di valutazione. Le risorse verranno rese disponibili una volta che il Consiglio europeo avrà approvato le proposte della Commissione. Il totale delle risorse richieste ammonta a 87,4 miliardi di euro e i tre paesi che riceveranno più risorse sono: Italia (27,4 miliardi), Spagna (21,4) e Polonia (11,2, Grafico 4.1).

Per l'Italia sono state considerate finanziabili le spese sostenute per i seguenti interventi previsti dal DL 18/2020 (cd. Cura Italia) e DL 34/2020 (cd. Rilancio):

- estensione dei regimi esistenti di riduzione dell'orario lavorativo (Cassa integrazione guadagni) per i lavoratori dipendenti;
- indennità per lavoratori autonomi, a tempo determinato nel settore agricolo, dello spettacolo, domestici, a chiamata e per i collaboratori sportivi;
- prestazioni di congedo parentale e di permesso per disabilità, nonché il bonus per servizi di baby-sitting;
- crediti d'imposta per il miglioramento della sicurezza e per la sanificazione degli ambienti di lavoro;
- contributi a fondo perduto per i lavoratori autonomi e le imprese individuali.

Ipotizzando che la Commissione si finanzi al tasso medio dei titoli sovrani dell'Eurozona, il cui valore medio da inizio anno è pari a circa lo 0,1% e considerando che il tasso medio del Btp decennale è stato pari all'1,29%, il risparmio atteso per l'Italia sulla spesa per interessi sarà di 310 milioni di euro all'anno per 15 anni (quindi circa 4,6 miliardi in totale).

### 4.1.3 Il Piano *Next-Generation EU*

Il Consiglio europeo ha approvato il piano per la ripresa *Next-Generation EU* (NG-EU) da 750 miliardi, che verranno finanziati tramite emissione di titoli di debito dalla Commissione europea. Molte sono state le modifiche fatte rispetto alla proposta della Commissione, ma si tratta comunque di un accordo molto significativo e storico per le istituzioni europee. All'Italia dovrebbero spettare circa 200 miliardi, di cui 79,5 di sovvenzioni e oltre 120 di prestiti<sup>6</sup>. I prestiti potranno essere attivati entro il 2026, mentre il loro rimborso dovrà avvenire entro il 2058.

L'Italia passerà quindi da essere contributore netto (per circa 5 miliardi in media all'anno nel periodo 2014-2019) a percettore netto, con un saldo positivo fra somme ricevute e contributi pagati di circa 38 miliardi nel prossimo settennato (circa 5,5 miliardi in media all'anno).

NG-EU è formato da sette strumenti, di cui il più ampio del piano è il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" (RRF) la cui dotazione ammonta a 672,5 miliardi di euro di cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 di sovvenzioni (a prezzi 2018, Tabella 4.1).

Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)	672,5
<i>di cui prestiti</i>	360,0
<i>di cui sovvenzioni</i>	312,5
REACT-EU	47,5
Orizzonte Europa	5,0
InvestEU	5,6
Sviluppo rurale	7,5
Fondo per una transizione giusta (JTF)	10,0
RescEU	1,9
Totale	750,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Consiglio europeo.

**Tabella 4.1**  
**Gli strumenti del piano**  
***Next-Generation EU***

(Valori in miliardi di euro a prezzi 2018)

### Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Per accedere ai fondi del RRF gli stati membri devono presentare un Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), contenente le riforme e gli investimenti che intendono realizzare.

Il Piano dovrebbe perseguire quattro obiettivi principali indicati dalla Commissione: favorire la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione; rafforzare la resilienza sociale ed economica; mitigare l'impatto economico e sociale della crisi; supportare la transizione verde e digitale<sup>7</sup>. Su quest'ultimo obiettivo le linee guida della Commissione prevedono che almeno il 37% delle risorse debba essere indirizzato verso gli obiettivi climatici, mentre il 20% verso la digitalizzazione.

I piani, entro due mesi dalla loro presentazione, verranno valutati dalla Commissione europea anche sulla base della loro aderenza alle raccomandazioni

<sup>6</sup> Secondo i dati della Commissione europea, i trasferimenti che dovrebbero arrivare dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza all'Italia saranno pari a 65,5 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti altri 14 miliardi (secondo le stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio) derivanti dagli altri programmi di NG-EU, per un totale di 79,5 miliardi di euro.

<sup>7</sup> Le proposte presenti nel Piano, inoltre, dovrebbero rientrare in una delle sette *European Flagship* individuate dalla Commissione: 1) *Power up*, 2) *Renovate*, 3) *Recharge and Refuel*, 4) *Connect*, 5) *Modernise*, 6) *Scale-up and* 7) *Reskill and upskill*. Per maggiori dettagli si veda Commissione europea, [Annual Sustainable Growth Strategy 2021](#).

specifiche per paese, della capacità di rafforzare il potenziale di crescita e di creare posti di lavoro. La scadenza per la presentazione dei piani è il 30 aprile 2021, ma gli stati membri sono invitati a presentare una bozza entro il 15 ottobre 2020. Entro un mese dalla valutazione della Commissione, i piani sono approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata.

Il 70% delle sovvenzioni dovrà essere impegnato negli anni 2021 e 2022; il restante 30% entro la fine del 2023, mentre i pagamenti non potranno avvenire oltre il 2026. In via eccezionale alcune spese effettuate dagli stati membri a partire dal 1° febbraio 2020 possono essere ammissibili ai finanziamenti previsti dal RRF e *React-EU* se soddisfano gli obiettivi dei due piani.

Sarà possibile richiedere un anticipo dei fondi nel 2021 pari al 10% (circa 67 miliardi, per tutti gli stati membri). L'effettivo trasferimento del resto dei fondi è condizionato al raggiungimento di specifici target e *milestones* prefissati di realizzazione, già contenuti nei piani. I target saranno discussi con la Commissione e dovranno essere specifici e misurabili. La valutazione dell'aderenza a tali obiettivi viene fatta dalla Commissione, sentito il parere del Comitato economico e finanziario. Se anche solo uno stato membro valuta che ci siano scostamenti significativi dai target nei piani degli altri paesi, può sottoporre la questione al Consiglio europeo (cd. *emergency brake*) che deve discuterne entro tre mesi dalla richiesta di parere della Commissione al Comitato economico e finanziario. Fino alla discussione in Consiglio quindi la Commissione si asterrà dalla valutazione e i fondi non verranno erogati.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse, i governi dovranno dimostrare la capacità di elaborare piani adeguati (aderenti agli obiettivi, alle raccomandazioni specifiche e in grado di rafforzare il potenziale di crescita e creare posti di lavoro) e di raggiungere gli specifici target prefissati senza discostarsene. L'individuazione degli obiettivi da raggiungere, e in quanto tempo, diventa quindi un aspetto cruciale del RRF.

Questi elementi riguardano non solo le sovvenzioni, ma anche i prestiti. Quindi anche per questi ultimi occorrerà individuare adeguati obiettivi, e raggiungere specifici target. Il vantaggio principale di questi prestiti deriverebbe dai tassi di interesse più vantaggiosi rispetto ai titoli di stato italiani. Ipotizzando lo stesso tasso usato per SURE (si veda sopra) se l'Italia richiedesse l'intero ammontare di prestiti del RRF a sua disposizione, risparmierebbe in media circa 1,4 miliardi all'anno per 10 anni, rispetto all'emissione di Btp decennali.

