

Commissioni riunite  
V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)  
e 5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (Bilancio)

**Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare  
all'esame del *Programma nazionale di riforma*  
per l'anno 2020 e della *Relazione al Parlamento* predisposta  
ai sensi dell'art. 6, comma 5 della legge n. 243 del 2012**

Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica  
della Banca d'Italia

Fabrizio Balassone

Roma, 28 luglio 2020



Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

ringrazio le Commissioni quinta del Senato e quinta della Camera per avere invitato la Banca d'Italia a questa audizione, nell'ambito dei lavori preliminari all'esame del Programma nazionale di riforma del 2020 e della Relazione al Parlamento per l'aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Nel mio intervento mi soffermerò su tre aspetti: le prospettive dell'economia italiana; l'andamento dei conti pubblici; l'azione delineata nel programma di riforma.

## **1. Il quadro congiunturale e le prospettive dell'economia italiana**

La flessione del PIL, pari nel primo trimestre al 5,3 per cento, si è accentuata nel complesso del secondo trimestre (in misura valutabile attorno al 10 per cento), riflettendo soprattutto l'andamento molto sfavorevole del mese di aprile, quando è stato più pesante l'effetto delle misure di sospensione dell'attività produttiva. Gli indicatori più recenti mostrano segnali di miglioramento, seppure ancora parziali, a partire da maggio.

Nello scorso bimestre, pur rimanendo al di sotto della soglia di espansione, gli indici dei responsabili degli acquisti delle imprese hanno recuperato buona parte della caduta registrata in marzo e aprile, specie nella manifattura. In maggio, in concomitanza con il graduale allentamento delle misure di sospensione dell'attività, la produzione industriale è tornata a salire, di oltre il 40 per cento rispetto ad aprile. I modelli della Banca d'Italia indicano che il recupero sarebbe proseguito in giugno, seppure con minore intensità. Alla fine del secondo trimestre, tuttavia, l'attività resterebbe ancora di quasi il 20 per cento inferiore ai livelli registrati prima del diffondersi dell'epidemia.

L'indagine condotta in giugno dalla Banca d'Italia presso le imprese conferma un quadro di riduzione degli investimenti nel complesso dell'anno, con segnali di minore pessimismo sulle prospettive della domanda nei prossimi mesi.

*Tra il 25 maggio e il 17 giugno la Banca d'Italia ha condotto la consueta indagine trimestrale sulle aspettative di inflazione e crescita, basata su un campione di circa 1.200 imprese con almeno 50 addetti dell'industria in senso stretto, dei servizi e delle costruzioni<sup>1</sup>. I risultati prefigurano una riduzione degli investimenti nel complesso del 2020, riconducibile soprattutto alla caduta già registrata nella prima metà dell'anno. La maggioranza delle aziende intervistate segnala che gli effetti dell'epidemia si trasmettono principalmente attraverso una riduzione della domanda, sia interna sia estera; le valutazioni delle imprese sull'evoluzione della domanda per i propri prodotti nei successivi tre mesi restano negative ma sono notevolmente migliorate rispetto alla rilevazione di marzo. In media le aziende dei servizi e dell'industria in senso stretto stimano che la propria attività ritorni ai livelli antecedenti la crisi sanitaria in circa nove-dieci mesi; poco più di un quinto delle imprese reputa di avere già raggiunto o superato un fatturato comparabile con quello precedente la pandemia; il 3 per cento ritiene di non tornare a realizzare tali livelli di produzione.*

Nel complesso, le ultime informazioni congiunturali e le indicazioni desumibili dai nostri sondaggi corroborano le valutazioni presentate nel Bollettino economico pubblicato il 10 luglio. In uno scenario di base caratterizzato da assenza di nuovi rilevanti focolai epidemici, tali valutazioni prefigurano una caduta del PIL del 9,5 per cento nella media del 2020, interamente dovuta alla contrazione registrata nella prima parte dell'anno, e una ripresa parziale nel biennio successivo, del 4,8 per cento nel 2021 e del 2,4 nel 2022. Le proiezioni dell'Eurosistema pubblicate all'inizio di giugno delineano un quadro analogo per l'area dell'euro, con un calo del prodotto dell'8,7 per cento quest'anno e un progressivo recupero negli anni successivi.

*Come già menzionato, la contrazione del PIL dell'Italia nella prima metà dell'anno riflette in larga misura gli effetti delle misure di contenimento dell'epidemia e il forte calo del commercio globale; la ripresa, avviata con l'allentamento delle restrizioni all'attività produttiva, sarebbe graduale e incompleta, frenata da effetti persistenti sui comportamenti di consumo, per la caduta dell'occupazione e dei redditi, e sui programmi di investimento, scoraggiati anche dall'aumento dell'incertezza. Rimarrebbero molto contenuti i flussi turistici internazionali, che tornerebbero a crescere gradualmente solo dalla fine di quest'anno. Gli interventi disposti nei decreti "cura Italia" e "rilancio" contribuirebbero in misura significativa a mitigare le conseguenze dell'emergenza sanitaria sull'attività economica e sull'occupazione, con un effetto sul PIL dell'ordine di due punti percentuali. Le misure di sostegno alla liquidità delle imprese, pur non avendo*

---

<sup>1</sup> Cfr. il riquadro *Le opinioni delle imprese italiane nell'indagine trimestrale sulle aspettative di inflazione e crescita*, in Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, 3/2020.

