



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e commercio

LA POLITICA FISCALE DELL'EUROPA IN
RISPOSTA ALLA CRISI COVID-19

EUROPEAN FISCAL POLICY IN RESPONSE TO
THE COVID-19 CRISIS

Relatore:

Chiar.mo Prof. Davide Ticchi

Rapporto Finale di:

Carolina Polenta

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO I: CENNI GENERALI E IMPATTO DEL COVID-19 SULL'ECONOMIA MONDIALE	3
1.1. Premessa	3
1.2. Il quadro economico	4
1.2.1. Contrazione del commercio	5
1.2.2. La dinamica dell'inflazione durante la pandemia	6
1.2.3. La situazione in Europa	7
1.3. Recessione ordinaria e recessione pandemica: un confronto	9
CAPITOLO II: LE MISURE FISCALI DI CONTRASTO ADOTTATE IN RISPOSTA ALLA RECESSIONE	11
2.1. La dimensione delle misure fiscali nella primavera 2020	13
2.2. I fattori che hanno influenzato l'entità fiscale	15
2.2.1. Le crescenti differenze sociali	18
2.3. La risposta dell'UE alla crisi legata al COVID-19	19
2.3.1. Misure di bilancio dal lato della spesa	20
2.3.2. Misure di bilancio dal lato delle entrate	20
2.3.3. Le principali misure fiscali nelle varie fasi della crisi	21
2.3.4. Next Generation EU (NGEU)	23
CAPITOLO III: LA RISPOSTA DELL'ITALIA ALLA PANDEMIA	25
3.1. Il quadro d'insieme	25
3.2. Il contesto internazionale	27
3.3. Le famiglie	28
3.4. Le imprese	29
3.5. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	31
3.5.1. Le riforme previste dal piano	31
3.5.2. Le missioni del Piano e l'allocazione delle risorse	32
3.5.3. Gli assi strategici del PNRR	34
3.5.4. La risposta del Governo all'integrazione del Piano	34
CONCLUSIONI	36
BIBLIOGRAFIA	37
SITI INTERNET CONSULTATI	38

INTRODUZIONE

Il 2020 sarà per sempre ricordato come un anno incisivo, caratterizzato da una parabola economica particolarmente unica. Il futuro dell'economia globale trascinerà a lungo le cicatrici provocate dalla pandemia di Covid-19. Il presidente della banca mondiale David Malpass (2021) dichiara l'affermarsi di un "panorama economico mutato".

La diffusione del virus SARS-CoV 2, iniziata in Cina, ha portato a misure di chiusura generalizzate (lockdown) e ad un'accresciuta avversione al rischio. I suoi effetti si sono manifestati attraverso una compromissione del funzionamento delle catene globali e del commercio internazionale, nonché con un'impennata di incertezza sui mercati finanziari mondiali. Tutto ciò si è tradotto in uno shock a livello mondiale che ha influito, contemporaneamente, sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta.

Il presente lavoro verte sull'illustrazione e comprensione dell'impatto globale della pandemia in ambito macroeconomico e delle misure di politica fiscale adottate per il contenimento della crisi e della recessione, soffermandosi, alla fine, sulla situazione italiana.

Al primo capitolo l'attenzione si posa sull'impatto del Covid-19 sull'economia globale, successivamente sui principali aspetti per quanto riguarda la situazione europea e, infine, sul confronto tra recessione ordinaria e recessione pandemica

Il secondo capitolo si focalizza sulle misure di contrasto alla pandemia attuate dai Paesi dell'Unione Europea, evidenziando i fattori che hanno contribuito all'entità fiscale ed i principali strumenti adottati.

Al terzo capitolo si analizza la risposta dell'Italia alla recessione pandemica, i vari canali di trasmissione e l'analisi della posizione economica, con particolare interesse verso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il programma con cui il Governo italiano intende gestire i fondi di NGEU.

CAPITOLO I: CENNI GENERALI E IMPATTO DEL COVID-19 SULL'ECONOMIA MONDIALE

1.1. Premessa

Prima di procedere con l'analisi, è utile partire da un quadro generale dell'evoluzione del Covid-19, focalizzandoci sulle principali tappe della storia della pandemia.

Il 31 dicembre 2019 la Commissione Sanitaria Municipale di Wuhan (Cina) ha segnalato all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) un raggruppamento di casi di polmonite di origine ignota nella città di Wuhan, nella provincia cinese di Hubei.

A distanza di pochi giorni i ricercatori cinesi depositano la sequenza dell'RNA virale, nel database internazionale virological.org. Si tratta solo del primo passo nella lotta contro il coronavirus.

Nella conferenza stampa della China's National Health Commission, in cui viene affermato come il nuovo coronavirus possa esser trasmesso da uomo a uomo, si conferma la nascita di una nuova malattia virale che verrà identificata con il nome di COVID-19 (Coronavirus Disease).

È l'inizio di un anno che ha segnato per sempre la storia dell'umanità: 60 milioni di persone che vivono nella provincia di Hubei entrano in lockdown. Strade deserte e servizi ridotti al minimo. Nessuno minimamente immagina che le stesse misure verranno adottate anche nel nostro Paese poco più di un mese e mezzo dopo.

Il 31 gennaio, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte conferma i primi due casi di contagio nel nostro Paese. Diversi focolai sono presenti in alcune zone del Nord Italia e nel giro di 3 giorni si arriva a 325 casi confermati. È l'inizio della prima devastante ondata per l'Italia, un'ondata per cui il Governo cerca di intervenire con il lockdown nazionale a partire dal 9 marzo.

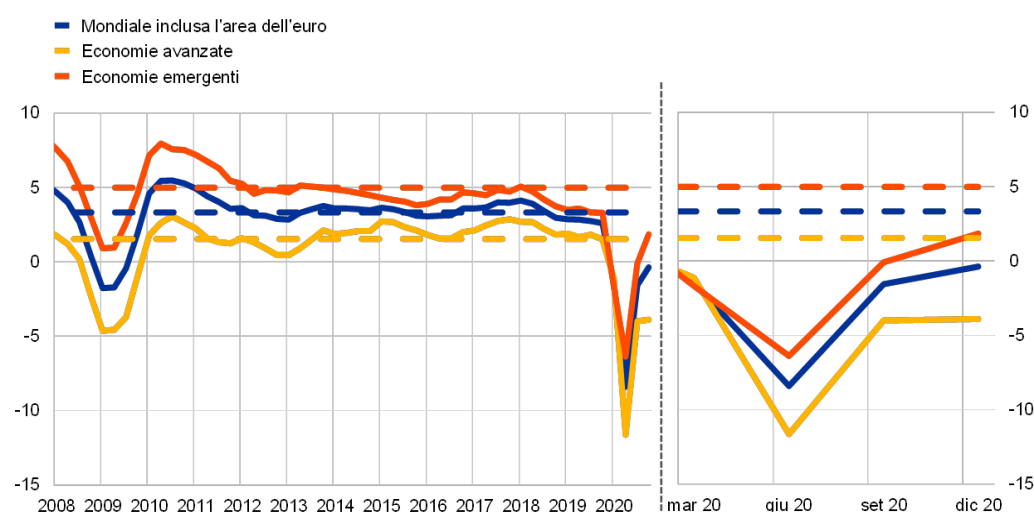
Il virus continua a diffondersi rapidamente e in un territorio sempre più vasto. Emblematiche le parole del direttore dell'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesu, dopo aver dichiarato ufficialmente lo stato di pandemia.

“ [...] L'OMS ha valutato questo focolaio 24 ore su 24 e siamo profondamente preoccupati sia dai livelli allarmanti di diffusione e gravità, sia dai livelli allarmanti di inazione. Abbiamo quindi valutato che COVID-19 può essere caratterizzato come una pandemia". (T.A. Ghebreyesu, marzo 2020).

1.2. Il quadro economico

Addentrando nell'analisi dell'economia internazionale in questo periodo, è possibile notare come quest'ultima abbia subito andamenti diversi durante i vari trimestri¹.

Tabella 1: Crescita del PIL a livello mondiale (variazioni percentuali sul periodo corrispondente; dati trimestrali)



Fonti: Haver Analytics, fonti nazionali ed elaborazioni della BCE

Dal grafico sovrastante relativo al Rapporto finale della BCE (2020), è evidente come le misure contenitive del virus attuate dai governi abbiano influito negativamente sull'economia: dopo aver raggiunto un punto di minimo nel secondo trimestre, nel trimestre successivo si sono registrati chiari segnali di ripresa contemporaneamente ad un rallentamento della pandemia e l'adozione di provvedimenti di contenimento meno restrittivi. Tuttavia, la seconda ondata della pandemia e la reintroduzione di rigide misure di contrasto hanno determinato una decelerazione della crescita nell'ultimo trimestre dell'anno, in maniera particolare per quanto riguarda le economie avanzate.

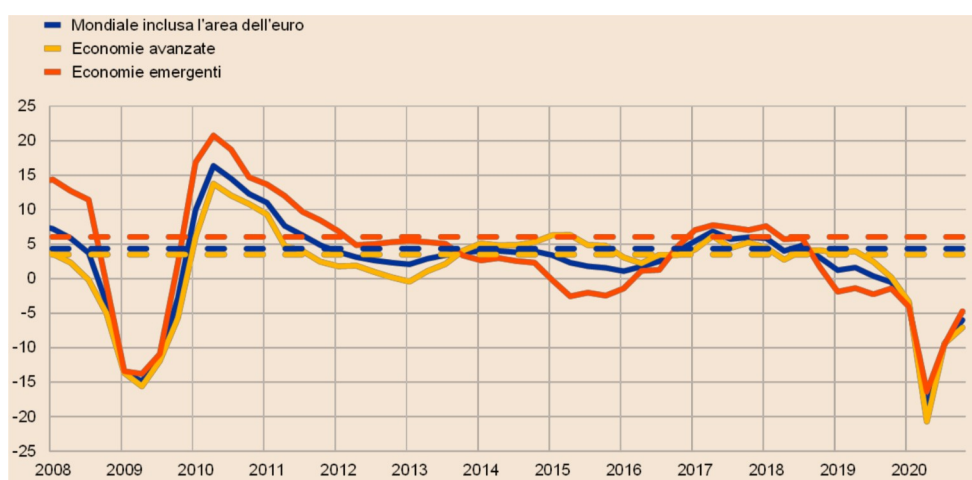
¹ Gli aggregati regionali sono calcolati utilizzando pesi per il PIL basati sulle parità di potere di acquisto. Le linee continue corrispondono ai dati disponibili e arrivano fino al quarto trimestre del 2020. Le linee tratteggiate indicano le medie di lungo periodo (tra il primo trimestre del 1999 e il quarto trimestre del 2020). Le ultime osservazioni si riferiscono al 25 febbraio 2021.