**Come finanziare NG-EU?** Nelle intenzioni delle istituzioni europee si prevede di aumentare le risorse proprie europee che, insieme ai contributi degli stati membri, andranno a finanziare NG-EU e il Quadro Finanziario Pluriennale. Nelle conclusioni del Consiglio si prevede l'introduzione di una tassa sulla plastica non riciclata a partire dal 1° gennaio 2021. Rimangono ancora da definire ulteriori fonti di finanziamento, come la *carbon tax* e la *digital tax*, che nelle intenzioni del Consiglio dovrebbero essere introdotte nel 2023 e su cui la Commissione dovrà presentare una proposta entro il primo semestre del 2021. Tuttavia, qualora un accordo (che dovrà essere approvato all'unanimità) su queste fonti finanziarie non venga raggiunto, si dovranno aumentare i contributi degli stati membri<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sulle possibilità di raggiungere un accordo politico sulle risorse proprie si veda Blesse S., Bordinon M., Boyer P.C., Carapella P., Heinemann F., Janeba E., Raj A., [The next steps of the European project](#), VoxEU.org, 18 agosto 2020.

## 4.2 L'impatto potenziale delle sovvenzioni NG-EU per l'Italia

Il Centro Studi Confindustria ha voluto simulare i possibili effetti macroeconomici delle risorse a fondo perduto previste da *Next-Generation EU* (79,5 miliardi di euro). Questi dipenderanno da una serie di fattori: l'addizionalità o meno delle risorse rispetto a quelle già programmate; la destinazione delle stesse, visto che i moltiplicatori sono diversi a seconda delle voci di bilancio su cui vengono allocate; la capacità di spendere le risorse stesse e di spenderle in modo efficiente. Nella simulazione si ipotizza un profilo dei pagamenti simile a quello previsto dalla Commissione europea per il RRF nel documento del 27 maggio, ma con il 2026 come ultimo anno per i pagamenti come previsto dalle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio.

Se l'Italia utilizzasse tutti i *grants* per investimenti aggiuntivi rispetto a quelli già programmati, nel 2024, il PIL sarebbe dell'1,4% più alto rispetto allo scenario base e +0,6% alla fine del periodo (Tabella 4.2). Si è assunto che tali risorse siano spese con un livello di efficienza pari a quella mediamente registrata in Italia negli ultimi decenni. Assumendo che anche tutti i paesi UE utilizzino le sovvenzioni per investimenti, si avrebbe uno 0,1% in più di crescita rispetto allo scenario base, per gli effetti positivi, seppur contenuti, di *spillover*.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
 Italia	0,3	0,8	1,2	1,4	1,1	0,6

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati e modello econometrico GLM di IHS-Markit.

Differentemente da altri autorevoli istituti<sup>9</sup>, il CSC non include i prestiti nelle simulazioni, ma solamente i trasferimenti. Infatti, si ritiene che solamente questi ultimi dovrebbero costituire spesa aggiuntiva (vedi paragrafo 4.3).

L'impatto complessivo derivante dall'utilizzo delle risorse europee, sebbene con importanti caveat, può quindi essere consistente.

## 4.3 L'utilizzo delle risorse del *Recovery and Resilience Facility*

La predisposizione del PNRR dovrà seguire le prescrizioni che la Commissione europea ha indicato. Nel paragrafo 4.1 sono state riportate le condizioni generali che riguardano tutti i paesi UE che intenderanno utilizzare le risorse del NG-EU. L'Italia, oltre a dover perseguire i quattro obiettivi indicati dalla Commissione, dovrà tenere conto di altri elementi: l'aderenza del Piano alle raccomandazioni specifiche, la coerenza con l'esigenza di sostenibilità dei conti pubblici e l'utilizzo delle risorse per rafforzare il potenziale di crescita e creare posti di lavoro.

<sup>9</sup> Si veda: Banca d'Italia, Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare ai fini dell'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, 7 settembre 2020. CDP Think Tank (2020), *Next-Generation EU: Cosa significa per l'economia italiana?*

**Tabella 4.2**  
**Maggiore crescita con gli investimenti del *Recovery Fund***

(Differenze % del PIL rispetto allo scenario base, cumulate)

### 4.3.1 L'aderenza dei piani alle Raccomandazioni specifiche per paese

Nell'individuazione della destinazione delle risorse sarà importante, al fine dell'approvazione dei piani a livello europeo, che queste siano in linea con le raccomandazioni specifiche adottate dal Consiglio europeo. Queste sono le indicazioni elaborate dalla Commissione europea a conclusione del *Country report* condotto annualmente e approvate dal Consiglio. Quelle relative al 2020 sono in larga parte legate alla gestione dell'emergenza. Le raccomandazioni relative agli anni precedenti appaiono decisamente stabili come si evince dal confronto sugli ultimi cinque anni pre-COVID-19; segno che gran parte dei problemi indicati dalla Commissione e dal Consiglio europei non sono stati risolti (Tabella 4.3).

**Tabella 4.3**  
**Le Raccomandazioni specifiche per l'Italia del Consiglio europeo a confronto negli anni**

	2019	2020	2018	2017	2016	2015
<b>Fisco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati</li> <li>contrastare l'evasione fiscale potenziando i pagamenti elettronici obbligatori e abbassando i limiti legali per i pagamenti in contanti</li> </ul>		X	X	X	X
<b>Spesa pubblica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>attuare pienamente le passate riforme pensionistiche per ridurre il peso della spesa pensionistica e liberare risorse per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita</li> </ul>		X	X	X	
<b>Lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso</li> <li>integrare le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali che coinvolgano in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili</li> <li>sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro garantendo servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità</li> </ul>	X	X	X	X	X
<b>Istruzione e università</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>migliorare i risultati scolastici anche con adeguati investimenti mirati e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare digitali</li> </ul>	X				
<b>Investimenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>orientare gli investimenti verso ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali</li> </ul>	X	X			
<b>Pubblica amministrazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>migliorare l'efficienza della PA, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali</li> <li>ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale</li> <li>inasprire la lotta contro la corruzione, implementare una riforma delle norme procedurali per ridurre la durata dei processi penali</li> </ul>	X	X	X	X	X
<b>Concorrenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza</li> </ul>		X	X	X	X
<b>Sistema finanziario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista</li> <li>migliorare il finanziamento non bancario per le imprese piccole e innovative</li> </ul>		X	X	X	X

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su documenti ufficiali Consiglio europeo.

**Bassa compliance** Secondo il *think tank* Bruegel, l'Italia si piazza al 10° posto in UE nella capacità media di fare progressi sulle raccomandazioni specifiche per paese, escludendo le regole concernenti il PSC<sup>10</sup>. Occorrerà quindi fare ulteriori passi avanti nel seguire le indicazioni della Commissione al fine di ottenere tutti i fondi previsti dal RRF.

<sup>10</sup> Si veda Efstathiou K., Wolff G. (2018), *Is the European Semester Effective and Useful?*, *Bruegel Policy contribution* n. 9. Il dato si riferisce alla media del rispetto delle raccomandazioni fra il 2013 e 2017.

In particolare, appaiono ricorrenti i richiami relativi a:

- lo spostamento del carico fiscale dal lavoro;
- la riforma del catasto;
- il contrasto all'evasione;
- la rimodulazione della spesa sociale riducendo il peso di quella pensionistica;
- il potenziamento delle politiche attive del lavoro;
- l'aumento degli investimenti in ricerca, innovazione e infrastrutture;
- il miglioramento dell'efficienza della Pubblica amministrazione;
- la riduzione dei tempi dei processi civili e penali;
- l'eliminazione delle restrizioni alla concorrenza, la riduzione dei crediti deteriorati.

Si tratta di ambiti che rappresentano nodi strutturali che dovrebbero essere al centro del Piano che presenterà l'Italia e che necessitano di un'estesa azione di riforma.

#### 4.3.2 I vincoli imposti dal riequilibrio dei conti pubblici

L'utilizzo delle risorse europee che affluiranno all'Italia deve essere coerente con il riequilibrio dei conti pubblici, quindi con una riduzione dei rapporti deficit-PIL e debito-PIL. In particolare, tali risorse devono accrescere il potenziale di crescita dell'economia italiana (il denominatore dei rapporti) e contemporaneamente devono consentire il rientro di deficit e debito (il numeratore). In altre parole, le risorse che affluiranno dovranno alimentare spese sostenibili nel tempo. Per quanto riguarda l'impatto sui conti pubblici, si possono individuare alcuni elementi da tenere presente nell'utilizzo delle risorse.

