



# MEMORIA

per l'audizione preliminare  
presso le Commissioni bilancio congiunte  
del Senato della Repubblica  
e della Camera dei deputati  
concernente l'esame  
del Documento di Economia e Finanza  
presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4)

20 aprile 2021





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

(20 APRILE 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 10, comma 1, della citata legge ed in particolare la lettera b) secondo cui il CNEL "*esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni*" e la lettera d) secondo cui il CNEL "*esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali*";

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTO il Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4);

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta 8 aprile 2021;

VISTA la nota 16 aprile 2021 a firma del Presidente della Commissione 5 del Senato Daniele Pesco, di convocazione del Presidente del Cnel all'audizione preliminare in videoconferenza, dinanzi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato congiuntamente alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati, per il giorno 20 aprile 2021, concernente l'esame del Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4);

VISTO il secondo Rapporto 2021 del CNEI di esame della Congiuntura ai sensi della citata lettera d) della legge n. 936/1986, sulla base delle elaborazioni fornite dagli Istituti di analisi congiunturale convenzionati fornite il 15 aprile 2021;

VISTO l'elaborato di commento al citato DEF predisposto dagli Uffici istruttori del Cnel all'esito della discussione nelle Commissioni Istruttorie Congiunte nella seduta del 16 aprile 2021;

VISTO il proprio documento n. 402, del 28 ottobre 2020 concernente *“Esame della Nota di Aggiornamento al DEF 2020, ai sensi dell'articolo 10, lettera b) della legge 30 dicembre 1986, n. 936”* ed in particolare la parte IV *“Esiti delle attività denominate stress test settoriali”*;

RITENUTO di integrare l'esame del DEF 2021 con l'aggiornamento delle analisi settoriali appena citate contenute nel *“Rapporto sullo studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”* allegato al presente atto;

TENUTO CONTO di tutte le osservazioni formulate dai Consiglieri rappresentanti ed esperti, componenti delle Commissioni istruttorie congiunte;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo Peluffo,

## ADOTTA

*l'unità “Memoria per l'audizione preliminare 20 aprile 2021 presso le Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati concernente l'esame del Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4)”, integrata dal “Rapporto sullo studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”.*

Prof. Tiziano Treu

Memoria per l'audizione preliminare  
presso le Commissioni bilancio congiunte  
del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati  
concernente l'esame del Documento di Economia e Finanza  
presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4)

*20 aprile 2021*

- 1. Premessa**
- 2. Il contesto europeo**
- 3. Il quadro congiunturale**
- 4. DEF 2021: descrizione sommaria dei principali contenuti**
- 5. Le osservazioni delle Parti sociali**
- 6. Conclusioni**

**Allegati:**

*"Rapporto sullo studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento"*



## 1. PREMESSA

Questo in esame è il secondo Documento di Economia e Finanza che viene predisposto in un contesto globale sconvolto dalla pandemia. La diffusione del virus ha inferto un duro colpo al sistema economico e sociale italiano, con un impatto di tale gravità da interrompere bruscamente il lento processo di uscita dalla precedente doppia recessione. Il calo della produzione è stato eccezionale, per quanto molto disomogeneo, ed ha assorbito gli effetti del rimbalzo registrato nel III trimestre 2020, con l'illusione del rapido ritorno della produzione ai livelli precedenti alla pandemia.

Di fatto, a metà aprile 2021 l'Italia naviga in un mare incerto e si trova ancora dentro l'emergenza. La questione vaccinale è diventata il punto centrale: alcuni studi calcolano che, proseguendo con l'attuale media di vaccinazioni quotidiane, occorrerebbero ancora circa 290 giorni per "coprire" tutti gli italiani. Il DEF 2021 esplicita che il raggiungimento della sostanziale immunità, da cui dipende in modo decisivo la ripresa, è collocato temporalmente nel prossimo mese di ottobre, e ciò conferma il quadro di profonda incertezza.

In questo DEF il Governo ha ritenuto di non includere il PNR ma di considerare il PNRR, che ne diviene parte integrante e obbligatoria. Va sottolineato che il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, condiziona l'erogazione dei fondi al rispetto delle regole del *fiscal compact* e all'assolvimento delle ultime due Raccomandazioni, in base alle quali in Italia l'aumento della spesa corrente non deve superare l'1%, al netto delle spese contingenti causate dalla pandemia. Sul piano formale, e nel merito del problema della revisione delle regole del Patto di stabilità e di crescita - più volte evocato da questo Consiglio - si ricorda che il PNRR costituisce un "rafforzativo" del Patto, perché ha il valore cogente, cioè obbligatorio per gli Stati e per i singoli cittadini e imprese, conferitogli dalla natura di Regolamento.

Le stime contenute nel DEF, che il Governo definisce peraltro prudenziali in quanto non inclusive degli effetti (positivi) delle riforme incluse nel PNRR, si basano sugli ultimi incoraggianti andamenti congiunturali, che lasciano intravedere una ragionevole possibilità che il debito possa essere nel medio termine sostenibile. Va sottolineato che questa crisi è stata diversa da tutte le precedenti perché diversa è stata la reazione della politica economica. Il sostegno ai redditi, insieme ai provvedimenti di restrizione delle attività, ha consentito il raddoppio del risparmio delle famiglie. La discesa contenuta del tasso di investimento, molto inferiore a quanto accaduto nella crisi 2009, e la liquidità di

sostegno alle imprese potrebbero pertanto determinare le condizioni per un avvio della ripresa appena le condizioni sanitarie lo consentiranno.

A conferma di quanto esposto, il DEF prevede un 4,1% di crescita, un valore che prima della crisi sarebbe stato ritenuto sbalorditivo e che aprirebbe lo scenario di un recupero totale nell'arco di pochi anni. L'impostazione espansiva che ha ammortizzato in modo importante gli effetti devastanti della crisi viene riproposta anche per il 2021, anno nel quale il monte delle risorse destinate ai "sostegni" dovrebbe persino superare il dato del 2020 (122 mld rispetto ai 108). Questa stessa impostazione negli anni prossimi sarà sostenuta nel quadro dei programmi *NGEU*, con una progressione dell'erogazione dei fondi che sarà tuttavia graduale e condizionata alla capacità del Paese di mettere a terra, in poco tempo, una massa davvero inedita di investimenti.