*un impatto diretto sul prodotto, impedirebbero sviluppi particolarmente avversi conseguenti a diffusi episodi di insolvenza e irrigidimenti nell'offerta di credito.*

Sulle prospettive economiche grava un'incertezza elevata, riflesso di quella che riguarda la possibile evoluzione della pandemia. Negli ultimi due mesi i contagi sono tornati a salire fortemente negli Stati Uniti e in molti paesi emergenti. La situazione si mantiene sotto controllo in Italia e nel complesso dell'Europa, con focolai al momento circoscritti, ma non possono escludersi recrudescenze dell'epidemia in autunno, con conseguenze negative sulla fiducia di famiglie e imprese, sugli scambi commerciali e sulle condizioni finanziarie. In uno scenario più sfavorevole, che sconta tali possibili sviluppi, il PIL italiano potrebbe contrarsi di oltre il 13 per cento quest'anno e recuperare in misura più contenuta nel 2021 rispetto allo scenario di base.

*Il ventaglio di stime disponibili sull'andamento dell'attività economica è particolarmente ampio. Le previsioni degli analisti censiti in luglio da Consensus Economics collocano la variazione del PIL nel nostro paese tra -14,0 e -7,8 per cento nel 2020 e tra 3,5 e 9,7 per cento nel 2021. Le principali organizzazioni internazionali prefigurano per quest'anno una contrazione del PIL su valori intermedi tra quelli del nostro scenario di base e quelli dello scenario più severo.*

In questi scenari non sono considerati gli ulteriori interventi che potranno essere effettuati con lo scostamento di bilancio proposto dal Governo e con le risorse rese disponibili nell'ambito delle iniziative di risposta alla crisi pandemica definite in sede europea. Tra queste assume particolare rilievo, per dimensione e novità delle misure, il recente accordo sul programma per la ripresa *Next Generation EU*.

## **2. La revisione degli obiettivi di bilancio e gli sviluppi di finanza pubblica**

L'epidemia da Covid-19 ha avuto un forte impatto sui conti pubblici, sia per il deterioramento del quadro macroeconomico sia per le misure di bilancio adottate tra marzo e maggio per finanziare la gestione dell'emergenza sanitaria e per mitigare le conseguenze economiche dell'epidemia stessa e dei provvedimenti volti a contenerne la diffusione. Nelle valutazioni ufficiali tali misure accrescono complessivamente il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche dell'anno in corso di circa 75 miliardi (4,5 per cento del PIL); l'aumento del fabbisogno, che riflette anche l'impatto degli interventi di natura finanziaria, è più elevato e ammonta a quasi 87 miliardi

(oltre il 5 per cento del PIL)<sup>2</sup>. A questo si aggiunge il deterioramento del quadro macroeconomico, che nelle valutazioni governative di aprile era meno marcato di quello indicato nella sezione precedente<sup>3</sup> e determinava, in particolare per gli effetti sulle entrate, un incremento del disavanzo di circa quattro punti percentuali del prodotto.

Lo scorso 22 luglio, con la Relazione al Parlamento di cui all'art. 6 della legge 243/2012, il Governo ha richiesto l'autorizzazione ad aumentare di ulteriori 25 miliardi (1,5 per cento del PIL) l'obiettivo di indebitamento netto per l'anno in corso<sup>4</sup>. Tra le nuove misure che il Governo intende finanziare con il maggiore disavanzo vi sono la proroga degli interventi di potenziamento della Cassa integrazione guadagni e di quelli di sostegno alle imprese e ai settori maggiormente colpiti dalla crisi, l'erogazione di maggiori risorse agli enti territoriali e al settore dell'istruzione, la riprogrammazione delle scadenze fiscali dei prossimi mesi, il potenziamento del sistema di garanzie pubbliche per i prestiti alle imprese.

Dando corso alla richiesta del Governo l'impatto delle misure discrezionali di bilancio nell'anno in corso salirebbe al 6 per cento del PIL (a oltre il 7 per cento in termini di fabbisogno). Nella Relazione al Parlamento il Governo ha corrispondentemente aggiornato le stime dei conti pubblici per il 2020 rispetto a quelle contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) della scorsa primavera, prevedendo ora un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari all'11,9 per cento del PIL (10,4 nel DEF); il debito pubblico si attesterebbe al 157,6 per cento del PIL (155,7 nel DEF).

