

# Crisi, emergenze e shock

## *Appunti per scenari, previsioni e contromisure economiche*

*La guerra in Ucraina oltre al portato di lutti e distruzione costituisce il secondo shock esogeno in meno di due anni insieme alla pandemia Covid-19, peraltro ancora in corso.*

*È un cambiamento di scenario improvviso, in un contesto in cui il nostro Paese e l'Europa, in controtendenza rispetto all'austerità e alla svalutazione competitiva del lavoro, incanalavano gli sforzi di ripresa e gli investimenti di Next Generation EU per affrontare la crisi climatica in atto e i processi connessi alla transizione ecologica e alla accelerazione digitale, con l'opportunità – tutta ancora verificare e conquistare – di ridefinire il modello sociale e di sviluppo, qualificando produzioni e occupazione, riducendo disuguaglianze e divari.*

*Questo **doppio impatto**, pandemia-guerra, rischia di essere pesantissimo sul versante sociale ed economico, per la debolezza del nostro sistema-paese, che negli anni passati ha moltiplicato e allungato gli effetti negativi della grande crisi del 2008, complice anche la crescita dell'inflazione e soprattutto un quadro di grande incertezza di fronte a noi. Quindi, crisi, emergenza e shock su un'economia che cresce troppo poco, diseguale e afflitta dalla disoccupazione.*

### **Incertezza e aumento dei prezzi**

In pieno conflitto, data la fortissima incertezza su esito e, soprattutto, tempi di risoluzione, risulta molto difficile ai maggiori istituti internazionali realizzare previsioni economiche. Tuttavia, FMI (15 marzo 2022), OCSE e BCE (entrambi 17 marzo 2022) hanno previsto che il conflitto genererà **una crescita più lenta del previsto e un'inflazione più alta**. Si stima la perdita di almeno 1 punto percentuale del PIL globale (-1,4 in UE e -0,9 in USA) e +2 punti di inflazione (+2,0 in UE e +1,4 in USA).

Il primo risvolto economico del conflitto riguarda, dunque, l'ulteriore **innalzamento dei prezzi**, soprattutto delle **materie prime energetiche e alimentari**, già in rialzo per effetto della strozzatura delle offerta rispetto alla domanda globale in ripresa più rapida, per la distruzione delle catene di fornitura e di valore, per l'incertezza generale degli operatori di mercato (anche finanziario) dovuta alle ondate pandemiche. La stessa transizione e ecologica energetica genera un riflesso nei prezzi delle fonti fossili, in graduale compressione. Con la Russia che fornisce circa il 16% del gas naturale mondiale e l'11% del petrolio, i prezzi dell'energia sono aumentati in modo allarmante. L'Europa è fortemente dipendente dal gas e dal petrolio russi. I prezzi spot del gas in Europa sono

ora più di 10 volte superiori rispetto a un anno fa, mentre il costo del petrolio è quasi raddoppiato nello stesso periodo. I prezzi nell'Area Euro a fine anno potrebbero arrivare tra il 5,0% e il 7,0%.

In Italia, nel mese di marzo 2022, si stima un aumento dell'**indice nazionale dei prezzi al consumo**<sup>1</sup> dell'1,2% su base mensile e del 6,7% su base annua (da +5,7% del mese precedente). L'accelerazione dell'inflazione su base tendenziale è dovuta prevalentemente ai prezzi dei Beni energetici (la cui crescita passa da +45,9% di febbraio a +52,9% di marzo), in particolare a quelli della componente non regolamentata, e in misura minore ai prezzi dei Beni alimentari. La cosiddetta "inflazione di fondo", al netto degli energetici e degli alimentari freschi, accelera da +1,7% a +2,0% e quella al netto dei soli beni energetici da +2,1% a +2,5%. Nel nostro Paese, l'inflazione acquisita per il 2022 è pari a +5,3% per l'indice generale e a +1,6% per la componente di fondo. Le ultime stime preliminari rilasciate da Istat relative al mese di marzo indicano anche l'andamento tendenziale dell'Indice generale dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'Unione europea (IPCA) che varia di 7 punti e dell'IPCA al netto dell'energia e degli alimentari freschi, che varia del +2,1%, mentre l'**IPCA** al netto solo dell'energia, prodotta e importata, varia del +2,7%. Questi ultimi due indicatori si avvicinano approssimativamente alla dinamica dell'IPCA al netto degli energetici importati - utilizzato come riferimento della contrattazione collettiva nazionale - che, però, viene diffuso dall'Istat solo a metà di ogni anno, quando vengono comunicati le nuove previsioni triennali e gli eventuali scostamenti realizzati rispetto alle previsioni dell'anno precedente, di solito sempre più alte del dato effettivo. Quest'anno, invece, la previsione calcolata a giugno 2021, che stima la variazione dell'indice solo dell'1%, si dimostrerà ampiamente sottostimata. Va sottolineato, inoltre, che l'IPCA generale e l'IPCA al netto degli energetici importati, dal 2000 al 2019, hanno registrato il medesimo tasso di variazione media annua, poiché le componenti energetici, ancorché più volatili, seguono nel medio e lungo termine la dinamica generale dell'economia e della formazione dei prezzi.