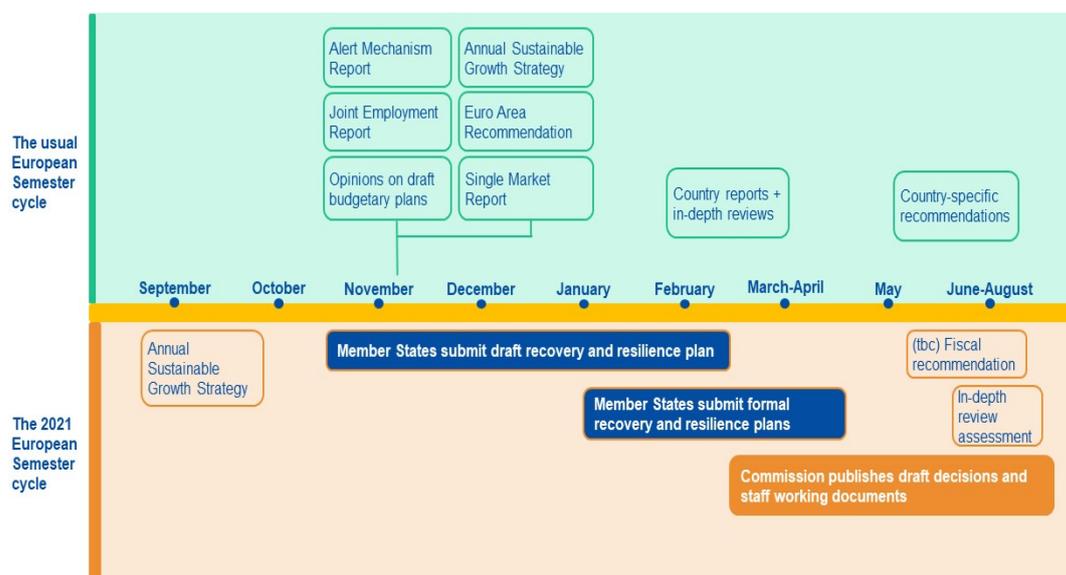
Il tema del debito resta pertanto fondamentale: per quanto la quota di debito detenuta dagli operatori privati non sia cresciuta, grazie agli ingenti acquisti operati dalle banche centrali, la sostenibilità dipenderà tutta dalla capacità del Paese di mettere a frutto le risorse per le quali esso si sta indebitando. Perché la manovra abbia successo occorre realizzare un differenziale favorevole tra tasso di crescita del PIL e tasso medio del costo del debito per interessi.

## **2. IL CONTESTO EUROPEO**

Il DEF è collegato al ciclo del semestre europeo che, per l'anno 2021, è stato temporaneamente adattato in funzione dell'intervento del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei connessi adempimenti, in particolare la presentazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, prevista entro il 30 aprile 2021.

La scheda di seguito riportata, tratta dal sito della Commissione europea, raffigura le differenti fasi temporali del ciclo del semestre europeo, quelle ordinarie e quelle per l'anno 2021.

## Aligning timing: 2021 European Semester cycle



In particolare, i programmi di ripresa e resilienza presentati da ogni Stato membro confluiranno in un unico documento integrato e forniranno una panoramica delle riforme e degli investimenti che gli Stati effettueranno in linea con gli obiettivi del dispositivo. Le valutazioni della Commissione sul contenuto dei piani per la ripresa e la resilienza sostituiranno le relazioni per paese del semestre europeo. Per gli Stati membri che presenteranno i piani per la ripresa e la resilienza nel 2021 non ci saranno le Raccomandazioni specifiche per Paese limitate alla situazione di bilancio. Infatti, anche nel 2021 si applica la clausola di salvaguardia che sospende l'attivazione della procedura di infrazione collegata agli scostamenti di bilancio dei singoli Paesi. In ogni caso la Commissione continuerà a monitorare e valutare il rischio di squilibri macroeconomici durante il nuovo ciclo del semestre, prestando particolare attenzione ai rischi emergenti associati all'emergenza coronavirus. A tal fine, la Commissione dovrà tenere presente la **Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per l'anno 2021** del 18 novembre 2020 (COM 2020/ 746 final), che è rivolta complessivamente a tutti i Paesi della zona euro, e delle **Raccomandazioni specifiche per Paese per gli anni 2019 e 2020**, richiamate nella Raccomandazione stessa e nel Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

## LA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULLA POLITICA ECONOMICA DELLA ZONA EURO PER L'ANNO 2021

Nella Raccomandazione sulla politica economica della zona euro per l'anno 2021 il Consiglio preliminarmente si sofferma sulla **recessione** subita dall'economia della zona euro nella prima metà del 2020 e sulla serie di forti shock sul fronte della domanda e dell'offerta, che si sono tradotti in un calo previsto del PIL del 7,8 % nel 2020. Secondo le previsioni del Consiglio, la **ripresa nel 2021** sarà più lenta del previsto e l'ampio divario tra prodotto effettivo e potenziale, pari a circa -7,0 % del PIL potenziale nel 2020, non sarà colmato entro la fine del 2021. Sia il consumo privato che gli investimenti hanno subito un duro colpo, il che ha inciso negativamente su prezzi e salari. Anche le prospettive del mercato del lavoro sono peggiorate, dopo sette anni di miglioramenti. Tuttavia, l'aumento della disoccupazione è stato attenuato dall'efficace attuazione di **misure politiche** ambiziose **in tutti gli Stati membri**, come i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altre politiche di sostegno volte a evitare licenziamenti di massa e ingenti perdite di reddito.

A seguire il Consiglio evidenzia le **divergenze economiche tra gli Stati membri** della zona euro, provocate da diversi fattori, tra cui: l'intensità e la tempistica dello shock iniziale della covid-19, l'ampiezza e l'importanza economica relative dei settori ad alta intensità di contatti (ad esempio turismo e settore alberghiero) e le differenze in termini di margine di bilancio disponibile. Queste differenze incidono sulla fiducia, sugli investimenti e sulle prospettive di crescita, nonché sulle **disparità regionali che già esistevano** ma che potrebbero accentuarsi. A più lungo termine, l'attuale crisi della covid-19 rischia di avere conseguenze negative permanenti sulla crescita potenziale e sui **divari di reddito** a causa di una diminuzione del capitale umano e fisico (sia materiale che immateriale). Ciò potrebbe tradursi in una crescita ancora più contenuta della produttività del lavoro e dei redditi.