*Nel primo semestre il fabbisogno del settore statale è aumentato di 62 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2019, a oltre 95 miliardi. Nei primi cinque mesi dell'anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato di 68,5 miliardi, oltre il doppio di quello registrato nel corrispondente periodo del 2019. Nel mese*

---

<sup>2</sup> Cfr. il riquadro *La risposta della politica di bilancio all'emergenza*, in Banca d'Italia, *Bollettino economico*, 3/2020.

<sup>3</sup> Il quadro macroeconomico riportato nel *Documento di economia e finanza 2020*, che non tiene conto degli effetti degli interventi approvati dopo la sua pubblicazione (in particolare il DL "rilancio"), indicava una flessione del PIL pari all'8 per cento nell'anno in corso e un recupero del 4,7 per cento nel 2021 (cfr. Audizione preliminare all'esame del *Documento di economia e finanza 2020*, Testimonianza del Capo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia, Eugenio Gaiotti, Camera dei Deputati, Roma, 29 aprile 2020).

<sup>4</sup> Per il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche l'aumento richiesto per il 2020 ammonta a 32 miliardi. Il Governo ha anche chiesto di aumentare gli obiettivi di indebitamento netto e di fabbisogno per gli anni successivi (per entrambi i saldi gli aumenti ammontano a 6,1 miliardi nel 2021, 1,0 nel 2022, 6,2 nel 2023, 5,0 nel 2024, 3,3 nel 2025 e 1,7 dal 2026).

*di maggio il debito delle Amministrazioni pubbliche ha superato 2.500 miliardi; rispetto alla fine del 2019 è aumentato di circa 98 miliardi, riflettendo, oltre al fabbisogno, l'incremento delle disponibilità liquide del Tesoro.*

Rispetto al 2019, il deficit aumenterebbe di oltre 10 punti percentuali del prodotto, il rapporto tra debito e prodotto di quasi 23. Nella Relazione al Parlamento il Governo conferma l'obiettivo di ricondurre tale rapporto verso la media dell'area euro nel prossimo decennio attraverso un adeguato avanzo primario e il rilancio della crescita economica e rinvia alla *Nota di Aggiornamento* del DEF 2020, prevista per la fine di settembre, la definizione dei dettagli della strategia per il conseguimento di tale obiettivo.

Le misure tratteggiate nella Relazione al Parlamento appaiono volte a sostenere l'economia in un quadro congiunturale ancora molto debole, che risente delle conseguenze assai pesanti, ancorché non omogenee, dell'epidemia e delle stesse misure necessarie al suo contenimento, con prospettive ancora negative ed incerte per diversi settori economici e molte imprese e famiglie.

Nei prossimi mesi, tuttavia, l'enfasi della politica economica dovrà necessariamente spostarsi dalla gestione degli effetti di breve periodo della crisi alla progettazione di interventi volti a rendere l'economia italiana più resiliente e sostenibile, in grado di crescere a ritmi più sostenuti. Altrimenti, esaurito il sollievo temporaneo che possono garantire le misure d'emergenza, le condizioni macroeconomiche e finanziarie del Paese non potrebbero che peggiorare.

Il cambio di passo è ora favorito, oltre che dall'orientamento estremamente accomodante della politica monetaria, anche dagli sviluppi recenti registrati a livello europeo. Con la decisione dei leader dei 27 paesi membri della UE di introdurre il programma *Next Generation EU*, integrato nel bilancio comunitario, per la prima volta viene attivata una rilevante capacità di indebitamento in seno alla UE: verrà emesso debito comune per finanziare progetti che rispondono al comune obiettivo di «rafforzare il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro», soprattutto nei Paesi più colpiti dalla pandemia; nel medio periodo, la UE si doterà anche di nuove fonti di entrata per finanziare il servizio del debito.

La decisione è in linea con gli auspici del Consiglio Direttivo della BCE, che ha ripetutamente sottolineato come la politica monetaria non

possa essere la sola leva disponibile per contrastare l'impatto di forti shock macroeconomici. L'introduzione di un debito europeo di ammontare rilevante e l'impiego selettivo delle risorse raccolte sul mercato segnano il riconoscimento del fatto che la crescita economica di ogni stato membro è nell'interesse di tutta l'Unione europea. Non era un risultato scontato, tanto meno in tempi stretti e in un contesto difficile.

Per il nostro paese inizia ora un percorso tutt'altro che agevole. Andranno delineati in tempi rapidi progetti di investimento e di riforma lungimiranti, concreti e dettagliati; soprattutto tali progetti andranno attuati senza ritardi e inefficienze. È la condizione per garantire l'effettivo accesso ai finanziamenti previsti dal *Next Generation EU*, per rilanciare la crescita e la produttività dell'economia italiana.

