



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia Aziendale

**NEXT GENERATION EU: L’ ANTI-VIRUS DELLA
POLITICA ECONOMICA EUROPEA CONTRO IL
SARS-COV-2**

**NEXT GENERATION EU: THE ANTI-VIRUS OF
EUROPEAN ECONOMIC POLICY AGAINST THE
SARS-COV-2**

Relatore:
Prof. Gallegati Marco

Rapporto Finale di:
Andreoli Alessio

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO I: ANALISI MACROECONOMICA DELLA PANDEMIA	
1.1 Analisi generale e prodotto interno lordo.....	5
1.2 Le filiere più in affanno.....	6
1.2.1.1 Industria manifatturiera	
1.2.1.2 Settore e mercati finanziari	
1.2.1.3 Turismo	
1.3 Domanda e offerta.....	10
1.4 Mercato del lavoro.....	11
CAPITOLO II: MISURE EMERGENZIALI DI POLITICA ECONOMICA	
2.1 Whatever it takes.....	14
2.2 Next Generation EU.....	17
2.3 Recovery plan strumento di unione della politica fiscale.....	21
CPITOLO III: IL RUOLO DELLA POLITICA FISCALE NELLA RIPRESA ECONOMICA	
3.1 Fondamenti della politica fiscale.....	24
3.2 Misure e impatti sull'economia.....	25
CONCLUSIONE	30
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI	31
RINGRAZIAMENTI	32

INTRODUZIONE

«Cosa pensarono gli europei quando, giunti in Australia, videro dei cigni neri dopo aver creduto per secoli, supportati dall'evidenza, che tutti i cigni fossero bianchi? Un singolo evento è sufficiente a invalidare un convincimento frutto di un'esperienza millenaria. Ci ripetono che il futuro è prevedibile e i rischi controllabili, ma la storia non striscia, salta.» - Così esortiva l'economista Nassim Taleb, un anno prima del crollo di Lehman Brothers che avrebbe scatenato la recessione globale del 2008, nel suo saggio destinato a diventare celebre, con il titolo *“The black swan: the Impact of the Highly Improbable”*¹ - *«Un numero ristretto di Cigni neri riesce a spiegare quasi tutto il nostro mondo: il successo delle idee e delle religioni, la dinamica degli eventi storici e addirittura alcuni elementi della nostra vita personale.»*

Basta pensare a quanto poco sarebbe servita la conoscenza umana del mondo per prevedere ciò che stava per accadere alla vigilia del 1914. Manie, epidemie, mode, idee e nascità di generi seguono tutte la dinamica del Cigno nero: eventi rari, di grandissimo impatto e prevedibili solo a posteriori, come l'ascesa di Hitler, l'11 settembre, il crollo di Wall Street o il successo di Google; insomma la dinamica del cigno nero la troviamo all'origine di ogni cosa e spesso questi eventi sono generati ed inaspriti proprio dal loro essere imprevisi; ad esempio se il rischio di un attentato con voli di linea fosse stato prevedibile, le Torri Gemelle sarebbero ancora in piedi; oppure se i modelli statistici e finanziari fossero applicabili agli investimenti, non assisteremmo alle crisi degli hedge funds.

Questa combinazione di scarsa prevedibilità e impatto enorme fa del Cigno nero un grande mistero ed al fenomeno in sé si aggiunge il fatto che noi tendiamo a comportarci come se l'imprevedibile non esistesse; ma l'imprevedibile diventa determinante quando l'incapacità di prevedere eventi isolati, come una pandemia, implica l'incapacità di prevedere il corso della storia, e considerando il ruolo che tali eventi hanno nella dinamica degli avvenimenti, possono risultare fatali per l'economia e la società di un intero pianeta. Eppure

¹ **“Il cigno nero: come l'improbabile governa la nostra vita”** è un saggio filosofico/letterario dell'epistemologo, matematico ed economista di origine libanese Nassim Nicholas Taleb, esperto di scienze dell'incertezza. Il libro tratta del forte impatto di alcuni avvenimenti rari e imprevedibili e della tendenza umana a trovare retrospettivamente spiegazioni semplicistiche di questi eventi. Questa teoria è da allora conosciuta come la teoria del cigno nero. Il libro copre anche dei soggetti relativi alla conoscenza, all'estetica, agli stili di vita, utilizzando elementi di fantasia.

noi agiamo come se fossimo in grado di prevedere gli eventi storici o, peggio, come se potessimo cambiare l'evoluzione della storia, attraverso stime sul deficit della previdenza sociale o sul prezzo del petrolio nei prossimi trent'anni senza renderci conto che tali previsioni non risultano attendibili neanche per la prossima estate. Ciò che sorprende non è la rilevanza degli errori di previsione, ma il fatto che non ne siamo affatto consapevoli. La questione si fa ancora più preoccupante quando affrontiamo contesti e circostanze mortali: ad oggi infatti ci troviamo ad affrontare un nuovo cigno nero, il Sars-CoV-2. Difatti di fronte all'epidemia da Coronavirus, appare evidente come il mondo sia stato colto del tutto alla sprovvista: sono venuti alla luce errori, ritardi ed inefficienze, in primis nella gestione dell'emergenza sanitaria e successivamente in quella economica; tale evento ha dimostrato che nessun Paese, tanto meno l'Italia, era pronto per affrontare una minaccia come quella del Covid-19. Se qualcosa ci sta insegnando questa esperienza è quanto l'attuale sistema economico, così complesso e globalizzato, possa rivelarsi fragile e vulnerabile davanti al verificarsi di eventi inattesi, di shock impreveduti e destabilizzanti.

Prima dell'arrivo del virus, l'essere umano si è trovato a dover fronteggiare un elevato numero di epidemie, causate, molto frequentemente, da virus animali che hanno compiuto il salto di specie a seguito di una serie di mutazioni genetiche; l'urbanizzazione di massa e la globalizzazione hanno contribuito alla diffusione delle malattie infettive su scala globale.

Le pandemie, però, non si limitano a scandire la storia, la plasmano e la contagiano; hanno un impatto sulla vita degli uomini comparabile a quello di rivoluzioni, guerre e crisi economiche. Proprio per l'impatto che epidemie e pandemie hanno sulla popolazione, in termini sanitari, sociali, economici e politici, ho ritenuto che svolgere una tesi che trattasse dell'impatto economico di una pandemia a livello globale, potesse essere un lavoro interessante e stimolante in virtù dell'emergenza sanitaria da Sars-CoV-2 che sta coinvolgendo l'intero globo terrestre.

Dunque al propagarsi dell'infezione da Covid-19 a livello globale, sono emerse le fragilità di molti sistemi sanitari nazionali e per allentare la pressione sulle strutture esistenti, sono stati approntati ospedali dedicati ai malati di Covid-19; in parallelo, sono state avviate innumerevoli ricerche volte a individuare cure efficaci e vaccini sicuri. Poiché il virus è apparso sin da subito molto contagioso, i Governi dei Paesi colpiti sono ricorsi all'unica misura in

grado di rallentare il ritmo del contagio, ossia il distanziamento sociale, secondo tempistiche e intensità variabili da caso a caso. In Europa, le prime misure adottate in tal senso sono state la sospensione dei voli da e per la Cina, cui hanno fatto seguito la chiusura di scuole, le limitazioni alla libera circolazione di persone anche all'interno dei confini nazionali, la sospensione di eventi pubblici, la chiusura di diverse attività produttive non essenziali. Queste misure avranno svariate conseguenze, alcune sembrano inevitabili, come la crisi economica, l'aumento della povertà e delle diseguaglianze sociali, l'acutizzazione delle situazioni di disagio, di emarginazione e solitudine preesistenti. Altre, invece, sono oggetto di ipotesi e congetture, auspici o timori. Quel che è certo è che il prossimo futuro sarà segnato dagli effetti di questo evento sulla vita quotidiana, l'economia, la società, l'istruzione, il lavoro e si presenta sempre più insistente la domanda sul futuro: Come sarà la nostra vita nel post-pandemia? Come e quando l'economia avrà una ripresa?

CAPITOLO I

ANALISI MACROECONOMICA DELLA PANDEMIA

1.1 ANALISI GENERALE E PRODOTTO INTERNO LORDO

Dopo la prima fase emergenziale, si è acceso il dibattito sulle ripercussioni economiche e sociali della crisi e sulle misure più adeguate per non appesantire l'impatto.