Esaminata la situazione di crisi, il Consiglio si sofferma sulle **azioni poste in essere dall'UE**, sottolineando come la reazione dell'Unione, anche nell'ambito di Next Generation EU, che comprende il dispositivo per la ripresa e la resilienza, ha accresciuto la fiducia dei mercati e ha dimostrato l'unità degli Stati membri riguardo a uno sforzo coordinato per rilanciare la crescita economica e rafforzare la resilienza socioeconomica. Sono poi indicati **i nuovi strumenti concordati per l'Unione e per la zona euro**. Tali strumenti forniscono già una rete di sicurezza per i lavoratori (attraverso lo **strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza - SURE**), per le imprese (attraverso un regime della Banca europea per gli investimenti) e per gli

Stati membri al fine di stabilizzare i costi di finanziamento del debito sovrano, anche attraverso lo **strumento di sostegno per la gestione della crisi pandemica a titolo del meccanismo europeo di stabilità**. La risposta politica dell'Unione ha incluso altresì l'attivazione della **clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita e un quadro temporaneo per utilizzare la flessibilità offerta dalle norme UE sugli aiuti di Stato**. I fondi della politica di coesione sono stati riorientati ove più necessario attraverso l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus.

Secondo le previsioni del Consiglio, l'attuazione di politiche ben congegnate nell'ambito di *Next Generation EU* e del suo principale strumento, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, aiuterà gli Stati membri ad avviare riforme che rafforzino la crescita e ad aumentare il livello e la qualità degli investimenti, conformemente agli obiettivi di resilienza e alla duplice transizione verde e digitale. A tal fine, gli obiettivi di crescita dell'UE e le sfide strutturali nazionali, comprese quelle individuate nelle **raccomandazioni specifiche per Paese del 2019 e del 2020**, sono fondamentali.

La zona euro, infatti, richiede una combinazione di politiche favorevole, coordinata, completa e coerente per attutire l'impatto della pandemia. La **coerenza reciproca fra le tre dimensioni fondamentali della combinazione di politiche della zona euro (monetaria, di bilancio e strutturale)** è essenziale per garantire alla zona euro un orientamento politico aggregato favorevole. Il **coordinamento delle politiche di bilancio nazionali**, nel pieno rispetto del patto di stabilità e crescita, risulta essenziale per reagire in modo efficace allo shock della pandemia e per garantire il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Quando le condizioni sanitarie ed economiche lo consentiranno, un **riorientamento delle politiche di bilancio verso il conseguimento di posizioni di bilancio a medio termine prudenti**, anche eliminando gradualmente le misure di sostegno a imprese e cittadini, contribuirà a garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine. A tal fine, le **riforme volte a migliorare la composizione dei bilanci nazionali** e a garantire la sostenibilità di bilancio a più lungo termine, anche alla luce dei cambiamenti climatici e delle sfide sanitarie, risultano particolarmente pertinenti. Il miglioramento della composizione dei bilanci nazionali, soprattutto attraverso **revisioni della spesa e quadri efficaci in materia di appalti pubblici**, può creare l'indispensabile margine di bilancio. Le **pratiche di bilancio verdi** possono aiutare altresì ad affrontare le questioni della mitigazione dei cambiamenti climatici e della tutela ambientale. **Sistemi sanitari e di protezione sociale adeguati, efficienti e inclusivi** offrono una protezione indispensabile alle persone più bisognose, svolgono un ruolo fondamentale come

stabilizzatori automatici e dovrebbero preservare la sostenibilità di bilancio. In tale contesto **l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali** è essenziale per orientare le politiche. Analogamente, **le riforme che rafforzano il funzionamento dei mercati del lavoro, dei capitali, dei prodotti e dei servizi**, attraverso un'attuazione e una programmazione adeguate, aumentano la produzione potenziale, evitando allo stesso tempo un impatto negativo a breve termine sulla domanda aggregata.

Il Consiglio sottolinea anche l'importanza delle riforme volte a conseguire **sistemi di entrate pubbliche più efficienti e più equi**. Poiché il cuneo fiscale sul lavoro rimane elevato nella maggior parte degli Stati membri della zona euro, tali riforme comprendono lo **spostamento dell'onere fiscale verso basi imponibili meno dannose per l'offerta di lavoro, la produttività, gli investimenti e la crescita**, tenendo conto al tempo stesso del relativo effetto distributivo. Un maggiore ricorso alla **tassazione ambientale e/o ad altre forme di tariffazione delle esternalità** può contribuire alla crescita sostenibile incentivando comportamenti "più ecologici". Misure volte a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva e l'elusione fiscale, sia a livello internazionale che nell'Unione, possono rendere i **sistemi tributari più efficienti e più equi**. Inoltre, la globalizzazione e la digitalizzazione dell'economia hanno creato uno sfasamento tra il luogo in cui viene creato il valore e il luogo in cui vengono pagate le imposte. Sono in corso lavori nel quadro dell'OCSE per giungere a una soluzione consensuale a livello mondiale per ovviare ai problemi fiscali causati dalla digitalizzazione dell'economia.

Al fine di eliminare le strozzature che scoraggiano gli investimenti e rimediare ai vincoli sul versante dell'offerta, secondo il Consiglio, sono essenziali **misure che accelerino l'assorbimento dei fondi dell'UE e un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse**, in particolare negli Stati membri che accusano **ritardi** su questo fronte e nei quali i fondi dell'UE finanziano una quota significativa degli investimenti. Le riforme intese a **ridurre l'onere amministrativo per le imprese** (ad esempio la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, compresa l'identificazione elettronica, e le riforme giudiziarie) e a **impedire l'uso improprio dei fondi** (come ad esempio la corruzione, la frode e il riciclaggio di denaro) possono migliorare il contesto imprenditoriale e contribuire a stimolare gli investimenti, l'occupazione e la creazione di imprese.