1.2.1. Contrazione del commercio

Le incertezze legate alla pandemia sono bruscamente aumentate, provocando interruzioni negli scambi internazionali e nelle catene mondiali di approvvigionamento. Le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina, causate dalla guerra commerciale tra i due paesi e già fortemente presenti, hanno continuato ad essere elevate. Nonostante la Fase 1 delineasse un acquisto da parte della Cina di almeno 227,9 miliardi di dollari di esportazioni statunitensi nel 2020, gli acquisti sono stati inferiori di oltre il 30% dell'obiettivo iniziale.

L'impatto della pandemia sulla domanda e l'introduzione dei dazi hanno poi portato a un netto calo dell'interscambio. Forte contributo è stato dato dalle restrizioni alla mobilità che hanno provocato una diminuzione delle esportazioni di servizi statunitensi come il turismo e i viaggi d'affari.

Tabella 2: crescita dell'interscambio a livello mondiale (volumi delle importazioni)



Fonti: Haver Analytics, fonti nazionali 1

1.2.2. La dinamica dell'inflazione durante la pandemia

Non dovrebbe sorprendere che il periodo della pandemia sia stato caratterizzato anche da una considerevole oscillazione dell'inflazione. Nel 2020 l'inflazione a livello mondiale è diminuita: nei paesi dell'OCSE l'inflazione al consumo complessiva annuale è scesa all'1,2 per cento a dicembre 2020, da circa il 2 per cento del secondo semestre del 2019.

È possibile attribuire questo fenomeno a due fattori principali.

In primo luogo, nella prima metà dell'anno i corsi petroliferi sono bruscamente diminuiti, dopo aver subito un drastico calo della domanda mondiale, in particolare per effetto della riduzione del consumo di petrolio causata dalle restrizioni ai viaggi e dal lavoro da casa.

In secondo luogo, la pandemia ha determinato anche una riallocazione della spesa per consumi tra le diverse categorie, con un crollo della spesa per turismo, viaggi e ospitalità e, per contro, un aumento di quella associata ai beni per la casa, tra cui alimentari e attrezzature per lavorare, studiare e praticare attività fisica a casa. Per quanto riguarda l'Europa, dato che l'Indice Armonizzato dei Prezzi di Consumo (HICP) ² è riponderato ogni anno a gennaio per tenere conto della composizione della spesa nell'anno precedente, dalla tabella sottostante ³ è possibile notare come le misure di blocco attuate abbiano determinato un forte aumento del peso di alcune categorie (come i prodotti alimentari e i servizi di comunicazione) e una riduzione di altre categorie (soprattutto beni energetici).

² Misura la variazione media nel tempo dei prezzi pagati dai cittadini europei per uno specifico paniere di beni e servizi di consumo, aggiornato regolarmente. Concettualmente, l'IAPC è un indice dei prezzi di tipo Laspeyres, ma non è un indice di paniere fisso, in quanto i prodotti possono cambiare nel tempo.

³ La tabella mostra i livelli assoluti stimati dei consumi delle famiglie (spesa nominale). I modelli di spesa sono calcolati utilizzando come punto di partenza i pesi HICP più recenti e applicando tassi di crescita basati sui dati di fatturato per il commercio al dettaglio e per altri servizi. I livelli di spesa nominale sono normalizzati a 100 nel febbraio 2020.

Tabella 3: spesa nominale delle famiglie nel 2020

HICP Item	February	March	April	May	June	July	August
Food	100.0	105.6	100.6	103.2	99.9	99.8	102.2
Energy	100.0	76.8	57.2	69.5	80.8	86.5	88.2
Non-Durables	100.0	87.7	73.4	95.1	103.9	102.7	104.0
Semi-Durables	100.0	64.7	46.3	83.6	98.6	98.5	99.5
Durables	100.0	83.8	50.2	63.3	84.2	93.0	102.9
Recreation	100.0	57.4	30.0	35.8	56.6	68.7	62.7
Housing	100.0	93.6	86.6	86.7	92.2	95.7	94.1
Communication	100.0	96.7	95.6	95.2	97.8	100.1	99.0
Transport	100.0	86.4	69.8	69.3	75.2	82.0	78.6
Miscellaneous	100.0	83.6	65.9	66.6	79.6	88.5	84.4

fonte: Eurostat data

1.2.3. La situazione in Europa

I dati del Rapporto Annuale della BCE (2020) mostrano chiaramente una forte sintonia dell'economia dell'area dell'euro con l'economia mondiale. Da un lato la pandemia ha rappresentato soprattutto uno shock generale che ha colpito tutte le nazioni, dall'altro il suo impatto economico è stato poco omogeneo nei vari paesi dell'area dell'euro, ciò dovuto alle diverse esposizioni ai settori maggiormente colpiti dalle misure di distanziamento sociale, nonché alle differenze nell'intensità della crisi sanitaria stessa e nella portata e natura delle misure di stimolo adottate. Alla fine del 2020 l'attività economica nell'area dell'euro si collocava su un valore del 4,9% inferiore ai livelli prima dell'avvento della pandemia, evidenziando una notevole eterogeneità tra i paesi.

In generale, la recessione è stata particolarmente significativa nelle fasi iniziali, dopodiché sono stati registrati vari segnali di ripresa: tutto questo riconducibile al fatto che si tratta di uno shock di natura esogena, ma anche grazie alla rapidità con il quale sono state attuate le misure di politica di bilancio e monetaria e ai progressi sullo sviluppo di vaccini.

- I. I consumi privati si sono ridotti dell'8%. Questo fenomeno è riconducibile al fatto che il lockdown ha causato perdite di reddito disponibile. I seguenti modelli economici semplificati

$$Y = YD - TR + TA$$

$$Y = C + I + G + NX$$

$$YD = C + S$$

$$YD-TR+TA=C+I+NX \rightarrow S-I= (G+TR-TA) +NX$$

suggeriscono importanti legami tra l'eccesso di risparmio sugli investimenti privati (S-I) il bilancio pubblico (G+TR-TA) e il commercio estero (NX). Nel momento in cui si ha un eccesso di risparmio sugli investimenti, vi è un disavanzo del bilancio pubblico, in quanto (considerando il presente caso) il calo dei consumi si è riflesso in un marcato aumento dei tassi di risparmio e le perdite di reddito disponibile sono state attenuate dai consistenti trasferimenti pubblici.

II. Anche gli investimenti delle imprese sono precipitati.

Ciò è riconducibile alla presenza di aspettative pessimistiche per il futuro, che si riflette, di conseguenza, in un basso livello di produzione. Per effetto della forte contrazione delle entrate e di un calo della propensione al consumo da parte della popolazione, le imprese hanno rinviato le proprie decisioni di investimento.

Oltre la riduzione dei consumi, un ulteriore fattore importante da considerare è il brusco calo delle esportazioni, portando ad un deficit commerciale, visibile dall'equazione della domanda aggregata⁴ che si è ridotta drasticamente.

Come effetto immediato si ha un investimento non programmato delle scorte (IU).

$$IU=Y-AD$$

Questo gap positivo tra domanda e offerta delle imprese ($IU>0$) provoca una diminuzione della produzione, fino a che Y e AD non sono nuovamente in equilibrio.

III. A causa della rapida contrazione dell'attività economica registrata nel primo trimestre, i mercati del lavoro dell'area dell'euro si sono indeboliti: in questo periodo l'occupazione totale è diminuita di circa 5 milioni di unità e, nel primo semestre, circa 3 milioni di persone sono uscite dalla forza lavoro.

Nell'ambito dell'analisi di breve periodo, di fatto, si osserva in primo luogo come il prodotto effettivo d'equilibrio, inferiore al prodotto potenziale ($Y<Y^*$), impatti negativamente sul mercato lavorativo, in quanto la domanda di lavoro delle imprese è

⁴ $AD = C + I + G + NX$

inferiore alla forza lavoro disponibile ($N < FL$). Quindi, di conseguenza, si avrà un aumento della disoccupazione, in questo caso pari all'8,4%.

Tabella 4: percentuale forze di lavoro; tassi di crescita



fonti: Eurostat

1.3. Recessione ordinaria e recessione pandemica: un confronto

Romer (2021) evidenzia le differenze tra una recessione ordinaria e la recessione pandemica. Afferma che, in entrambi i casi, vi è un declino della domanda aggregata, sostenuto da una politica monetaria restrittiva, difficoltà finanziarie e, come affrontato in precedenza, da un calo della fiducia dei consumatori e delle imprese. Analizzate le somiglianze, si sofferma poi sulle principali discrepanze che intercorrono tra le due.

La prima riguarda l'aumento della domanda aggregata che, nel caso di una recessione ordinaria, è necessario cercare di ristabilirla il più possibile, così da riportare la produzione alla piena occupazione e al suo livello ottimale ($Y=Y^*$). Durante una crisi pandemica, però, questa manovra non porterebbe a nessun beneficio, in quanto verrebbero a mancare le misure di salute e sicurezza pubblica, causando un proliferarsi maggiore del virus tanto da aggravare ulteriormente la situazione.