Molte analisi confrontano l'attuale pandemia con quella della SARS, che ha avuto un impatto a breve termine per il mercato finanziario; ma, ad oggi, si deve tener conto dei cambiamenti che il mercato ha subito con il passare degli anni perchè se la Cina nel 2003 rappresentava il 4,31% del PIL mondiale, oggi la sua quota è quasi quadruplicata: il "vecchio" 16% delle esportazioni è più che raddoppiato e molte industrie a livello mondiale fanno affidamento sulla Cina. Ormai il virus si è diffuso in tutto il mondo, in un breve periodo di tempo, una crisi sanitaria si è trasformata in una crisi economica globale; per molte attività economiche, l'incertezza sul futuro ha portato i consumatori e le aziende a ridurre la spesa, portando al collasso economico. Sebbene, le misure di contenimento, hanno permesso di rallentare il contagio, quest'ultime hanno determinato pesanti ripercussioni sull'attività economica e finanziaria del Paese che se ne avvale, tant'è che, la pandemia ha condizionato in maniera cruciale gli sviluppi dell'economia e della società, in Italia come nel mondo intero. L'emergenza sanitaria e la conseguente sospensione delle attività di interi settori produttivi hanno rappresentato anche nel nostro Paese uno shock improvviso e senza precedenti sulla produzione di beni e servizi e, di conseguenza, sul mercato del lavoro.

La teoria del ciclo economico spiega una delle cause principali dei fenomeni imprevedibili, come l'attuale pandemia: l'idea di base è che le fasi di espansione e recessione di quest'ultimo sono principalmente determinate da "shock endogeni" e "shock esogeni"; per quanto riguarda gli shock interni (endogeni) al sistema economico, sono di intensità maggiore con impatto nel medio-lungo periodo e con recuperi più lenti dei valori pre-crisi, si pensi ai disastri finanziari del 2000, la crisi del subprime del 2008 o la crisi dei debiti sovrani del 2011: questi eventi impattano sulla struttura produttiva andando ad alterare la composizione della domanda e dell'offerta. Al contrario per quanto riguarda gli shock esterni (esogeni) al sistema economico, come ad esempio l'attuale pandemia da Sars-CoV-2, hanno intensità maggiore e sono più concentrate nel tempo, tant'è

che sono caratterizzate da tempi più rapidi di recupero dei valori pre crisi; indubbiamente la recessione indotta dall'attuale pandemia è la più grave della storia italiana contemporanea in tempi di pace: nel primo semestre il PIL è risultato del 12% inferiore al medesimo periodo del 2019; in aprile la produzione industriale era di oltre il 40% inferiore al livello di inizio anno, ovviamente il violento calo dell'attività economica della primavera è stato seguito da un forte, seppur parziale, recupero nei mesi estivi, difatti nel terzo trimestre il ritorno alla crescita è stato più robusto delle attese e trainato dal notevole recupero dell'industria, che in agosto è ritornata su livelli di attività pari a quelli precedenti la pandemia, dovuto al temporaneo allentamento delle misure di contenimento. Dunque in Italia la crescita superiore alle attese nel terzo trimestre ha evidenziato una forte capacità di ripresa dell'economia anche se la seconda ondata pandemica ha tuttavia determinato una nuova contrazione del prodotto interno lordo nel quarto trimestre.

L'ufficio studi dell' Associazione Artigiani e Piccole Imprese di Mestre (CGIA) ha condotto un'analisi dalla quale sono risultati che durante il 2020 le attività hanno perso 420 miliardi di euro di fatturato, 145 mila aziende rischiano di fallire, ciascun italiano ha perso 2600 € di reddito e che sono stati "bruciati" 160 miliardi di prodotto interno lordo.

1.2 LE FILIERE PIÙ AFFANNO

Il settore turistico è stato uno tra quelli maggiormente impattati dalla crisi pandemica globale; in particolare in Europa, continente che nel 2019 aveva ospitato il 51% dell'intero flusso turistico globale, si è assistito ad un tracollo della domanda causato dalle misure di distanziamento sociale, dai prolungati periodi di lockdown, dal blocco di molti voli continentali e intercontinentali e un diffuso sentimento di paura di contagi da parte dei viaggiatori. Nell'analisi trimestrale sul profilo di rischio settoriale, svolta da Euler Hermes², che consiste nell'attribuzione di un rating a ciascun comparto in cui un'azienda opera, solo la farmaceutica ha conservato un profilo di rischio basso. Nel giro di un anno e mezzo, anche a causa delle difficoltà dell'economia e delle imprese italiane a registrare performance soddisfacenti, la percentuale dei settori considerati maggiormente a rischio è passata da 35% al 65%; i settori principalmente impattati da questo blocco sono il turismo, l'automotive e i trasporti. Inoltre la

² Euler Hermes: compagnia di assicurazione del credito del gruppo Allianz.

maggior parte delle industrie, caratterizzate da una elevata leva finanziaria e da una scarsa liquidità stanno soffrendo dell'iniziale fermo delle attività produttive tanto che non sono in grado di generare adeguati flussi di cassa per far fronte ai propri impegni; va sottolineato che essendo liquidità e flussi di cassa essenziali per ogni impresa di piccole dimensioni, appunto per garantire la sopravvivenza dell'attività, viene in evidenza che paesi come l'Italia, dove le piccole medie imprese costituiscono circa il 75% dell'economia, hanno avuto delle pesanti ripercussioni. In questo scenario, sicuramente non roseo, ci sono dei settori che sono riusciti a trovare comunque delle prospettive di sviluppo; fra questi, il pharma e il bio-medicale, anche in una prospettiva di medio-termine, e quelli che offrono servizi immateriali come ICT e Telecomunicazioni.

Per quanto riguarda il calo dell'attività è stato molto pronunciato nei servizi e più contenuto nella manifattura; in conclusione, sarà molto difficile trovare dei settori che usciranno indenni dall'attuale blocco delle attività sociali ed economiche del nostro Paese.

Attraverso l'analisi condotta, la CGIA ha stabilito che i seguenti, sono stati i settori più colpiti:

1.2.1 Industria manifatturiera

Sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, e dunque della produzione, l'industria manifatturiera ha registrato un calo importante in tutto il mondo. L'importazione e la globalizzazione hanno mostrato le loro debolezze; rallentamenti e interruzioni della catena di approvvigionamento hanno infatti caratterizzato le produzioni in questi mesi. Inoltre, all'interno di un'azienda di produzione, non per tutte le figure è garantito il lavoro da casa, dunque, per permettere il distanziamento sociale, è stato ridotto il personale, causando ulteriori rallentamenti nella produzione.

1.2.2 Settore e mercati finanziari

Effetti evidenti della crisi economica si possono ovviamente notare sul mercato azionario: nell'ultima settimana di febbraio 2020, il mercato azionario globale ha perso 6 trilioni di dollari; gli indici delle borse principali hanno registrato una caduta vertiginosa: dal 20 febbraio al 19 marzo l'indice italiano FTSE è sceso del 41,3%, quello statunitense S&P del 28% e quello giapponese Nikkei del 29%.

Le banche centrali sono intervenute per garantire il mantenimento della liquidità che stava raggiungendo livelli critici. La Banca Centrale Europea ad esempio, ha adottato il Programma di Acquisto per l’Emergenza Pandemica che prevede un fondo di 1.350 miliardi di euro destinato all’acquisto di attività e titoli, sia dalle banche che dalle società private, per aiutare cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche.

Anche le banche private hanno sofferto la pandemia: l’aumento dei crediti deteriorati, ha esposto le banche a un maggiore rischio di credito;

1.2.3 Turismo

Quello del turismo è stato forse uno dei settori più colpiti e, rappresentando il 10% del PIL mondiale, ciò ha danneggiato gravemente l’economia globale. Le limitazioni e i blocchi imposti dai governi hanno infatti portato alla chiusura o alla sospensione dell’attività di ristoranti, alberghi, compagnie aeree, agenzie di viaggio, musei, ecc. causando quindi conseguenze più gravi rispetto alla recessione dell’11 settembre e alla crisi finanziaria del 2008 messe insieme. Secondo i dati ENIT³, l’Italia, uno dei paesi più visitati al mondo, ha registrato un calo degli arrivi aeroportuali del 38,2% tra gennaio e marzo rispetto all’anno precedente, con perdite del 56,7% e una caduta vertiginosa nelle prenotazioni dell’84,6% tra aprile e maggio. Per queste ragioni gli esperti di Moody's⁴ hanno stilato un ranking di esposizione dei Paesi europei alla diminuzione del turismo,

che tiene conto di 12 parametri: i primi quattro calcolano l'importanza del comparto per l'economia del Paese e per il pil, i secondi tre considerano fattori aggravanti come per esempio la percentuale di turisti che arrivano utilizzando l'aereo, e gli ultimi tre i potenziali elementi attenuanti, come il contributo del turismo domestico. Non stupisce che i primi sette posti della classifica (media dei ranking nei singoli parametri) siano occupati dai Paesi

³ ENIT: Agenzia Nazionale del Turismo, ente pubblico economico.

⁴ Moody's Corporation: società privata statunitense che esegue ricerche finanziarie e analisi sulle attività di imprese commerciali e statali.

dell'Europa mediterranea, dove si concentra una quota importante del turismo estivo:

- 1) Portogallo,
- 2) Grecia,
- 3) Malta,
- 4) Spagna,
- 5) Cipro,
- 6) Croazia
- 7) Italia.