**Solo le sovvenzioni per spesa addizionale** Solo le risorse a fondo perduto che affluiranno devono essere utilizzate per spesa pubblica aggiuntiva; al contrario, i prestiti devono finanziare spese già programmate perché altrimenti determinerebbero un aumento del debito. Il vantaggio per l'Italia nell'ottenere prestiti, infatti, è quello di poter sostenere un costo inferiore a quello derivante dall'emissione di titoli del debito pubblico. Occorrerà rimodulare le spese già programmate in modo da renderle coerenti con gli obiettivi indicati dalla Commissione per poter accedere ai prestiti.

**Non aumentare la spesa in modo strutturale** Le risorse europee non devono generare un aumento strutturale della spesa futura. Per come è strutturato l'RRF, infatti, le erogazioni hanno carattere temporaneo e si protrarranno al massimo fino al 2026. Se le risorse europee fossero utilizzate per finanziare interventi che dovessero comportare minori entrate/maggiori spese a tempo indeterminato, dal 2026 queste dovrebbero essere finanziate con maggiori imposte/minori spese ovvero comporterebbero un aumento del deficit di bilancio. Ciò significa che i trasferimenti andranno spesi su programmi che richiedono esborsi per un periodo limitato ovvero che, nel tempo, sono in grado di generare maggiori entrate di bilancio in grado di bilanciare le spese da erogare.

Per esempio, non appare adeguato l'uso delle risorse europee finalizzato a una riduzione delle imposte a meno che non abbia un carattere temporaneo. Analogamente non devono essere utilizzate per incrementare la spesa per il personale pubblico a tempo indeterminato.

La destinazione ottimale delle risorse europee è quindi quella degli investimenti pubblici e privati (che richiedono esborsi programmabili e limitati al tempo di realizzazione dell'investimento).

#### RISORSE EROGATE



fino al  
**2026**

Un modo alternativo di utilizzare le risorse è quello di finanziare le riforme coprendo temporaneamente i costi (sociali e politici) che queste determinano. Come evidenziato da diversi studi, la realizzazione di riforme genera un miglioramento del benessere per la collettività nel medio lungo termine ma può determinare un peggioramento per alcuni nel breve periodo. Un modo per ridurre gli impatti negativi sui “perdenti” è quello di compensare finanziariamente la perdita di benessere causata dalle riforme. In questo senso, le risorse europee possono aiutare a realizzare riforme; l’importante è che tali compensazioni siano temporanee ovvero che, nel tempo, le riforme generino benefici, in termini di maggiori entrate, in grado di bilanciare le compensazioni da erogare.

## **BOX n. 4.1** **Le linee guida** **per il Piano Nazionale** **di Ripresa e Resilienza** **del Governo**

Le linee guida pubblicate dal Governo lo scorso 15 settembre, che inglobano le conclusioni emerse nel corso degli incontri degli “Stati generali” e il lavoro svolto dalla “Commissione Colao”, individuano tre linee strategiche che il Governo intende portare avanti nell’utilizzo delle risorse europee che dovrebbero arrivare all’Italia da NG-EU: a) modernizzare il Paese; b) transizione ecologica; c) inclusione sociale e territoriale, parità di genere. Per realizzare questi obiettivi il Governo propone nove direttrici di intervento: 1) un Paese completamente digitale; 2) un Paese con infrastrutture sicure ed efficienti; 3) un Paese più verde e sostenibile; 4) un tessuto economico più competitivo e resiliente; 5) un piano integrato di sostegno alle filiere produttive; 6) una Pubblica amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese; 7) maggiori investimenti in istruzione, formazione e ricerca; 8) un’Italia più equa e inclusiva, a livello sociale, territoriale e di genere; 9) un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente. A queste si riferiscono sei missioni o aree di intervento che i progetti che saranno oggetto del PNRR devono consentire di raggiungere:

- 1) Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.** Si intende puntare: alla digitalizzazione della PA, dell’istruzione, della sanità e del fisco per migliorare la capacità della PA nei servizi per le imprese e per i cittadini; al completamento della rete in fibra ottica e allo sviluppo del 5G; al miglioramento della competitività del sistema produttivo, sostenendo la crescita delle PMI anche tramite processi di fusione e potenziando gli strumenti finanziari. Si sottolinea l’importanza di puntare sull’industria culturale e del turismo.
- 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica.** Nel solco dell’*European Green Deal* si punterà a investimenti per la decarbonizzazione del settore energetico, al miglioramento dell’efficienza energetica degli edifici pubblici e delle strutture produttive. In ultimo, si sottolinea la necessità a investire sulla resilienza ai cambiamenti climatici in particolare sui rischi idrogeologici.
- 3) Infrastrutture per la mobilità.** Investimenti nell’alta velocità ferroviaria e per il completamento dei corridoi TEN-T; miglioramento dell’intermodalità e delle reti di trasporto.
- 4) Istruzione, formazione, ricerca e cultura.** Aumentare la qualità dell’istruzione, in ottica di miglioramento dei risultati (abbassamento NEET e tasso di abbandono, test internazionali ecc.). Potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori e delle politiche di *lifelong learning*. Miglioramento delle infrastrutture per l’apprendimento a distanza, efficienza energetica degli edifici scolastici. Maggiori investimenti nella ricerca, creazione degli *innovation ecosystems*.
- 5) Equità sociale, di genere e territoriale.** Miglioramento delle politiche attive del lavoro e per la formazione dei lavoratori e degli ino-

cupati. Politiche di coesione sociale e territoriale, come il Piano Sud 2030. Attenzione alla parità di genere anche con progetti di incentivazione dell'imprenditorialità femminile.

- 6) Salute.** Miglioramento dei tempi di risposta della sanità alle patologie infettive, digitalizzazione dell'assistenza e telemedicina.

Di supporto a queste missioni e agli investimenti previsti dal PNRR, il Governo indica l'intenzione di fare riforme strutturali in tre principali ambiti:

- 1) Pubblica amministrazione:** ampia riforma in materia di digitalizzazione; miglioramento delle competenze dei dipendenti, anche tramite innovativi modelli di selezione. Investimento sullo *smart working* e cambiamento dei sistemi di valutazione delle performance. Interventi per favorire la semplificazione normativa.
- 2) Fisco.** Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro: l'indicazione che emerge dal PNRR appare quella di riforma complessiva della tassazione, con il passaggio del carico fiscale dall'imposizione diretta a quella indiretta. Revisione dei sussidi ambientali dannosi.
- 3) Giustizia.** Riduzione della durata dei processi civili e penali; digitalizzazione; riforma del diritto societario, anche per uniformare la *governance* societaria agli standard UE, e la riforma della disciplina della crisi d'impresa.

Anche sul mercato del lavoro, il Governo sembra intenzionato a intervenire, promuovendo la contrattazione decentrata e rafforzando gli incentivi fiscali al welfare. Si indica anche l'intenzione di introdurre il salario minimo.

Il 3 settembre scorso il Ministro dell'Economia francese Le Maire ha presentato il piano *France Relance* da 100 miliardi di euro. Il piano è diviso in tre pilastri principali: la transizione *green* (30 miliardi), competitività e resilienza dell'economia (34 miliardi), coesione sociale e territoriale (36 miliardi). L'intenzione è quella di utilizzare 40 miliardi di NG-EU e 60 miliardi di risorse nazionali, plausibilmente attraverso maggior indebitamento.

Senza entrare nel merito delle misure, il piano prevede numerosi investimenti per la sostenibilità ambientale e in ricerca e sviluppo (quasi 30 miliardi), un taglio delle tasse per le imprese da 10 miliardi l'anno e misure a sostegno dei lavoratori, tramite l'ampliamento della *chomage partiel* e un ingente stanziamento per le politiche attive del lavoro, in particolare a favore dei giovani<sup>1</sup>.