Una seconda differenza risiede nella presenza di una disuguaglianza nei danni alle diverse tipologie di lavoratori. Gli effetti causati dall'impatto di qualsiasi recessione tendono ad essere diseguali, mentre in una recessione pandemica gli effetti lo sono in un modo unico, considerando una stessa categoria di lavoratori. Alcuni di essi sono passati facilmente allo

“smartworking” e al lavoro da casa, che si è rivelato, per certi aspetti, molto più flessibile rispetto al pendolarismo. I benefici apportati da questa soluzione si contrappongono ai danni recati a coloro che lavorano in altri settori, sia a causa della contrazione della domanda sia a causa di ordini di chiusura, o in altri casi, in cui si registra un rischio sempre più elevato, come nel caso degli operatori sanitari.

CAPITOLO II: LE MISURE FISCALI DI CONTRASTO ADOTTATE IN RISPOSTA ALLA RECESSIONE

L'elaborato "A Cross-Country Comparison of Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Global Pandemic" (2021) relativo alla ricerca condotta da Can Chen, Yu Shi, Ping Zhang e Chengri Ding, propone un'analisi comparativa delle politiche fiscali attuate dai vari paesi in tutto il mondo, volte ad attenuare le conseguenze economiche, politiche e istituzionali recate dal diffondersi della pandemia. Per fare ciò, si è cercato di frammentare le risposte dei governi in tre grandi dimensioni:

Tabella 5: Obiettivi e strumenti di politica fiscale (in %PIL) dei 170 Paesi analizzati

DIMENSIONI	FOCUS	INDICATORI CHIAVE
1	Dimensione della spesa	Totale della spesa (% PIL)
2	Target della politica fiscale- - - - -	Settore sanitario Settore imprenditoriale Famiglie e privati Governi subnazionali Supporto internazionale
3	Strumenti della politica fiscale - - - - - -	Spesa governativa diretta Trasferimenti monetari diretti Agevolazioni fiscali, tagli ed esenzioni Differimento tasse e contributi previdenziali Sgravio o cancellazione debiti Assistenza creditizia del governo Sussidi governativi alle imprese

Fonte: A Cross-Country Comparison of Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Global Pandemic, Can Chen, Yushi Ping Zhang e Chengri Ding (2021)

I sette strumenti della politica fiscale, proposti dagli autori della ricerca e che troviamo nella tabella sovrastante, sono stati così adoperati:

- a. Spesa diretta (96%PIL), destinati a beni/servizi comperati dai Governi;
- b. Trasferimenti monetari diretti (84%PIL) alle famiglie povere e dalle assicurazioni per contrastare la disoccupazione;
- c. Agevolazioni fiscali, tagli ed esenzioni (76%PIL) per famiglie/imprese;
- d. Differimento delle tasse e dei contributi previdenziali (73%PIL): estensione dei termini di dichiarazione e delle scadenze di pagamento;
- e. Sgravio o cancellazione dei debiti (70%PIL).
- f. Assistenza creditizia del Governo (62%PIL): prestiti governativi e garanzie sugli stessi per supportare le imprese;
- g. Sussidi governativi alle imprese (59%PIL).

Per quanto riguarda gli obiettivi, essi riguardano

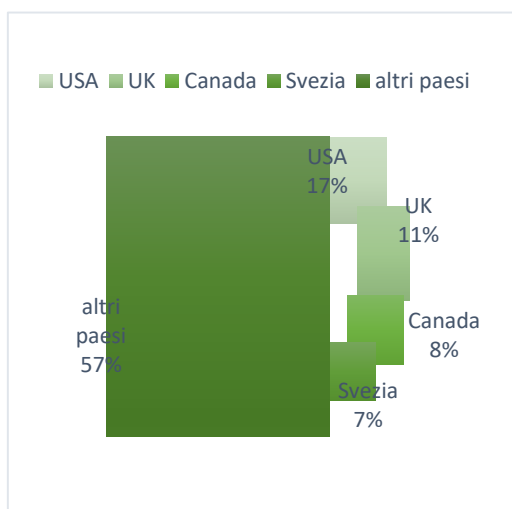
- a. il contenimento della diffusione del virus, tramite sostegni al settore sanitario;
- b. la ripresa delle imprese, garantendo la loro sopravvivenza;
- c. supporto a famiglie e aziende;
- d. l'assistenza delle zone povere;
- e. sostegno finanziario ai governi subnazionali.

2.1. La dimensione delle misure fiscali nella primavera 2020

De Jong e Ho (2020) mostrano come variano le dimensioni della politica fiscale in ogni Paese⁵, dopo che il Covid-19 è stato ufficialmente riconosciuto dall'OMS come una pandemia globale.

Tabella 6: numero di risposte politiche nazionali per ogni paese analizzato

Country	Month					Total
	February	March	April	May	June	
United States	0	74	38	26	24	162
United Kingdom	1	36	25	33	14	109
Canada	0	47	12	10	9	78
Sweden	0	30	14	9	12	65
Norway	0	21	7	16	12	56
Australia	0	34	13	4	4	55
Denmark	0	23	7	9	16	55
Greece	0	23	10	10	10	53
New Zealand	0	20	10	13	3	46
Spain	0	12	13	14	6	45
France	0	19	13	5	6	43
Italy	0	17	5	6	14	42
Germany	0	14	8	4	13	39
Finland	0	11	14	4	6	35
Belgium	0	20	4	6	2	32
Netherlands	0	8	10	8	6	32
Switzerland	0	15	3	6	3	27
Total	1	424	206	183	160	974
	0.10%	43.53%	21.15%	18.79%	16.43%	100%

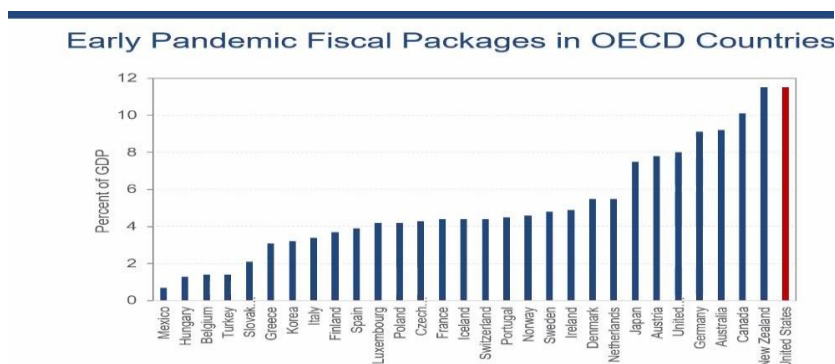


Fonti: Yale Program on Financial Stability (2020)

La stessa analisi è stata proposta da Romer (2021), che conduce uno studio comparativo dei vari paesi. In questo caso, si prendono in considerazione 30 paesi dell'OCSE, che sono riportati in ordine nella figura sottostante, dal più basso al più alto, in base alla dimensione del “pacchetto” fiscale (in % PIL).

⁵ Gli autori analizzano 17 paesi, tramite dati estrapolati dall'IMF e dall'OCSE, Emerging fiscal health and governance concerns resulting from COVID-19 challenges (v. riferimenti bibliografici).

Tabella 7: i pacchetti fiscali dei vari Paesi dell'OECD nel primo periodo della pandemia



Source: Romer and Romer, unpublished.

Dalle seguenti analisi, è facile dedurre che gli Stati Uniti abbiano attuato una delle più aggressive risposte fiscali tra i vari Paesi considerati, sia per quanto riguarda il numero, sia per le dimensioni della spesa. In base a queste informazioni, David Romer e Christina Romer hanno cercato di determinare eventuali elementi che potrebbero essere correlati alla scelta della grandezza del pacchetto fiscale in ogni Paese. Tra questi, si è preso in considerazione il Rapporto di Indebitamento (Debito/Pil), in quanto, tramite ricerche precedenti effettuate nel 2018 e 2019, è stato constatato come le risposte fiscali alle crisi siano influenzate dalle varie considerazioni dei danni di un debito pubblico elevato e dai benefici dell'austerità fiscale. La conclusione a questa ipotesi non coincide con le aspettative degli autori, in quanto le risposte fiscali alla pandemia non sembrano dipendere dall'indebitamento iniziale, come accadde invece nel periodo post-guerra.

Considerando gli otto Paesi dell'Eurozona con il livello più alto di PIL, ad esempio, il Rapporto di Indebitamento iniziale è correlato negativamente alle azioni fiscali: dal grafico sovrastante, è evidente come la Germania e l'Austria, Paesi con un basso livello di debito, abbiano attuato una risposta particolarmente aggressiva, che corrisponde ad un valore al di sopra dell'8% (PIL), mentre quella della Francia e della Spagna, mediamente indebitate, si aggira attorno al 4%. Infine, Paesi con un Rapporto di Indebitamento alto come Italia e Grecia, hanno attuato un'espansione fiscale pari al 3% circa.

Allo stesso tempo, David e Christina Romer evidenziano come un numero di Paesi europei con un basso livello di debito (Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia), abbia deciso di optare per una risposta alla pandemia alquanto modesta.

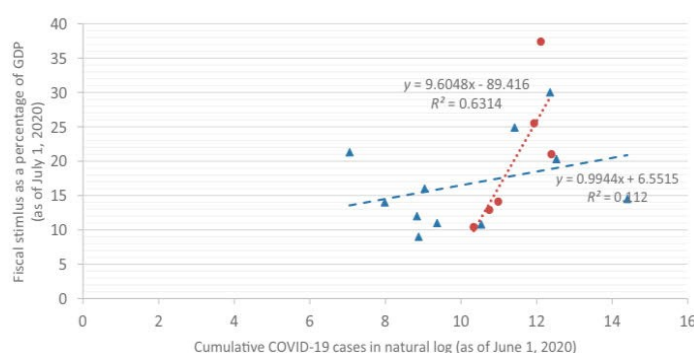
L'aspetto più interessante, d'altro canto, risiede nel fatto che, includendo nella ricerca il rating della Standard & Poor's Corporation del titolo sovrano in ogni paese, il coefficiente di dipendenza è altamente significativo: implica che un Paese con un rating 3 volte più alto rispetto ad un altro dovrebbe avere un'espansione della spesa fiscale maggiore di 1,4 (%PIL).