Una situazione che proprio in Italia potrebbe avere i suoi picchi più elevati, anche perchè il valore immobiliare del nostro comparto alberghiero, analizzando i diversi cluster - mare, montagna e città - rappresenta il patrimonio più rilevante in Europa, per un valore complessivo che arriva a toccare circa 117 miliardi di euro. A livello territoriale, la crisi ha colpito indistintamente tutti, anche se il Mezzogiorno è la ripartizione geografica del paese che sta subendo più delle altre gli effetti negativi della pandemia, sia da un punto di vista economico che sociale. Tuttavia, c'è un denominatore che distingue la crisi nel settore turismo, perchè mentre nelle città d'arte questo evento ha avuto forti ripercussioni, nelle località balneari e montane si sono visti crescere i flussi di visitatori, il tutto dovuto dalla temporanea riapertura combaciata proprio nei mesi estivi; infatti Venezia, Firenze, Pisa, Roma, Verona, Milano, Matera, Padova, Siracusa, Napoli, Cagliari, Genova, Palermo, Torino e Bari sono alcuni dei Comuni individuati dal "decreto Agosto" che quest'anno hanno subito un crollo verticale delle presenze turistiche straniere. A fronte di questa situazione, le filiere richiamate sopra e ubicate in queste città sono risultate essere le più in affanno e probabilmente continueranno ad esserlo. Ebbene, se il turismo è la prima industria del Paese è anche il settore che più di tutti gli altri ha subito gli effetti negativi del Covid.

Nonostante ciò, unitamente a molte imprese che hanno rinviato le proprie decisioni strategiche a "tempi migliori", reattiva è stata la risposta di un nucleo consistente di imprese che, spontaneamente, ha convertito, anche parzialmente, le proprie

linee produttive per produrre nuovi beni e servizi (soprattutto nel campo sociale e sanitario) e per realizzare nuove tecnologie in risposta al covid -19. Molte imprese, prevalentemente nel settore tessile, si sono riconvertite verso il biomedicale e, più specificatamente, nella produzione di mascherine o gel disinfettanti. In poche settimane decine di aziende sono riuscite, quindi, a modificare gli impianti e convertire la propria produzione. In questo scenario di guerra, l'impresa cerca di comprendere quali siano i nuovi bisogni, anche per non uscire dal mercato. Per sostenere e sollecitare queste riconversioni, il Governo ha previsto l'erogazione di finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione, nonché finanziamenti agevolati, per favorire l'ampliamento e/o la riconversione dell'attività.

1.3 DOMANDA E OFFERTA

In generale, le conseguenze economiche di un'emergenza sanitaria, che richiede misure di distanziamento sociale, dipendono dagli effetti negativi, diretti e indiretti, sia dell'offerta sia della domanda. La contrazione imprevista dell'offerta è stato un effetto diretto del lockdown; ove possibile, si è potuto rimediare al fermo delle attività 'in presenza fisica' attraverso il lavoro da casa, il cosiddetto smart working. Tale soluzione organizzativa non è stata tuttavia applicabile in modo generale a tutti i settori: ad esempio nel settore dei servizi come turismo e ristorazione e del settore industriale, il distanziamento fisico non è plausibile ai fini dello svolgimento delle attività e il lockdown ha determinato la chiusura di impianti e stabilimenti; dunque le misure restrittive alla mobilità individuale hanno provocato, nell'immediato, il calo dei consumi. Le diverse economie mondiali si sono ritrovate ad affrontare un doppio shock sul fronte della domanda:

- Contrazione dei consumi: in linea teorica è dovuto principalmente da una minore propensione al consumo legata alla maggiore incertezza verso il futuro e da una maggiore difficoltà nell'effettuare vari tipi di acquisti viste le misure restrittive imposte dai governi, tra cui la chiusura delle attività commerciali e l'invito a non uscire di casa.
- Diminuzione degli investimenti: il calo degli investimenti è invece spiegato dal peggioramento delle aspettative di rendimenti futuri e da una maggiore preferenza per la liquidità.

D'altro canto, sul lato dell'offerta si assiste a una brusca interruzione della produzione che deriva sia dalla riduzione dell'offerta di lavoro, data l'impossibilità o difficoltà nel recarsi sul luogo di lavoro, che, soprattutto, dalla rottura delle catene globali del valore.

La contrazione della domanda ha amplificato lo shock sull'offerta, generando ripercussioni eterogenee sui settori produttivi. Nonostante ciò per alcuni settori, come quello farmaceutico, delle telecomunicazioni o dell'high tech, la pandemia non ha comportato sviluppi avversi, ad esempio nel caso delle telecomunicazioni, le restrizioni alla libertà di movimento si associano a un aumento delle comunicazioni e del traffico dati, che ha portato ad un aumento vertiginoso della domanda. Comparti come quello del turismo, della ristorazione e dell'intrattenimento, invece, sono stati destinati a subire ripercussioni significative.

Un'ulteriore amplificazione degli effetti della crisi passa attraverso il sistema finanziario, ossia i mercati finanziari e le banche: lo sviluppo della pandemia e delle sue conseguenze economiche si è ripercosso sull'andamento dei mercati finanziari determinando una diminuzione del valore dei titoli che a sua volta ha ridotto la ricchezza finanziaria delle famiglie e la loro propensione al consumo.

L'andamento negativo dei mercati, inoltre, ha ridotto la capacità di raccogliere risorse sul mercato da parte dei soggetti prenditori di fondi (ossia lo Stato e le imprese) perché si è ridotta la propensione dei potenziali investitori ad assumere rischio. La contrazione del credito non ha fatto altro che aggravare la contrazione dei consumi da parte delle famiglie e degli investimenti da parte delle imprese.

La crisi, infine, potrebbe avere effetti negativi anche sulle banche, che a loro volta potrebbero ridurre l'erogazione di credito a famiglie e imprese a fronte delle possibili difficoltà a recuperare i prestiti già concessi e nel timore che i nuovi prestiti non vengano rimborsati.

In conclusione, la pandemia ha aumentato l'incertezza, soprattutto nei casi in cui non sia agevole stimarne la durata e gli sviluppi del rischio economico; sul piano psicologico, l'incertezza comporta una paralisi della domanda, poiché gli individui tendono a limitare i consumi al minimo indispensabile, a rimandare le spese e a rafforzare il risparmio precauzionale.

1.4 MERCATO DEL LAVORO

Accanto a quello dei decessi, l'altro drammatico bilancio del Covid-19 riguarda il mercato del lavoro: secondo le stime dell'Organizzazione Mondiale Lavoro, nel 2020 il numero delle ore

lavorate su scala globale è calato dell'8,8% rispetto al 2019, vale a dire 12 miliardi di ore perse a settimana, l'equivalente di circa 250 milioni di posti di lavoro a tempo pieno che sono andate perse.

Le diverse implicazioni delle contromisure di emergenza del Covid-19 non sono trascurabili, soprattutto nel mercato del lavoro e nell'equilibrio sociale delle famiglie. Le misure di contrasto hanno chiuso la maggior parte delle attività economiche e produttive non necessarie e mentre le recessioni precedenti hanno avuto alti impatti negativi sull'occupazione maschile, ma meno sull'occupazione femminile nei settori meno esposti, la situazione attuale di lockdown ha avuto conseguenze simili tra uomini e donne.

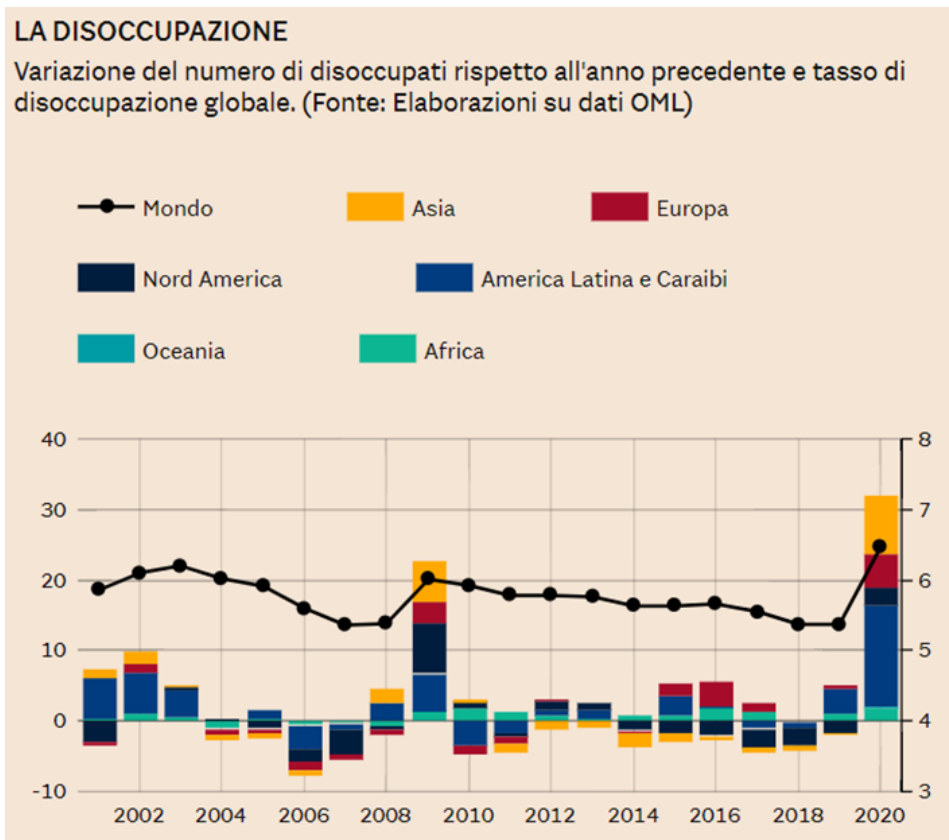
Lo scorso anno il tasso di disoccupazione globale è balzato al 6,5%, in crescita dell'1,1% rispetto al 2019. Si tratta del dato peggiore del secolo: 33 milioni di individui hanno quindi perso il posto di lavoro; in realtà questo dato incorpora una distorsione al ribasso legata al fatto che diversi governi Europei hanno adottato misure più o meno stringenti per bloccare o rinviare i licenziamenti dovuti all'emergenza economica creata dalla pandemia. In più occorre considerare che nel vecchio continente gli effetti occupazionali del Covid-19 si sono fatti sentire soprattutto in termini di aumento della popolazione inattiva.