Ciò che più colpisce del piano francese è il suo livello di dettaglio (296 pagine e quasi 100 progetti), il fatto che sia stato presentato con largo anticipo e già condiviso con le parti sociali. Il documento contiene anche gli impatti attesi di ogni misura e i costi previsti. È possibile quindi che la Francia potrà ricevere una valutazione informale della Commissione probabilmente già con la consegna dei Documenti programmatici di bilancio del 15 ottobre, con ampi spazi di modifica e discussione prima del limite di fine aprile previsto dal RRF.

## **BOX n. 4.2** **Il Piano francese** **per la ripresa**

<sup>1</sup> Per il dettaglio delle misure si veda [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf)

### 4.3.3 Le priorità per accrescere il potenziale di crescita dell'economia italiana

Con i vincoli evidenziati, il PNRR italiano dovrà contenere un complesso di progetti in grado di accrescere strutturalmente il potenziale di crescita dell'economia italiana.

Come evidenziato nel capitolo 2, il principale problema dell'economia italiana è la bassa crescita a sua volta determinata da una bassa dinamica della produttività. Per riportare la dinamica del PIL almeno all'1,5%, il valore medio annuo registrato nei dieci anni precedenti la crisi globale, servirà quindi un incremento medio della produttività del lavoro di quasi un punto percentuale all'anno.

Per ottenere un risultato di questo tipo serve un progetto che sia in grado di cambiare positivamente le aspettative. Occorrerà rimuovere i colli di bottiglia che bloccano il Paese da molti anni. Sarà necessario coinvolgere attivamente tutte le energie di questo Paese raccogliendo il maggior consenso possibile; realizzare il Piano e approvarlo in tempi brevi, con poche priorità per evitare che le risorse finiscano per essere disperse in mille micro interventi.

Maggiori risorse disponibili non sono però sufficienti a risolvere i problemi dell'economia italiana. I ritardi di produttività accumulati possono essere colmati solo in parte con politiche di bilancio pubblico espansive. Per aumentare la produttività è fondamentale realizzare alcune riforme troppo a lungo rinviate. Riforme che spesso non hanno un costo per il bilancio pubblico.

#### LA PRIORITÀ? INVESTIMENTI IN:



INFRASTRUTTURE



DIGITALIZZAZIONE



RICERCA E INNOVAZIONE



CAPITALE UMANO

**Gli investimenti** Tra le politiche di spesa un aumento degli investimenti pubblici e del sostegno a quelli privati può incidere sulla produttività. Gli investimenti, infatti, influenzano la crescita nel breve periodo come componente di domanda ma, una volta realizzati, sono determinanti per la costruzione di capitale fisico, umano e di conoscenza in grado di aumentare la produttività e innalzare il livello e la dinamica del PIL potenziale.

Dopo la grande crisi del 2008, gli investimenti nell'UE sono diminuiti in maniera significativa, non giustificabile solamente con il crollo generale dell'economia. Si è assistito a una contrazione degli investimenti sia pubblici che privati, che risulta drammatica in Italia. Tra il 2014 e il 2019, l'Italia ha destinato in media solo il 2,3% del PIL agli investimenti pubblici, contro il 2,9% dell'UE, davanti solamente a Spagna, Irlanda e Portogallo. Il *gap* accumulato negli ultimi 5 anni è di circa 13 punti percentuali rispetto alla media UE (Italia esclusa).

Le direttrici su cui investire sono: infrastrutture, innovazione, ricerca, digitalizzazione e *green economy*, anche in modo da colmare i divari territoriali.

**Infrastrutture** In Italia, gli investimenti in infrastrutture, tra il 2009 e il 2019, sono caduti a 19,2 miliardi da 33,5. Bassi investimenti si riflettono sulle reti di trasporto: la rete autostradale misurata come lunghezza, dagli anni 70 al 2017, è cresciuta in media dell'1,4% l'anno, contro il 2,0% della Germania e il 3,6% dell'UE-15. La dotazione fisica non è bassa (22 km per 1.000 kmq), ma ha accumulato un ampio distacco dalla Germania (35,4 km) e dalla Spagna (26,7) che partiva da livelli molto inferiori. Soprattutto, è diventata inadeguata rispetto alla crescita della domanda, essendo ormai di soli 111 km per milione di abitanti, rispetto ai 154 della Germania, ai 178 della Francia e ai quasi 300 della Spagna.

**Digitalizzazione** Dovrà essere uno dei punti cardine del PNRR, l'Italia infatti si trova stabilmente agli ultimi posti dell'indice di performance digitale DESI, elaborato dalla Commissione europea. Nel 2020, l'Italia è quart'ultima in Europa, dopo Cipro. Solamente il 30,6% delle famiglie italiane ha una connessione veloce a banda larga, contro una media UE del 48,7%.

**Ricerca e Innovazione** Inoltre, occorre colmare il *gap* di investimenti in R&S: secondo dati OCSE, in Italia la spesa lorda per ricerca e sviluppo è pari all'1,4% del PIL contro il 2% della media europea. L'Italia è al 20° posto (su 39 paesi) per percentuale di imprese innovative, solamente il 52% delle imprese ha dichiarato una innovazione fra il 2014 e il 2016, contro il 56% della Francia e il 61% della Germania. Nello *Euro-*

pean Innovation Scoreboard della Commissione europea, l'Italia si posiziona al 18° posto nel gruppo degli innovatori moderati insieme ai paesi mediterranei e a quelli di Visegrad. Sebbene le performance innovative italiane siano migliorate nel corso del decennio – ad esempio l'indicatore relativo alle innovazioni nelle PMI è oltre 30 punti sopra la media UE – lo *European Innovation Scoreboard* rimarca le debolezze strutturali del nostro ecosistema dell'innovazione: bassa spesa pubblica in ricerca e sviluppo e relativi investimenti privati, basse collaborazioni tra imprese e partner pubblici e privati, basso numero di nuovi dottorandi, bassa percentuale di ricercatori tra gli occupati.

**Capitale umano** L'investimento in capitale umano è strategico e complementare rispetto a quello in capitale fisico, per fare sì che le imprese siano effettivamente in grado di trasformare la maggiore complessità richiesta dagli investimenti in opportunità di creazione di valore. La complessità è sia tecnica che organizzativa e richiede pertanto lo sviluppo di competenze sia specialistiche che manageriali. L'Italia è l'unico paese del G20 a non avere un livello post-diploma (terziario) di formazione professionalizzante. Quella attuale, basata sugli Istituti Tecnici Superiori (ITS; nati nell'anno accademico 2011/2012 sono oggi 104) e le lauree a orientamento professionale (Alta Formazione Artistica e Musicale-AFAM, Scuole Superiori per Mediatori Linguistici-SSML), è ancora a uno stato embrionale: gli iscritti sono poco più dell'1%, contro il 34% in Germania, il 20% in Svizzera e il 28% negli USA.