In sintesi, da questa analisi, è facilmente deducibile come le scelte di natura fiscale siano legate non tanto all'idea relazionata al debito e al deficit, quanto all'abilità di un Paese di chiedere in prestito. Ciò suggerisce un'importante evoluzione di pensiero, che si distacca da quello che ritroviamo nelle precedenti ricerche di Romer (2018) riguardo le crisi economiche passate, come quella del 2008 e del Dopoguerra.

2.2. I fattori che hanno influenzato l'entità fiscale

Come dimostrato in precedenza, il rischio economico e sociale dalla pandemia è stato percepito in maniera diversa e, per tale ragione, è opportuno considerare l'incidenza fiscale, politica, sociale e della pandemia⁶ sulla variazione della politica fiscale.

Tabella 8: relazione tra casi cumulativi di COVID-19 e la dimensione degli stimoli fiscali



Fonti: De Jong M., T. Ho A. (2020), *Emerging fiscal health and governance concerns resulting from COVID-19 challenges*.

- *L'incidenza della pandemia*: da un'analisi preliminare è stato confermato che il budget fiscale è positivamente correlato con la gravità della pandemia percepita.

⁶ Nella tabella riportata, il rosso si riferisce ai Paesi dell'Europa Occidentale, mentre il blu agli altri Paesi. Il grafico riportato rappresenta la relazione Paese per Paese e secondo l'andamento medio (lineare), descritto dalle equazioni.

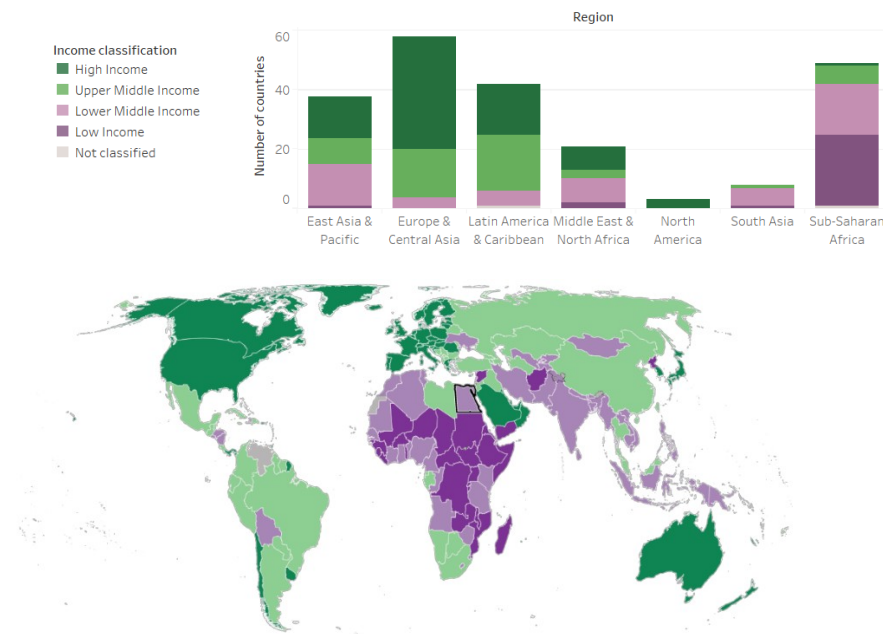
I Paesi con un numero di casi Covid molto alto nella primavera del 2020 tendevano ad offrire maggiori stimoli fiscali, che raggiungevano un ammontare pari al 7,3% del PIL, a differenza del 4,6% laddove i casi di infezione del virus non erano così elevati. Questa relazione è particolarmente forte nei Paesi dell'Europa occidentale che sono geograficamente collegati tra di loro⁷. Tuttavia, non sono state rilevate significative differenze nelle risposte di politica fiscale tra paesi con livelli alti e bassi di tassi di mortalità COVID-19.

Un altro aspetto interessante da considerare è l'effetto negativo della spesa pubblica per la sanità: sembra indicare che, se un paese avesse avuto più investimenti e capacità nel settore sanitario prima della pandemia, sarebbe stato meno urgente l'offerta di molti servizi fiscali come misure di salvataggio.

- *Condizioni economiche e fiscali*: la Banca Mondiale ha diviso le economie di ogni Paese del mondo in 4 macrogruppi di reddito, come rappresentato nella tabella seguente:

⁷ I numeri dei casi di COVID-19 nei Paesi provenivano dal Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie.

Tabella 9: classificazione della Banca Mondiale dei Paesi in base al livello di reddito



Fonti: World Bank, NADA HAMADEH, CATHERINE VAN ROMPAEY, ERIC METREAU, SHWETHA GRACE EAPEN, luglio 2021

È stato constatato come le politiche fiscali siano significativamente maggiori nei Paesi ad alto reddito rispetto a quelli con un reddito medio e basso.

L'analisi svolta da Chen, Yu Shi, Zhang e Ding (2021) mostra un'associazione tra paesi con reddito più elevato e obiettivi di politica fiscale dei settori imprenditoriali, famiglie e privati, governi subnazionali e sostegno internazionale. Inoltre, il livello di reddito sembra essere associato all'uso di tutti e sette gli strumenti di politica fiscale. Al contrario, il saldo di bilancio risulta essere significativamente associato all'utilizzo di tre strumenti di politica fiscale (differimento delle tasse, assistenza creditizia e sovvenzioni governative alle imprese).

- *Struttura del Governo e istituzioni politiche*: la grandezza della spesa fiscale è più grande nei Paesi particolarmente democratici (7% PIL) ed è evidente il collegamento tra livello di democrazia ed i target della politica fiscale quali settore imprenditoriale, famiglie e privati.

Le risposte politiche al coronavirus variano di Paese in Paese a seconda della struttura del Governo: un Paese con un governo centralizzato adotterà una politica di tipo top-down⁸, mentre i Paesi decentrati condividono poteri all'interno dei Governi a diversi livelli e i Governi subnazionali hanno la propria autorità nell'attuare politiche locali.

Table 3. Comparison of COVID-19 fiscal spending (percentage GDP) by countries

Dimension			The size of fiscal spending		
Country groups (cross-sectional data: N = 170)			Mean		Difference
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)–(2)
Pandemic incidence					
COVID-19 infection (%)	High (n = 90)	Low (n = 80)	7.30%	4.60%	2.7%***
COVID-19 deaths (%)	High (n = 90)	Low (n = 80)	6.20%	5.70%	0.50%
Political institutions and government structures					
Democracy index	High (n = 97)	Low (n = 73)	7.00%	4.50%	2.5%**
Federal	Yes (n = 24)	No (n = 146)	9.70%	5.30%	4.4%***
Economic and fiscal conditions					
Income level	High (n = 54)	Middle and low (n = 116)	10.20%	3.90%	6.3%***
Debt stock	High (n = 89)	Low (n = 81)	6.30%	5.50%	0.80%
Fiscal balance	>0% (n = 45)	≤0% (n = 125)	5.10%	6.20%	-1.10%
Tax capacity	High (n = 89)	Low (n = 81)	5.50%	6.40%	-0.90%

Fonti: Chen, Shi, Zhang e Ding, *A Cross-Country Comparison of Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Global Pandemic*

2.2.1. Le crescenti differenze sociali

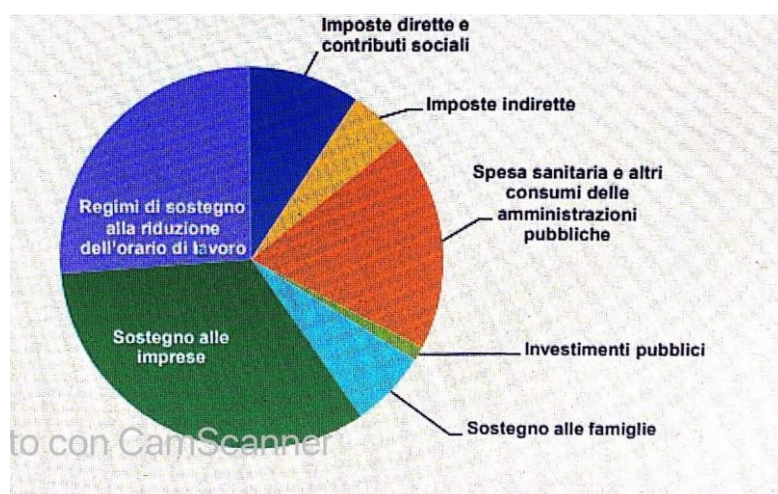
Un fattore allarmante che è stato registrato in molti Paesi ad alto reddito è una disparità sociale sempre più elevata, causata dalla pandemia. Ad esempio, negli Stati Uniti, gli afroamericani ed il gruppo etnico dei Nativi Americani hanno sofferto maggiormente la diffusione del Covid-19 e hanno avuto un numero di morti significativamente più alto rispetto al resto della popolazione. Inoltre, i poveri, gli immigrati irregolari, i lavoratori agricoli migranti, le persone nei rifugi per senzatetto e i detenuti sono più vulnerabili, ma spesso rappresentano i "dimenticati" e ricevono un aiuto limitato. Esporre queste sfide sociali ha già portato a proteste per la riforma e può portare a una rinnovata attenzione politica sulla disparità di reddito. Tutto ciò potrebbe cambiare le future dinamiche politiche del bilancio pubblico, esercitando maggiore pressione politica in molti Paesi per aumentare la spesa sociale.

⁸ Il termine top-down sta ad indicare “dall'alto verso il basso”: in "alto" viene posto il problema e in "basso" i sotto-problemi che lo compongono.