### **3. Il Programma nazionale di riforma per il 2020**

Il Programma nazionale di riforma (PNR) per il 2020 è un documento estremamente articolato. Il PNR ripercorre gli interventi effettuati nei mesi passati per rispondere all'emergenza sanitaria e contenerne le ripercussioni sull'economia; offre una prima valutazione quantitativa del piano *Green and Innovation Deal* (basato sulle risorse stanziati nella legge di bilancio per il 2020 per gli investimenti pubblici e per la promozione di quelli privati); riprende i contenuti del Piano per il Sud, presentato nel febbraio di quest'anno, alla luce del nuovo scenario determinato dalla pandemia. Il PNR delinea inoltre le priorità per la definizione del Programma di Ripresa e Resilienza (*Recovery Plan*), che dovrà essere predisposto per accedere ai fondi stanziati nell'ambito di *Next Generation EU* e illustra le linee di azione che il Governo intende adottare considerandone le implicazioni per la risposta alle raccomandazioni rivolte al Paese dal Consiglio europeo e l'impatto sul posizionamento dell'Italia rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) adottati dall'ONU con l'Agenda 2030.

Le linee di intervento tracciate nel PNR, coerenti con le principali debolezze strutturali del Paese, sono articolate lungo tre direttrici: (i) la modernizzazione (digitalizzazione; sicurezza ed efficienza delle infrastrutture; sostegno alla formazione, alla ricerca e all'innovazione; maggiore efficienza dell'amministrazione e della giustizia); (ii) la transizione ecologica; (iii) l'inclusione sociale e territoriale e la parità di genere. Sono obiettivi da tempo al centro del dibattito di politica economica, in diversi casi iniziative di riforma sono già avviate.



La lista delle misure è lunga; i dettagli forniti non consentono ancora la formulazione di un giudizio compiuto. La sfida che attende il Governo e il Parlamento è di dare contenuto attuativo alle indicazioni contenute nel PNR, garantendo efficacia, efficienza e rapidità degli interventi. L'impegno finanziario non è quantificato, ma sarà inevitabilmente estremamente rilevante: se le risorse non saranno impiegate in maniera da produrre risultati importanti in termini di crescita economica e di occupazione i problemi del Paese saranno accresciuti, non alleviati.

Uno sforzo straordinario nell'attività di programmazione e una capacità di realizzazione che non sempre il Paese ha mostrato di possedere dovranno accompagnare l'aumento delle risorse disponibili. L'impatto sull'economia dipenderà anche dal miglioramento del contesto in cui si svolge l'attività di impresa. Sarebbe rischioso assumere che incrementi di spesa e riduzioni di imposte possano automaticamente tradursi in una crescita economica sostenuta e duratura senza un impegno continuo per il miglioramento della qualità dell'azione pubblica.

Di seguito mi soffermerò brevemente solo su alcuni dei molti ambiti di intervento individuati nel PNR.

***Investimenti e innovazione.*** Nei piani del Governo nei prossimi quattro anni gli investimenti pubblici aumenterebbero di almeno un punto percentuale in rapporto al PIL rispetto al 2019 (quando ammontavano a poco più del 2 per cento del prodotto).

Parte di queste risorse sarebbe destinata a favorire la transizione ecologica, in linea con gli obiettivi delineati nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Il Governo intende anche promuovere le infrastrutture di trasporto – sviluppando la mobilità sostenibile e le tecnologie per la mobilità intelligente, estendendo al Mezzogiorno la rete di alta velocità ferroviaria, rinnovando il parco rotabile del servizio ferroviario regionale, migliorando la rete stradale nazionale – e quelle di telecomunicazione, accelerando gli investimenti per la diffusione della rete fissa a banda larga ultraveloce.

*In Italia la rete fissa a banda larga ultraveloce copre meno di un quarto delle famiglie, contro il 60 per cento della media europea, con una penalizzazione particolarmente accentuata nel Mezzogiorno. Si registrano consistenti ritardi nella realizzazione degli investimenti previsti per le aree bianche, dove non vi è convenienza per i privati a investire. In queste zone al 31 dicembre 2019 il*

*concessionario ha connesso in fibra ottica e wireless alla nuova rete a banda ultra-larga circa 2,2 milioni di unità immobiliari sui 9 milioni pianificati; i lavori risultavano completati in 424 comuni su 6.237.*

Il rilancio degli investimenti pubblici, richiede tuttavia il rafforzamento della capacità della pubblica amministrazione (PA) di individuare le opere necessarie, selezionare i progetti e gestire le diverse fasi di realizzazione (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione), portando a compimento i lavori in tempi più brevi di quelli attuali<sup>5</sup>. A tale scopo il PNR prevede l'avvio dell'attività della struttura di missione InvestItalia – prevista dalla legge di bilancio per il 2019 – con il compito di fornire assistenza tecnica alle amministrazioni, la creazione di una piattaforma digitale per le richieste di finanziamento e la gestione delle procedure e la semplificazione del codice degli appalti pubblici, avviata con il recente decreto “semplificazioni” (DL 76/2020).