La Commissione europea ha pubblicato nell'analisi trimestrale sull'occupazione e gli sviluppi sociali, gli effetti della pandemia di coronavirus sull'occupazione e sui redditi. La relazione indica che i provvedimenti presi hanno attenuato l'impatto della crisi COVID-19: negli ultimi mesi l'occupazione è calata meno del PIL, mentre la disoccupazione è rimasta stabile; rimangono tuttavia problemi da superare come l'impatto della crisi sui giovani.

L'analisi indica inoltre che la crisi economica da coronavirus ha causato una perdita di reddito da lavoro senza precedenti: l'impatto è stato particolarmente duro per i lavoratori già svantaggiati, come i giovani e i lavoratori con contratti a tempo determinato. Le misure volte a compensare le retribuzioni perse hanno contribuito a mitigare il colpo e a sostenere i lavoratori a bassa retribuzione, che sono stati penalizzati in modo sproporzionato.

Le categorie più colpite dall'emergenza sanitaria sono quelle che già erano contraddistinte da condizioni di svantaggio; si tratta in particolare dei giovani e degli stranieri che sono stati penalizzati perché più spesso occupano posizioni lavorative meno tutelate, per giunta nei settori e nei tipi di impresa che sono stati investiti più duramente dalla crisi. La digitalizzazione e il distanziamento sociale hanno concorso a produrre una nuova segmentazione nel mercato

del lavoro, distinguendo tra chi può lavorare da casa e chi, per la natura della prestazione, è strettamente legato al luogo di lavoro. Gli andamenti peggiori si riscontrano nel settore degli alberghi e ristorazione e nei servizi domestici, tra gli addetti al commercio e ai servizi e tra le professioni non qualificate. L'emergenza sanitaria, ancora in corso, determina una situazione di incertezza sui tempi e sulle modalità della ripresa economica. In ogni caso, le ripercussioni saranno di lungo periodo e potrebbero comportare anche cambiamenti strutturali e permanenti del sistema economico.



CAPITOLO II

MISURE EMERGENZIALI DI POLITICA ECONOMICA

2.1 WHATEVER IT TAKES

Il quadro che emerge è che il COVID-19 ha originato un doppio effetto negativo sull'economia italiana ed europea. Da un lato, la pandemia ha generato una crisi della domanda aggregata; dall'altro, ha generato una crisi dell'offerta aggregata. Gli scenari in cui sia la domanda che l'offerta si contraggono in modo così rilevante sono assimilabili solo a momenti storici straordinari, come già detto, simili alle condizioni economiche successive alla prima e alla seconda guerra mondiale e crisi mondiali di grande rilevanza come quella del 1929-1931. Per questa ragione, si è immediatamente diffusa la convinzione secondo cui interventi sostanziosi di politica economica fossero l'unica efficace risposta alla pandemia.

Per mettere in evidenza la peculiarità del momento storico e l'emergenza, Mario Draghi, ex governatore della BCE e attuale premier italiano, in un articolo sul Financial Times sottolinea: *“In some respects, Europe is well equipped to deal with this extraordinary shock. It has a granular financial structure able to channel funds to every part of the economy that needs it. It has a strong public sector able to co-ordinate a rapid policy response. Speed is absolutely essential for effectiveness”*⁵.

Non si tratta di una semplice ripresa del suo celebre monito “whatever it takes” (qualunque azione sia necessaria), ma bisogna piuttosto interpretarlo come un rilancio dell'espressione stessa. Prendendo spunto dalle parole di Draghi due, a nostro avviso, appaiono gli elementi essenziali: il primo è che gli interventi devono essere immediati e consistenti; il secondo è che deve riaprirsi il campo all'uso della politica fiscale nell'ambito della zona euro.

Nelle prime settimane della crisi, gli interventi di politica economica proposti in grado di attenuare la crisi e rilanciare l'economia erano interamente limitati al campo monetario, con la possibile emissione da parte della BCE di nuovi titoli, i cosiddetti Corona-bonds e le agevolazioni alle imprese per la concessione di credito.

L'obiettivo finale di questi interventi è di aumentare la liquidità all'interno dei sistemi nazionali e ridare la possibilità alle imprese di

⁵Tradotto - “Per certi versi, l'Europa è ben attrezzata per affrontare questo straordinario shock. Ha una struttura finanziaria granulare in grado di convogliare i fondi verso ogni parte dell'economia che ne ha bisogno. Dispone di un forte settore pubblico in grado di coordinare una rapida risposta politica. La velocità è assolutamente essenziale per l'efficacia.”

riprendere la produzione; però le modalità di costruzione di questi nuovi strumenti sono stati a lungo discussi, perché l'aumento della liquidità può avere effetti sia sui rendimenti dei titoli alternativi, sia sui prezzi: prendendo in considerazione il concetto di paniere, ovvero la combinazione di beni che un soggetto può acquistare dato il suo reddito, un aumento del reddito fa aumentare anche la quantità acquistabile che si traduce, quindi, in un aumento della domanda. Dato che il prezzo è dato dall'incontro tra domanda ed offerta, ipotizzando che l'offerta rimanga costante, l'aumento della domanda comporterà un aumento di prezzo che si traduce in inflazione.

Sin dal principio di questo dibattito è emerso chiaramente che in Europa esistevano due posizioni contrapposte, dove vi sono da una parte, i Paesi più colpiti dal covid e con una struttura economica indebolita da un pesante carico del debito pubblico, tra cui anche l'Italia, e dall'altra, i Paesi nordeuropei che hanno avuto minori danni dal covid e che hanno strutture economiche più forti. La posta in gioco è importante perché i Paesi come l'Italia hanno sostenuto da subito che gli strumenti monetari gestiti dalla BCE e dal sistema bancario fossero insufficienti e la loro efficacia incerta e hanno premuto per ottenere misure alternative tra cui interventi di politica fiscale che sono stati storicamente contrastati dai Paesi del Nord-Europa. Ma la risposta decisiva è arrivata a maggio 2020, quando un dibattito sull'uso degli strumenti fiscali è iniziato nel Parlamento Europeo, portando ad una radicale decisione determinata da due fattori principali:

1. l'incertezza rispetto alla lunghezza della crisi economica: non è infatti chiaro quando i sistemi economici nazionali potranno riprendere al ritmo precedente;
2. l'aggravarsi delle condizioni economiche dei Paesi sud europei, a cui si affiancano condizioni rallentate di sviluppo anche per i Paesi più ricchi.

Questo secondo elemento è stato decisivo per la creazione di strumenti fiscali adeguati a combattere la crisi economica collegata al covid-19 e condividere la decisione di realizzare un mix di politica economica che comprenda strumenti monetari e fiscali ha segnato una data storica e necessaria per garantire il futuro stesso dell'Unione Europea.

La sfida che ora interessa gli italiani è quella di realizzare in tempi brevi politiche efficaci e rilanciare l'economia senza perdere

un'occasione storica, che potrebbe spingere un profondo rinnovamento del nostro paese da molteplici punti di vista.

Per ridurre l'impatto della crisi, alcuni governi hanno, dunque, implementato politiche fiscali e politiche monetarie espansive a sostegno delle imprese, delle famiglie e del sistema finanziario. Ad esempio, la Danimarca ha erogato il 75% degli stipendi ai lavoratori dipendenti, per conto delle aziende che però non potranno licenziare; in Australia, oltre a coprire il 70% dei salari dei lavoratori nei settori più vulnerabili, lo stato ha raddoppiato i sussidi di disoccupazione, ha aiutato le piccole e medie imprese attraverso fondi per un supporto temporaneo e ha collaborato con le banche per creare un programma di garanzia per prestiti; dall'altra parte, la Corea del Sud ha fornito sussidi salariali e per gli affitti per le piccole e medie imprese.

