

SERVE UN PIANO CON UNA “VISIONE” CHE PARTA DALLA SANITÀ E GUARDI AL MEDIO TERMINE

di Luigi Paganetto¹

A. Una premessa

I dati recenti su sanità ed economia ci restituiscono l'immagine di una forte recrudescenza della pandemia e di un'evoluzione dell'economia che fa ritenere probabile, come sostiene la Commissione EU, *una ripresa nel 2021 assai più debole di quella che sembrava ormai nell'ordine delle cose*. La Cancelliera Merkel ha osservato che la rapidità di diffusione del virus ha sorpreso tutti. Se vogliamo trarre una lezione dall'esperienza sin qui accumulata dobbiamo essere consapevoli che nel prossimo futuro ci troveremo in una transizione in cui sarà difficile tenere separati emergenza e trasformazione del mondo che ci circonda.

In questo nuovo contesto occorre evitare che gli interventi per l'emergenza, a questo punto nuovamente necessari, rappresentino un episodio di inseguimento degli eventi, piuttosto che la loro prevenzione.

Per questa ragione, è necessario che le scelte per sanità ed economia siano pensate in modo che l'emergenza sia coniugata con un programma di medio periodo indispensabile per garantire l'uscita dalla recessione evitando di trovarsi al momento giusto senza la ricetta per procedere in avanti.

La crisi del post COVID-19 si è accostata spesso all'“*economia di guerra*” e il *Recovery and Resilience Plan* al *Piano Marshall* del 1947.

Tuttavia, ci si dimentica di dire che a quest'ultimo nel nostro Paese seguì, nel 1955, il *Piano Vanoni*. L'esperienza storica del piano Vanoni è significativa per le vicende dei giorni nostri, perché esso fu varato proprio quando c'era ancora l'emergenza della ricostruzione.

Esso fu concepito come un piano decennale e, più precisamente, come “*Lo schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia per il decennio 1955-64*”, che aveva quattro obiettivi: la creazione di 4 milioni di posti di lavoro; la riduzione dello squilibrio tra Nord e Sud; l'aumento dell'export e il conseguente pareggio della bilancia dei pagamenti; la redistribuzione delle forze di lavoro.

Dire che oggi ci serve uno schema di riferimento complessivo in cui collocare scelte d'azione significa dire che, *se nel 1955 un piano è stato necessario, altrettanto lo è oggi. Non si può aspettare la fine dell'emergenza e contare sull'avvio della ripresa per metterci mano. È necessario avere un progetto con cui intervenire evitando di inseguire o farsi precedere dagli eventi.*

Certo. Sono passati i tempi del *Ministero del Bilancio e della Programmazione economica*.

Ciò non vuol dire, però, che le scelte necessarie per la ripresa dalla pandemia si possano fare senza una “visione”.

¹ Il testo ha beneficiato delle osservazioni e dei suggerimenti di Paolo Guerrieri, Rainer Masera, Beniamino Quintieri, Pasquale Lucio Scandizzo e Giovanni Tria e, nell'ambito della riunione del Gruppo dei 20, degli interventi di Michele Bagella, Patrizio Bianchi, Claudio De Vincenti, Giampaolo Galli, Luigi Gambardella, Roberto Monducci, Luigi Nicolais, Costanza Pera, Riccardo Perissich.

Allo stesso tempo, serve un quadro di compatibilità macroeconomica con un’indicazione esplicita di priorità degli obiettivi da raggiungere e degli strumenti da utilizzare.

Non aiuta molto l’indicazione del Governo di un obiettivo di raddoppio del tasso di crescita del PIL se non si dice come si può e si vuole realizzarlo.