Nella definizione del nuovo assetto sarà necessario contemperare le esigenze di celerità ed effettività delle procedure sia con quelle di legalità, richiamate nel PNR, sia con quelle di tutela della concorrenza, in particolare nella fase di affidamento. Le amministrazioni, in particolare quelle di minori dimensioni, potranno beneficiare del sostegno delle strutture tecniche create a livello centrale; rimane imprescindibile l'esigenza di accrescere la professionalizzazione e la centralizzazione delle stazioni appaltanti come previsto dal Codice dei contratti pubblici.

*Come sottolineato nel Piano per il Sud il superamento delle difficoltà di programmazione e spesa dei fondi disponibili, a partire da quelli della politica di coesione europea, costituisce uno snodo critico anche per il rilancio degli investimenti nel Mezzogiorno. Il rafforzamento del monitoraggio dell'avanzamento dei lavori è essenziale per migliorare la capacità di realizzazione degli investimenti. Negli ultimi anni sono stati compiuti significativi progressi in tal senso (per esempio attraverso la costituzione della banca dati BDAP-MOP presso la Ragioneria Generale dello Stato), ma le lacune informative rimangono ampie, soprattutto con riguardo alla fase di esecuzione; l'introduzione di meccanismi effettivamente vincolanti per le amministrazioni per la trasmissione delle informazioni necessarie per l'alimentazione delle banche dati accrescerebbe l'efficacia dell'azione di monitoraggio.*

---

<sup>5</sup> Cfr. *Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia*, intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al 64° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 22 settembre 2018, e F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e P. Tommasino (2019), *Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 520.

Per quanto riguarda le misure a sostegno dell'innovazione e della competitività, il PNR richiama i tratti essenziali del Piano "Impresa 4.0", sottolineando come con la legge di bilancio 2020 si sia operata una semplificazione degli strumenti, prevedendo la forma unica del credito di imposta per incentivare tutta la filiera dell'attività innovativa d'impresa: ricerca e innovazione, design, acquisto di macchinari, innovazione nei processi produttivi e formazione. Il PNR sottolinea inoltre la volontà di offrire a questi strumenti un orizzonte pluriennale con il nuovo piano denominato "Transizione 4.0", assicurandone la necessaria stabilità nel tempo, mancata alle misure adottate con analoghe finalità negli ultimi anni.

***Giustizia e pubblica amministrazione.*** Con riguardo alla giustizia civile si mira a ridurre i tempi dei procedimenti attraverso una riforma del processo civile, l'incremento della dotazione delle risorse umane e una maggiore flessibilità nel loro utilizzo, la digitalizzazione dei processi. Nello scorso dicembre il Governo ha definito un disegno di legge delega di riforma del processo civile che include misure di semplificazione del rito e disposizioni finalizzate ad ampliare il ricorso alle modalità telematiche di svolgimento degli adempimenti processuali che potrebbero favorire una maggiore celerità nella definizione dei giudizi. In Parlamento è stato avviato l'esame del disegno di legge; dopo l'approvazione il Governo avrà un anno per adottare i necessari decreti legislativi.

È in corso un corposo programma di assunzioni che concerne sia il personale amministrativo sia quello di magistratura. Come molti altri comparti della PA, anche il settore della giustizia è stato interessato in anni recenti da un consistente calo del numero di dipendenti, in particolare tra gli amministrativi; l'ingresso di nuove risorse, se opportunamente distribuito negli uffici giudiziari, potrà contribuire a migliorare l'offerta di servizi a cittadini e imprese.

L'impatto dell'azione di riforma potrebbe essere amplificato da misure di natura organizzativa che favoriscano una maggiore specializzazione delle strutture e dallo sfruttamento delle opportunità offerte dalle tecnologie digitali anche al di fuori dello svolgimento degli adempimenti processuali.

Per il funzionamento della PA il PNR prevede un'azione di semplificazione amministrativa e normativa volta ad accrescerne l'efficacia e a ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, oltre a programmi

di assunzione per rafforzare la compagine dei dipendenti pubblici<sup>6</sup> e piani per la diffusione dell'innovazione digitale.

Alcuni degli strumenti di semplificazione individuati nel PNR sono già stati introdotti nel nostro ordinamento (ad esempio, da ultimo, il DL 76/2020 prevede l'adozione di una "Agenda per la semplificazione 2020-2023"), è cruciale assicurare che vengano utilizzati efficacemente. Per portare nella PA giovani preparati e competenti è auspicabile che le assunzioni previste siano distribuite con cadenza regolare su un orizzonte temporale sufficientemente ampio, così da interessare più coorti di candidati. Allo stesso scopo, oltre alle previste "campagne di comunicazione e promozione istituzionale", occorrerebbe agire sulla motivazione, la mobilità e le dinamiche dei percorsi di carriera di chi lavora nel pubblico impiego<sup>7</sup>. Per quanto riguarda l'innovazione e la digitalizzazione, gli strumenti previsti dal PNR sono in gran parte già avviati; oltre al perfezionamento della base giuridica su cui poggiano, sarà necessario garantire un adeguato livello di investimenti in tecnologie e in capitale umano per l'acquisizione degli strumenti e delle competenze necessarie all'interno della PA.