Da più parti si è affermato che la necessità di fronteggiare una crisi così drammatica può costituire un'opportunità per porre mano a una serie di interventi strutturali volti a consentire alle economie dei Paesi europei di collocarsi in una posizione meno vulnerabile di fronte a un aumento della competitività a livello globale, stante l'impetuosa crescita di alcune economie emergenti registrata negli ultimi anni.

Sul piano nazionale ciò si è tradotto nell'adozione di misure a sostegno del reddito disponibile e delle attività economiche, tali da comportare un aumento significativo dell'indebitamento netto e del debito pubblico. Sul piano europeo, si è svolto un approfondito e intenso confronto all'esito, dal quale il Consiglio europeo ha convenuto sulla necessità di una manovra capace di far ricorso a una pluralità di strumenti e di impegnare ingenti risorse finanziarie.

L'obiettivo ora è identificare politiche fiscali e monetarie in grado di utilizzare al meglio le risorse ottenute, ma per iniziare questo percorso, dobbiamo analizzare in dettaglio quali aspetti abbia la crisi economica che stiamo vivendo:

la crisi economica collegata alla pandemia presenta numerosi elementi differenti da un quadro di piena recessione, infatti se andiamo a comparare la crisi presente e le crisi storiche sopra citate, gli elementi che creano diversità sono sintetizzabili in due aspetti fondamentali:

1. a differenza di una crisi recessiva, si osserva che esiste una netta opposizione sostanziale tra le contrazioni dei mercati dei beni e degli investimenti e la tenuta dei mercati finanziari;

2. anche all'interno dei mercati dei beni vi è uno spostamento del volume degli scambi dai mercati tradizionali ai mercati digitali, infatti soltanto i primi si sono contratti mentre i secondi hanno, al contrario, conosciuto un consistente sviluppo.

Il fatto che la crisi economica collegata al covid abbia caratteristiche originali, che la differenziano dalle altre crisi storiche, può generare vincoli importanti all'uso della politica economica. Di fatti l'Unione Europea ha reagito con importanti decisioni di politica monetaria per stabilizzare l'economia reale, sofferente degli effetti economici della pandemia in corso.

2.2 NEXT GENERATION EU

L'Europa ha raggiunto, in data 27 maggio 2020, un accordo all'interno dei palazzi della Commissione Europea per un piano di rilancio e riparazione dell'economia comune, con particolare attenzione a quei Paesi che sono stati maggiormente colpiti dal Sars-Cov-2. Tale progetto, che è stato denominato "Next Generation EU", prospetta l'impiego di un meccanismo innovativo di supporto alle imprese e alle famiglie con l'impegno di 750 miliardi di risorse provenienti dal Bilancio Europeo pluriennale e attraverso una nuova emissione di eurobond, o obbligazioni comuni, che permettano la raccolta sul mercato dei capitali necessari al finanziamento del fondo. Il piano per la ripresa, ha l'obiettivo di mitigare gli effetti della pandemia e investire in un'Unione Europea più sostenibile, digitale, sociale e resiliente, coerentemente con gli orientamenti strategici e politici stabiliti nell'agenda dell'UE 2019-2024. Secondo la proposta, la Commissione potrà contrarre prestiti sui mercati finanziari tramite il suo elevato rating creditizio, che garantisce oneri finanziari bassi.

I fondi consentiranno all'UE di raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica e transizione digitale, offrendo sostegno all'occupazione e rafforzando il ruolo dell'Unione Europea a livello globale. Andando a integrare gli sforzi nazionali, il bilancio dell'UE occupa una posizione privilegiata per dare equità alla ripresa socioeconomica, riparare e rilanciare il mercato unico, garantire condizioni di parità e sostenere quegli investimenti urgenti, in particolare nella transizione verde e digitale, che sono la chiave della prosperità e della resilienza dell'Europa in futuro.

Gli investimenti saranno convogliati attraverso una serie di strumenti basati su tre pilastri:

- strumenti a sostegno degli sforzi profusi dagli Stati membri per riprendersi dalla crisi, superarne gli effetti e riemergere più forti;

- misure volte a stimolare gli investimenti privati e a sostenere le imprese in difficoltà;
- rafforzamento di programmi strategici dell'UE per trarre insegnamento dalla crisi e rendere il mercato unico più forte e più resiliente e accelerare la duplice transizione verde e digitale.

Per accedere a questi fondi i Governi devono presentare dei piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) in linea con gli obiettivi del Semestre europeo, con i piani energia e clima e i programmi UE.

La proposta centrale prevede che le commissioni prendano in prestito fino a 750 miliardi di euro sui mercati finanziari: circa 390 miliardi di euro di questa somma saranno distribuiti sotto forma di sovvenzioni, mentre il resto sotto forma di prestiti per facilitare il recupero negli Stati membri. La componente centrale di queste sovvenzioni - del valore di 312,5 miliardi di euro - è stata soprannominata Strumento per il recupero e la resilienza dell'UE, ed è su questo che gli Stati membri si sono concentrati maggiormente. Senza fare del facile ottimismo, possiamo dire che queste novità contribuiscono a rimediare alla storica asimmetria che affligge l'area euro: politica monetaria unica e politiche fiscali nazionali.

Il meccanismo di raccolta delle risorse tramite emissione di titoli di debito comuni garantiti dal bilancio dell'UE è basato su una struttura di scadenze comprese tra il 2028 e il 2058 e sfrutterà il rating AAA dell'Unione. Le risorse così raccolte, che ammonterebbero a 750 miliardi, andranno ripartite tra sovvenzionamenti, ossia trasferimenti diretti per un massimo di 500 miliardi, e linee di credito per 250 miliardi. Il Next Generation EU comprende dei piani di finanziamento per il Green New Deal e per altri investimenti di natura strutturale e innovativa per rendere la ricostruzione un processo che porti verso un nuovo modello economico più sostenibile. Con i fondi raccolti sul mercato con scadenze e costi di restituzione molto vantaggiosi, l'UE finanzierà investimenti selezionati sulla base di tre pilastri che rappresentano altrettanti campi di investimento e aspetti della spesa pubblica e privata:

- Il primo pilastro mira a sostenere gli investimenti e le riforme che gli stati stanno mettendo e metteranno in pratica per affrontare le difficoltà legate alla crisi. Fanno parte del primo pilastro del piano lanciato dalla Commissione due nuclei fondanti della fase economica che stiamo per affrontare, ossia il sostegno agli interventi governativi per una ripresa sostenibile, realizzati sulla base delle priorità di investimento individuate nel semestre europeo e indicate nei piani nazionali

per la tutela ambientale e l'energia, e il sostegno degli indigenti, dei lavoratori, delle PMI e dei sistemi sanitari. Il primo nucleo verrà finanziato tramite uno strumento con una portata di 560 miliardi, anch'essi suddivisi tra finanziamenti a fondo perduto e prestiti rimborsabili a tassi inferiori a quelli di mercato. La seconda voce del primo pilastro, invece, sarà finanziata nell'ambito del nuovo progetto "REACT-EU", che avrà una dotazione di 55 miliardi e sarà resa disponibile già a partire dal 2020. La particolarità di REACT-EU è la modalità di ripartizione dei fondi che si baserà sull'impatto che ha avuto il covid-19 sui vari stati membri e non più sulla sola contribuzione degli Stati al bilancio europeo.

- Il secondo pilastro può essere, probabilmente, considerato il più importante per la novità che lo contraddistingue: all'interno, focalizzato su rilancio dell'economia europea, è presente un nuovo strumento di sostegno alle imprese per la solvibilità e il rilancio degli investimenti privati. Tale strumento è destinato a quelle imprese che sarebbero altrimenti sane e a livellare le disparità negli aiuti di Stato, andando a garantire equità di trattamento per tutte le imprese che risiedono in Paesi che non potrebbero permettersi di elargire un ammontare sufficiente di aiuti. Tale sostituzione del bilancio europeo a quello nazionale va a ridurre i rischi di danno alla concorrenza che sarebbero stati inevitabili nel caso in cui la Commissione non avesse preso misure adeguate a frenare l'intervento dei singoli governi nazionali, sulla base delle differenti capacità finanziarie. Lo strumento in questione verrà finanziato con 31 miliardi e potrà portare allo sblocco di circa 300 miliardi di sostegno alla liquidità e alla solvibilità delle imprese sane che hanno subito un arresto del fatturato e dell'offerta di posti di lavoro a causa dell'arrivo della pandemia.
- Il terzo pilastro assume un'altissima rilevanza per il settore sanitario a cui sono spesso state sottratte risorse promesse in precedenza, andando così ad indebolire la sanità pubblica e, soprattutto, la ricerca e la prevenzione, chiavi fondamentali per affrontare al meglio situazione come quella che stiamo vivendo. Per realizzare ciò, la Commissione ha deciso di stanziare 9,4 miliardi per la nascita del programma "EU4Health" che investirà in prevenzione, controllo di farmaci e dispositivi di protezione e prevenzione delle crisi sanitarie.

