



Gianfranco Viesti

Il Piano di rilancio in Italia

Sulla strada verso una transizione
socio-ecologica e digitale?

EUROPA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

EUROPA

L'Europa ha bisogno di democrazia sociale!

Qual è l'Europa in cui vogliamo vivere? Come realizzare i nostri sogni di un'Europa di libertà, pace e democrazia nonostante le resistenze interne ed esterne? Come rafforzare la democrazia sociale in Europa? A questi temi si dedica la fondazione Friedrich Ebert nella collana intitolata «Una politica per l'Europa». Dimostriamo che l'integrazione europea può e deve essere democratica, socialmente equa in economia e affidabile in politica estera!

Gli ambiti tematici principali di cui la collana si occupa sono:

- Europa democratica
- Trasformazione socio-ecologica
- Futuro del lavoro
- Pace e sicurezza

Tali temi sono argomento delle nostre pubblicazioni ed iniziative. Forniamo spunti e consulenze a coloro che hanno responsabilità nel mondo politico e sindacale. Stimoliamo il dibattito sul futuro dell'Europa e presentiamo proposte concrete su come strutturare ambiti politicamente centrali. Con la nostra collana «Una politica per l'Europa» vogliamo portare avanti il dibattito assieme a voi!

A proposito di questa pubblicazione

Questo testo è dedicato ad un'analisi del Piano di Rilancio che il governo italiano sta predisponendo nell'ambito del programma Next Generation EU dell'Unione Europea. Parte con un'analisi delle conseguenze della crisi covid sull'economia e sulla società italiana, nel corso del 2020; poi colloca questi cambiamenti nel quadro di un'analisi di più lungo periodo sulle forti difficoltà del paese nell'intero XXI secolo. Il terzo paragrafo è dedicato ad una analisi del Piano di Rilancio, sulla base dei documenti disponibili, e riassumendo anche alcune linee del dibattito che lo ha accompagnato. La nota si chiude con alcuni elementi di valutazione.

Sull'autore

Gianfranco Viesti è professore ordinario di economia applicata nell'Università di Bari. Ha svolto in passato ruoli di responsabilità nella definizione delle politiche pubbliche in Italia. Partecipa al dibattito pubblico italiano anche attraverso i suoi interventi sul quotidiano Il Messaggero e su diversi siti di discussione.

I responsabili di questo progetto presso la FES

Tobias Mörschel, direttore dell'Ufficio della FES in Italia

Thomas Manz, direttore dell'Ufficio della FES in Francia

Il Piano di rilancio in Italia

Sulla strada verso una transizione socio-ecologica e digitale?

LA SITUAZIONE DI PARTENZA

La recessione indotta dalla pandemia covid-19 in Italia è stata fra le più forti in Europa. Stando al quadro economico tendenziale presentato nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (Nadef) del 5 ottobre 2020, la caduta del PIL nel 2020 dovrebbe essere del 9%, con una successiva ripresa del 5% nel 2021. Tali prospettive sono favorite dal forte rilancio dell'economia italiana, ed in particolare dell'industria, che si è verificato nell'estate 2020, molto al di là delle previsioni. Tuttavia, la fortissima ripresa della diffusione del virus nell'ottobre 2020 le rende molto più incerte. Una Nota dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio del 22 ottobre, evidenzia i timori che ci possa essere un rallentamento molto sensibile dell'economia nel quarto trimestre 2020, con una riduzione del PIL più forte e un peggioramento delle previsioni per il 2021, anche per il trascinarsi dell'ultimo trimestre 2020.

La crisi ha colpito in maniera molto differente le attività economiche.¹ E' stata e si prospetta più forte nel terziario che nell'industria manifatturiera. All'interno del terziario a colpito, come in altri paesi europei, in modo nettamente più forte le filiere della cultura/cinema/teatri/intrattenimento, dei trasporti/viaggi/servizi turistici/alberghi; in misura molto più contenuta la grande distribuzione alimentare; alcuni servizi, come il commercio on-line e i servizi televisivi e digitali hanno visto un aumento della produzione. Nell'industria, per un effetto combinato di offerta e di domanda, ha colpito di più il settore dei beni di consumo finali per la persona (abbigliamento) e durevoli (auto); ha favorito l'industria farmaceutica e dei prodotti per l'igiene e la casa.