***Mercato del lavoro.*** Le linee di azione del PNR per il mercato del lavoro sono volte ad affrontarne alcune note debolezze strutturali. Gli obiettivi enunciati riguardano in particolare il potenziamento delle politiche attive, l'allineamento dei salari alla produttività del lavoro, l'aumento dell'occupazione femminile, gli interventi sulla scuola e per la valorizzazione della formazione.

Il rafforzamento delle politiche attive verrà perseguito attraverso un piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego, che si basa principalmente su un forte incremento del personale. L'Italia sconta un indubbio ritardo in questo ambito, a cui si abbina un'elevata eterogeneità territoriale nella qualità dei servizi che riflette anche l'attribuzione delle competenze in materia. L'efficacia dei centri per l'impiego nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro appare limitata<sup>8</sup>. Nel potenziamento

---

<sup>6</sup> Il blocco del turnover ha determinato sia una riduzione del numero di dipendenti pubblici e sia un significativo aumento della loro età media; cfr. Rizzica, L. (2020), *Il pubblico impiego in Italia: un'analisi della recente evoluzione alla luce delle norme sul turnover*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n.560.

<sup>7</sup> Cfr. Rizzica, L. (2016), *Why go public? A study of the individual determinants of public sector employment choice*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n.343.

<sup>8</sup> Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2018*.

delle strutture esistenti sarebbe prudente procedere seguendo un approccio graduale, basato su un'attenta valutazione dell'efficacia delle politiche intraprese.

Al maggiore allineamento tra salari e produttività dovrebbero contribuire sgravi fiscali e contributivi a sostegno degli accordi di secondo livello. Si ribadisce inoltre la necessità di rafforzare la contrattazione collettiva, attraverso la riforma della rappresentanza sindacale, e di introdurre un salario minimo per i lavoratori più deboli. La riforma della rappresentanza sindacale, annunciata da tempo, può chiarire l'assetto delle relazioni industriali. Un maggiore allineamento tra salari e produttività può essere ottenuto ampliando i margini di flessibilità della contrattazione collettiva, anche considerati gli ampi differenziali di produttività esistenti tra le aree del Paese.

Per il contrasto ai divari di genere si prevede il rafforzamento dei sussidi all'impiego principalmente attraverso un'estensione triennale degli sgravi contributivi e un loro ulteriore potenziamento nelle zone a bassa occupazione femminile. La partecipazione femminile al mercato del lavoro è tra le più basse in Europa; un suo aumento è necessario anche per contrastare gli effetti negativi sulle forze di lavoro e sul tasso di attività del calo demografico e dell'invecchiamento della popolazione<sup>9</sup>. Gli sgravi contributivi all'occupazione femminile possono rappresentare un immediato strumento di stimolo alla domanda di lavoro delle donne. Tuttavia, interventi categoriali possono avere effetti distorsivi, spingendo le imprese a prediligere l'assunzione dei lavoratori appartenenti ai gruppi socio-demografici incentivati a scapito degli altri; gli effetti sull'espansione dei livelli occupazionali complessivi sono pertanto incerti. Oltre che dalle condivisibili norme volte a favorire la flessibilità oraria e la parità di genere, l'occupazione femminile può essere sostenuta anche con l'offerta diffusa di servizi per l'infanzia di qualità e con una struttura della tassazione e dei trasferimenti per i lavoratori con carichi familiari che non disincentivi la partecipazione del secondo percettore di reddito, tipicamente la donna<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Banca d'Italia, *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale sul 2019*. Cfr. anche il riquadro *La crescita in Italia dopo Covid-19: valutazioni di lungo periodo*, in Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2019*.

<sup>10</sup> Cfr. F. Colonna, S. Marcassa (2013), *Tassazione e partecipazione al mercato del lavoro: il caso italiano*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 191 e M.R. Marino, M. Romanelli e M. Tasso (2016), *Donne al lavoro. L'impatto di politiche fiscali di sostegno al reddito in un modello dinamico di partecipazione al mercato del lavoro*, Banca d'Italia, *Temi di discussione* n. 1084.

***Scuola, università e ricerca.*** Nell’ambito del sistema di istruzione e formazione, il PNR disegna una strategia che, a partire dalle misure emergenziali, finalizzate a preservare la continuità didattica, mira a superare alcuni dei problemi strutturali del comparto. In linea con le misure già contenute nel decreto “rilancio” il Governo si propone di investire nell’edilizia scolastica e nella dotazione tecnologica: entro il prossimo biennio tutte le scuole statali superiori e medie avrebbero accesso agli strumenti necessari per la teledidattica; per rimediare alle difficoltà di accesso emerse durante il *lockdown* alle famiglie in condizioni economiche disagiate verrebbero forniti *vouchers* per dotarsi di connessioni veloci.