2.3. La risposta dell'UE alla crisi legata al COVID-19

La risposta dell'Unione Europea alla crisi legata alla diffusione del coronavirus è stata particolarmente unica, considerando i dati estrapolati dal Bollettino Economico della BCE (2021). Secondo quanto riportato, le misure attuate nella fase iniziale, relativa all'introduzione del lockdown, sono state attuate al fine di soddisfare l'urgente necessità di far fronte alla crisi; in un secondo momento, sono state intraprese azioni a medio-lungo termine per sostenere lo stimolo di bilancio necessario, con l'intento di creare le giuste premesse per un'UE più solida nel lungo periodo. Nella tabella seguente, estrapolata dal Bollettino Economico della Banca D'Italia relativo alla risposta fiscale dell'Europa alla pandemia (2021), viene mostrata la stima della composizione delle misure legate al COVID-19 nel 2020. È chiaramente deducibile che il principale contributo allo stimolo di bilancio è stato dato dalle misure emergenziali immediate, prevalentemente concentrate sul sostegno alle imprese e al lavoro. Come prima cosa, i membri hanno adottato misure per la tutela dell'occupazione, in modo particolare per la riduzione dell'orario di lavoro e altre misure di assistenza, come i sussidi. Per quanto riguarda la crisi sanitaria, è stata aumentata la spesa per coprire i costi aggiuntivi relativi a personale, farmaci e ospedali.

Tabella 10: stima della composizione delle misure legate al Covid-19 nel 2020



Fonti: elaborazione degli autori del Bollettino economico Banca D'Italia (2021)

2.3.1. Misure di bilancio dal lato della spesa

Come riportato nel grafico sovrastante, i regimi di sostegno alla riduzione dell'orario di lavoro hanno rappresentato oltre un quarto dei pacchetti fiscali adottati nel 2020 e mirano a prevenire la perdita di capitale umano, nonché a favorire una stabilità di consumo di coloro che sarebbero rimasti disoccupati. Tuttavia, l'ampio ricorso a tali regimi potrebbe influenzare negativamente la creazione di occupazione nel caso in cui si verificino cambiamenti strutturali: per questo motivo, è fortemente consigliato l'introduzione di limiti temporali per l'erogazione di formazione e assistenza nella ricerca di un impiego a quelle persone che ricevono sussidi, agevolando così la mobilità professionale.

Per quanto riguarda, invece, le imprese, in particolare le PMI che hanno subito forti perdite, i vari governi hanno agito in maniera diversa: alcuni Paesi hanno scelto inizialmente di fornire forme di sostegno diretto alle imprese. Un esempio è la Germania, cui governo ha predisposto programmi di assistenza emergenziale alle PMI e ai lavoratori autonomi più a rischio. Altri Paesi hanno deciso, successivamente, di intervenire sulle perdite subite durante il periodo di chiusura: queste perdite si riferiscono ai costi fissi, sia delle imprese stesse che dei settori di appartenenza, ma anche al fatturato che ha subito un calo repentino. Infine, altri governi hanno erogato sussidi a coloro che non sono sufficientemente tutelati dai sistemi di previdenza sociale nazionali.

2.3.2. Misure di bilancio dal lato delle entrate

Andando a considerare i dati relativi alle misure di bilancio per quanto riguarda le entrate, molti Paesi hanno deciso di abbassare temporaneamente l'IVA, in modo da cercare di aumentare la propensione al consumo della popolazione. Tra questi vi è la Germania che, con questa riduzione, avrebbe portato ad un calo dell'inflazione misurata sullo IAPC nell'area dell'euro che si aggira attorno allo 0,6%. Un'altra misura adottata da alcuni Paesi, come la Francia, è stata una riduzione delle imposte sulla produzione del 2021, per incrementare la competitività delle imprese. In riferimento alle imposte sul lavoro, in Grecia è stato introdotto un programma per esentare le imprese dal versamento dei contributi sociali o dalle imposte per nuove assunzioni: questa misura temporanea implica generalmente costi più elevati, ma allo stesso tempo sostiene la crescita dell'occupazione nel medio e lungo termine.

2.3.3. Le principali misure fiscali nelle varie fasi della crisi

Il Bollettino economico della BCE (2021) riporta le misure fiscali integrate dalla risposta dell'UE alla recessione. La prima serie di misure prevedeva i seguenti provvedimenti:

i. *Clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC)*⁹:

questa clausola consente a tutti gli Stati membri deviazioni temporanee dai requisiti di bilancio nel PSC. Secondo quanto dichiarato dai ministri delle Finanze dell'UE sul PSC (23 marzo 2020), considerando la crisi innescata dal coronavirus, tale clausola è stata attivata come salvaguardia per garantire flessibilità agli Stati membri, affinché possano innescare misure tempestive necessarie per contenere l'impatto della pandemia.

ii. *Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*:

tale iniziativa di investimento consente l'utilizzo di fondi nell'ambito della politica di coesione dell'Unione Europea per affrontare le conseguenze della crisi data dalla pandemia. Ha garantito un anticipo di 8 miliardi di euro di liquidità immediata per velocizzare gli investimenti pubblici e dà la possibilità di utilizzare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), prima di tutto, per l'acquisto

di dispositivi sanitari e di protezione, per i dispositivi medici (respiratori, mascherine, etc.), per la sicurezza dell'ambiente di lavoro e per garantire assistenza sanitaria ai gruppi più vulnerabili. In secondo, questi fondi possono essere utilizzati per aiutare le imprese (in modo particolare le PMI) a riprendersi dagli shock finanziari e, infine, per tutelare il reddito dei pescatori e acquacoltori colpiti dalla crisi.

In una seconda fase, attraverso un pacchetto di 540 miliardi di euro, sono state istituite tre reti di sicurezza, al fine di sostenere le imprese liquidamente e aiutare gli Stati membri con le loro politiche fiscali di contrasto alla recessione.

1. La prima rete consiste nel *Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, SURE)*.

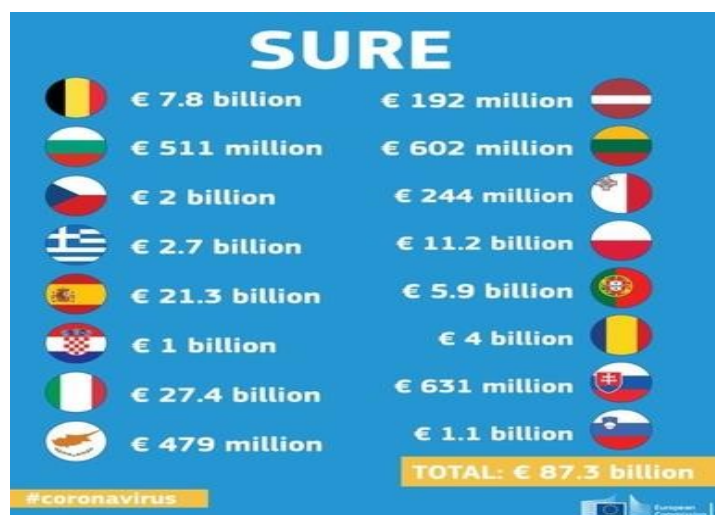
⁹ Il patto di stabilità e crescita è un accordo, sottoscritto nel 1997 dagli Stati membri dell'UE, per il controllo delle politiche di bilancio pubbliche, con l'obiettivo di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Eurozona e rafforzare il percorso d'integrazione monetaria, che ha avuto inizio con la sottoscrizione del trattato di Maastricht.

Si tratta di un sostegno temporaneo pensato per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia. Fornisce assistenza finanziaria sotto forma di

prestiti, per aiutare gli Stati membri ad affrontare i repentini aumenti della spesa pubblica: specificamente, concorrono a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario di lavoro e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi.

Il ministro dell'Economia e delle Finanze italiano, Roberto Gualtieri (2020), ha dichiarato come questo strumento rappresenti "...un vero esempio di solidarietà dell'Europa che finalmente prende vita".

Tabella 11: ripartizione del fondo SURE tra i vari paesi dell'UE



Fonti: Commissione Europea (2020)

2. La seconda rete istituita è l'*Intensificazione delle attività della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)*¹⁰: consiste in un fondo di garanzia paneuropeo pari a 25 miliardi di euro, che può finanziare a sua volta le imprese per 200 miliardi di euro, tutto ciò al fine di garantire e assicurare la loro crescita e sviluppo a medio e lungo termine.

3. Il terzo strumento di sostegno sviluppato è la *linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (Enhanced Conditions Credit Line, ECCL)*, basato sulla linea di credito

¹⁰ La BEI è la principale istituzione multilaterale di concessione di prestiti al mondo e compone il gruppo BEI, di cui fa parte il FEI, specializzato nei finanziamenti a favore delle PMI. Raccoglie fondi mediante emissioni obbligazionarie sui mercati dei capitali internazionali.

precauzionale del Meccanismo europeo di stabilità (MES) ¹¹. La dotazione complessiva è di 240 miliardi di euro e vi si può accedere per un importo pari al 2% del PIL relativo al 2019 dello Stato membro e l'unico requisito richiesto risiede nell'impegno di utilizzare questa linea di credito per sostenere i costi interni dell'assistenza sanitaria, i costi delle cure e della prevenzione relativi al COVID-19.

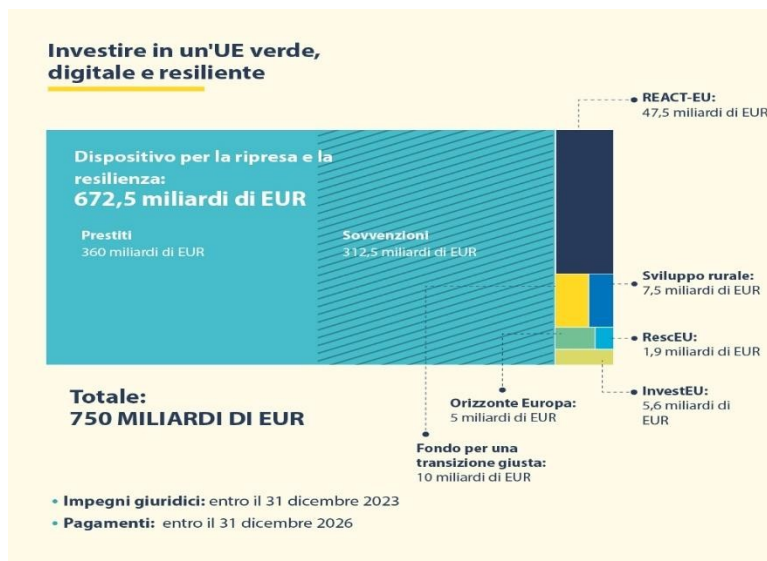
2.3.4. Next Generation EU (NGEU)

NGEU è un innovativo pacchetto adottato dal Consiglio europeo, consistente in 750 miliardi di euro. Il fondo è destinato alle seguenti iniziative:

- a) 672 miliardi al *Recovery and Resilience Facility*, RRF, di cui 360 miliardi sono prestiti ed i restanti 312,5 miliardi sono sovvenzioni. Adottato dal Parlamento europeo il 9 novembre 2020, questo fondo deve essere stanziato entro la fine del 2023 e i pagamenti devono essere eseguiti entro il 2026. Per ricevere questi finanziamenti, gli Stati membri devono predisporre dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, in modo da poter definire i loro programmi in ambito di riforme e investimenti pubblici in maniera coerente con le raccomandazioni specifiche per Paese.
- b) Ricerca e sviluppo (HorizonEurope).
- c) Finanziamenti per la coesione anticrisi (REACT-EU).
- d) Contro i cambiamenti climatici (Fondo per una transizione giusta)
- e) Lo sviluppo rurale e la protezione civile (RescEu)

¹¹ Il MES concede prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico, è autorizzato ad acquistare titoli di debito sui mercati primari e secondari, fornisce assistenza sotto forma di linee di credito e finanzia la ricapitalizzazione di istituti finanziari con prestiti ai governi degli Stati membri.