Nel corso del primo semestre l'occupazione è diminuita di circa mezzo milione di unità, a causa della mancata riconferma dei contratti a termine. Nel corso dell'estate l'occupazione ha dato segnali di stabilizzazione. Tuttavia, i dati sul mercato del lavoro sono influenzati dal divieto di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato, introdotto dal Governo nella primavera e più volte riconfermato (finora sino al marzo 2021). Allo scadere del divieto vi potrebbe essere un numero molto elevato (impossibile da quantificare ma nell'ordine di molte

centinaia di migliaia di lavoratori) di licenziamenti. Il tasso di disoccupazione è invece sensibilmente diminuito, dal 9,5% del quarto trimestre 2019 all'8,3% del secondo trimestre 2020, a causa di una forte contrazione dell'offerta di lavoro, in particolare dei giovani e delle donne, e nel Mezzogiorno.

La crisi potrebbe poi produrre, insieme agli effetti sull'occupazione di cui si è già detto, una contrazione del numero di imprese esistenti, dovute a chiusure volontarie e fallimenti, a causa soprattutto della contenuta dimensione e patrimonializzazione media delle imprese italiane, in particolare nei servizi. Meno preoccupanti potrebbero essere le prospettive per le imprese manifatturiere, in grado, come si è visto durante i mesi estivi, di operare un rapido recupero di produzione ed esportazioni. In misura che è impossibile prevedere, la crisi covid potrebbe forse produrre nel tempo anche effetti di aumento delle capacità produttive connessi a fenomeni di "re-shoring" di fasi produttive decentrate nelle catene globali del valore a causa di un aumento della percezione del rischio ad esse collegate. Nel settore delle costruzioni, dopo molti anni di attività debole, le misure di rilancio già stabilite (forti incentivazioni ai lavori di ristrutturazioni ed efficientamento energetico delle abitazioni private, per il quali sono stati già stanziati 6 miliardi a valere sul 2022-2023) e in corso di definizione (forte aumento degli investimenti in opere pubbliche anche in connessione al Piano di Rilancio: vedi infra) potrebbero stimolare produzione e occupazione, con effetti anche sui settori industriali fornitori. Il 60% delle imprese edili prevede un incremento del valore della produzione nel 2021.

La crisi è stata ed è molto selettiva dal punto di vista sociale, e sta colpendo in misura più intensa le classi più disagiate. Per più motivi: perché sul mercato del lavoro hanno avuto maggiori difficoltà i lavoratori a termine e stagionali, e coloro impiegati in mansioni per cui è impossibile il lavoro a distanza (es. addetti alle vendite); hanno altresì avuto difficoltà fortissime tutti i lavoratori dell'economia sommersa. Poi, perché l'interruzione dei flussi di reddito crea maggiori problemi alle fasce sociali prive di patrimonio; e perché i provvedimenti di limitazione agli spostamenti sono più pesanti per chi vive in abitazioni più piccole e con connessioni digitali assenti o carenti.

Allo stesso tempo, per motivi in parte simili, la crisi è stata ed è più forte per i più giovani. I più anziani sono relativamente protetti dalle pensioni. I giovani, al contrario, sono maggiormente rappresentati fra i lavoratori a termine e stagionali,

¹ Una dettagliata analisi degli impatti settoriali, sociali, generazionali e di genere della crisi covid in Italia è in G. Viesti, "L'economia italiana dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa", L'industria, 3/2020, a breve disponibile su <https://www.rivistaweb.it/issn/0019-7416/earlyaccess>

nonché fra i disoccupati, alla ricerca di impiego. Le famiglie più giovani hanno minore patrimonio. Lo stesso vale per le donne: molto più rappresentate degli uomini in mansioni e settori più colpiti. Sulle difficoltà delle donne pesano molto anche i provvedimenti di limitazione o chiusura delle attività didattiche, che creano notevoli problemi per la cura dei figli minori; nonchè i timori per la diffusione del virus che creano maggiori problemi per le attività di cura degli anziani, in Italia tipicamente a carico delle donne.