Per arginare le ingenti perdite di entrate per molte imprese con i conseguenti rischi per la solvibilità delle stesse in tutta la zona euro, il Consiglio ritiene che **normative efficaci in materia di insolvenza** svolgano un ruolo fondamentale nell'appoggiare le imprese economicamente sostenibili che si trovano in una

situazione di temporanea difficoltà e nel garantire l'uscita ordinata dal mercato delle imprese che non sono in grado di sopravvivere. Il miglioramento delle normative in materia di insolvenza può anche aiutare a far fronte al probabile aumento dei crediti deteriorati e a mantenere il credito all'economia agevolando il risanamento dei bilanci delle banche e stimolando gli investimenti transfrontalieri a più lungo termine. In tale contesto, la **direttiva su ristrutturazione e seconda opportunità (2019/1023)** è stata adottata per introdurre **norme minime nella legislazione nazionale in materia di solvibilità di tutti gli Stati membri** al fine di garantire che i quadri di ristrutturazione preventiva siano accessibili ai debitori in difficoltà finanziarie, di prevedere procedure di esdebitazione (liberazione dei debiti non onorati al termine di una procedura fallimentare) per quanto riguarda i debiti contratti da imprenditori sovra indebitati e di aumentare l'efficienza di tutti i tipi di procedure di insolvenza. È importante procedere al recepimento e all'attuazione della direttiva. La Commissione europea ha altresì annunciato, nel piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali del settembre 2020, che si sarebbe adoperata per conseguire un'**armonizzazione minima o una maggiore convergenza in settori mirati del diritto fallimentare** applicabile a soggetti principalmente non bancari. Inoltre, gli Stati membri dispongono del margine per valutare in maniera più approfondita l'efficienza e l'efficacia delle rispettive normative in materia di insolvenza, in linea con le migliori prassi internazionali, e per colmare le restanti lacune.

Il Consiglio ritiene **essenziale completare l'architettura dell'UEM**. Colmare le lacune che persistono potrebbe comportare una maggiore stabilità e resilienza della zona euro e rafforzerebbe il **ruolo internazionale dell'euro**, che è rimasto sostanzialmente stabile negli ultimi anni. Una maggiore resilienza della zona euro agli shock futuri, anche attraverso **la massiccia emissione di titoli di debito denominati in euro**, comprese le obbligazioni verdi e sociali, accrescerà lo spessore e la liquidità del mercato dei titoli di debito denominati in euro di elevata qualità e potrà così rafforzare l'euro come valuta di riserva internazionale. Tuttavia, l'UEM resta priva di elementi importanti quali un'**Unione bancaria** e un'**Unione dei mercati dei capitali** complete. Il rafforzamento dell'Unione bancaria si conferma essenziale per garantire la stabilità finanziaria, ridurre la frammentazione finanziaria e proteggere l'erogazione di prestiti all'economia in tempi di crisi. È fondamentale portare a termine in via prioritaria i lavori sul **pacchetto di riforme del MES**, compresa l'introduzione di un meccanismo di sostegno per il Fondo di risoluzione unico. Tale meccanismo dovrà essere reso operativo e introdotto in anticipo, a condizione che siano stati compiuti progressi

sufficienti in materia di riduzione dei rischi. Si dovrebbe continuare a lavorare a soluzioni volte a superare i limiti dell'attuale meccanismo di fornitura di liquidità in caso di risoluzione.

Entrando nel dettaglio delle **raccomandazioni** agli Stati della zona euro, da realizzare individualmente anche attraverso i rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, e collettivamente nell'ambito dell'Eurogruppo, nel periodo 2021-2022, il Consiglio individua i seguenti obiettivi:

**- Garantire un orientamento politico a sostegno della ripresa**

Mentre l'emergenza sanitaria si protrae, nel corso del 2021 le politiche di bilancio dovrebbero continuare a sostenere la ripresa in tutti gli Stati membri della zona euro.

Le misure dovrebbero essere adattate alle circostanze specifiche di ciascun Paese ed essere tempestive, temporanee e mirate. Poiché i rischi di revisione al ribasso continuano a concretizzarsi, gli Stati membri dovrebbero continuare a coordinare gli interventi per affrontare efficacemente la pandemia, sostenere l'economia e accompagnare una ripresa sostenibile.

Quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo consentiranno, sarà opportuno eliminare gradualmente le misure di sostegno alle imprese e ai cittadini in modo tale da attenuare l'impatto della crisi a livello sociale e sul mercato del lavoro e perseguire politiche di bilancio volte a raggiungere posizioni di bilancio prudenti a medio termine e a garantire la sostenibilità del debito, rafforzando al tempo stesso gli investimenti.

Gli Stati membri dovrebbero attuare riforme che rafforzino la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale.

Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione alla qualità delle misure di bilancio, migliorare la gestione delle finanze pubbliche, segnatamente gli investimenti, le pratiche di bilancio verdi e i quadri degli appalti pubblici, e servirsi delle revisioni della spesa per concentrare meglio la spesa pubblica sulle esigenze di ripresa e resilienza.

**- Migliorare ulteriormente la convergenza, la resilienza e la crescita sostenibile e inclusiva**

Attenuare il rischio di ulteriori divergenze e rafforzare la resilienza socioeconomica nella zona euro attuando riforme in grado di rafforzare la produttività e l'occupazione, garantire un'ordinata assegnazione delle risorse e migliorare il funzionamento dei mercati e della pubblica amministrazione,

nonché aumentando il livello degli investimenti pubblici e privati per sostenere la ripresa in linea con transizioni verdi e digitali eque e inclusive.

Integrare ulteriormente il mercato unico di beni e servizi, compreso quello digitale, eliminando le restrizioni non necessarie, rafforzando la vigilanza del mercato e garantendo sufficienti capacità amministrative.

Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sostenere le transizioni professionali, in particolare verso l'economia verde e digitale. Promuovere condizioni di lavoro eque e ovviare alla segmentazione del mercato del lavoro. Garantire la partecipazione effettiva delle parti sociali alla definizione delle politiche e rafforzare il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. Rafforzare i sistemi di istruzione e formazione inclusivi e gli investimenti volti all'acquisizione di competenze, colmando la carenza delle stesse.

Continuare ad adoperarsi a favore di una soluzione consensuale a livello mondiale per far fronte ai problemi fiscali legati alla digitalizzazione dell'economia nel quadro dell'OCSE, ed essere pronti a portare avanti l'azione a livello dell'UE entro giugno 2021. Compiere ulteriori progressi per contrastare la pianificazione fiscale aggressiva, ridurre il cuneo fiscale e sostenere un riorientamento dell'imposizione fiscale verso la fissazione del prezzo del carbonio e la tassazione ambientale.