Ma, in generale, è la dotazione complessiva di capitale umano a essere bassa, in termini sia di quantità sia di qualità e con riferimento sia alle nuove generazioni, ancora nel percorso di istruzione, sia agli adulti, già inseriti nel mercato del lavoro. La percentuale di italiani con istruzione terziaria (laurea o dottorato) rimane ancora bassa: tra i 30 e 34 anni solo il 27,6% possiede una laurea contro il 40,3% della media UE. Quanto alla qualità, in base ai risultati del test OCSE-PISA 2018 (il Programma per la valutazione internazionale dei ragazzi di 15 anni), l'Italia è tra i paesi meno performanti, con i nostri studenti 15enni con punteggi inferiori alla media OCSE in tutte le discipline, eccetto in matematica, con circa un allievo su quattro "analfabeta funzionale" non solo in scienze e matematica ma anche nella comprensione del testo. Peraltro permangono forti differenze territoriali per cui i giovani di Trento e Bolzano presentano risultati vicini ai coetanei europei migliori e, all'opposto, quelli del Sud e delle Isole più simili a quelli della Turchia, con rendimenti scolastici in peggioramento per le giovani donne. Secondo l'ultima rilevazione OCSE-PIAAC, l'Italia mostra ampi deficit di competenze degli adulti occupati, con un differenziale negativo di competenze in tutti gli ambiti; persino i laureati conseguono sia nella comprensione del testo sia in matematica punteggi inferiori ai diplomati giapponesi. Carenze rilevanti si registrano nel digitale sia considerando le competenze digitali di base o avanzate (42% a fronte del 58% in media nella UE per quelle di base; 22% contro 33% per quelle avanzate), sia la scarsità di offerta di laureati nel settore TLC (1% a fronte del 4% in media nella UE) e, infine, tra le figure chiave del 4.0, come lo specialista ICT/IT, ossia una persona con conoscenze informatiche avanzate che includono la capacità di definire, progettare, sviluppare, installare, far funzionare, supportare, effettuare la manutenzione delle tecnologie informatiche (hardware e software) e dei sistemi informativi aziendali (il 37% ha la laurea, la più bassa incidenza in ambito UE-28 dove mediamente la quota di laureati è 64%).

**Le riforme** Accanto agli investimenti, per aumentare la produttività del lavoro è cruciale realizzare alcune riforme troppo a lungo rinviate. Innanzi tutto occorre partire da quelle che sono necessarie per poter portare avanti in modo credibile gli interventi nelle tematiche appena citate e quindi dare attuazione al PNRR. A tal fine sarà necessario che il Paese riveda preliminarmente il modo in cui vengono adottate e implementate le decisioni, attualmente troppo complesso e farraginoso. Occorre una forte discontinuità con il passato su questo perché si tratta di problematiche che hanno fortemente rallentato tutti i processi riformatori.

Il problema riguarda da un lato il processo legislativo e dall'altro la capacità amministrativa della PA.

**Il processo legislativo** Per quanto riguarda il primo aspetto, è evidente quanto l'attuale procedimento legislativo sia inefficiente. Emblematici in questo senso sono l'utilizzo sistematico della decretazione d'urgenza e delle leggi di conversione omnibus, dei maxi-emendamenti accompagnati dalla questione di fiducia, ma anche il continuo rinvio del legislatore all'emanazione di decreti attuativi. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il solo DL 34/2020 (cosiddetto "DL Rilancio"), un provvedimento di cui era urgente l'attuazione visto che serviva a fronteggiare gli effetti della crisi determinata dall'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del COVID-19, era composto di 266 articoli e ha richiesto 137 decreti attuativi. Di questi, solamente 43 (il 32%) sono stati ad oggi effettivamente adottati. Interventi frammentati, spesso trattati con urgenza anche senza esserlo, rinvii ad altri provvedimenti e modalità troppo complesse di legiferare hanno prodotto un quadro regolatorio caotico difficilmente implementabile da parte di imprese, cittadini e pubbliche amministrazioni. In questo senso è urgente intervenire per semplificare drasticamente il processo di produzione delle norme e le norme stesse per far sì che queste siano il più possibile immediatamente e agevolmente attuabili.

**L'efficacia nella Pubblica amministrazione...** A regole più semplici deve corrispondere una Pubblica amministrazione in grado di poter implementare in tempi brevi le regole stesse. Ed è altrettanto importante che la PA sia in grado di offrire servizi di qualità in tempi brevi. Non è immaginabile un innalzamento della produttività del lavoro nell'economia italiana senza servizi all'avanguardia e una PA ridefinita su criteri di efficacia e merito.

Le attuali carenze sono evidenziate da tutte le graduatorie internazionali: secondo i dati dell'*International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index* del 2019, l'efficacia della Pubblica amministrazione italiana risulta 25ª (su 38 paesi), appena dopo il Cile e ben dopo il Messico. Risultati ancora peggiori si riscontrano sull'indicatore delle *capabilities*, che analizza le *skill* della forza lavoro della PA, dove l'Italia risulta al quart'ultimo posto<sup>11</sup>.

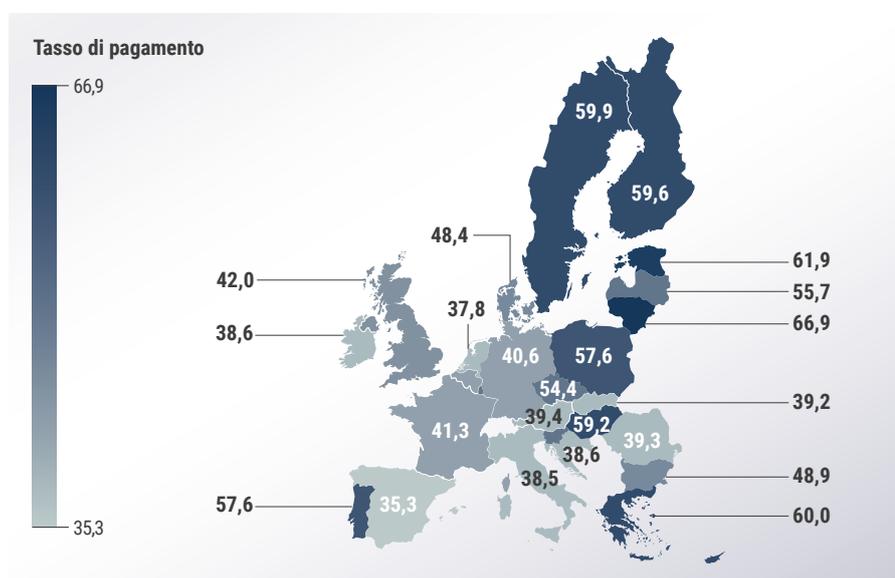
Accrescere la qualità dell'amministrazione pubblica italiana avrebbe un impatto positivo sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti, così come sulla capacità delle imprese di sfruttare le opportunità di innovazione. Alcuni studi<sup>12</sup> hanno dimostrato quanto pesino le carenze della burocrazia sulla crescita della produttività in Italia, analizzando la correlazione tra la qualità delle pubbliche amministrazioni in 103 province e le performance di 450.000 imprese di quei territori. I risultati del lavoro mostrano che, se l'Italia riuscisse a potenziare la qualità e il rendimento delle sue amministrazioni, la produttività potrebbe aumentare fino al 22%, soprattutto in quelle aree che dipendono maggiormente dal settore pubblico, e la produzione delle imprese del 3%.

**... e in particolare nella giustizia...** La scarsa capacità amministrativa emerge con chiarezza nell'ambito della giustizia, in particolare quella civile, dove è assolutamente necessario intervenire per ridurre la durata dei processi. Nonostante alcuni miglioramenti negli ultimi anni, il *gap* in termini di efficacia, tempi e qualità dei servizi resi a cittadini e imprese è ancora molto ampio. Pesano, in particolare, l'eccessiva durata dei processi, l'imprevedibilità delle decisioni e l'utilizzo talvolta strumentale del giudizio. Incidono negativamente anche la persistente bassa specializzazione dei giudici, nonostante le buone performance dei tribunali delle imprese. Secondo i dati della *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, i processi che arrivano al terzo grado di giudizio avevano in Italia, nel 2016, una durata media di oltre 8 anni, contro i 2 anni e 8 mesi in Spagna e i 2 anni e 2 mesi in Germania; anche la Francia, che rispetto a questi due paesi ha processi più lunghi si assesta comunque a ben meno della metà del tempo dei processi italiani, circa 3 anni e 4 mesi. Il numero di cause civili pendenti, pur riducendosi rispetto al picco raggiunto nel 2009 (oltre 5 milioni di procedimenti), risultava nel 2016, con quasi 3,8 milioni di casi, ancora molto più alto di quello dei principali paesi europei.

<sup>11</sup> Si veda InCiSE, *Result Report 2019*, Blavatnik School of Government, Università di Oxford.