La crisi potrebbe produrre gravi effetti negativi sugli apprendimenti degli studenti italiani. La didattica in presenza è stata infatti già sospesa per diversi mesi in primavera, più a lungo che in altri paesi europei; al momento di scrivere questa nota si sta procedendo alla sua sospensione anche per i mesi dell'autunno-inverno, per una durata non prevedibile. La didattica a distanza ha presentato e presenta evidenti criticità per gli studenti di minore età, per quelli con minori dotazioni digitali e telematiche, per coloro che provengono da famiglie con più bassi livelli di istruzione, con rischi di un sensibile incremento dell'abbandono scolastico.

Gli interventi del Governo nel corso del 2020 per ridurre questi impatti sono stati rilevanti. Essi hanno comportato sino all'ottobre spese per oltre 26 miliardi di euro per interventi a tutela del lavoro (17 miliardi per la cassa integrazione e 5 per il sostegno ai lavoratori autonomi), cui si stanno aggiungendo gli interventi dell'ottobre 2020 a seguito dei provvedimenti di chiusura della ristorazione e delle attività culturali; 11 miliardi per la liquidità e 21 di contributi e sgravi fiscali per il sistema delle imprese; 11 per gli enti territoriali e oltre 5 per la sanità. Lo European Economic Forecast dell'autunno stima che la dimensione degli interventi di contrasto alla crisi potrà raggiungere il 5,5% del PIL nel 2020; la NadeF le quantifica in circa 100 miliardi per il 2020. Decisamente insufficienti si sono invece rivelati gli interventi sul sistema dei trasporti, specie locali; non vi sono stati interventi di recupero degli apprendimenti.

LE DIFFICOLTÀ PREESISTENTI

La crisi covid 2020 colpisce l'economia italiana dopo un lungo periodo in cui ha avuto un andamento fra i peggiori in Europa. Nel 2019 il PIL italiano era di circa il 4% inferiore al livello del 2007; il PIL pro-capite, che nel 1995 era di 9 punti percentuali superiore a quello della Eurozona, nel 2019 era inferiore di 10 punti percentuali. La crescita assai modesta è stata dovuta a due principali fattori.

In primo luogo, il più difficile adattamento dell'economia italiana alle mutate tendenze tecnologiche ed economiche internazionali: specializzazione su beni di consumi esposti alla concorrenza dei paesi emergenti; forte concorrenza localizzativa dei paesi dell'Europa Orientale, bassa capacità di innovazione a matrice digitale, per i modesti livelli di istruzione delle forze di lavoro, la bassa dimensione di impresa e le scarse attività di ricerca, sviluppo e innovazione.

In secondo luogo, per le politiche di "austerità" seguite alla crisi dell'euro 2010-11 e proseguite, seppure in misura meno accentuata, per l'intero decennio. Esse, dovendo

garantire un costante surplus di bilancio primario, hanno prodotto significativi tagli ad alcuni servizi pubblici universali, in particolare istruzione e sanità: ad esempio dal 2010 al 2018 la spesa sanitaria è aumentata di un modesto 0,2% l'anno, meno del PIL nominale, così che a fine anni Dieci rappresentava solo il 6,5% del PIL, contro il 9,5% della Germania; fortissima contrazione degli investimenti pubblici, scesi da circa il 3% del PIL nel 2008 a circa il 2% alla fine degli anni Dieci. Come ben sintetizzato anche in una recente Nota del WIIW. Le difficoltà si sono tradotte in una dinamica molto modesta del reddito pro-capite, frutto di una insufficiente crescita della produttività in presenza di tassi di occupazione contenuti, specie per i giovani, le donne e nel Mezzogiorno. Fra il 1995 e il 2019 la produttività del lavoro in Italia è cresciuta dello 0,3% all'anno, contro valori del 1,6% nell'Ue28 e 1,3%, molto inferiore rispetto a Francia (1,3%), Regno Unito (1,5%), Germania (1,3%), Spagna (0,6%).