Il nucleo concettuale fondamentale di questa proposta, tuttavia, non riguarda le modalità di spesa o i settori in cui verranno concentrati gli investimenti. Infatti, la svolta ideologica più rilevante riguarda l'utilizzo del bilancio europeo in forma così massiccia per garantire un debito che era inevitabile per far ripartire l'economia e le strutture pubbliche del nostro continente, che è stato il più colpito al mondo dall'emergenza covid-19. Tale scelta è anche accompagnata dalla proposta di aumentare il bilancio europeo fino a 1100 miliardi per il prossimo periodo, in modo da aumentare la capacità di intervento comune nelle situazioni necessarie e per investire in quei Paesi che hanno bisogno di recuperare il ritardo accumulato a causa della pandemia. La proposta degli eurobond è sicuramente un forte segnale della ritrovata unione tra gli Stati a seguito della tragica situazione che sta attraversando il mondo ma, dal punto di vista strettamente economico non esprime il potenziale che invece potrebbe avere se il bilancio fosse alimentato da risorse proprie del governo centrale di Bruxelles.

Paese	Stanziameti (Grants)	Prestiti (Loans)
Belgio	5,5	0
Bulgaria	9,2	3,1
Repubblica Ceca	8,6	10,6
Danimarca	1,2	0
Germania	28,8	0
Estonia	1,9	1,4
Irlanda	1,9	0
Grecia	22,6	9,4
Spagna	77,3	63,1
Francia	38,8	0
Croazia	7,4	2,7
Italia	81,8	90,9
Cipro	1,4	1,9
Lettonia	2,9	1,6
Lituania	3,9	2,4
Lussemburgo	0,2	0
Ungheria	8,1	7
Malta	0,3	0,6
Olanda	6,8	0
Austria	4,0	0
Polonia	37,7	26,1
Portogallo	15,6	10,9
Romania	2,6	2,5
Slovacchia	7,9	4,9
Finlandia	3,5	0

Nonostante il principio secondo cui la garanzia delle obbligazioni entrerà in vigore simultaneamente alle prime scadenze, ossia nel 2028, parte dei trasferimenti che vengono erogati ai paesi più colpiti dal virus dovranno comunque essere restituiti per sostenere la garanzia offerta dal bilancio europeo sui titoli di debito comuni. In particolare, come risulta dalla tabella riportata di seguito, Germania e Francia dovranno contribuire per una quota superiore di quanto riceveranno

sotto forma di trasferimenti, andando a risultare come principali

contributori della garanzia sugli eurobond. Differentemente, l'Italia avrà un vantaggio in termini finanziari dal Next Generation EU di circa 26 miliardi, nonostante il quantitativo totale dei trasferimenti sia molto superiore e ammonti a quasi 82 miliardi. È evidente come il meccanismo di contribuzione standard vada a limitare il potenziale di azione del piano proposto dalla Presidente von der Leyen e che sia necessario ripensare le priorità dell'agenda europea per aumentare il potere del bilancio europeo e ridurre le limitazioni osservate finora.

2.3 RECOVERY PLAN STRUMENTO DI UNIONE FISCALE

Affinché l'Europa non rimanga un concetto geografico o commerciale, è necessario che si inizi a ragionare su un ripensamento dell'assetto istituzionale e di potere oggi vigente; non c'è occasione migliore di quella che stiamo affrontando ora per realizzare l'importanza e il potenziale d'azione dell'Unione e della sua macchina burocratica. Il primo passo per realizzare questo progetto è sicuramente un cambiamento di approccio, che metta da parte gli egoismi nazionali e rimetta a centro delle decisioni il principio più importante che ha permesso la formazione dell'UE come la conosciamo oggi: la solidarietà tra le nazioni. Se veramente si ragionasse in questi termini, il Consiglio Europeo e la Commissione avrebbero l'obbligo morale di realizzare in tempi più che rapidi il progetto del Recovery Fund tramite l'emissione immediata di titoli di debito europei per la raccolta sul mercato delle risorse necessarie a dare supporto alle persone, alle famiglie e alle imprese, anche se ciò andrebbe contro gli interessi di alcuni schieramenti politici nazionali o europei. Rimangono comunque le basi per un'Europa diversa che potrebbe iniziare con il Next Generation Eu: questo debito comune al servizio di progetti di investimento coordinati tra gli Stati potrebbe rispondere al difetto storico della costruzione dell'Euro che non ha mai previsto uno strumento per coordinare le politiche economiche degli Stati membri. Finora l'unica indicazione che veniva da Bruxelles ai governi nazionali era di ridurre al massimo il ruolo dello Stato e di enfatizzare al massimo il ruolo dei mercati, ma quest'ultimi da soli non bastano a portare l'equilibrio e a garantire una crescita economica sostenibile in tutte le aree o a eliminare lo squilibrio tra Nord e Sud, tra centro e periferia.

Nel frattempo ha preso progressivamente forma una sorta di exit strategy, che affronta le sfide odierne e le crisi congiunte (sanitaria,

climatica ed economica) con un'impostazione strategica alternativa e che, seppur tra resistenze e opposizioni, si basa su interventi consistenti e impegnativi di istituzioni e finanza pubblica. L'Unione Europea sta infatti intervenendo nella crisi, come abbiamo avuto modo di vedere, con piani di rilancio di portata storica sia per l'entità delle risorse impiegate che per la visione a cui sono ispirate. Gli aspetti indicati delineano opportunità mai viste nelle politiche europee, poste di fronte a sfide simultanee: tecnico-scientifiche, economiche, energetico-ambientali, politico-istituzionali. Non esiste una dimensione e una scala privilegiata di intervento, occorre agire simultaneamente a differenti livelli per dare nuove basi ad un'economia continentale indebolita dalla crisi finanziaria del 2008 e soggetta ai rischi elevati, indotti dalla crisi pandemica e da quella climatica. Le sfide sono molteplici e per il nostro paese assumono i contorni di una "sfida epica", date le arretratezze e i ritardi con cui prendiamo coscienza dei problemi, a cui si unisce un contesto politico-economico che certo non brilla. È quindi opportuno predisporre in modo da affrontare i nuovi scenari sia a livello nazionale che internazionale.

Il Governo italiano sta costruendo, non senza difficoltà e contraddizioni, un quadro strategico e programmatico da presentare alle istituzioni europee al fine di utilizzare le risorse decise con il NextGeneration Plan.

Le ingenti risorse finanziarie a cui i Paesi potranno attingere dovranno essere utilizzate per un rilancio solido e di lungo periodo delle nostre economie.

Il Recovery Plan italiano individua sei missioni, legate ad altrettante aree tematiche strutturali di intervento, definiti nella strategia del Governo:

- Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo e la Pubblica Amministrazione, l'istruzione, la Sanità e il Fisco;
- Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- Infrastrutture, per la mobilità e le telecomunicazioni, con la realizzazione di una Rete nazionale in fibra ottica, lo sviluppo delle reti 5G e l'Alta Velocità;
- Istruzione, formazione, ricerca e cultura;
- Equità sociale, di genere e territoriale, con focus sulle politiche attive del lavoro e sul piano per il Sud;
- Salute.

Gli obiettivi che l'Italia punta a raggiungere con le misure contenute nel PNRR sono di:

- ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;
- raddoppiare il tasso medio di crescita dell'economia italiana dallo 0,8% all'1,6%, in linea con la media UE;
- aumentare gli investimenti pubblici almeno al 3% del PIL;
- far crescere la spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) dall'attuale 1.3% al 2,1%, al di sopra della media UE;
- portare il tasso di occupazione al 73,2%, in linea con la media UE, contro l'attuale 63%;
- innalzare gli indicatori di benessere, equità e sostenibilità ambientale;
- ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici;
- aumentare l'aspettativa di vita in buona salute;
- migliorare il tasso di natalità e la crescita demografica;
- ridurre l'abbandono scolastico e l'inattività dei giovani;
- migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati.

CAPITOLO III

POLITICA FISCALE PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA

3.1 FONDAMENTI DI ECONOMIA POLITICA

Entrambe le politiche, di carattere monetario e fiscale, possono essere analizzate indicando:

- obiettivi;
- strumenti politici volti a raggiungerli;
- autorità che controllano gli strumenti.

La *politica monetaria* si riferisce alle azioni intraprese dalla banca centrale per regolare l'offerta di moneta in modo da perseguire obiettivi macroeconomici che promuovono una crescita economica sostenibile. I suoi obiettivi possono essere sintetizzati come di seguito:

- obiettivi intermedi: si riferiscono alle variabili relative al mercato monetario come tassi di interesse, tassi di cambio o aggregati monetari e creditizi;
- obiettivi operativi: facendo riferimento alle variabili sotto il controllo delle banche centrali, in quanto riferite al mercato interbancario in cui è condotta la politica nei paesi industrializzati; queste possono essere espresse in termini di tasso di interesse o di aggregati quantitativi.
- obiettivi finali: relativi all'andamento di alcune variabili macroeconomiche fondamentali da cui si assume dipendere il benessere di una collettività come inflazione, reddito, occupazione, pareggio dei conti all'estero.