#### **- Rafforzare i quadri istituzionali nazionali**

Perseguire e realizzare in via prioritaria le riforme per eliminare le strozzature che scoraggiano gli investimenti e garantire un uso efficiente e tempestivo dei fondi dell'UE, compreso il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Rafforzare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, ivi compresi la giustizia e i sistemi sanitari, nonché dei servizi pubblici per l'impiego. Ridurre l'onere amministrativo che grava sulle imprese e migliorare il contesto imprenditoriale. Predisporre quadri efficaci per contrastare la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro.

Promuovere azioni concrete per aumentare l'efficienza, l'efficacia e la proporzionalità dei quadri in materia di insolvenza, risolvere il problema delle esposizioni deteriorate e garantire un'assegnazione efficiente del capitale.

#### **- Garantire la stabilità macro-finanziaria**

Mantenere i canali di credito all'economia e le misure a sostegno delle imprese redditizie per tutto il tempo necessario durante l'emergenza provocata da questa crisi senza precedenti.

Mantenere una situazione patrimoniale solida nel settore bancario, anche continuando ad affrontare la questione dei crediti deteriorati, in particolare attraverso lo sviluppo di mercati secondari per i crediti deteriorati.

- **Completare l'UEM e rafforzare il ruolo internazionale dell'euro**

Compiere progressi per quanto riguarda l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria onde aumentare la resilienza della zona euro attraverso il completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione dei mercati dei capitali e mediante iniziative volte ad attuare politiche in materia di finanza digitale, finanza al dettaglio e finanza sostenibile.

Aumentare l'efficienza, la proporzionalità e la coerenza globale del quadro di gestione delle crisi bancarie e di assicurazione dei depositanti, anche attraverso la creazione di solide reti di sicurezza dell'Unione bancaria quale priorità a breve termine.

I progressi realizzati in questi settori contribuiranno a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro e a promuovere meglio gli interessi economici dell'Europa nel mondo, nel pieno rispetto del mercato interno dell'Unione.

**IL PARERE DEL CESE EU SULLA «RACCOMANDAZIONE DI RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULLA POLITICA ECONOMICA DELLA ZONA EURO»**

Il CESE EU nella sessione plenaria del 27 gennaio 2021 ha espresso parere complessivamente favorevole nel merito delle raccomandazioni del Consiglio. In particolare, nell'apprezzare le raccomandazioni, il CESE si è espresso a favore di un approccio di politica economica volto a sostenere la ripresa, aumentare gli investimenti, integrare ulteriormente il mercato unico, garantire condizioni di lavoro eque e approfondire l'Unione economica e monetaria (UEM). Il CESE sostiene fermamente il pacchetto Next Generation EU ed esorta a raggiungere al più presto gli accordi necessari.

In particolare:

*“Il CESE accoglie con favore la raccomandazione della Commissione di garantire un orientamento politico a sostegno della ripresa. **Abbandonare le misure di sostegno troppo presto indebolirebbe gli effetti delle iniziative adottate dall'UE per combattere la crisi. I governi dovrebbero poter applicare le misure necessarie, indipendentemente dall'attuale livello del loro debito.** Il modo migliore di rendere le finanze pubbliche sostenibili è quello di garantire una crescita sostenibile e inclusiva. La promozione della produttività potrebbe accelerare la riduzione del disavanzo nei prossimi anni. Per evitare un ritorno alle vecchie regole di bilancio e gestire il passaggio a una **governance***

*economica imperniata sulla prosperità*, il CESE esorta a riprendere quanto prima il processo di riesame di tale governance. L'applicazione di regole di bilancio aggiornate non dovrebbe in ogni caso entrare in vigore finché la disoccupazione non sarà scesa in misura significativa.

Il CESE accoglie con favore la raccomandazione della Commissione di **aumentare il livello degli investimenti pubblici e privati**. Per realizzare una ripresa nel breve termine, rafforzare la competitività, rimanere una potenza economica a livello mondiale e salvaguardare una base sociale e ambientale per il benessere delle generazioni future, è urgente passare a investimenti sostenibili e verdi, a investimenti nelle infrastrutture e nell'assistenza sanitaria e/o a investimenti che creino una maggiore **produttività**. Anche spendere per la **riqualificazione dei lavoratori dovrebbe essere considerato un investimento**. Il CESE ricorda la sua raccomandazione di adottare una «regola d'oro». La pandemia sta aumentando le **disuguaglianze e l'esclusione sociale**. Il peso della crisi grava in larga misura sulle **donne**, sui **migranti**, sulle **persone disabili** o sui **giovani**. Coloro che erano in una posizione vulnerabile prima della crisi rischiano di essere quelli più duramente colpiti. Ma anche molti lavoratori con posti di lavoro di qualità si sentono esposti al rischio di un **peggioramento delle condizioni di lavoro, di una diminuzione del reddito o della disoccupazione**. Il CESE chiede che la **lotta contro le disuguaglianze diventi una priorità in tutte le misure di ripresa previste**. **L'impatto della crisi sull'esclusione sociale, ma anche sulla crescente insicurezza socioeconomica che colpisce una parte considerevole della popolazione, deve essere esaminato con maggiore attenzione**. I benefici derivanti dalla ripresa dovrebbero essere equamente distribuiti. Questo è fondamentale anche per rafforzare la fiducia e stabilizzare la domanda.

L'**ulteriore integrazione del mercato unico** dovrebbe rimanere una priorità assoluta. Tale processo comprende anche l'**attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali**. Il miglioramento del contesto imprenditoriale e sociale deve andare di pari passo. Il CESE rimanda al documento di lavoro della Commissione sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Delivering on the UN's Sustainable Development Goals), nel quale si osserva: «[...] gli OSS manterranno l'attenzione dell'UE concentrata su un percorso di crescita sostenibile compatibile con i limiti del pianeta, sul benessere, sull'inclusione e sull'equità. Tale orientamento riconosce che l'economia deve funzionare per i cittadini e per il pianeta». Tra le numerose iniziative per un'Europa più sociale figurano una proposta di **direttiva relativa a salari minimi adeguati** e un piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il CESE ha inoltre adottato pareri in merito a una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo e a norme minime comuni in materia di assicurazione contro la disoccupazione.