La crisi covid può influenzare queste tendenze sotto diversi aspetti. In primo luogo, sotto il profilo di finanza pubblica. Date le forti necessità di spesa pubblica che si sono manifestate nel corso del 2020, porterà, nelle stime della NadeF di ottobre (che potrebbero peggiorare sensibilmente negli ultimi mesi dell'anno) ad un significativo incremento del deficit di bilancio (dall' 1,6% del 2019 al 10,8% del 2020; previsione 2021: 5,7%), con un incremento del rapporto fra debito pubblico e PIL, dal 134,6% del 2019 al 158% del 2020 (con una previsione di stabilità nel 2021-22). Questo porterà gli interessi sul debito a restare intorno al 3,5% del PIL nonostante la fortissima riduzione dei tassi dovuta all'azione della Banca Centrale Europea.

La crisi covid può produrre rilevanti effetti politici. E' possibile che la crisi stia determinando, tanto nel mondo politico quanto nell'opinione pubblica, una percezione molto diversa dell'importanza dei servizi pubblici, a cominciare da quelli socio-sanitari. Mentre in passato vi era un diffuso favore per misure di riduzione della spesa (spending review e contrasto agli "sprechi"), la crisi covid ha messo in luce come la sensibile contrazione del Servizio Sanitario Nazionale avvenuto negli anni Dieci (in particolare in termini di personale, specie infermieri, ma anche per gli investimenti), abbia prodotto effetti molto negativi. Lo stesso potrebbe avvenire nei confronti dell'istruzione.

Vi è una diffusa percezione delle carenze in materia infrastrutturale che si sono determinate in passato, in diversi ambiti: reti a banda larga, strutture e posti letto ospedalieri, strutture scolastiche. Maggiori dubbi invece vi sono sulla percezione fra gli Italiani della priorità degli interventi per la sostenibilità e la transizione ecologica: potrebbero prevalere indirizzi che tendono a ritardarli, specie per quanto riguarda le normative di impatto per le imprese. Rimane forte nell'opinione pubblica italiana un atteggiamento di forte euroscetticismo, che potrebbe condizionare anche il dibattito politico.

IL PIANO DI RILANCIO

Dopo una fase di grande incertezza, il governo ha affidato il coordinamento del Piano di Rilancio al Comitato Interministeriale

riale per gli Affari Europei, ed in particolare al Ministro per gli Affari Europei Enzo Amendola. Il Comitato include anche il Presidente della Conferenza delle Regioni e il Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. Nell'ambito del CIAE sono stati costituiti due Comitati Tecnici, incaricati della predisposizione del Piano, anche attraverso un confronto diretto e continuo con le autorità comunitarie.

Una prima quantificazione stima in 203 miliardi di euro le risorse disponibili per il 2021-26, di cui 193 miliardi dalla Recovery and Resilience Facility. Secondo le stime del governo essi dovrebbero includere 65 miliardi a titolo di sovvenzioni.

Il profilo temporale della spesa è ambizioso: il Governo prevede di spendere già nel 2021 25 miliardi, e 37,5 nel 2022. Tali previsioni potrebbero essere rese più difficili dai tempi di definizione e poi di approvazione e quindi di avvio del Bilancio Pluriennale dell'Unione Europea, e dal connesso avvio del programma Next Generation EU. Tuttavia, essendo la capacità di indebitamento del governo italiano al momento assai soddisfacente, e con tassi di interesse estremamente contenuti, le risorse europee a titolo di sovvenzioni potrebbero essere utilizzate a rimborso di interventi già avviati con risorse nazionali.

Il governo ha presentato il 15 settembre le Linee Guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Esse sono state successivamente approvate dal Parlamento con il voto favorevole della maggioranza e l'astensione delle opposizioni.

Esse individuano quattro grandi obiettivi generali: migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; sostenere la transizione verde e quella digitale; innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione. Si mira a raggiungere questi obiettivi attraverso sei grandi "Missioni".

La prima è Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo. Essa prevede azioni per la digitalizzazione e l'innovazione nella Pubblica Amministrazione (reingegnerizzazione dei processi amministrativi, infrastrutture e servizi digitali, efficientamento della giustizia, identità digitale). Reti 5G e interventi per innovazione tecnologica e digitalizzazione delle filiere industriali; investimenti in R&S, tecnologie emergenti e trasferimento tecnologico. Politiche per l'attrazione di investimenti e per il re-shoring. Sostegno all'export e alla finanza d'impresa. Promozione dell'industria culturale e del turismo.