B. Una “visione” di programma in cui domini il contrasto all’incertezza

i) in sanità:

- con interventi che recuperino ritardi e fiducia nell’azione di Governo attraverso la destinazione mirata e tempestiva di risorse, in particolare alle aree in cui l’emergenza sanitaria è più grave, ma anche attraverso il controllo dei meccanismi di diffusione della pandemia, come i trasporti. Servono interventi che diano a tutti non solo regole di comportamento ben precise ma, allo stesso tempo, la certezza di poter ricevere l’assistenza necessaria in modo tempestivo sia a livello di prevenzione che di cura a livello del territorio;

- senza una riduzione del senso di insicurezza che domina i comportamenti individuali non è possibile avviare alcun tipo di ripresa dell’economia. I Fondi MES, a ragione della loro disponibilità immediata, rappresentano la scelta più ovvia. In alternativa, bisogna utilizzare subito altre risorse per gli investimenti a carattere additivo che sono necessari.

ii) in economia:

- con indicazioni chiare e tempestive sulle azioni di Governo che si intende intraprendere nel medio periodo, in particolare quali riforme, oltre quelle sulla Giustizia e su Educazione e Ricerca, debbano avere priorità. Investire sul capitale umano è essenziale per il mondo di oggi e, ancor più, per quello del futuro;

- con investimenti pubblici in infrastrutture, cominciando dalle opere pubbliche da completare al Sud. Ciò potrebbe dare risultati concreti in tempi ragionevolmente brevi, contribuendo a ripristinare la credibilità dell’azione pubblica, punto decisivo in materia di aspettative. La credibilità è incrinata non solo dai progetti incompleti, ma anche dalla gran massa di investimenti finanziati e non realizzati per effetto di “blocchi” procedurali e burocratici;

- la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti privati riprendano attraverso la riduzione dell’incertezza sulla conduzione della policy di Governo, così come con politiche che ne favoriscano il realizzarsi a cominciare dalle politiche per il lavoro.

C) Un programma a medio termine

L’esigenza maggiore è quella della “visione” sottostante il programma, anche se non bisogna nascondersi che occorre definire:

- a) *Quale tipo di ripresa (a V oppure W)* si determinerà in Europa. Nessuno può fare previsioni credibili, ma alla luce dell’evoluzione recente del ciclo non c’è da essere ottimisti. Non bisogna, in ogni caso, dimenticare l’esperienza della crisi del 2008, dove il nostro paese è rimasto unico in EU a non aver recuperato i livelli di PIL pre-crisi;