Il Comitato accoglie inoltre con favore le raccomandazioni della Commissione sul mercato del lavoro, in particolare la **promozione di condizioni di lavoro eque, la garanzia del coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle politiche e il rafforzamento del dialogo sociale e della contrattazione collettiva**. Il CESE chiede **standard più elevati per quanto riguarda il coinvolgimento delle parti sociali e della società civile nella politica climatica**. I cambiamenti strutturali per realizzare un'economia senza emissioni di carbonio potrebbero essere sostenuti da un dialogo sociale tra le regioni e le parti sociali interessate al fine di salvaguardare gli aspetti sociali. Sarà inoltre **fondamentale garantire il coinvolgimento della società civile nell'elaborazione e nell'attuazione dei piani nazionali collegati al dispositivo per la ripresa e la resilienza**, che dovrebbe anch'esso essere monitorato nel quadro del processo del semestre europeo.

È necessario istituire dei quadri efficaci per combattere **l'evasione fiscale, la pianificazione fiscale aggressiva, il riciclaggio di denaro e la corruzione**. Il CESE chiede una **risoluzione delle politiche fiscali** al fine di affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali. Ciò significa **spostare il carico fiscale dal lavoro verso basi imponibili meno dannose per l'offerta di manodopera**, tenendo conto del relativo impatto distributivo ed evitando effetti regressivi. Il CESE chiede inoltre un'azione urgente in materia di voto a maggioranza qualificata secondo quanto raccomandato nei suoi precedenti pareri. Si dovrebbe esaminare il concetto di **imposizione minima effettiva degli utili delle imprese** e la sua possibile applicazione. Infine, il CESE chiede che si compiano progressi sostanziali nell'introduzione di nuove risorse proprie, come indicato nel piano per la ripresa.

Il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di completare l'**Unione bancaria** e l'**Unione dei mercati dei capitali**, dando priorità alla **stabilità dei mercati finanziari**. Nel settore bancario, le distribuzioni dei dividendi sono ormai limitate, nella maggior parte dei casi a titolo volontario. Per le banche che beneficiano di diverse misure di sostegno pubblico si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di mantenere questi limiti e di reintrodurre la sospensione completa della distribuzione di dividendi durante il periodo di ripresa. In tal modo si ridurrebbe il rischio di instabilità dei mercati finanziari e si potrebbero anche migliorare i rendimenti attesi dalle banche”.

## LE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER L'ITALIA PER GLI ANNI 2019 E 2020

Con specifico riferimento all'Italia, le Raccomandazioni per Paese richiamate dal Consiglio sono le seguenti:

**A) Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia** (5 giugno 2019 e 9 luglio 2019)

Nel testo della **Raccomandazione 2019** proposto dalla Commissione UE il 5 giugno 2019 e approvato dal Consiglio il 9 luglio 2019 vengono indirizzate all'Italia cinque specifiche raccomandazioni riguardanti:

1. **Aggiustamenti di bilancio**, fiscalità ed economia sommersa: spostare la pressione fiscale dal lavoro, riducendo le agevolazioni fiscali ed aggiornando i valori catastali; contrastare l'evasione fiscale, potenziando i pagamenti elettronici e abbassando i limiti di utilizzo dei contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche onde ridurre il peso della spesa pensionistica
2. **Lavoro e formazione**: intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire l'efficace integrazione fra le politiche sociali e le politiche attive del lavoro; sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, potenziando l'assistenza all'infanzia; migliorare i risultati scolastici e le competenze, in particolare digitali, anche tramite investimenti mirati.
3. **Investimenti, PA e Concorrenza**: orientare gli investimenti verso ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture, riducendo le disparità regionali; migliorare l'efficienza della PA, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione ed aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; ridurre gli ostacoli alla concorrenza, in particolare nel commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese.
4. **Giustizia**: ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio; contrastare la corruzione riformando le norme procedurali e riducendo la durata dei processi penali.
5. **Sistema Bancario e Finanziario**: favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

## **B) Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (20/05/2020)**

A seguito della pubblicazione il 26 febbraio 2020 della relazione per Paese relativa all'Italia 2020, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dal Paese nel dar seguito alle sopra riportate raccomandazioni specifiche adottate dal Consiglio il 9 luglio 2019, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti ed i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020, il Consiglio ha formulato delle raccomandazioni che tengono conto della necessità di far fronte alla pandemia e facilitare la ripresa economica come primo passo necessario per consentire un aggiustamento degli squilibri. Nello specifico le raccomandazioni sono relative ai seguenti punti:

1. **Finanza pubblica e sistema sanitario:** sostenere la ripresa economica e, superata la fase critica, continuare ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico; incrementare gli investimenti, rafforzare la resilienza e capacità del SSN, migliorare il coordinamento tra Stato e Regioni.
2. **Lavoro e formazione:** fornire redditi sostitutivi ed un adeguato accesso alla protezione sociale, anche per i lavoratori atipici; promuovere modalità di lavoro flessibile e di sostegno attivo all'occupazione; rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento competenze, anche digitali.
3. **Liquidità imprese ed investimenti:** fornire liquidità all'economia reale (PMI, imprese innovative, lavoratori autonomi) ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti d'investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale.
4. **Giustizia e Pubblica Amministrazione:** migliorare l'efficienza del sistema giudiziario ed il funzionamento della PA.

### **"OBIETTIVO CRESCITA DELL'OCSE" 2021**

L'OCSE, nella sua pubblicazione *"Going for growth 2020: Shaping a Vibrant Recovery"*, che è stato presentato 14 aprile dal Segretario Generale dell'OCSE alla presenza del Ministro dell'economia e finanze, ha individuato una serie di azioni prioritarie di politica strutturale da intraprendere, da parte dei 37 Paesi aderenti all'Organizzazione, al fine di favorire una ripresa vigorosa.

Anche secondo gli studi condotti dall'OCSE, la pandemia da covid-19 ha fatto emergere debolezze strutturali di lungo corso nelle nostre economie e sta ampliando le disparità in termini di standard di vita tra paesi, regioni e persone.

Alcune sfide strutturali hanno esacerbato i costi a breve termine della crisi e rischiano di avere impatti negativi a lungo termine sulla crescita, sulle prospettive di lavoro e di compromettere la sostenibilità. Mentre il lancio del vaccino infonde gradualmente speranza, la ripresa post-pandemia crea nuove opportunità per porre le basi di una ripresa che si dimostri dinamica. Attraverso un sostegno macroeconomico a lungo termine i policymakers potranno dare forma alla ripresa per stimolare la crescita, aumentare la resilienza e l'inclusione e migliorare la sostenibilità ambientale. Per stimolare la ripresa economica nell'area OCSE non esiste una strategia unica per tutti, ma le raccomandazioni di policy vertono su pilastri fondamentali, in parte coincidenti: costruire resilienza e sostenibilità, facilitare la riallocazione delle risorse, sostenere le persone nelle transizioni.