La seconda è Rivoluzione verde e transizione ecologica. Investimenti nell'ambito dello European Green Deal, infrastrutture per la de-carbonizzazione dei trasporti, piani urbani per la qualità dell'aria, miglioramento dell'efficienza energetica e anti-sismica degli edifici. Gestione integrata del ciclo delle acque, mitigamento del rischio idrogeologico e sismico. Riconversione della produzione e del trasporto di energia, investimenti per l'economia circolare (rifiuti e fonti rinnovabili), sostegno alla transizione ecologica per l'agricoltura e l'industria (siderurgia). Valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico ed ambientale. Fiscalità di vantaggio per le imprese sostenibili.

La terza è infrastrutture per la mobilità. Completamento dei corridoi TEN-T per le reti ferroviarie, con alta velocità di rete

per passeggeri e merci. Sviluppo della rete stradale. Intermodalità logistica integrata, Mobilità pubblica e privata a impatto ambientale sostenibile.

La quarta è Istruzione, formazione, ricerca e cultura. Potenziamento dell'istruzione (digitalizzazione, adeguamento delle competenze, miglioramento delle conoscenze, promozione del diritto allo studio e contrasto all'abbandono scolastico, aumento della quota di diplomati e laureati, riqualificazione del personale docente, aumento della qualità degli ambienti di apprendimento). Potenziamento della ricerca di base e degli ecosistemi dell'innovazione. Infrastrutture universitarie e per la ricerca.

La quinta è Equità sociale, di genere e territoriale. Politiche per l'occupazione, politiche attive del lavoro (anche per l'occupazione giovanile) e investimento sulle nuove competenze, lifelong learning. Contrasto al lavoro sommerso. Empowerment femminile. Nuovo piano sociale nazionale per le fasce vulnerabili e attuazione del Family Act raccordato a riforma della tassazione. Attuazione del Piano Sud 2030 e della Strategia nazionale delle aree interne. Riqualificazione urbana.

La sesta è Salute. Rafforzamento del sistema ospedaliero e dei servizi territoriali di prevenzione e assistenza. Integrazione con le politiche sociali. Valorizzazione del personale sanitario. Sostegno alla ricerca medica.

In una bozza di documento presentata al Consiglio dei Ministri del 7.12.2020 (ma non approvata) è stata fornita anche una prima quantificazione finanziaria degli investimenti nelle sei missioni.

Alla prima missione, ridenominata »Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura« dovrebbero essere destinati 48,7 miliardi, così suddivisi: 10,1 per la digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pubblica amministrazione, 35,5 per innovazione, competitività, digitalizzazione 4.0 e internazionalizzazione (cioè per le imprese), 3,1 per cultura e turismo.

Alla seconda missione, Rivoluzione verde e transizione ecologica dovrebbero essere destinati 74,3 miliardi, così suddivisi: 6,3 per economia verde ed economia circolare, 18,5 per transizione energetica e mobilità locale sostenibile, 40,1 per efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (pubblici e privati) e 9,4 per tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica.

Alla terza missione, Infrastrutture per una mobilità sostenibile dovrebbero essere destinati 27,7 miliardi, di cui 23,6 per alta velocità (ferroviaria) di rete e manutenzione stradale e 4,1 per intermodalità e logistica integrata.

Alla quarta missione, Istruzione e ricerca, dovrebbero essere destinati 19,2 miliardi, di cui 10,1 per potenziamento della didattica e diritto allo studio e 9,1 per progetti »dalla ricerca all'impresa«.

Alla quinta missione, Parità di genere, coesione sociale e territoriale dovrebbero essere destinati 17,1 miliardi, di cui 4,2 per parità di genere, 3,2 per giovani e politiche del lavoro, 5,9 per

vulnerabilità, inclusione sociale, sport e terzo settore e 3,8 per interventi speciali di coesione territoriale.