La banca centrale utilizza, per raggiungere gli obiettivi indicati, i seguenti strumenti di politica monetaria:

- variazione dei tassi ufficiali d'interesse;
- manovra del coefficiente di riserva obbligatoria;
- strumenti non convenzionali, utilizzati anche in periodo di crisi, come ad esempio prestiti a tasso fisso con scadenze più lunghe.

La *politica fiscale*, invece, si riferisce all'uso della spesa pubblica e degli interventi fiscali per influenzare le condizioni economiche, in particolare le condizioni macroeconomiche, compresa la domanda aggregata di beni e servizi, occupazione, inflazione e crescita economica; essa si basa sulle indicazioni dell'economista britannico John Maynard Keynes, il quale teorizzò che i governi possono influenzare i livelli di produttività macroeconomica aumentando o diminuendo i livelli fiscali e la spesa pubblica; tale influenza, a sua volta, limita l'inflazione, aumenta l'occupazione e mantiene un sano valore del denaro.

Secondo la teoria keynesiana, sviluppata dopo la Grande Depressione, i governi utilizzano la leva della politica fiscale per

stabilizzare il ciclo economico, la cui componente fondamentale è rappresentata dalla domanda aggregata.

La gestione efficiente della politica fiscale e della spesa pubblica possono controbilanciare l'eccessiva variabilità della componente privata; dunque può essere ricondotta alle seguenti categorie:

- **Politica fiscale espansiva:** a fronte di un quadro recessivo con diminuzione della domanda aggregata, il governo persegue obiettivi di crescita in deficit attraverso una combinazione dei seguenti strumenti:
 1. diminuzione dell'imposizione fiscale, aumentando il reddito disponibile dei consumatori e delle imprese; il connesso aumento della domanda incrementa l'offerta di lavoro e la competitività del relativo mercato agendo altresì sui salari.
 2. aumento della spesa senza incrementare l'imposizione fiscale, dove il corrispondente aumento dell'offerta pubblica di lavoro stimola la domanda aggregata.
- **Politica fiscale restrittiva:** a fronte di un aumento dell'inflazione o di un eccessivo indebitamento, il governo incrementa l'imposizione fiscale, riduce la spesa pubblica e l'occupazione o i salari statali.

Quanto appena detto significa, in primo luogo, che politiche fiscali espansive avranno nel presente contesto l'effetto di ridurre la caduta del PIL, di conseguenza, politiche fiscali decisamente espansive, se ben disegnate ed efficaci, potrebbero anche ridurre l'incremento del rapporto deficit-PIL e debito-PIL rispetto a uno scenario di politiche di spesa più prudenti. Di fatti politiche fiscali espansive sono essenziali per alleggerire il carico fiscale alle imprese e assicurare loro, anche attraverso il sistema bancario, la liquidità sufficiente per sopravvivere alla crisi.

3.2 L'IMPATTO DEGLI INTERVENTI ECONOMICI SUL FUTURO

I punti di forza del nostro sistema produttivo sono ben noti: fondato prevalentemente su imprese di micro e piccole dimensioni, l'Italia risulta il secondo paese manifatturiero, dopo la Germania, all'interno dell'Unione Europea e il settimo mercato a livello mondiale per incidenza del valore aggiunto. Grazie soprattutto alle circa 4.000 PMI appartenenti ai diversi distretti industriali, il nostro sistema ha adottato negli ultimi anni, anche come risposta alla crisi finanziaria del 2008-2009, strategie di innovazione e internazionalizzazione che

ci hanno permesso di ricoprire un ruolo di primo piano nei mercati internazionali. Basti pensare che, nonostante la prepotente ascesa di economie in via di sviluppo nell'ambito del commercio mondiale, siamo tra i Paesi avanzati che, nella globalizzazione, hanno conservato maggiori quote di mercato. Altrettanto noti sono i principali fattori di debolezza del nostro sistema produttivo riconducibili a un andamento della produttività del lavoro, del capitale e, in generale, dei fattori produttivi che dura ormai da più di un ventennio, a una modesta dimensione media delle imprese, a un'insufficiente capitalizzazione e a un'eccessiva dipendenza dal sistema bancario. Da anni si è drasticamente ridotto il peso della grande impresa in alcuni settori strategici tra cui il siderurgico, l'energia, le infrastrutture e la grande distribuzione. Ancora modesta appare la propensione all'innovazione e all'internazionalizzazione; un ulteriore problema riguarda l'elevata età media della nostra classe imprenditoriale; in particolar modo - secondo uno studio condotto da Infocamere (2018) - l'8,8% degli imprenditori ha almeno 70 anni, mentre tra il marzo 2013 e il marzo 2018 la quota di imprenditori cinquantenni sul totale della classe imprenditoriale sarebbe aumentata dal 53,3% al 61%. La difficoltà per molti imprenditori di età avanzata di lasciare le redini dell'impresa ai propri eredi rende difficile il passaggio generazionale, incidendo negativamente sulla già ridotta propensione all'imprenditorialità emersa, soprattutto tra i giovani, in questi ultimi anni; in questo scenario più difficile sarà "fare impresa" a causa di una serie di fattori, tra cui:

- l'elevata età della classe imprenditoriale e la difficoltà a lasciare l'impresa ai propri eredi;
- le maggiori competenze tecnologiche e manageriali che saranno richieste per essere un imprenditore vincente;
- persistente incertezza;
- uno scenario mondiale sempre più complesso e competitivo.

Per contrastare queste tendenze spontanee e dare una prospettiva di medio periodo nel segno della sostenibilità, innovazione e digitalizzazione, quali misure strutturali potrebbero essere adottate? L'ipotesi sottostante questo interrogativo è che lo Stato abbia un'elevata ingerenza in campo economico e assuma un ruolo strategico in alcune aree tra cui:

- l'ambiente,
- la sanità,
- l'istruzione/formazione,

- le infrastrutture,
- la lotta all'evasione, alla povertà e alla diseguaglianza.

Ciò implica due problemi molto rilevanti: il primo legato al crescente indebitamento pubblico e alla necessità di trovare adeguate e sostenibili forme di copertura (a livello nazionale) e, soprattutto, renderlo sostenibile; il secondo presuppone un radicale Piano di riforme sulla Pubblica Amministrazione al fine di renderla più efficiente e snellire il pesante apparato burocratico ed amministrativo. In questo scenario lo Stato dovrebbe essere inoltre in grado di intervenire per risolvere i gravi stati di crisi in cui versano e verseranno molti settori produttivi e, nel frattempo, individuare i settori e le filiere su cui scommettere nel futuro anche a seguito degli effetti del Covid 19. Ciò, a sua volta, dovrebbe tradursi in un articolato mix di misure di politica economica da indirizzare verso queste nuove aree produttive attraverso un piano di forti incentivi fiscali, ipotizzati per almeno un triennio, con la principale finalità di favorire la riconversione produttiva e, in tal modo, costituire filiere italiane. Dunque, il futuro dell'Unione Europea per come la conosciamo dipende molto più di quanto possa sembrare dalla data di inizio di operatività del Recovery Fund poiché solo allora le disuguaglianze nelle possibilità di intervento statale verranno colmate.

La possibilità di risollevare l'Europa intera da questa crisi sanitaria ed economica è legata a doppio filo al mantenimento dell'unità a livello continentale e al rafforzamento dell'intervento coordinato nella gestione e nella risoluzione delle situazioni di emergenza da parte del governo comunitario.

Restringendo la nostra attenzione al caso italiano, l'uso della politica fiscale è di importanza fondamentale, sia perché la sua efficacia è maggiore e si realizza nel breve periodo, sia perché – rispetto agli strumenti della politica monetaria – gli strumenti fiscali possono avere minore impatto sul debito pubblico.

In termini teorici, le ricette di politica economica post-pandemia sono tutte ascrivibili al pensiero keynesiano, che non ha trovato sempre seguaci e simpatizzanti nei paesi dell'Unione.