Tabella 12: pacchetto della NGEU



Fonti: Commissione Europea (2020)

Anche se si tratta di passività di bilancio a lungo termine, questo debito comporterà un grande onere per le economie degli Stati membri nel lungo periodo. Tale passività subirà una costante e programmata riduzione fino al 31 dicembre 2058, secondo quanto accordato dal Consiglio europeo. Per quanto riguarda le sovvenzioni, si stima un massimale delle risorse proprie nell'UE aumentato dello 0,6%: in tal modo, i rimborsi sono garantiti con copertura data da un aumento dei contributi che si basa sul Reddito Nazionale Lordo e da nuove risorse proprie. Nonostante ciò, la ripresa dalla pandemia potrebbe essere influenzata da varie conseguenze, come ad esempio un cambiamento strutturale del comportamento di famiglie e imprese dovuto all'aumento della digitalizzazione. Di fatto, l'impatto di questa misura di sostegno risulterebbe più amplificata se allo stesso tempo si attuassero valide politiche strutturali ed è, quindi, essenziale che le risorse disponibili siano utilizzate rapidamente per rafforzare la crescita potenziale.

CAPITOLO III: LA RISPOSTA DELL'ITALIA ALLA PANDEMIA

3.1. Il quadro d'insieme

La recessione subita dall'Italia nel 2020 si distingue dai precedenti episodi che hanno colpito l'economia per vari aspetti peculiari: la domanda e l'offerta sono state influenzate dalla rapidità con il quale i contagi si sono diffusi, le conseguenti misure adottate per contrastare il fenomeno e l'incertezza, determinando persistenti mutamenti nei comportamenti all'interno delle famiglie e delle imprese.

Tramite la Relazione Annuale del 2020 pubblicata dalla Banca d'Italia, è possibile valutare i principali canali di trasmissione della pandemia all'economia italiana attraverso il seguente approccio: si considera un presunto scenario di "assenza di pandemia", cui dati sono stati estrapolati dal *Bollettino economico* di gennaio 2020, e si va successivamente ad osservare le differenze rispetto agli andamenti macroeconomici effettivamente osservati durante l'anno.

Tabella 13: contributo all'andamento del PIL nel 2020²

Contributi all'andamento del PIL nel 2020 (1)	
(A) Scenario controfattuale di "assenza di crisi pandemica" (2)	0,5
(B) Effetti dei fattori recessivi	-11,5
Contesto internazionale	-1,4
Flussi turistici	-1,5
Misure di contenimento	-6,5
Incertezza e fiducia	-2,1
(C) Effetti delle politiche di bilancio e monetaria	2,1
Impatto complessivo della pandemia (B+C)	-9,4
Andamento osservato del PIL (A+B+C)	-8,9

Fonti: Relazione annuale 2020 Banca d'Italia, proiezioni pubblicate in *Bollettino economico* 2020

¹² La tavola sintetizza il contributo stimato dei fattori alla crescita nel 2020. Da notare come essi abbiano contribuito ampiamente alla contrazione dell'attività economica (in parte compensati dalle misure espansive), pari a oltre 11 punti.

Da quanto analizzato nella tabella sovrastante, è evidente che i principali canali di trasmissione della pandemia all'economia sono:

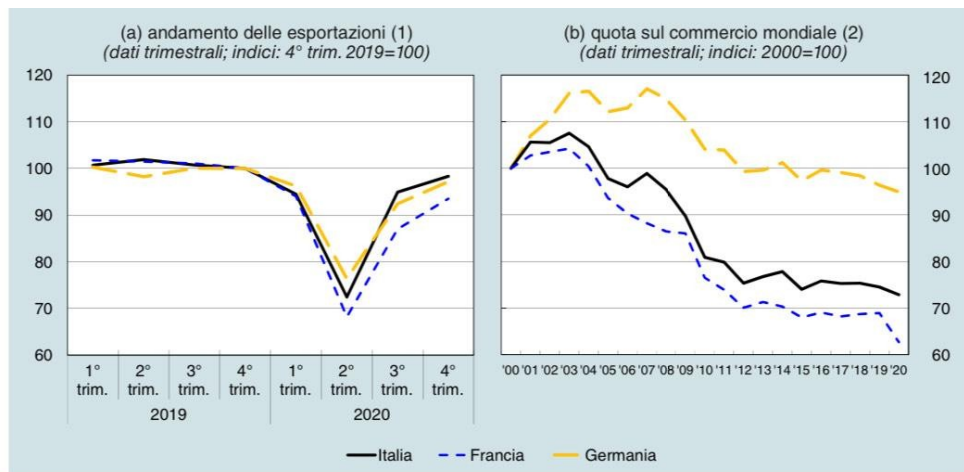
- a) il contesto internazionale:* la pandemia ha determinato una brusca contrazione della domanda estera per le nostre esportazioni, pari al 10% rispetto al 2019, interruzioni nelle catene di fornitura globali e un calo dei flussi turistici internazionali del 60%.
- b) le misure di contenimento:* dall'inizio della pandemia si sono succedute misure di diversa intensità. Le restrizioni più significative sono state adottate tra marzo ed aprile, con la sospensione delle attività ritenute che non sono ritenute essenziali, alle quali si riconduce un terzo del VA ¹³ del Paese. Con l'avvento della seconda ondata pandemica nell'autunno 2020, dopo una discesa di contagi a maggio, le misure sono state applicate a livello regionale e variavano di regione in regione.
- c) l'incertezza e la fiducia di famiglie e imprese:* nel 2020 la caduta della fiducia delle imprese è stata senza precedenti; quella relativa alle famiglie si è tradotta in una revisione delle decisioni di consumo e investimento.

Questi fattori verranno analizzati nei paragrafi successivi. Inoltre, è importante considerare che i diversi canali dipendono tra di loro, in quanto i provvedimenti restrittivi hanno evitato un proliferarsi ulteriore dell'epidemia che, in assenza di opportune misure, si sarebbe tradotta in una riduzione della propensione al consumo ancora più grave.

¹³Questa quota era circa il 30% secondo il Bollettino economico di aprile 2020; in termini settoriali vi contribuivano in gran parte il comparto industriale, in cui circa la metà del VA era riferibile ad attività sospese, e quello dei servizi, dove le attività sospese erano riferibili al 15%.

3.2. Il contesto internazionale

Tabella 14: esportazioni di beni e quota sul commercio internazionale¹⁴



Fonti 1: elaborazioni su dati FMI, Eurostat e Istat.

1. *Esportazioni*: nel 2020 le esportazioni sono diminuite del 13,8% e il calo è accentuato particolarmente nella componente dei servizi turistici. In Europa, la flessione delle esportazioni di beni è stata più accentuata verso Francia e Spagna, vittime di una diminuzione del PIL piuttosto elevata. Sono aumentate, per quanto riguarda i Paesi extraeuropei, le vendite in Cina. I maggiori contributi settoriali al calo delle vendite di beni riguardano la meccanica, i mezzi di trasporto, pelle e abbigliamento.

2. *Importazioni*: si è registrato un calo del 12,6%, dovuto in parte alla contrazione dei servizi e al calo delle spese degli italiani per i viaggi all'estero. Sono cresciute, invece, le importazioni legate ad acquisti di mascherine protettive.

3. *La bilancia dei pagamenti*: considerando le scelte di risparmio e di investimento dei settori istituzionali residenti, il saldo di conto corrente e conto capitale ha subito un ampliamento, nonostante le PA si siano largamente indebitate per contrastare gli effetti del Covid-19. La riduzione della bolletta energetica ha più che compensato il maggiore deficit dei servizi, a causa del decremento del surplus turistico; inoltre, le restrizioni alla mobilità hanno inciso positivamente sul calo delle spese dei viaggiatori stranieri, poiché i residenti si sono limitati a prenotare vacanze con mete italiane.

¹⁴ (1) esportazioni trimestrali di beni in volume. (2) la quota di mercato è calcolata a prezzi correnti e al netto del commercio di beni energetici.

3.3. Le famiglie

La recessione causata dalla pandemia ha portato ad una contrazione dei consumi, in modo particolare in Italia. Questo fenomeno nel 2020 è stata assai maggiore di quanto previsto.