**È chiaro che questo quadro rischia di avere un impatto negativo sul versante contrattuale e salariale, e necessita strumenti di intervento non ordinari, anche di politica fiscale e sociale, sebbene le proiezioni della BCE delineano uno scenario destinato a stabilizzarsi nel medio periodo.**

## I principali effetti economici

Con il conflitto fra Russia e Ucraina, l'impatto economico si riflette su diversi aspetti dell'economia europea e globale:

---

<sup>1</sup>Sono tre gli indici dei prezzi al consumo: **NIC** misura l'inflazione a livello dell'intero sistema economico; il NIC rappresenta il parametro di riferimento per la realizzazione delle politiche economiche; **FOI** si riferisce ai consumi dell'insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente (extra-agricolo). L'**IPCA** è stato sviluppato per assicurare una misura dell'inflazione comparabile a livello europeo. Infatti viene assunto come indicatore per verificare la convergenza delle economie dei paesi membri dell'Unione Europea, ai fini dell'accesso e della permanenza nell'Unione monetaria. I tre indici si basano su un'unica **rilevazione** e sulla stessa **metodologia** di calcolo, condivisa a livello internazionale. NIC e FOI si basano sullo stesso **paniere**, ma il **peso** attribuito a ogni bene o servizio è diverso, a seconda dell'importanza che questi rivestono nei consumi della popolazione di riferimento. Per il NIC la **popolazione di riferimento** è la popolazione presente sul territorio nazionale; per il FOI è l'insieme delle famiglie residenti che fanno capo a un operaio o un impiegato. L'IPCA ha in comune con il NIC la **popolazione di riferimento**, ma si differenzia dagli altri due indici perché il **paniere** esclude, sulla base di un accordo comunitario, le lotterie, il lotto e i concorsi pronostici. Un'ulteriore differenziazione fra i tre indici riguarda il **concetto di prezzo** considerato: il NIC e il FOI considerano sempre il prezzo pieno di vendita. L'IPCA si riferisce invece al prezzo effettivamente pagato dal consumatore. Ad esempio, nel caso dei medicinali, mentre per gli indici nazionali viene considerato il prezzo pieno del prodotto, per quello armonizzato europeo il prezzo di riferimento è rappresentato dalla quota effettivamente a carico del consumatore (il ticket). Inoltre, l'IPCA tiene conto anche delle riduzioni temporanee di prezzo (saldi e promozioni). Fonte: [www.istat.it](http://www.istat.it)