Fabrizio Balassone, capo del Servizio Struttura Economica della Banca d'Italia, ha presentato una simulazione dei possibili effetti macroeconomici derivanti dall'uso delle risorse del NGEU destinate all'Italia. Ipotizzando che:

- 1) le spese siano pienamente ed efficientemente utilizzate;
- 2) distribuite in modo uniforme nel quinquennio 2021-2025;
- 3) interamente destinate a progetti di investimento;

4) siano tutte aggiuntive e non sostitutive delle spese già programmate;

si tratterebbe di oltre 41 miliardi l'anno che potrebbero tradursi in un aumento cumulato del livello del Pil di circa 3 punti percentuali entro il 2025, con un incremento degli occupati di circa 600.000 unità: in pratica, si tratterebbe di raddoppiare per cinque anni la spesa di investimento che, in media, tra il 2000 e il 2019 è stata di 43,5 miliardi l'anno. Ma naturalmente, un aumento della quota di spese non destinate a investimento o degli "sprechi" si tradurrebbe in una riduzione dell'impatto macroeconomico positivo, cioè in un minor aumento del Pil. Il che avrebbe, come ovvio, un contraccolpo negativo sugli indicatori di finanza pubblica. L'opportunità della Next Generation Europe richiede, dunque, una programmazione articolata e, soprattutto, impone un'attuazione rapida e ben sincronizzata. Negli anni del declino e dell'oblio della programmazione, in Italia la macchina amministrativa si è arrugginita in molte parti, sia lato programmazione che lato attuazione. Il che non promette niente di buono, tanto più che le risorse del NGEU saranno sottoposte all'attenzione dei paesi frugali, pronti a cogliere l'Italia nelle "sabbie mobili" dei suoi storici difetti. Per quanto riguarda l'Italia, l'Ocse formula anche alcuni suggerimenti per contenere l'impatto della crisi e favorire la ripresa; in particolare, invita il nostro paese a «rinnovare gli sforzi per perseguire un ambizioso programma di riforme strutturali»

mentre le imprese potrebbero beneficiare dal sostegno a aggiornare, investire e innovare e a spostarsi su settori con migliori prospettive, attraverso il rafforzamento attivo delle politiche del mercato del lavoro; accelerare l'adozione delle tecnologie digitali, come dimostrato dal rapido passaggio durante la crisi al 'lavoro agile' e ai servizi online, potrebbe aumentare la competitività del nostro sistema-Paese. Insieme alla spesa pubblica, sostenuta dalle manovre concordate in Europa, si dovrebbe ossigenare la ripresa, tanto più perché siamo in una situazione di sottoutilizzazione delle risorse umane e materiali, quindi non si corrono rischi di alimentare l'inflazione nel sistema, almeno su larga scala. Lo scenario internazionale appare, infatti, molto più favorevole che in passato, ma sarà necessario un controllo serrato di quelle voci di spesa che abbiano effetto diretto sulla crescita della domanda globale, dunque, sul Pil e di comprovata utilità sociale, altrimenti gli elementi prociclici prevarranno precipitandoci in un'irreversibile spirale depressiva.

Resta, però, una crisi che aumenterà le diseguaglianze: sia tra Paesi, più e meno colpiti dal virus, sia tra lavoratori di uno stesso sistema. Il momento che stiamo vivendo deve rappresentare per la nostra Italia un'opportunità unica per ripartire, prendendo spunto dalle strategie del Green Deal, facendole nostre, anche al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'Agenda 2030.

L'educazione è, come la stessa Agenda 2030 sottolinea, il principale strumento affinché tale trasformazione possa divenire concreta e dovrà passare da una nuova visione dei processi formativi, valorizzando il capitale umano e l'importanza dell'apprendimento.

Tra le tante incertezze sul futuro, rimane certo, ciò che l'umanità ha appreso nell'ultimo anno: per anticipare il futuro è cruciale l'esercizio di una costante attenzione nell'individuare i problemi emergenti, soprattutto quelli inattesi, con un incessante processo di ricerca esplorativa; il futuro può essere denso di soddisfazioni se si prevengono i problemi a livello individuale e collettivo grazie alla capacità di scandagliare "l'orizzonte degli eventi" e non finire nel "buco nero" della storia; l'adeguatezza di una leadership tecnico-scientifica, socio-politica, culturale si esprime non nell'esaltazione di un futuro promesso, ma nello stimolo a riflettere seriamente sulle sfide e i problemi da affrontare, che oggi sono globali.

CONCLUSIONE

Lo scopo dell'elaborato è stato quello di analizzare i principali danni economici che seguono il diffondersi di una malattia infettiva ad alta morbosità e le seguenti misure di politica economica adottate dalle istituzioni per arginare le conseguenze della crisi economica. A

differenza di molte altre crisi che hanno caratterizzato il passato, la crisi causata da covid-19 ha colpito maggiormente i paesi più sviluppati del globo, creando contemporaneamente uno shock dell'offerta e uno shock della domanda, diventando così lo shock più drammatico vissuto dai tempi della Grande Depressione.

Il nuovo coronavirus rappresenta indubbiamente una minaccia senza precedenti in termini di vittime, malati, blocchi, restrizioni e shock economici. Con i paesi che rappresentano oltre il 50% del PIL mondiale in blocco, il crollo dell'attività commerciale è molto più grave rispetto alle crisi precedenti.

Quel che emerge dall'analisi svolta dall'elaborato è che forti ripercussioni si avranno al di là dei singoli confini nazionali, portando al ribasso tutte le previsioni stimate. La buona notizia è che oggi i sistemi finanziari sono più resistenti e resilienti rispetto a prima della crisi finanziaria globale. Sono già visibili alcuni segnali positivi, barlumi di speranza che fanno intendere e sperare che l'emergenza sanitaria presto finirà. Tuttavia, la più grande sfida rimane quella di saper gestire l'incertezza e collaborare, a livello regionale e globale, per fronteggiare la crisi e prevenire il collasso economico. Sarà necessario uno sforzo affinché il mondo non si de-globalizzi, impedendo ulteriori perdite di produttività. I governi dovranno svolgere ruoli di primaria importanza al fine di garantire la continuità aziendale e salvare i cittadini dalla disoccupazione. Le azioni coraggiose dei medici dovranno essere accompagnate da quelle dei politici di tutto il mondo.

La crisi scatenata da questo nuovo virus ci ha portato ad aprire gli occhi, ci ha resi consapevoli dell'effimerità delle catene di approvvigionamento internazionali, delle divisioni e delle difficoltà endemiche dei governi, e dei limiti delle organizzazioni internazionali. Generazioni precedenti alle nostre hanno affrontato e sconfitto rivoluzioni, crisi e catastrofi naturali, dimostrando che l'unione fa la forza. Questa volta tocca a noi combattere, e per uscirne incolumi nel lungo periodo, dovremmo collaborare come non mai, costruire un piano condiviso, un piano senza precedenti. Supereremo questa crisi collaborando spalla a spalla, fianco a fianco.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI

Nassim Nicholas Taleb, "The Black Swan", il Saggiatore 2007

Ufficio studi CGIA – News del 20 ottobre 2020 <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2019/11/crolla-il-pil-160-miliardi-17.10.2020-1.pdf>

Euler Hermes - “Insolvenze aziendali in aumento nel 2020”
https://www.eulerhermes.com/it_IT/news-e-approfondimenti/eh-community/business-tips/insolvenze-aziendali-in-aumento-nel-2020-i-dati-di-euler-hermes.html

Bollettino n. 10 – ufficio studi Enit
https://www.enit.it/wwwenit/images/multimedia/bollettino10/BOLLETTINO-ENIT-N-10_fin.pdf

Financial Times - “Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly”- 25/03/2020 <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>

Commissione Europea, “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT- Identifying Europe's recovery needs”
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf

Infocamere, Le imprese in mano ai 50enni, 2018
<https://www.infocamere.it/documents/10193/43746099/Avvenire+-+Le+imprese+in+mano+ai+50enni/6c884a9f-2875-4245-ba94-170912105c96?version=1.0>

Banca d'Italia - Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18), 8 febbraio 2021
https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2021/Balassone_audizione_08022021.pdf

Riforme di politica economica 2021: Going for Growth
<https://www.oecd.org/economy/growth/Italy-country-note-going-for-growth-2021-italian.pdf>

RIGRAZIAMENTI

A conclusione di questo elaborato, questo spazio lo voglio dedicare alle persone che, con il loro supporto, mi hanno aiutato in questo meraviglioso percorso di approfondimento delle conoscenze acquisite durante questi anni universitari.

Ringrazio in primis il mio relatore, il professor Gallegati Marco che in questi cinque mesi di lavoro, ha saputo guidarmi, con suggerimenti pratici, nelle ricerche e nella stesura dell'elaborato.

Ringrazio di cuore i miei genitori, per avermi sempre sostenuto e per avermi permesso di portare a termine gli studi universitari, ma soprattutto mi hanno aiutato a superare i momenti più difficili.

Un ringraziamento speciale va ai miei Nonni, che non ci sono più ma aspettavano con orgoglio questo momento; grazie per l'amore che mi hanno saputo donare e per l'appoggio che non mi hanno mai fatto mancare.

Grazie a tutti gli amici e alla mia fidanzata, che mi sono sempre stati accanto, che mi hanno incoraggiato, "sopportato" con pazienza ed hanno condiviso con me dolori e gioie.

Grazie a tutti i miei colleghi di corso, per avermi sempre incoraggiato fin dall'inizio del percorso universitario.

Infine, vorrei dedicare questo piccolo traguardo a me stesso, che possa essere l'inizio di una lunga e brillante carriera professionale.

Un sentito grazie a tutte le persone che mi hanno permesso di arrivare fin qui e di portare a termine questa pagina della mia vita.