A fronte dei numerosi pensionamenti dei docenti, e al fine di garantire una riduzione della numerosità delle classi, il Governo, oltre ai concorsi ordinari, prevede lo svolgimento di un concorso straordinario per la scuola secondaria riservato al personale con almeno tre anni servizio, affiancato da una procedura di abilitazione straordinaria. Con questa misura si ricorrerebbe, nell’attuale situazione emergenziale, nuovamente all’assunzione dalle graduatorie. Per ridurre il rischio di riavviare i circoli viziosi del passato a discapito della qualità dell’insegnamento il Governo prospetta il rafforzamento dei percorsi di formazione continua dei docenti, attualmente ancora abbozzato.

Per quanto concerne l’Università e gli altri segmenti della formazione terziaria il PNR sottolinea la bassa incidenza nel nostro paese di persone con titolo di studio terziario, anche tra i giovani, e il livello relativamente contenuto della spesa in questo segmento di istruzione e di quella per la ricerca, indicandole come criticità da superare. Investimenti limitati nell’università penalizzano inoltre l’intero sistema della ricerca nazionale, la cui produzione scientifica si colloca su livelli di qualità ed efficienza elevati nel confronto internazionale. Come sottolineato dal Governatore della Banca d’Italia<sup>11</sup> il potenziamento della formazione terziaria e della ricerca dovrebbe costituire uno degli elementi essenziali di una strategia volta colmare i divari rispetto alle economie più avanzate che frenano le possibilità di sviluppo dell’economia italiana.

***Politiche sociali e sanità.*** Il PNR sottolinea l’importanza del “Family Act”, un disegno di legge attualmente all’esame del Parlamento – che delega il Governo a istituire un assegno universale mensile per ogni figlio a carico,

---

<sup>11</sup> Banca d’Italia, *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale sul 2019.*

a rafforzare le politiche di sostegno alle famiglie per le spese educative e scolastiche e per le attività sportive e culturali, a riformare i congedi parentali, a introdurre incentivi al lavoro femminile, a sostenere i giovani nel loro percorso di uscita dalla famiglia di origine.

L'introduzione di un assegno unico universale per i figli a carico razionalizzerebbe l'attuale sostegno pubblico alle famiglie, inglobando le detrazioni per figli a carico e l'assegno per il nucleo familiare; avrebbe effetti non trascurabili sul sistema fiscale, di cui bisognerà tenere conto nell'ambito di una revisione organica del complessivo sistema di tassazione e di trasferimenti.

Il PNR si sofferma sulle importanti innovazioni intervenute dal 2019 nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà con l'introduzione del reddito di cittadinanza. Il documento enfatizza la necessità di rafforzare la componente di inclusione attiva; sarebbe altrettanto importante valutare alcune modifiche ai criteri di determinazione dei beneficiari e di calcolo del beneficio per rendere la misura più efficace nell'intervenire nelle situazioni di maggior bisogno<sup>12</sup>.

Il PNR si propone di potenziare il sistema sanitario nazionale su tutto il territorio nazionale sia per rafforzare la capacità di far fronte a sfide quali quelle poste dalla crisi pandemica, sia per adeguarlo alle esigenze di una popolazione in progressivo invecchiamento. Il Governo intende accrescere la dotazione di capitale umano e rafforzare la rete di assistenza territoriale. Si prevede inoltre un forte impegno finanziario per un programma pluriennale di investimenti, con la realizzazione di residenze sanitarie assistenziali e con l'impiego delle tecnologie digitali per la gestione delle cure ai pazienti e per l'analisi dei dati ai fini dello sviluppo delle politiche sanitarie.

Si prospetta una valutazione dell'attuale governance complessiva del sistema sanitario nazionale per migliorare il coordinamento tra Stato e Regioni. Inoltre, il Governo intende introdurre una nuova metodologia per il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza, per migliorare la ripartizione regionale delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale (anche se al riguardo non sono forniti dettagli).

---

<sup>12</sup> Cfr. N. Curci, G. Grasso, P. Recchia e M. Savegnago, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, Banca d'Italia, Temi di Discussione, di prossima pubblicazione.

**La finanza pubblica.** Anche nel PNR come nella Relazione al Parlamento il Governo indica la volontà di intraprendere, superata l'emergenza sanitaria, un percorso credibile e deciso di riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno lordo. Tale strategia di rientro si baserebbe, oltre che sul conseguimento di tassi di crescita stabilmente più elevati, sull'avvio di nuovi processi di revisione della spesa pubblica, sul potenziamento della lotta all'evasione fiscale e sulla valorizzazione del patrimonio pubblico.