- a) Domanda in calo, ovvero **perdita di potere d'acquisto di salari e redditi**, con conseguente contenimento dei consumi e delle aspettative di investimento.
- b) L'incremento atteso dei prezzi di beni e servizi fondamentali si riversa sui redditi più bassi e rischia di **allargare ulteriormente le disuguaglianze** economiche, sociali e territoriali.
- c) Lo shock dei prezzi rischia di **aumentare la povertà** e di interrompere la produzione di beni e servizi in tutto il mondo.
- d) **I maggiori oneri per le imprese** potrebbero tradursi negativamente sull'occupazione e sugli investimenti.
- e) Gli **scambi commerciali** diretti e indiretti con i paesi interessati dal conflitto si sono pressoché bloccati. Senza contare l'impatto su alcune filiere produttive nazionali ed europee delle mancate importazioni di metalli per la lavorazione (nichel, palladio, ecc.). Basti pensare alla produzione di chip come di autovetture e aeromobili. A questo aspetto va affiancata la mancata diffusione di tecnologie e brevetti.
- f) La guerra ha già provocato **4 milioni di rifugiati** in Europa, che ovviamente necessiteranno di interventi ad hoc.
- g) **Oscillazioni forti nelle valute** e nei tassi di cambio, che fluttuano anche in vista della svalutazione del rublo (per ora in rialzo, anche grazie alla domanda di pagamenti in valuta russa) e dei possibili rialzi nei tassi delle banche centrali. Il rischio default di Russia e Ucraina è argomento più controverso, che comunque comporta effetti di speculazione finanziaria e, in generale, sul risparmio.
- h) Il diktat russo<sup>2</sup> relativo al pagamento delle **forniture di gas in rubli** rischia di determinare ulteriori effetti economici in caso di modifica unilaterale del servizio di fornitura.

## Penuria di materie prime e rottura catene del valore

Le preoccupazioni maggiori riguardano il **medio termine**, in cui oltre ai beni energetici si attende anche una contrazione dell'import/export di grano (Russia e Ucraina insieme producono un quarto del grano mondiale: Russia è il primo esportatore con il 18 per cento, Stati Uniti 16%, Canada 14%, Francia 10% e Ucraina 7%) e dei fertilizzanti (Russia e Ucraina contano insieme il 30% degli scambi mondiali).

Su questo versante iniziano a levarsi le richieste di chi prova a rimettere in discussione gli obiettivi europei contenuti nelle **strategie Farm to Fork** che includono il raggiungimento del 25 per cento dei terreni agricoli sotto pratiche biologiche, la destinazione del 10 per cento dei terreni agricoli alla biodiversità e la riduzione dell'uso eccessivo di fertilizzanti. Sulle materie prime alimentari incombe inoltre l'effetto della **prolungata situazione di siccità**, che in particolare nel nostro paese ha numeri da record (- 80% di pioggia in meno negli ultimi quattro mesi) con danni economici alle colture molto ingenti.

---

<sup>2</sup> Il decreto sul pagamento delle transazioni con i paesi "ostili" in rubli, è entrato in vigore il 1° aprile e prevede che i pagamenti vengano effettuati su conti di Gazprombank, banca che non è soggetta alle sanzioni dell'UE. Gli acquirenti stranieri trasferiranno i pagamenti in euro su un conto in valuta estera aperto dalla stessa Gazprombank e successivamente la banca li convertirà in rubli all'asta tenuta dalla borsa di Mosca e li accrediterà su un altro conto in rubli.

Le pressioni sui prezzi dovuta ai rialzi delle materie prime, all'incertezza e alle stesse politiche monetarie rischiano di **scatenare disordini e conflitti nei paesi emergenti e a basso reddito**. Tutto dipenderà dalla reazione delle istituzioni nazionali e sovranazionali che, nella migliore delle ipotesi, dovranno distrarre risorse pubbliche dagli obiettivi programmati e far fronte a un incremento dei debiti sovrani,

Altro effetto di medio e lungo termine potrebbe essere la definizione di **nuove catene del valore e di approvvigionamento**, con la riconfigurazione delle sfere geo-economiche, vista la probabile frammentazione delle catene legate alla Russia e al Vecchio continente, nonché la ripresa dei contagi in Cina che sta inducendo il Governo a nuovi lockdown con conseguenze sulle stesse catene del valore. Si parla già di **processo di de-globalizzazione** e di minore interdipendenza economica.