- b) Appare pressoché certo che ci sarà *un ulteriore aumento della spesa corrente* a ragione della seconda ondata del COVID. Utilizzare le risorse di MES e SURE libererebbe risorse che saranno necessarie per fronteggiare la maggiore spesa corrente legata alla seconda ondata della pandemia.
- c) *Quale sarà la scelta in materia di investimenti tra utilizzo dei grants e del debito?* Seguiremo o no quello che sembrano voler fare Spagna, rinviando a una seconda fase l'uso dei prestiti, o il Portogallo rinunciando addirittura all'uso del debito? Ciò è tanto più importante perché gli andamenti previsti dalla NADEF 2021-26 appaiono superati alla luce della nuova ondata pandemica e ottimistici a cominciare da quelli del raddoppio degli investimenti;
- d) Gli effetti (lato domanda) degli investimenti pubblici che si potrebbero realizzare con le risorse del nostro Bilancio e quelle del *Recovery Plan* possono dare risultati molto differenti se si tiene conto che nell'esperienza del *nostro Paese c'è un ampio divario tra programmi d'investimento e stanziamenti di bilancio. Non solo, ma anche tra stanziamenti e spesa, nonché tra stanziamenti e realizzazioni*;
- e) C'è una forte esigenza che venga data *priorità ai “buoni investimenti”, quelli cioè che si ripagano da soli* e non creano debito per le nuove generazioni. Gli investimenti sulle reti a banda larga e quelle a favore della transizione energetica ne sono un buon esempio. Supercalcolo e Big Data sono aree in cui gli investimenti pubblici sono determinanti con effetti importanti sulla crescita e con una possibile, ampia partecipazione dei privati. Gli investimenti sul digitale devono tenere in grande evidenza gli effetti di trasformazione che questa tecnologia “*general purpose*” avrà su un gran numero di settori a cominciare da sanità, trasporti, mobilità e città “*smart*”, con le conseguenti necessità di investimento;
- f) Sul lato del credito c'è da fare molta attenzione *all'inversione post crisi della tendenza alla riduzione dello stock di crediti deteriorati*. Si tratta di un fenomeno talmente importante da far ipotizzare – allo stesso Presidente della Autorità di Supervisione della BCE, Andrea Enria - la creazione una *Bad Bank* europea. Altrettanto importante è non dimenticare che presto o tardi si imporrà una scelta in merito all'aggiornamento delle regole di Maastricht che ai suoi esordi, oggi, appare orientata a guardare in materia di debito, all'equilibrio tra tasso di crescita e tasso d'interesse. Se fosse così, sarebbe rafforzata, anche da questo punto di vista, l'esigenza di un forte impegno sul tasso di crescita. Non solo, ma anche l'esigenza di una forte attenzione ai tempi del ritorno delle regole in materia di debito e deficit per le decisioni da prendere sull'uso dei fondi europei;
- g) *La questione del vincolo di bilancio sembra oggi quasi dimenticata*. Tanto più che, leggendo le anticipazioni di questi giorni sulla legge di bilancio, si ricava l'impressione che la sua impostazione nasconda l'ipotesi implicita della mancanza di un vincolo di bilancio. Inoltre, dei 40 miliardi circa della manovra solo meno di 10 possono essere ascritti a quello che nel NadeF viene indicata come una manovra di crescita e sviluppo. Tra di essi, la parte che riguarda il Sud, taglio del cuneo e fiscalità di vantaggio riguardano più la riduzione del costo del lavoro al Sud che una vera politica di sviluppo. Un piano decennale per lo sviluppo del Paese come sarebbe auspicabile si definisse non potrebbe non aver al centro la questione Nord-Sud, a partire dalla “*questione settentrionale*” che si pone dal momento in cui arretra il prodotto per abitante del nostro nord rispetto alle regioni a maggior crescita della EU;
- h) *Il problema dell'occupazione è centrale*. Come è ovvio, il blocco dei licenziamenti non può essere l'unica risposta in un mondo in cui sta velocemente cambiando il mercato del lavoro e gli *skill*

necessari ad assicurare occupazione;

- i) Il *Recovery e Resilience Plan* rappresenta un sostegno alle economie nazionali che mette in campo risorse da utilizzare attraverso interventi guidati dai criteri elaborati dalla Commissione. È chiaro che si tratta di risorse indispensabili per ristrutturare la nostra economia e avviare la ripresa. *Ma è anche chiaro che la necessaria spinta alla competitività europea sarà determinata solo in parte dal miglior uso di questi fondi.* Sono assai importanti i *driver* della crescita che emergeranno dai progetti comunitari in cui verranno definite le traiettorie tecnologiche vincenti nel futuro, a cominciare da digitale e transizione energetica. Da questo punto di vista, *è importante guardare con la massima attenzione ai programmi di Invest EU.*

In conclusione:

La scelta di guardare nell'immediato alle esigenze che nascono dalla recrudescenza del COVID può andar bene a condizione che *venga definito subito un quadro di compatibilità macroeconomiche ed una “visione” per lo sviluppo.*

Occorre, allo stesso tempo, che si proceda ad una *revisione immediata dell'allocazione decisa fino ad oggi delle risorse stanziata per circa 100 miliardi* con lo scostamento di bilancio a deficit deciso per il 2020, *per la parte non spesa* e che non ha riguardato né interventi di emergenza per il sostegno di imprese e redditi familiari colpiti dalla crisi e che non sono configurabili come stanziamenti per programmi di crescita e di sviluppo che, al contrario, non sono ancora definiti.

Per rimanere *al Piano Vanoni*, obiettivi prioritari potrebbero essere quelli della riduzione del divario Nord-Sud, export e competitività, riassorbimento della disoccupazione, educazione, nonché *Smart Cities* e trasporti.

Luigi Paganetto

Roma, 07.11.2020