**Costruire la resilienza:** Evitare gli shock e ridurre i rischi - Ridurre gli impatti negativi degli *shock* - Migliorare la capacità di ripresa. Esempi di politiche strutturali chiave: sanità, reti di sicurezza sociale, politiche ambientali, infrastrutture sostenibili e accessibili, stato di diritto e governance.

**Facilitare la riallocazione delle risorse:** Allocare le risorse a fini produttivi - Stimolare il dinamismo e l'innovazione - Creare opportunità per lavoratori e imprenditori. Esempi di politiche strutturali chiave: concorrenza, ingresso e uscita dal mercato, apertura commerciale, politiche di innovazione, flessibilità del mercato del lavoro, politiche di mobilità, riforme fiscali.

**Fornire sostegno alle persone durante le transizioni:** Trarre il massimo dalle nuove opportunità - Garantire che nessuno sia escluso - Migliorare l'accettabilità delle azioni politiche. **Esempi** di politiche strutturali chiave: attivazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita, politiche dell'istruzione, reti di sicurezza sociale.

Con riferimento all'**Italia**, molte delle sfide strutturali – le significative disparità territoriali, demografiche, di genere e nelle performance di produttività, nonché gli elevati livelli di debito pubblico – sono state aggravate dalla crisi provocata dal virus.

Infatti, Il quadro prima della pandemia era già preoccupante, con un PIL *pro capite* inferiore del 26% rispetto ai Paesi OCSE con le migliori *performance*, una produttività inferiore del 17% e un tasso di occupazione basso (per quanto in miglioramento prima della crisi). Non solo, le disuguaglianze sociali in Italia sono maggiori rispetto alle altre economie avanzate, con un indice Gini del 33,4 contro la media del 30,3 (più alto è l'indice, maggiori sono le disparità) e il 23,6 della Repubblica Slovacca, il Paese OCSE con l'indice più basso. Tanto che sul fronte dei redditi, in Italia il 20% più povero della popolazione guadagna solo il

6,6% del totale nazionale. Penalizzante anche la situazione ambientale con oltre tre quarti della popolazione esposta a livelli dannosi di inquinamento.

Premesso quanto sopra, la priorità essenziale per favorire la ripresa è rappresentata dalla **promozione dell'efficienza della pubblica amministrazione**, principalmente nell'ottica di **migliorare la gestione degli investimenti pubblici** e rendere, al contempo, **più efficaci l'assegnazione e il coordinamento dei compiti di attuazione delle varie politiche tra i diversi livelli di governo**. Passaggi chiave, questi ultimi, per un efficace utilizzo dei fondi dello *European Recovery and Resilience Facility* (RRF) e per la piena realizzazione dei vantaggi attesi dalle previste riforme strutturali.

Pertanto, tra le specifiche raccomandazioni all'indirizzo dell'Italia, essenzialmente in linea con quanto indicato dalla Commissione e dal Consiglio UE, l'OCSE individua la **semplificazione delle procedure amministrative**, la **riforma del settore giudiziario**, una **maggiore efficienza ed equità del sistema di tassazione** e una **maggiore digitalizzazione**. Per favorire l'occupazione va migliorato il **sistema di istruzione e quello di formazione** e vanno rafforzati i **servizi per il lavoro**. L'OCSE suggerisce, inoltre, di rimuovere i vincoli per favorire l'installazione più rapida di **infrastrutture per le telecomunicazioni** e di sensibilizzare i manager e accrescere il loro livello di competenze per favorire la diffusione delle tecnologie, l'innovazione e un miglior utilizzo del personale.

Vanno poi portate a compimento le **riforme delle banche cooperative e popolari**, nonché le **riforme del regime di insolvenza**, accelerando l'entrata in vigore dei nuovi codici della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

I fondi del *Next Generation EU* offrono un'opportunità per la ripartenza del Paese su nuove basi, ma l'elemento chiave sarà come massimizzarne gli effetti. Il successo dipenderà dalla capacità di migliorare l'attuazione, la gestione e la determinazione delle priorità in materia di **investimenti pubblici di qualità**. In questo ambito va monitorato anche l'impatto delle riforme sugli appalti e vanno apportati cambiamenti se necessario. Le disparità regionali in termini di capacità di attuazione, nonché gli ostacoli al coordinamento tra i vari livelli di governo vanno superati. La riforma del settore giudiziario attraverso lo **snellimento dei procedimenti amministrativi** e un maggiore ricorso a sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, porterebbe a un'applicazione più equa della legge. Una maggiore digitalizzazione contribuirebbe a ridurre l'economia sommersa, ampliando la base imponibile e liberando maggiori risorse per prestazioni sociali più mirate.

Con riferimento alla **riforma del sistema fiscale**, l'OCSE raccomanda di razionalizzare le spese fiscali in base all'efficacia, di semplificare le fasce Iva; di

accelerare l'aggiornamento dei valori catastali e di migliorare il coordinamento tra le agenzie fiscali e le altre agenzie di regolamentazione, per facilitare un approccio olistico alle indagini basato sul rischio. Inoltre, l'OCSE invita a ristabilire la tassazione sulla residenza primaria, con esenzioni per le famiglie a basso reddito e a ridurre le esenzioni e, più in generale, a procedere a una riduzione della complessità del sistema fiscale e all'ampliamento della sua base, sul presupposto che gli sforzi continui per migliorare l'amministrazione fiscale migliorerebbero l'efficienza e l'equità della struttura fiscale per sostenere meglio l'occupazione e la crescita.

In un Paese come l'Italia, dove il livello di **istruzione** è inferiore alla media OCSE, **un'offerta efficace di istruzione e di servizi pubblici di promozione dell'impiego** può poi contribuire a ridurre lo sfasamento tra richiesta di competenze e ricerca di lavoro, in particolar modo per i giovani e i lavoratori più vulnerabili. L'OCSE sottolinea l'importanza della **formazione continua** e la necessità di rafforzare la **formazione professionale**, puntando sulle materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) e suggerisce anche l'introduzione e l'applicazione di standard qualitativi. Vanno poi **rafforzati i servizi di ricerca di lavoro e di training in tutto il Paese**. Per le **piccole e medie imprese** l'obiettivo deve essere quello di **aumentare la produttività e l'innovazione**, anche attraverso l'**istituzione** di una **Commissione Nazionale per la Produttività**, che consentirebbe di definire un ordine di priorità nell'azione dei poteri pubblici, dandovi impulso e contribuendo anche a rafforzare l'impatto degli incentivi all'innovazione e gli sforzi in materia di riduzione della burocrazia.