Il disancoraggio dal dollaro di molte valute nei paesi a rapido sviluppo - benché auspicabile - in assenza di un nuovo ordine monetario alimenta la frammentazione. L'indipendenza economica, monetaria, energetica non deve tradursi in nuovi nazionalismi. **Le istituzioni internazionali devono promuovere la pace, la cooperazione e il multilateralismo.**

## Le risposte del nostro Paese e dell'Europa

Il nostro Paese, in termini di variazione cumulata del PIL, al quarto trimestre 2021 era ancora 3 decimali sotto lo stesso trimestre 2019 (UE +0,6, Germania -1,1 e Francia +0,9). Eppure il rimbalzo è stato molto marcato nel 2021 (+6,6%), anche se la maggiore crescita reale non comporta margini nominali del PIL per effetto dell'abbattimento del deflatore dovuto a un incremento dei prezzi delle importazioni, soprattutto del gas, maggiore rispetto ai prezzi interni (e il rapporto deficit/PIL resta al 9,4%). Tuttavia, **occorre prevedere un nuovo margine di bilancio da poter spendere in deficit**.

A breve verrà reso pubblico il **Documento di Economia e Finanza (DEF)** per il triennio in corso, che tratterà il quadro macroeconomico programmatico con cui verranno utilizzate le risorse nazionali, oltre quelle europee impegnate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È probabile che le stime di crescita nel 2022 siano programmate al **ribasso in una forchetta di 2 o 3 punti percentuali di PIL** rispetto alla previsione di ottobre che era di +4,7% per l'anno in corso. Questo significherebbe che il nostro paese non riuscirebbe ancora a recuperare il crollo di oltre 9 punti determinato nel 2020 dallo shock da Covid-19.

Da quanto si comprende il DEF 2022 sarà molto prudente, con misure temporanee, addirittura senza scostamenti significativi. Se così fosse, non ci sarebbero le condizioni per sostenere le richieste e le rivendicazioni oggetto dello sciopero generale del 16 dicembre scorso, a partire da occupazione, pensioni, fisco, sostegno al lavoro, inclusione sociale, oltre alle risposte alle emergenze determinate dallo shock bellico.

Durante la crisi pandemica, è utile ricordare che sono stati messi in campo: nel 2020 quattro provvedimenti di sostegni e quattro di ristori per circa 108 miliardi di euro di deficit, a cui aggiungere buona parte della manovra in Legge di Bilancio 2021; nel 2021 sono stati previsti altri 32 miliardi del DL 'Sostegni' di marzo 2021 e un nuovo scostamento che ha finanziato il decreto-legge Sostegni-bis per 40 miliardi di euro. Il totale dei provvedimenti straordinari a favore di per imprese, lavoro, sanità, famiglie varati nel 2020 e nel 2021 ammonta a **180 miliardi di euro**.

Nei primi tre mesi del 2022 sono già stati varati tre decreti legge che rispondono alle emergenze: il Decreto 'Sostegni Ter' - dopo soli 20 giorni dalla chiusura della Legge di bilancio 2022 - con 3,5

miliardi di euro di risorse (di cui 1,7 miliardi per mitigare il rincaro del costo dell'energia nel primo trimestre 2022), il Decreto 'Energia' di febbraio scorso con 8 miliardi di risorse (di cui circa 5,5 destinati a fare fronte al caro energia) e il Decreto 'Salva prezzi' per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina del 18 marzo con 4,4 miliardi di risorse impegnate. Sostanzialmente si tratta di tre provvedimenti - e si annunciano ulteriori interventi nelle prossime settimane - per circa **16 miliardi di euro legati all'emergenza congiunturale**, con risorse scarsamente o affatto condizionate<sup>3</sup>, in assenza di un piano organico di medio periodo che possa orientare le scelte industriali e di sviluppo, a partire dalla transizione verde.

In un contesto fortemente dipendente e collegato dal quadro geopolitico che si determinerà, è necessario **ripristinare tutti quegli strumenti che possono evitare un vero e proprio shock sociale**. Per superare la crisi, l'emergenza e lo shock, non ci devono essere dubbi nel prevedere misure per sostenere occupazione e redditi, rafforzando l'amministrazione pubblica e il ruolo economico dello Stato. Occorrono con nuove politiche industriali, sociali, fiscali e ambientali, per promuovere equità e sviluppo.