Infine, alla sesta missione, e cioè Salute, dovrebbero essere destinati 9 miliardi, di cui 4,8 per assistenza di prossimità e telemedicina e 4,2 per innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria.

Complessivamente il governo stima così di destinare 80 miliardi alla »transizione green« e 45 alla »transizione digitale«. Nella discussione che ne è seguita, da più parti è stata sottolineato come le risorse per il sistema sanitario appaiano relativamente carenti, e non è escluso che questo riparto sia rivisto. Una viva discussione, politica e tecnica, c'è stata anche sulle modalità organizzative delle strutture di programmazione, gestione e controllo del Piano.

Le missioni saranno sostenute da sei grandi Politiche di supporto: per gli investimenti pubblici, di riforma della pubblica amministrazione, per la ricerca e sviluppo e di riforma del fisco, della giustizia e del lavoro. Si tratta, come si vede, di ambiti molto ampi.

Un passaggio fondamentale sarà l'individuazione di specifici progetti al loro interno, e di criteri di priorità. Per l'individuazione dei progetti, vengono definiti criteri di valutazione ex ante: progetti per beni pubblici, di rapida attuabilità e cantierabilità, e con effetti positivi rapidi su una pluralità di beneficiari, monitorabili nei loro avanzamenti. Saranno anche prioritari i progetti capaci di mobilitare anche risorse private, con un significativo beneficio occupazionale, a basso consumo di suolo e ad utilizzo efficiente e sostenibile di risorse naturali, e che contribuiscano a raggiungere i Livelli Essenziali di fruizione dei servizi pubblici.

Si tratta di uno schema ancora molto generale. Da un lato va considerato il tempo limitato sinora a disposizione per elaborarlo; dall'altro il cammino ancora lungo da compiere per concretizzarlo in una serie di interventi concreti di rapida attuazione.

Da fonti del Ministero è stato possibile apprendere che per la Missione Rivoluzione verde e transizione ecologica dovrebbero essere stanziati circa 77 miliardi, coerentemente con le indicazioni comunitarie; alla Missione Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo dovrebbero essere destinati 38 miliardi. E' intenzione del Governo individuare all'interno delle sei Missioni, una ventina di "Cluster" progettuali, all'interno dei quali dovrebbe essere definito un numero complessivo di circa 80 grandi progetti.

La definizione e attuazione del Piano è resa più difficile dalla debolezza degli indirizzi strategici delle politiche di settore in corso. Nell'ultimo decennio la politica italiana, incluse le sue componenti collocate sulla sinistra degli schieramenti politici, non ha investito nella discussione e nella definizione di grandi obiettivi strategici del paese e delle relative politiche. Questo vale per le politiche per la salute, l'istruzione, le aree urbane. Un po' migliore la situazione per i trasporti e la mobilità, per i quali vi sono indirizzi già definiti negli Allegati ai Documenti di Economia e Finanza degli ultimi anni. E' ancora carente e

incompleta la definizione di una coerente politica industriale, anche se vi sono stati elementi interessanti nel Piano Impresa 4.0. Appare del tutto assente nel dibattito la definizione di obiettivi strategici per il grande e competitivo insieme delle imprese pubbliche italiane, per i quali solo recentemente vi sono state alcune proposte.

Debole appare anche la definizione di interventi a base territoriale, salvo i già citati richiami alle politiche per il Mezzogiorno (Piano Sud 2030) e alla Strategia per le Aree Interne. Appare carente l'incrocio fra la dimensione settoriale degli interventi e la dimensione territoriale.

Una parte rilevante del Piano sarà realizzata attraverso investimenti pubblici. La dimensione del Piano potrebbe comportare, secondo alcune prime stime, un incremento della spesa per investimenti pubblici dal livello degli ultimi anni, circa 43 miliardi all'anno, ad un livello fra 60 e 80 miliardi all'anno. Questo pone enormi problemi per la velocizzazione del ciclo degli investimenti, in Italia particolarmente lunghi per motivi normativi e organizzativi; richiede il forte e rapido potenziamento delle capacità tecniche delle Amministrazioni Comunali, cui fa capo la maggior parte della spesa delle amministrazioni pubbliche e ripropone il tema della definizione degli obiettivi strategici per le imprese pubbliche, anch'esse responsabili di una quota assai rilevante sul totale degli investimenti, in particolare nei settori dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni.