<sup>12</sup> Giordano R., Lanau S., Tommasino P., Topalova P. (2015), Does Public Sector Inefficiency Constrain Firm Productivity: Evidence from Italian Provinces, *IMF Working Paper* n. 15/168.

**...la capacità di spendere** Le difficoltà della PA si evidenziano poi in modo netto nella capacità di spendere da parte delle amministrazioni pubbliche, anche quando le risorse sono disponibili, come nel caso dei fondi strutturali europei. Si tratta di un freno che è in grado di rendere inutilizzabili le risorse europee previste da NG-EU. L'Italia e la Spagna, i due principali beneficiari del RRF, sono i paesi che hanno avuto più difficoltà a spendere le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo di coesione nella scorsa programmazione europea. Al 23 settembre 2020, l'Italia era riuscita ad assorbire solo il 38,5% delle risorse (contro il 49,5% della media UE, Grafico 4.2)<sup>13</sup>. Tale difficoltà è riscontrabile non solo con i fondi europei ma anche, più in generale, con la spesa per investimenti pubblici che negli ultimi anni è risultata sempre inferiore a quanto inizialmente programmato. A consuntivo, la spesa per il 2016 è risultata inferiore di 3,6 miliardi di euro rispetto a quanto indicato nella Nota tecnico-illustrativa di accompagnamento alla Legge di bilancio di dicembre 2015; per il 2017 tale scostamento si è ampliato a 5,8 miliardi di euro; per il 2018, la minore spesa è stata pari a 3,6 miliardi.



**Grafico 4.2**  
**Basso l'assorbimento**  
**dei fondi europei**

(Tassi di pagamento, valori %, 2020)

Fonte: stime Bruegel su dati Commissione europea. I valori si riferiscono al Fondo di Coesione e al FESR.

**Il contrasto all'evasione fiscale e contributiva** Un'altra priorità da affrontare è il contrasto all'evasione fiscale e contributiva. L'evasione ha effetti gravissimi sul sistema economico in termini di distorsione della concorrenza, di aumento del prelievo e degli adempimenti a carico dei contribuenti onesti, di riduzione complessiva del benessere sociale. Produce aliquote più elevate per chi rispetta le regole, è un fattore di concorrenza sleale che distorce l'economia e l'allocazione delle risorse, impedisce di calibrare gli interventi di politica sociale a favore dei più deboli, convive con l'inefficienza e la corruzione della macchina amministrativa. I dati della Commissione europea confermano che, nonostante un trend decrescente, l'Italia ha il gap IVA più elevato in Europa, in termini nominali, con oltre 35 miliardi di euro di IVA non incassata, circa il 25% di tutta l'UE. Il totale dell'evasione tributaria e contributiva ammonta a circa 109 miliardi. Il peso dell'economia sommersa in Italia è superiore rispettivamente di 8 punti di PIL rispetto alla Francia e 9 punti rispetto alla Germania<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Darvas Z. (2020), Will European Union Countries Be Able to Absorb and Spend Well the Bloc's Recovery Funding?, *Bruegel Blog*.

<sup>14</sup> Dati 2017. Medina L., Schneider F. (2019), Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One, *CESifo Working Paper* n. 7981.

La riduzione dell'evasione è dunque un obiettivo prioritario, sul piano dell'efficienza economica come su quelli dell'equità e della legalità.

**Concorrenza nei servizi alle imprese** Infine, la media nazionale della produttività è abbassata dalla performance molto negativa, oltre che nella PA, in vaste aree dei servizi di mercato sottoposti a regime di concessione pubblica, tariffa pubblica, e settori del procurement di beni e servizi all'impresa comunque sottratti a meccanismi di gara aperta e trasparente. Si tratta di servizi che sono al riparo dalla concorrenza (nel mercato e per il mercato) e questo determina inefficienze e ridotta qualità dei servizi, limitando la soddisfazione di imprese e cittadini. Ostacoli rilevanti alla concorrenza permangono anche in altri settori, tra cui i servizi professionali e il settore della distribuzione. Come indicato dalla Commissione europea e dall'FMI, la concorrenza nel settore dei servizi professionali rimane eccessivamente bassa ed è dovuta a un eccesso di regolamentazione. L'indice di *Product Market Regulation* (PMR) dell'OCSE nel settore dei servizi professionali è più alto della media OCSE, ed è circa 3 volte più alto dei 5 paesi migliori<sup>15</sup>. In questi settori, migliori condizioni concorrenziali favorirebbero un'allocazione più efficiente delle risorse e aumenti di produttività.

<sup>15</sup> L'indice PMR misura la capacità delle politiche di stimolare o restringere la concorrenza. Il punteggio va da 0 a 6, dove punteggi più alti indicano maggiori restrizioni. Si veda <http://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>. Sul settore dei servizi si veda anche l'Article IV 2020 dell'FMI <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/03/19/Italy-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-49277>.

### **BOX n. 4.3** **Le proposte** **di Confindustria<sup>1</sup>** **per il Piano Nazionale** **di Ripresa e Resilienza**

Il PNRR rappresenta un'imperdibile opportunità di accelerare progetti, interventi e riforme che devono essere necessariamente parte di una strategia più complessiva di sviluppo Paese, di medio lungo periodo, coerente e sinergica con il *framework* europeo, diretta ad assicurare una crescita economica e sociale inclusiva e sostenibile.

Il Piano dovrà essere quindi coerente e collegato alle altre strategie di sviluppo Paese già definite o in via di definizione (tra cui: Piano nazionale per l'energia e il clima - PNIAC -; il Programma nazionale della ricerca 2021-2027 - PNR -; il Piano Transizione 4.0) e con i programmi europei (es. Horizon Europe, Digital Europe, IPCEI ecc.).

Come indicato nelle Linee guida redatte dal Governo, nella sua costruzione il Piano parte dall'individuazione delle sfide che il Paese deve affrontare e quindi organizza le missioni dirette a vincere tali sfide che possono articolarsi in progetti e prevedere misure orizzontali/riforme.

Per assicurare ampio ritorno ed efficacia, i progetti dovranno essere grandi progetti di filiera integrati immediatamente cantierabili, riguardare snodi strategici con benefici diffusi e immediati, essere realizzati da partenariati industriali in una logica di cofinanziamento pubblico-privato.

Accanto alla individuazione di progettualità di qualità in grado di coinvolgere forti partenariati pubblico-privati, la vera sfida Paese sarà garantire l'esecuzione efficace e in tempi rapidi degli interventi.

Diventa pertanto fondamentale dotare il PNRR di una *governance* unitaria, e di uno strumento a livello Paese, che permetta la gestione in modo sinergico

<sup>1</sup> Le proposte sono state ricavate dal volume Confindustria (2020), *Il coraggio del futuro: Italia 2030-2050*, Roma.

da parte dei diversi livelli istituzionali coinvolti nei progetti integrati in partenariato pubblico-privato.

Di seguito le principali proposte elaborate per essere introdotte a livello nazionale.

#### **Ridisegnare il processo decisionale pubblico:**

- riformare il procedimento legislativo. Per questo occorrerebbero modifiche costituzionali, ma a Costituzione invariata, è possibile:
  - a) modificare i regolamenti parlamentari per garantire un processo legislativo più fluido e trasparente (es. prevedendo una corsia preferenziale per progetti di legge ritenuti prioritari dal Governo, nonché il divieto dei maxi-emendamenti con apposizione della fiducia);
  - b) rafforzare l'uso della delega legislativa, quale strumento principale per attuare le riforme prioritarie (la delega, infatti, presuppone un più efficace coinvolgimento delle forze parlamentari, nonché una sistemazione organica e ordinata delle materie e la codificazione degli indirizzi giurisprudenziali);
- potenziare l'attività istruttoria e il monitoraggio delle decisioni pubbliche. In particolare, è necessario disporre di un set di dati e informazioni adeguati per adottare decisioni efficaci e monitorarne l'attuazione. A tal fine, sarebbe utile, anche tramite *task force* dedicate, favorire lo scambio e il coordinamento di informazioni, individuare soluzioni appropriate ai problemi applicativi e garantire una rapida implementazione delle misure adottate, nonché eventuali correttivi da adottare sulla base dei dati raccolti;
- rafforzare i luoghi di mediazione istituzionale, per ridurre i conflitti tra i diversi livelli di governo. In attesa di ripensare l'assetto delle competenze delineato dal Titolo V della Costituzione. A Costituzione invariata è possibile:
  - a) attuare l'articolo 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione con rappresentanti regionali della Commissione bicamerale per le questioni regionali;
  - b) rafforzare i luoghi di mediazione istituzionale per ridurre i conflitti tra i diversi livelli di governo.