**Il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo** scorso, oltre ai temi più propriamente legati al conflitto, ha indicato anche alcune strategie economiche a partire dalle risposte emergenziali legate all'energia. In questo quadro di colloca l'indicazione di utilizzare al meglio il pacchetto di misure, compreso il nuovo quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato quale scostamento limitato nel tempo rispetto allo status quo, la tassazione temporanea dei proventi straordinari o gli interventi regolamentari su di essi, soluzioni a breve termine quali il sostegno diretto ai consumatori mediante buoni, sgravi fiscali o ricorso a un "modello aggregatore/acquirente unico", aiuti di Stato, fiscalità (accise e IVA), massimali di prezzo, misure regolamentari come contratti per differenza e la costituzione di costituire una base economica più solida, attraverso la riduzione delle dipendenze strategiche in settori sensibili quali le materie prime critiche, i semiconduttori, la salute, il digitale e i prodotti alimentari e il potenziamento del mercato unico per accelerare le transizioni verde e digitale.

Rimane purtroppo sullo sfondo e non più urgente dopo l'avvio del conflitto, l'apertura della discussione sulla **Governance economica europea**, sulla quale continuiamo a chiedere una profonda revisione ed un sostanziale superamento del Fiscal Compact. Ad oggi occorre ricordarlo il Patto di Stabilità e Crescita è sospeso fino al termine del 2022 e ancora manca una decisione formale per una eventuale allungamento. Il consenso sul programma Next generation EU e sulla ridefinizione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Europa deve portare a rendere strutturale la possibilità di coniugare politiche monetarie non convenzionali con politiche economiche espansive, per affrontare le emergenze come per bilanciare e rilanciare la crescita di tutti gli Stati europei. L'urgenza dell'Unione europea di affrontare il conflitto con una linea condivisa non deve derubricare cioè gli obiettivi di sviluppo.

---

<sup>3</sup> Il Piano spagnolo, ad esempio, prevede che al fine di proteggere l'occupazione dall'impatto della guerra, nelle imprese che beneficiano degli aiuti diretti previsti, l'aumento dei costi energetici non può costituire motivo oggettivo di licenziamento fino al 30 giugno 2022.

## Gli strumenti potenziali

Lo sforzo dell'Italia deve essere quello di evitare la politica dei due tempi o di concentrarsi solo nella risposta emergenziale. Sarebbe profondamente sbagliato in una fase di crisi dove i tempi non saranno una variabile indipendente.

- ▶ Per affrontare una fase così complessa è evidente che serve una pluralità di strumenti sia nazionali che europei. In primo luogo occorre riaffermare in questa fase il valore e la necessità dell'azione pubblica e del ruolo pubblico in Italia ed in Europa: ciò significa **potenziare e prolungare Next generation Eu** al 2030 per accelerare gli investimenti finalizzati al Green Deal e quindi alla maggiore autonomia energetica e ai processi di riconversione delle produzioni.
- ▶ La recente comunicazione della Commissione **RepowerEu** definisce due priorità che sono contestuali: diversificare gli approvvigionamenti di gas (risposta all'emergenza) e ridurre più rapidamente possibile la dipendenza da combustibili fossili nell'edilizia, anche abitativa, nell'industria e a livello di sistema energetico grazie a miglioramenti dell'efficienza energetica, a maggiori quote di energie rinnovabili e superando le strozzature infrastrutturali. Ma per sostenere questa ultima accelerazione sono necessarie risorse ad hoc, oltre a interventi che semplifichino la parte procedurale e una chiarezza politica sugli obiettivi. Da questo punto di vista il nostro paese rischia nel confronto con gli altri paesi europei di intervenire ancora troppo lentamente. Analogamente alla fase pandemica è **necessario mettere in campo uno strumento aggiuntivo finanziato attraverso debito comune** per sostenere l'emergenza sociale e economica e per cogliere gli obiettivi di trasformazione del modello di sviluppo nella direzione della sostenibilità e dell'inclusione.
- ▶ Il PNRR rischia di scontare gli effetti dell'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia e quindi di pregiudicare l'effettività di alcuni investimenti. Inoltre, c'è un effetto sfasatura rispetto alle priorità definite più di un anno fa e il quadro attuale che comporta priorità diverse. **Gli strumenti applicativi del PNRR** - ai partire dal sistema dei bandi che rischia di essere iniquo nella distribuzione territoriale e sociale - e il cronoprogramma di alcune misure di investimento, dovrebbero essere riviste, ad esempio anticipando e potenziando quelle misure più coerenti con il contesto che stiamo affrontando (come tutte quelle misure relative alle rinnovabili).
- ▶ Crediamo sia possibile **utilizzare il Fondo nazionale complementare** (30 miliardi di euro), che non sottostando formalmente alle regole europee, è più flessibile nella finalizzazione delle risorse a sostegno delle filiere industriali e di sviluppo da implementare o da costruire.
- ▶ Come detto, agganciare la ripresa e mitigare gli effetti sul versante sociale necessita di una azione coordinata sul versante della **politica di bilancio** di sostegno da un lato e di revisione dei meccanismi di determinazione dei prezzi dei beni energetici, che hanno effetto trascinamento sui livelli di inflazione. Anche la **leva fiscale** è importante in questa fase. L'azione regressiva sui redditi più bassi per effetto dell'aumento dei prezzi trascinati dagli energetici, richiama in causa le scelte sbagliate che nel passato recente sono state messi in campo a partire dall'intervento fiscale in legge di bilancio (una delle ragioni alla base dello sciopero del 16 dicembre scorso) del quale appare oggi ancora più evidente l'errore di mira e di lungimiranza.