Utilizzando i dati dell'ISF¹⁵(2020) è possibile analizzare a livello microeconomico e macroeconomico i comportamenti delle famiglie italiane durante la pandemia. L'analisi è divisa secondo quanto segue:

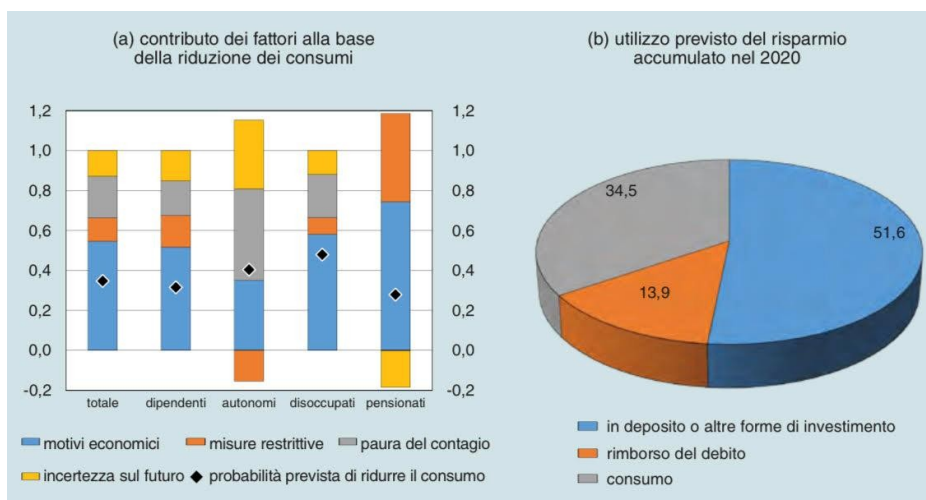
a) utilizzando i dati della terza edizione¹⁶, condotta dalla Banca d'Italia alla fine di novembre 2020, si va a determinare gli indicatori delle determinanti della spesa a livello individuale. Queste varianti comprendono motivi economici che riguardano reddito e occupazione, incertezza sul futuro, la pausa di essere contagiati e le misure di restrizione. In riferimento al primo fattore, esso prevale per i nuclei familiari con capofamiglia disoccupato o pensionato, mentre gli altri due si riferiscono soprattutto ai lavoratori autonomi.

b) Nella quarta edizione dell'indagine, circa il 40% delle famiglie ha dichiarato di aver accumulato risparmi nel 2020 (questa quota era pari a un terzo nel 2016, ultimo dato disponibile prima dello scoppio della pandemia). L'aumento del risparmio è avvenuto tra coloro che hanno indicato di arrivare senza difficoltà a fine mese.

¹⁵ Institute for Fiscal Studies (in italiano Istituto per gli Studi Fiscali) è un istituto inglese specializzato in studi e ricerche, anche statistiche, principalmente nei campi politici ed economici, nello studio dei cambiamenti e le relative evoluzioni dei sistemi fiscali e i loro effetti sulla società.

¹⁶ Da aprile 2020 la Banca d'Italia svolge ogni tre mesi un'edizione dell'ISF per raccogliere informazioni sull'andamento delle condizioni economiche e delle aspettative delle famiglie italiane.

Tabella 15: fattori alla base dei comportamenti di consumo e risparmio



Fonti: elaborazioni sui dati della Banca d'Italia, ISF, terza e quarta edizione

c) Secondo quanto affermato nella quinta edizione condotta in aprile 2021, le intenzioni di consumo restano influenzate dall'emergenza sanitaria e dal successo della campagna vaccinale. Quest'ultimo è tra i principali fattori che incoraggerebbero una ripresa dei consumi ma, nonostante ciò, le famiglie si aspettano una propensione al risparmio ugualmente elevata per i successivi anni.

L'analisi ha portato alla conclusione che, anche ad emergenza sanitaria superata, le famiglie continueranno ad avere comportamenti di consumo molto prudenti, mantenendo il risparmio accumulato su livelli superiori a quelli pre-pandemici: i motivi sono legati a fattori precauzionali, sia per quanto riguarda l'incertezza lavorativa sia alla percezione e paura che possa verificarsi una nuova pandemia successivamente.

3.4. Le imprese

Nel 2020 per l'industria si è delineata una rapida ripresa, mentre i servizi hanno risentito maggiormente della diffusione dei contagi e delle restrizioni.

Da una parte, però, la pandemia ha contribuito a fare in modo che vengano attuate delle trasformazioni digitali nel sistema produttivo, che potrebbe contribuire persistentemente

a ridurre il ritardo dell'Italia sotto questo aspetto, con l'impiego di nuove tecnologie digitali.

Per quanto riguarda gli andamenti settoriali:

- la stima del *valore aggiunto* delle unità locali è stata effettuata dall'ISTAT (2020)¹⁷ secondo un approccio dei redditi, andando, quindi, a stimare le sue componenti identificate dal costo del lavoro, dagli ammortamenti e dal margine operativo netto (MON).

In formule:

$$VA(ij) = L(ij) + K(ij) + R(ij) \quad (i \text{ è l'impresa } i\text{-esima}, j \text{ è l'unità locale } j\text{-esima})$$

dove VA(ij) rappresenta il valore aggiunto; L(ij) rappresenta il costo del lavoro, calcolato da fonte amministrativa; K(ij) è la stima del valore degli ammortamenti; R(ij) è la stima del Margine Operativo Netto.

Tabella 16: risultati economici delle imprese sul territorio: i numeri chiave

RIPARTIZIONI	Unità locali		Addetti		Valore aggiunto in migliaia di euro		Fatturato in migliaia di euro		Focus su Comuni ad alta produttività (% su tot. ripartizioni)			
	Quota	Var.% 20/19	Quota	Var.% 20/19	Quota	Var.% 20/19	Quota	Var.% 20/19	Numero comuni	Unità locali	Addetti	Valore aggiunto
Nord ovest	29,2	2,1	32,1	-1,9	37,6	-8,9	37,3	-10,3	65,1	92,6	95,3	97,6
Nord est	21,0	2,4	23,8	-3,3	25,8	-9,5	25,2	-9,0	81,8	93,2	95,3	97,3
Centro	21,6	1,5	20,7	-2,0	19,9	-14,4	20,6	-16,5	43,2	81,2	85,2	90,8
Mezzogiorno	28,3	1,0	23,5	0,3	16,8	-10,5	16,8	-10,0	17,6	41,6	49,9	60,5
ITALIA	4.670.514	1,7	16.594.586	-1,8	738.916.278	-10,5	2.865.447.180	-11,3	50,0	75,8	82,5	90,0

Fonti: Report risultati economici di imprese e multinazionali a livello territoriale, ISTAT 2020.

Il valore aggiunto ha segnato la contrazione più forte dal secondo dopoguerra (-8,6%). La produzione industriale è scesa ancora più marcata, quasi dell'11%, mentre la riduzione nei servizi (-8,1%) è stata complessivamente inferiore a quella manifatturiera. Tuttavia, rispetto a quest'ultima, nei servizi privati l'eterogeneità tra settori è stata maggiore: alla forte caduta delle attività alberghiere e della ristorazione (pari a -40,1%) si è assistito ad

¹⁷ Da "Report Risultati Economico di Imprese e Multinazionali a livello territoriale", ISTAT 2020 (v. bibliografia e siti internet consultati).

un'espansione delle telecomunicazioni e dei servizi connessi con le tecnologie informatiche.

- *La redditività*: sulla base dei dati di contabilità nazionale, nel 2020 il Margine Operativo Lordo (MOL) si è fortemente ridotto grazie alla contrazione del costo del lavoro per il ricorso alla Cassa Integrazione guadagni e la quota di aziende in utile si è ridotta di circa 12 punti percentuali.

3.5. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Il programma NGEU è la principale risposta dell'UE alla crisi del Covid-19 e si articola in vari strumenti, ma le maggiori risorse sono gestite nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, composto da 672,5 miliardi di euro. Per richiedere queste risorse, gli Stati membri devono predisporre di piani nazionali di ripresa e resilienza, contenenti le proprie riforme e investimenti da realizzare tra il 2021 e il 2026.

Nel settembre 2020, il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha approvato una proposta di linee guida per il PNRR e il 13 ottobre 2020 il Parlamento si è pronunciato con un invito al Governo a predisporre del Piano. È partito un ampio confronto interno sui contenuti con le amministrazioni interessate alle missioni e componenti del Piano, accompagnato dalle forze politiche e gli stakeholders dei settori di riferimento. Con tali soggetti sono state affrontate le tematiche delle riforme e gli investimenti previsti, considerando anche le esigenze di coordinamento e integrazione con le politiche nazionali.

Dopo vari confronti, il Piano è stato presentato nella sua versione definitiva dal Presidente Draghi alle Camere e il 27 aprile 2021 il Parlamento ha impegnato il Governo a trasmettere il PNRR alla Commissione europea.

3.5.1. Le riforme previste dal piano

Il PNRR comprende tre diverse tipologie di riforme:

1. Riforme orizzontali d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, che consistono nell'innovare strutturalmente l'ordinamento, migliorare l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima generale del Paese.

2. Riforme abilitanti, volte a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi e regolatori che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi che vengono erogati.

3. Riforme settoriali, che si trovano nelle singole Missioni e sono innovazioni normative relative ad ambiti di intervento o attività economiche che introducono regimi regolatori più efficienti in ogni ambito settoriale.

3.5.2. Le missioni del Piano e l'allocazione delle risorse

Il Piano si articola in sei Missioni:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo. Sostiene la transizione digitale del Paese, la modernizzazione delle PA, le infrastrutture di comunicazione e tutto il sistema produttivo, al fin di migliorare la competitività delle filiere industriali e agevolare l'internalizzazione. Parte fondamentale riguarda il rilancio di due settori che caratterizzano l'Italia e che hanno particolarmente risentito dell'impatto del Covid-19: il turismo e la cultura.

2. Rivoluzione verde e transizione ecologica. Questa Missione comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti, investimenti e programmi di ricerca per le fonti di energia rinnovabili, investimenti per lo sviluppo delle filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile. Inoltre, prevede anche azioni per contrastare il dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio e garantire la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche.

3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile. Il Piano pone come obiettivo il rafforzamento dell'alta velocità ferroviaria e, in modo particolare, la rete ferroviaria del Mezzogiorno. Inoltre, prevede il potenziamento del sistema degli aeroporti e la digitalizzazione del traffico aereo.