La principale criticità sarà proprio il raccordo gli interventi del Recovery Plan, che si attua attraverso investimenti pubblici e contributi agli investimenti privati, e le politiche e le spese per le grandi politiche pubbliche, finanziate dal bilancio nazionale. Ugualmente di grande importanza sarà la programmazione dei Fondi Strutturali per il 2021-27, dato che essi dovranno essere complementari, ma non sovrapporsi, agli interventi per il Recovery Plan. In particolare, l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo dovrà contribuire in misura rilevante al finanziamento delle politiche per l'istruzione e il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni.

IL DIBATTITO SUL PIANO DI RILANCIO

La discussione sul Piano di Rilancio è appena agli inizi, date le tempistiche e soprattutto il netto prevalere, nell'attenzione delle rappresentanze imprenditoriali e sindacali, della discussione sull'evoluzione della situazione sanitaria e sulle misure economiche compensative.

Il contributo delle parti sociali alla definizione del Piano di Rilancio appare quindi ad una fase molto iniziale. Nel corso delle Audizioni parlamentari Confindustria ha presentato un documento di taglio generale, che concentra l'attenzione sulla transizione digitale ed ecologica, sulla sostenibilità sociale, sulle politiche infrastrutturali e sull'efficienza del settore pubblico. Anche i contributi delle Organizzazioni Sindacali hanno un taglio molto generale e si concentrano nel ripercorrere i diversi temi del documento del Governo.

Più rilevanti, sotto il profilo dell'impostazione generale e dei contenuti appaiono i contributi di alcune Associazioni della

società civile. Ad esempio il Forum disuguaglianze e diversità ha definito una serie di proposte in diversi ambiti, dalla scuola alla salute, alla casa (tema non presente nelle Linee Guida del Governo), alla mobilità e alla transizione energetica; una grande enfasi è posta al trasferimento tecnologico e alla sovranità digitale. Legambiente ha formulato con lo stesso Forum Disuguaglianze e Diversità un Documento in cui sono individuate le dieci sfide “green” indispensabili (fonti rinnovabili, riduzione consumi energetici, riconversione territori industriali, filiere territoriali per l’economia circolare, transizione industriale green, mobilità sostenibile, rigenerazione urbana, riduzione dei divari digitali, sicurezza dei territori, rafforzamento del modello agro-ecologico). Su molti di questi punti sono in corso Forum di discussione.

rilevanti imprese nazionali (Autostrade, ILVA, Alitalia, intesa TIM-Open Fiber) in settori come i trasporti, le reti di fibra ottica, la siderurgia. Tuttavia la discussione all’interno delle forze politiche del centro-sinistra non ha ancora raggiunto una piena condivisione delle strategie di politiche industriali, anche per la necessaria priorità della discussione sugli interventi di carattere sanitario e di difesa dell’economia.

VALUTAZIONE

E’ impossibile al momento formulare una Valutazione del Piano. Tuttavia, nell’insieme gli indirizzi strategici del Piano appaiono positivi. Essi includono tanto obiettivi di sostenibilità ecologica quanto di inclusione sociale.

Saranno dirimenti i “Cluster” e quindi gli specifici progetti che verranno individuati, e la loro coerenza con gli indirizzi e gli obiettivi di lungo termine delle politiche pubbliche. Il rischio è che il Piano sia costruito più tecnicamente, assemblando una serie di progetti ad esso coerenti, che politicamente, partendo dai grandi obiettivi economici e sociali da raggiungere nel prossimo decennio.

Il successo del Piano sarà influenzato in maniera decisiva dalla capacità di spesa e di realizzazione per quanto riguarda gli investimenti pubblici, e quindi dal potenziamento dei soggetti che materialmente realizzeranno i progetti. Cruciale sarà anche il raccordo fra le politiche di investimento del Piano di Rilancio e le politiche di spesa corrente previste dal bilancio nazionale per le grandi politiche pubbliche.