#### **Accrescere la capacità amministrativa della PA:**

- concentrare presso **team dedicati e specializzati**, composti dai migliori tecnici ed esperti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, la gestione di alcuni procedimenti complessi e di particolare impatto per il mondo economico, a partire dalle relazioni commerciali e, quindi, dai tempi di pagamento nei rapporti con le imprese;
- innalzare i livelli di **produttività dei dipendenti pubblici** attraverso strumenti più efficaci di misurazione delle performance che valorizzino i *feedback* da parte degli utenti e siano accompagnati da "sanzioni" per il mancato raggiungimento degli obiettivi;
- per quanto riguarda gli investimenti pubblici, occorre migliorare la capacità amministrativa anche attraverso selezione e formazione su larga scala, impostate su logiche manageriali e professionali, di quadri e dirigenti dedicati alla programmazione e a un'attività di procurement che sia orientata al risultato. Inoltre, occorre **semplificare e rendere più flessibili i processi decisionali**, modulandoli in funzione della complessità delle opere, e basandoli sulla chiarezza delle competenze e sull'efficacia

delle scelte. È necessario poi adottare un **modello più cooperativo nei rapporti tra privati-esecutori e amministrazioni-stazioni appaltanti**, superando il rigido e formalistico “schema” controllati-controllanti.

In materia di **giustizia** gli interventi dovrebbero riguardare:

- le misure di carattere ordinamentale, già ipotizzate ma non ancora realizzate, partendo dalla delega per la riforma del processo civile, depositata in Parlamento, che si pone obiettivi di semplificazione e riduzione dei tempi dei procedimenti. Inoltre, andrebbero favoriti il ricorso alle procedure di *Alternative Dispute Resolution* (es. negoziazione diretta, mediazione e arbitrato) e rafforzate/applicate con maggior rigore le misure di condanna alle spese di lite in caso di soccombenza;
- il versante organizzativo:
  - a) far sì che ai giudici, oltre alle tradizionali competenze tecnico-giuridiche, siano richieste anche competenze gestionali, adeguate allo specifico incarico ricoperto. Questa capacità gestionale dovrebbe essere adeguatamente valutata anche per le promozioni, secondo criteri ben determinati e con il coinvolgimento di soggetti valutatori terzi;
  - b) favorire un elevato grado di specializzazione dei giudici, che garantisca le competenze necessarie per risolvere questioni fattuali spesso attinenti a discipline non solo giuridiche, ma anche economiche, contabili ecc.;
  - c) proseguire con la digitalizzazione a partire dal consolidamento e dall'ampliamento dell'utilizzo di modalità telematiche per il deposito dei documenti, degli atti di parte e delle notifiche mediante PEC.

Una **riforma fiscale organica**, ispirata a criteri di equità e volta a semplificare gli adempimenti e il quadro normativo e a ridurre l'imposizione sui fattori produttivi. Sul piano più operativo, un'amministrazione fiscale preparata, insieme alla progressiva digitalizzazione degli adempimenti richiesti ai contribuenti, è cruciale per il **contrasto all'evasione fiscale e contributiva**, che deve basarsi soprattutto sull'azione non massiva ma casistica di controllo e verifica, concentrata sui soggetti che presentano maggiori profili di rischio fiscale.

Su fronte degli **investimenti privati** le priorità sono:

- puntare su R&S per aumentare il potenziale innovativo delle imprese dotando il Paese di una *governance* integrata, rafforzando l'ecosistema della R&S&I, razionalizzando e potenziando gli strumenti fiscali e a selezione, avviando grandi progetti su tematiche strategiche da realizzare con partenariati pubblico-privati;
- agganciare le imprese italiane alle nuove *value chain* strategiche che si stanno creando in Europa a partire dai nuovi progetti di comune interesse europeo (IPCEI);
- rafforzare il piano transizione 4.0, che prevede incentivi fiscali per gli investimenti in macchinari, per i progetti di innovazione tecnologica finalizzata a Industria 4.0 e all'economia circolare e per la ricerca e sviluppo, con l'obiettivo di assicurare alle imprese un supporto stabile almeno nel medio periodo;
- completare e potenziare gli investimenti per lo sviluppo di un'economia digitale scalabile, interoperabile e sicura. Infrastrutture digitali, tecnologie abilitanti, servizi digitali evoluti, sicurezza informatica e competenze sono gli assi prioritari su cui investire per accelerare nel percorso di modernizzazione del Paese;

- sostenere il processo di transizione energetica per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica al 2050 garantendo la competitività del sistema produttivo con particolare riferimento ai settori a maggiore rischio di delocalizzazione;
- sostenere il processo di transizione ecologica verso modelli di business basati sull'economia circolare abbattendo le barriere non tecnologiche, rafforzando la capacità impiantistica del Paese e creando le condizioni per lo sviluppo di mercati di beni e servizi innovativi e di nuove competenze professionali per l'uso efficiente delle risorse e delle materie prime.

In materia di **investimenti pubblici e infrastrutturali**:

- l'obiettivo deve essere quello di aumentare la spesa e porla stabilmente sopra il 3% del PIL nel decennio 2021-2030;
- in particolare, quella destinata al mantenimento del patrimonio **infrastrutturale** esistente, all'incremento delle dotazioni fisiche e della capacità di generare servizi per la collettività e le imprese, secondo logiche di riequilibrio dei *gap* accumulati tra l'Italia e l'Europa e tra Regioni, deve raggiungere e superare la quota del 60% degli investimenti pubblici, con un sostanziale raddoppio nel prossimo decennio della spesa nominale per opere pubbliche, per mantenerla, anche dopo il 2030, ad un livello vicino al 2% del PIL;
- l'azione deve concentrarsi sul recupero di effettive capacità di programmazione a medio e lungo termine, basate sulla ricognizione dei fabbisogni reali, ai vari livelli territoriali e settoriali, e sulla selezione di soluzioni di pianificazione e progettuali coerenti, sostenibili (sul piano finanziario e ambientale) e tecnologicamente avanzate;
- è necessario rendere strutturale il processo di innovazione derivante dalla domanda pubblica, attraverso gli appalti innovativi, che sono in grado di orientare le imprese sui fabbisogni prestazionali e tecnologici della PA. A tal fine, occorre prevedere, sia per le PA centrali che periferiche, un obiettivo minimo di spesa, non inferiore all'1% delle risorse stanziare per gli appalti di lavori, beni e servizi, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative attraverso gli appalti di innovazione. Si tratta di una misura a costo zero con un effetto moltiplicatore sul livello di soddisfacimento dei servizi resi al cittadino e con un impatto determinante sulla produttività del sistema-Paese.

Su **logistica e trasporti**, oltre a interventi di infrastrutturazione mirata, per la progressiva creazione di un vero e proprio sistema logistico integrato a servizio della mobilità di persone e merci, è fondamentale agire:

- sugli standard tecnico-operativi, sulla semplificazione e la digitalizzazione delle procedure burocratiche (sportelli unici, dogane, funzionalità H24) e sull'efficienza delle strutture amministrative che regolano la mobilità (negli *hub* logistici e nelle aree urbane e metropolitane);
- sulla regolazione economica e la concorrenza e sulla promozione di una politica industriale dedicata alla logistica, eliminando strumenti di puro sostegno economico e favorendo misure a sostegno di investimenti, tecnologie, formazione, digitalizzazione e sostenibilità;
- su piani di sviluppo integrati di *cluster* industriali e logistici come l'Economia del Mare, anche con strumenti come le Zone economiche speciali (ZES) e le Zone logistiche semplificate (ZLS).