Le misure orizzontali (ad esempio su IVA e accise)<sup>4</sup> rischiano di essere poco efficaci in questo quadro e nel contempo poco o per nulla “finalizzate”. Da questo punto di vista è importante un intervento temporaneo per **sostenere i redditi di lavoratori e pensionati** per i prossimi mesi, così come misure finalizzate a **sostenere la contrattazione e i salari**. Così come l’impoverimento determinerà la necessità di rafforzare tutte le **misure di contrasto alla povertà**. Rimangono centrali soprattutto in questa fase le rivendicazioni che la nostra organizzazione ha messo in campo sul versante della riforma delle **pensioni**, del contrasto della **precarietà**, di **nuove politiche industriali** finalizzate alle transizioni, di rafforzamento dello **stato sociale** e le misure attive e passive di **sostegno al lavoro** e di **creazione di lavoro**, a partire dall’occupazione pubblica.

Le risorse per affrontare questa fase quindi sono quindi fondamentali. Durante la pandemia abbiamo utilizzato una serie di scostamenti di bilancio, anche grazie al cosiddetto *Quadro temporaneo* europeo e alla politica di acquisto del debito pubblico messa in campo dalla Bce (Pepp, programma che terminato a marzo). Nonostante il cambio di politica della Bce, riteniamo necessario prevedere **un ulteriore scostamento** per far fronte all’impatto sociale, determinato dall’effetto economico del conflitto in atto. L’altro possibile intervento è di natura fiscale. La discussione in Parlamento della legge delega fiscale è caratterizzata dai posizionamenti identitari, prova ne è il tema catasto sul quale il Governo è riuscito solo per un voto ad evitare la cancellazione sul timido monitoraggio previsto nel testo. Non depone a favore di possibili interventi redistributivi il dibattito in corso e la stessa tempistica prevista per l’avvio concreto della riforma (i decreti legislativi attuativi possono essere licenziati nei 18 mesi successivi all’entrata in vigore della legge delega). È evidente che sarebbero auspicabili interventi straordinari finalizzati alla **tassazione di grandi ricchezze o patrimoni** e misure che costituiscano “leva” per gli investimenti privati. Anche per queste ragioni, la scelta di destinare il 2% del PIL<sup>5</sup> (ancorché in un arco temporale medio cioè fino al 2028) per le spese militari è profondamente sbagliata, sia per le finalità di spesa, anche per le priorità del nostro paese che sono plurime e di natura decisamente diversa.

(4 aprile 2022)

---

<sup>4</sup> In Italia l’aliquota ordinaria IVA è del 22%. Sono previste, inoltre, delle aliquote ridotte per specifici beni e servizi: 4%, per esempio per alimentari, bevande e prodotti agricoli, 5%, per esempio per alcuni alimenti; 10%, per esempio per la fornitura di energia elettrica e del gas per usi domestici, i medicinali, gli interventi di recupero del patrimonio edilizio per specifici beni e servizi.

<sup>5</sup> Per il nostro Paese (che ha costantemente aumentato le spese militari) significherebbe passare dai circa 25 miliardi del 2021 a circa 38/40.