Un grande rischio che corre l’Italia nei prossimi anni è quello di realizzare rilevanti politiche di spesa in conto capitale, con un miglioramento dell’infrastrutturazione del paese, ma di non essere in grado di accompagnarle con sufficienti stanziamenti di spesa corrente: si potranno certamente potenziare gli ospedali e le loro dotazioni tecnologiche, anche grazie alle risorse del Piano di Rilancio; ma essi saranno in grado di garantire migliori servizi per la salute collettiva, in termini tanto di prevenzione quanto di cura, se saranno accompagnati da un sensibile potenziamento del numero di medici e soprattutto di infermieri.

E’ viva la discussione nel paese, anche all’interno delle forze della maggioranza di governo, sul differente ruolo della politica industriale: i principali temi di discussione includono gli indirizzi strategici che il Governo dovrebbe affidare al grande e competitivo insieme delle imprese a partecipazione pubblica che in Italia coprono molti ambiti fondamentali per il rilancio dell’economia e la transizione verde (energia, trasporti, telecomunicazioni), misure di incentivazione alle imprese di carattere più selettivo, creazione di “ecosistemi locali dell’innovazione” a partecipazione pubblico-privata. Nel corso dell’emergenza il Governo è intervenuto con decisione su alcune

Friedrich-Ebert-Stiftung

La Fondazione Friedrich-Ebert (FES), fondata nel 1925, è la più antica tra le fondazioni politiche tedesche. Ancora oggi legata all'eredità di colui da cui prende il nome, si impegna per i valori fondamentali della democrazia sociale: libertà, giustizia, solidarietà. Sul piano ideale si ricollega alla socialdemocrazia e ai liberi sindacati.

L'opera di promozione della democrazia sociale da parte della FES si articola soprattutto in:

- formazione politica mirata al rafforzamento della società civile
- consulenza politica
- cooperazione internazionale (sedi estere in più di 100 paesi)
- promozione dei talenti con borse di studio
- cura della memoria collettiva della democrazia sociale (per es. archivio e biblioteca).

EDITORE

© 2020

FES Italia

Piazza Capranica, 95
00186 Roma

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione.

Le posizioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente posizioni condivise dalla Fondazione Friedrich Ebert.

Foto di copertina: Yevhen – stock.adobe.com
Design: www.bergsee-blau.de
Implementazione: www.zumweissenroessl.de

EUROPA

Il Piano di rilancio in Europa

Le misure prese da molti paesi europei per arginare la pandemia da Covid-19 hanno condotto ad un forte calo della produzione e ad una rapida crescita di debito pubblico e disoccupazione. Ne conseguono gravi rivolgimenti sociali. Inoltre, la pandemia ha evidenziato come il sistema economico europeo dipenda da una produzione di beni essenziali che ha luogo al di fuori dei confini del continente. Per far fronte a tutto ciò i governi nazionali e la stessa Unione Europea hanno dovuto approntare ampi programmi di sostegno e rilancio dell'economia.

La definizione di questi programmi di rilancio (*Recovery*) avviene in una fase in cui i sistemi economici europei si trovano già a fronteggiare la sfida urgente della transizione socio-ecologica e digitale. E dunque da più parti si chiede che le misure di rilancio non puntino semplicemente ad un ritorno allo status quo ante, ma che sfruttino piuttosto l'occasione fornita dalla disponibilità di ingenti fondi pubblici per avviare una transizione che porti ad una modernizzazione dell'economia e della società all'insegna della neutralità climatica e dell'equità sociale. Benché sia necessaria una prospettiva di lungo periodo, tali programmi non devono però perdere di vista la necessità di reagire prontamente all'emergenza sociale in corso.

I testi pubblicati in questa nostra collana sono dedicati all'analisi e alla valutazione delle strategie di rilancio nazionali di Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Finlandia, Svezia, Italia, Grecia e Cipro in merito a queste sfide complesse. Inoltre pubblichiamo uno studio comparativo che analizza andamento e misure prese nei singoli paesi. In tal modo vengono definite delle raccomandazioni politiche con l'intento di contribuire ad affrontare da un lato quelle sfide strutturali che sono determinanti per il futuro degli stati membri dell'Unione e dall'altro le sfide immediate che la pandemia ci pone.