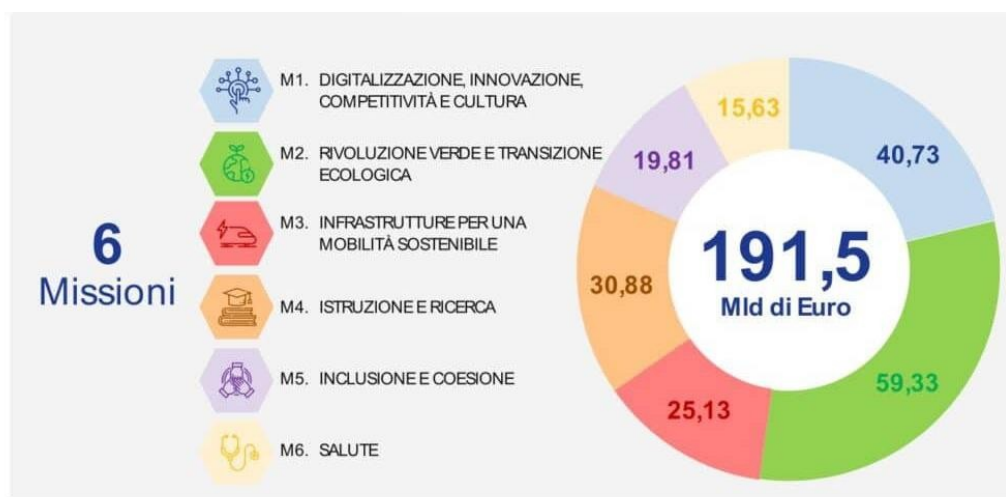
4. *Istruzione e ricerca.* Si tratta di un punto fondamentale, in quanto, oltre a colmare le carenze strutturali dell'offerta di servizi di istruzione in tutto il ciclo formativo, include anche un significativo rafforzamento dei sistemi di ricerca di base per innalzare il potenziale di crescita.

5. *Coesione e inclusione.* Per questa missione si intende rafforzare le politiche attive del lavoro, l'imprenditoria femminile, migliorare i sistemi di protezione per le situazioni di

fragilità sociale ed economica, per le famiglie e per la genitorialità. Fattore di inclusione importante riguarda la promozione del ruolo dello sport.

6. *Salute.* A riguardo, si pongono due obiettivi principali: il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio con l'integrazione tra servizi sanitari e sociali e la modernizzazione della tecnologica del Servizio Sanitario Nazionale, oltre a promuovere la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

Tabella 17: allocazione delle risorse RRF (Recovery and Resilience Facility) a Missioni¹⁸



Fonti: PNRR Next Generation Italia, www.governo.it (si veda bibliografia e siti internet consultati)

¹⁸ La tabella espone le risorse assegnate a missioni e componenti del PNRR. A Tali risorse, si aggiungono quelle rese disponibili dal React-EU che vengono spese negli anni 2021-2023 e anche quelle che derivano dalla programmazione nazionale aggiuntiva.

3.5.3. Gli assi strategici del PNRR

Il presente piano verte attorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo e coerenti con le sei Missioni precedentemente elencate: *digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale*.

Per quanto riguarda il primo punto, l'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici.

Obiettivo principale è offrire una connettività omogenea ad alta velocità in tutto il Paese per residenti, aziende, scuole e ospedali. La pandemia ha evidenziato la necessità del settore sanitario di essere aggiornato a livello digitale: affinché ciò sia possibile, il piano accelera in modo decisivo la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico quale pietra angolare per l'erogazione di servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, sviluppa ecosistemi avanzati nell'ambito della telemedicina, punto molto importante per migliorare lo standard di cura di cittadini e residenti e, in generale, il rafforzamento della sanità territoriale.

Il secondo asse strategico, relativo alla transizione ecologica, può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del sistema produttivo italiano, incentivare l'avvio di nuove attività imprenditoriali e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

Infine, l'asse strategico dell'inclusione sociale ha come priorità principali la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali, fondamentali per migliorare la coesione in tutto il territorio nazionale e superare profonde disuguaglianze spesso accentuate dalla pandemia.

3.5.4. La risposta del Governo all'integrazione del Piano

I rapporti sull'Italia presentati dalla Commissione negli ultimi anni ha incluso una disamina approfondita poiché la Procedura sugli squilibri macroeconomici classifica

l'Italia come Paese con squilibri macroeconomici eccessivi, che riguardano complessivamente il rapporto debito pubblico/ PIL e il tasso di disoccupazione. Questi squilibri sono stati indotti dalla forte contrazione del PIL legata alla crisi sanitaria che, contemporaneamente, ha causato un minor tasso di partecipazione al lavoro. Per quanto riguarda il debito pubblico, la Commissione ha dovuto sospendere nel 2020 l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) di raggiungere il surplus di bilancio strutturale pari allo 0,5% del PIL.

Il Governo ritiene che il PNRR costituisca una “risposta adeguata” a queste sfide: uno degli effetti sperati del Piano è che possa aumentare il tasso di crescita potenziale dell'economia, grazie ai vari provvedimenti relativi alla riforma delle PA e della Giustizia, assieme ad un rilancio degli investimenti, dopo aver cercato di consolidare il bilancio. Questa crescita porterebbe, poi, ad una discesa del tasso di disoccupazione. Se si considera solo l'effetto degli investimenti del PNRR, il tasso di disoccupazione raggiungerà un calo del 7,5% nel 2026; includendo anche gli effetti positivi delle riforme, si arriva ad un livello al di sotto della soglia fissata per il quale diventa necessario valutare gli squilibri macroeconomici.

CONCLUSIONI

Dalla ricerca condotta è emersa la tragicità dell'impatto della pandemia sull'economia globale. L'unicità della situazione risiede, in primis, nella contrapposizione netta dell'andamento economico tra il secondo ed il terzo trimestre del 2020: una forte contrazione del PIL seguita da un allentamento delle restrizioni del lockdown e dall'introduzione di misure fiscali e monetarie. Un altro elemento di unicità risiede nella natura di tale recessione, in quanto l'emergenza sanitaria ha investito contemporaneamente i settori produttivi ciclici e l'economia dei servizi, causando fluttuazioni estreme dell'attività economica.

L'analisi evidenzia, tra i fattori più rilevanti, anche un aumento dei tassi di risparmio delle famiglie, favorito dal crollo dei consumi nel settore dei servizi per effetto del distanziamento e associato alla paura e incertezza per il domani. Altro fattore da considerare è sicuramente l'adozione di nuovi patterns legati alla transizione digitale che, nel lungo periodo, potrebbero generare efficienza, soprattutto se governi e aziende investiranno nei settori giusti come l'infrastruttura digitale. D'altronde, va sottolineato che l'innovazione scientifica e sociale rappresentano indubbiamente le linee guida del percorso del successivo sviluppo economico, indicate all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia.

A livello macroeconomico va aggiunto, a quanto riportato sopra, lo stimolo fiscale derivante dai diversi fondi europei e dei programmi di intervento, facilitando l'attuazione di riforme e favorendo la ripresa della produttività tramite riallocazioni verso settori più innovativi. Un importante contributo è dato dal pacchetto NGEU, il quale rappresenta non solo un semplice piano di ripresa, ma un'opportunità unica per emergere più forti dalla pandemia.

Se la pandemia ci ha insegnato qualcosa, è sicuramente la capacità di agire su un fronte comune. Ora più che mai l'economia ha bisogno di uno sguardo d'insieme che badi anche agli interessi di raggio più ampio, al di fuori della propria nazione. Per evitare che gli effetti del Covid-19 rechino un inasprimento della recessione, "la comunità globale deve unirsi per costruire una ripresa quanto più solida possibile, ed impedire a più persone di cadere nella povertà." (Ceyla Pazarbasioglu, Direttrice del Strategy, Policy and Review Department del FMI).

BIBLIOGRAFIA

Can Chen, Yu Shi, Ping Zhang & Chengri Ding; A Cross-Country Comparison of Fiscal Policy Responses to the COVID-19. Global Pandemic, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice.

Lambertucci Lucia; Le politiche fiscali adottate dall'Europa e dall'Italia in risposta al covid-19 (tesi di laurea), UNIVPM, A.A. 2021-2022, pp 21-22.

De Jong M., T. Ho A. (2020); Emerging fiscal health and governance concerns resulting from COVID-19 challenges, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Vol. 33 No. 1, 2021 pp. 1-11 © Emerald Publishing Limited 1096-3367 DOI 10.1108/JPBAFM-07-2020-0137.

Romer C. D.; The Fiscal Policy Response to the Pandemic, "Brooking Papers on Economic Activity", 2020, pp. 1-15.

Dornbusch R., Fischer S., Startz R., Canullo G., Pettenati P.; Macroeconomia. McGraw-Hill Education; 12° edizione (21 gennaio 2020).

.

SITI INTERNET CONSULTATI

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/sintesi/index.html>

(consultato il 7/03/2023 e il 12/03/2023)

<https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html#toc3>

(consultato il 16/03/2023)

<https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/da-non-perdere/covid-19-la-pandemia-in-10-date-da-ricordare> (consultato l'11/03/2023)

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210401~6407b23d87.it.html> (consultato il 15/03/2023)

<https://www.ilsole24ore.com/art/patto-cina-usa-tradito-2021-surplus-commerciale-record-145per cento-AE5GXyCB> (consultato il 12/03/2023)

https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202007_03~e4d32ee4e7.it.html (consultato il 14/03/2023)

<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/the-world-by-income-and-region.html> (consultato il 21/04/2023)

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/2021/bol-eco-1-2021/bolleco-BCE-1-2021.pdf#page=88/> (consultato dal 6/05/2023 al 10/05/2023)

<https://www.openpolis.it/parole/cosa-sono-i-pacchetti-europei-crii-e-crii/> (consultato il 9/05/2023)

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/rel_2020.pdf#nameddest=box-07 (consultato dal 15/05/2023 al 20/05/2023)

<https://www.istat.it/it/files//2023/01/REPORT-RISULTATI-ECONOMICI-IMPRESE-E-MULTINAZIONALI-2020.pdf> (consultato il 22/05/2023)

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (consultato il 24/05/2023).