Per ridurre il **divario socioeconomico del Mezzogiorno**:

- invertire le dinamiche declinanti degli investimenti pubblici e privati e dell'occupazione, e ridurre la marginalità territoriale, il disagio sociale e il degrado ambientale;
- utilizzare un approccio basato su meccanismi rigorosi di impiego tempestivo e di eventuale redistribuzione temporanea delle risorse inutilizzate sotto la regia statale e sulla base di un accordo di programmazione condiviso, garantendo comunque le allocazioni territoriali delle risorse, ma modificando la loro tempistica di impiego;
- rafforzare la capacità e l'efficienza amministrativa per superare le negative esperienze di programmazione finora realizzate, che sono alla base del ritardo e del declino, a cui ha contribuito soprattutto una sostanziale e persistente inefficienza nell'impiego delle cospicue risorse stanziare;
- rendere stabili nel tempo, almeno per il ciclo di programmazione 2021-2027 o nella prospettiva del Piano Sud 2030, i diversi strumenti esistenti e che hanno dato risultati positivi per la crescita degli investimenti, dell'occupazione e dell'innovazione tecnologica delle imprese; alimentare le dotazioni finanziarie destinate ai contratti di sviluppo; rendere più incisivo nel Mezzogiorno l'aiuto alla crescita economica (ACE);
- negoziare con le Autorità europee una revisione degli orientamenti sugli aiuti di stato a finalità regionale, che limitano le possibilità di investimento delle grandi imprese nelle aree svantaggiate del Centro-Nord solo alle nuove localizzazioni, e della regolamentazione del FESR, che ne esclude il finanziamento degli investimenti delle grandi imprese anche nel Mezzogiorno;
- promuovere una progettazione strategica di sviluppo territoriale, come quella prevista dalle ZES, basata sull'integrazione tra investimenti pubblici e industriali e semplificazioni procedurali e tecnico amministrative, nella prospettiva della transizione verde e digitale.

**Promozione dell'export e partecipazione alle catene del valore globali:**

- il potenziamento della promozione e della tutela del *made in Italy*: puntando su *e-commerce*, lotta alle contraffazioni, accurata selezione dei mercati su cui puntare e rilancio del sistema fieristico; creando dei marchi *made in Italy* per aumentare le quote di valore aggiunto delle imprese italiane nelle catene globali del valore; rafforzando le strutture pubbliche preposte alla promozione del *made in Italy* nel mondo, ICE Agenzia in primis; individuando i mercati e le strategie migliori per favorire l'accesso del *made in Italy*;
- rafforzare gli strumenti a supporto dell'internazionalizzazione potenziando il fondo per i finanziamenti agevolati per la crescita sui mercati esteri a favore delle PMI con una quota parte a fondo perduto;
- rinnovare le politiche adattandole al cambiamento della globalizzazione attraverso: il migliore utilizzo degli accordi UE per l'abbattimento tariffario e la convergenza regolamentare; la promozione e diffusione dell'autorizzazione AEO - *Authorized Economic Operator* - per snellire e facilitare le procedure per l'export; il rafforzamento della lotta alla contraffazione e all'*Italian sounding*.

**Finanza per la crescita.** Occorrerà riequilibrare la struttura finanziaria delle imprese - che resta sbilanciata verso il credito bancario, anche a seguito dell'ampio ricorso a prestiti garantiti per far fronte all'emergenza COVID-19 - attraverso una serie di interventi volti a consentire l'allungamento della durata dei finanziamenti contratti e puntando sul rafforzamento patrimoniale e la diversificazione delle fonti finanziarie. Sarà auspicabile:

- favorire l'accesso di PMI e mid cap a fonti finanziarie alternative attraverso semplificazioni regolamentari, garanzie, sviluppo di fondi per la quotazione delle PMI, azioni e misure per accrescere la cultura finanziaria delle imprese e promuovere lo sviluppo dei canali *Fintech*;
- migliorare la disciplina di deducibilità degli interessi passivi dalle imposte sui redditi, intervenire sulle misure di incentivo alle operazioni straordinarie e ai riassetto patrimoniali, potenziare i regimi incentivanti per gli investitori in startup e PMI innovative e avviare una riflessione sull'opportunità di abrogare la Tobin Tax nella prospettiva di un'imposta armonizzata a livello europeo;
- stimolare l'investimento di fondi pensione e casse previdenziali nel sistema produttivo e infrastrutturale domestico attraverso un processo di consolidamento;
- sostenere il credito bancario arginando la stretta della regolamentazione finanziaria internazionale e prevedere un quadro organico di incentivi per favorire lo sviluppo della finanza sostenibile.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, occorrerà spostare il focus dalla tutela dell'occupazione all'occupabilità delle persone, puntando a:

- rafforzare le politiche attive, anche con il concorso delle Agenzie private per il lavoro, in modo che sia possibile orientare le professionalità alle sempre più mutevoli esigenze del mercato del lavoro, migliorando l'occupabilità delle persone;
- intervenire nella direzione della "condizionalità" degli strumenti di sostegno al reddito, per cui la fruizione di almeno una quota del sostegno al reddito deve dipendere dalla disponibilità dei beneficiari di tali strumenti a seguire corsi di formazione e riqualificazione professionale e, se disoccupati, anche ad essere impiegati - *medio tempore* - nello svolgimento di servizi sociali;
- per la disoccupazione involontaria, occorre intervenire sul sistema di finanziamento dell'Assicurazione sociale (NASPI), omogeneizzando le aliquote, nonché coniugare e condizionare, in modo strutturale, il sostegno al reddito della persona con la sua attivazione alla ricerca di lavoro;
- nell'ambito dell'integrazione del reddito: in caso di sospensione o riduzione temporanea dell'attività lavorativa, occorre universalizzare lo strumento della Cassa Integrazione Ordinaria, adeguando le contribuzioni all'effettivo utilizzo; per la gestione delle crisi aziendali, occorre perfezionare lo strumento della Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS), distinguendo percorsi e strumenti in ragione della natura occupazionale o industriale della crisi;
- promuovere la diffusione delle nuove forme di organizzazione del lavoro verso un rapporto più partecipativo che guardi più al risultato che al tempo di lavoro e la creazione di un ambiente normativo stabile che dia certezze alle imprese, anche rispetto alla dimensione della salute e sicurezza sul lavoro. In questi ambiti un ruolo centrale ha la contrattazione collettiva;

- dotare i lavoratori di competenze tecniche sempre aggiornate e di più forti competenze trasversali accompagnando l'investimento delle imprese con interventi strutturali di supporto da parte del settore pubblico.

Per colmare il *gap* di **capitale umano** del nostro Paese è necessario costruire partnership stabili tra sistema scolastico e sistema produttivo attraverso **reti scuola-impresa** e co-progettare una **filiera della formazione sul lavoro** (orientamento, alternanza, apprendistato) che accompagni i giovani. Serve, più in particolare, istituire un effettivo sistema post-diploma (terziario) di **formazione professionalizzante** alternativo alla formazione "tradizionale" offerta dalle sole università. Partendo dagli Istituti Tecnici Superiori (ITS) occorre:

- consolidare il sistema ITS attraverso una specifica Legge Quadro che garantisca stabilità dei finanziamenti; una cabina di regia tra Ministeri competenti (Istruzione, Università, Lavoro, Sviluppo economico), Regioni e imprese; una semplificazione delle Fondazioni; azioni mirate di orientamento;
- creare un sistema di "passerelle" tra ITS e università, in particolare per recuperare il *drop-out* universitario;
- avviare sperimentazioni di percorsi professionalizzanti integrati tra ITS e università.







€ 40,00