La lotta all'evasione fiscale verrebbe perseguita sia attraverso strumenti già in essere (ad esempio, gli indici sintetici di affidabilità, l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, lo *split payment*), sia introducendone di nuovi, con particolare attenzione a meccanismi di incentivo all'utilizzo dei pagamenti elettronici.

Nonostante le numerose azioni intraprese negli ultimi anni per prevenire e arginare comportamenti irregolari nei confronti del fisco, il *tax gap* delle entrate tributarie e contributive (una misura dello scostamento tra il gettito teorico e quello effettivo) è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2012 e il 2017; in rapporto al gettito teorico l'incidenza dell'evasione è in lieve diminuzione<sup>13</sup>. Data l'incertezza sui risultati delle misure di contrasto dell'evasione fiscale, rimane opportuno stimare i relativi introiti con estrema prudenza.

Anche i tentativi di valorizzazione del patrimonio pubblico hanno dato in passato risultati ampiamente inferiori a quelli inclusi nei programmi dei governi. Nel periodo 2010-2019, gli introiti derivanti dalle dismissioni mobiliari sono stati in media pari a poco oltre 2 miliardi all'anno; quelli da dismissioni immobiliari a solo 1,1 miliardi all'anno.

Il Governo intende attuare una riforma complessiva del sistema fiscale per renderlo più favorevole alla crescita e alle transizioni ambientale (con una revisione delle imposte ambientali<sup>14</sup> e dei sussidi "ambientalmente dannosi"<sup>15</sup>) e digitale (attraverso regole condivise a livello internazionale per tassare i profitti dove sono effettivamente realizzati), ma anche per renderlo

---

<sup>13</sup> Cfr. l'aggiornamento della *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2019*.

<sup>14</sup> Nella misura in cui le nuove imposte saranno efficaci nell'incoraggiare comportamenti virtuosi il gettito a esse connesso si ridurrà.

<sup>15</sup> Nel 2018, nelle valutazioni del Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, tali sussidi ammontavano a quasi 20 miliardi.



più “equo, improntato al principio di progressività, semplice e trasparente per i cittadini, che favorisca i ceti medi e le famiglie con figli” (PNR, p. 46).

Il Governatore della Banca d’Italia ha più volte ricordato come sia necessaria una riforma fiscale organica, che ricomponga il carico fiscale a beneficio dei fattori produttivi, anche tenendo conto delle modifiche che hanno interessato il sistema dei trasferimenti sociali. In una recente analisi condotta in Banca d’Italia si evidenzia come l’imposta personale sui redditi nel nostro paese presenti aliquote marginali effettive (una misura sintetica dell’effetto di disincentivo esercitato dalle imposte sull’offerta di lavoro) molto elevate anche in corrispondenza di livelli relativamente contenuti del reddito; inoltre tali aliquote non sono omogenee tra contribuenti a parità di reddito a causa del diverso trattamento fiscale riservato alle varie fonti di reddito<sup>16</sup>.

\* \* \*

Gli indicatori congiunturali più recenti mostrano segnali di miglioramento, seppure ancora parziali. Nel complesso si confermano le valutazioni presentate nel Bollettino economico del 10 luglio scorso, con una caduta del PIL quest’anno dell’ordine del 9,5 per cento in uno scenario in cui l’evoluzione della pandemia rimane complessivamente sotto controllo. Sulle prospettive economiche grava un’incertezza elevata.

Le misure delineate nella Relazione al Parlamento intendono sostenere l’economia in un quadro congiunturale ancora debole. Nei prossimi mesi, tuttavia, la politica economica dovrà necessariamente volgersi all’attuazione di interventi capaci di aiutare l’economia italiana a crescere a ritmi più sostenuti, in un contesto di resilienza e sostenibilità, con l’obiettivo imprescindibile di conseguire un sostanziale, progressivo e continuo riequilibrio dei conti pubblici.

Le linee di intervento tracciate nel PNR sono coerenti con le principali debolezze strutturali del Paese, individuano obiettivi da tempo al centro del dibattito di politica economica. La lista degli interventi è lunga, non sempre i dettagli forniti sono tali da consentire la formulazione di un giudizio compiuto. L’impegno finanziario non è quantificato, ma sarà

---

<sup>16</sup> Cfr. N. Curci, P. Rizza, M. Romanelli e M. Savegnago (2020), *Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un’analisi strutturale basata sul modello di microsimulazione BIMic*, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza, n. 546.

inevitabilmente estremamente rilevante, sarà cruciale impiegare le risorse in maniera efficace.

La sfida che attende il Governo e il Parlamento è di dare contenuto attuativo alle indicazioni contenute nel PNR. Andranno delineati in tempi rapidi progetti di investimento e di riforma lungimiranti, concreti e dettagliati che, soprattutto, andranno attuati senza ritardi e inefficienze; è la condizione per garantire l'effettivo accesso ai finanziamenti previsti nell'ambito di *Next Generation EU*.