### 3. IL QUADRO CONGIUNTURALE

Il CNEL, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera d) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, adotta pareri periodici concernenti l'esame della congiuntura economica nazionale, sulla scorta di analisi congiunturali realizzate dai principali Istituti specializzati, nell'ambito di una specifica convenzione. Il 15 di aprile è stato presentato il II Rapporto 2021 di analisi congiunturale esaminato in contraddittorio con i detti Istituti dalle Commissioni istruttorie congiunte (I Politiche economiche, II Politiche sociali e sviluppo sostenibile e III Politiche UE e cooperazione internazionale) nella seduta 16 aprile 2021. Le analisi che seguono costituiscono la sintesi del II Rapporto di analisi della congiuntura 2021 con gli esiti della discussione istruttoria da parte dei Consiglieri rappresentanti delle Parti sociali e dei Consiglieri esperti, realizzata dagli Uffici istruttori del

CNEL e aggiornano il Parere 255, del 24 febbraio 2021, concernente “*Valutazioni del CNEL sull’andamento della congiuntura economica. I Sessione semestrale 2021*”.

**3.1 Evidenze sulle dinamiche del PIL e sull’indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche.** I dati tratti dalla contabilità nazionale confermano per il 2020 la profonda contrazione dell’economia, conseguente agli effetti diretti e indotti della crisi sanitaria e dalle misure di contenimento adottate. La caduta del PIL è stata dovuta al calo di tutte le componenti ma principalmente alla domanda interna. I dati mostrano come gli investimenti fissi lordi e i consumi interni abbiano fornito il contributo negativo maggiore con un calo rispettivamente del 9,1% (concentrato soprattutto nel settore trasporti) e del 7,8%. Le esportazioni di beni e servizi hanno registrato una diminuzione del 13,8%, mentre la domanda estera netta e la variazione delle scorte sono diminuite in misura inferiore, ed hanno quindi fornito alla dinamica del PIL un apporto negativo relativamente più limitato.

Sul fronte dell’offerta, alla contrazione del prodotto si sono affiancate le seguenti dinamiche: la contrazione dell’insieme delle risorse disponibili (in volume del 9,7% su base annua), la caduta delle importazioni di beni e servizi (-12,6% nel 2020), il marcato calo del valore aggiunto, soprattutto nelle attività manifatturiere e nei servizi (-6% in agricoltura, 11,1% nell’industria in senso stretto, -6,3% nelle costruzioni e -8,1% nelle attività dei servizi), il miglioramento della ragione di scambio con l’estero, risultato del calo del deflatore delle importazioni (-4,1%, guidato dalla forte contrazione dei prezzi dei beni energetici) che ha più che compensato la diminuzione di quello delle esportazioni di beni e servizi (-0,5%). Un tratto caratteristico di questa crisi si trova nelle significative riduzioni dell’*input* di lavoro e dei redditi, delle unità di lavoro totali (-10,3%) e nella flessione dei redditi da lavoro dipendente e delle retribuzioni lorde, scese del 6,9% e del 7,5%. Le retribuzioni lorde per Ula hanno, invece, subito un incremento complessivo del 2%, diffuso tra i settori, a eccezione delle costruzioni (dove si è registrata la lieve contrazione dello 0,2%).

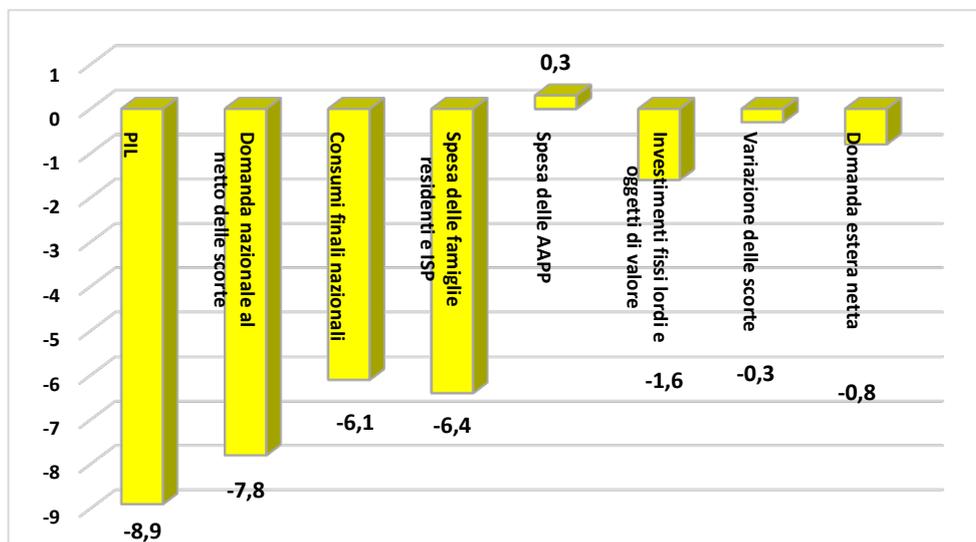
AGGREGATI	2020 (valori in mld di euro)	2020 (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)
<b>Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato</b>	<b>1.572,6</b>	<b>-8,9</b>
<b>Importazioni di beni e servizi fob</b>	<b>437,8</b>	<b>-12,6</b>
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>2.009,8</b>	<b>-9,7</b>
<b>Consumi nazionali</b>	<b>1.256,4</b>	<b>-7,8</b>
- Spesa delle famiglie residenti	926,2	-10,7
- spesa sul territorio economico	935,5	-11,7
- acquisti all'estero dei residenti (+)	7,7	-63,8
- acquisti sul territorio dei non residenti (-)	17,1	-60,3
- Spesa delle AP	321,0	+1,6
- Spesa delle Isp	8,5	-11,8
<b>Investimenti fissi lordi</b>	<b>285,3</b>	<b>-9,1</b>
- Costruzioni	130,0	-6,3
- Macchine e attrezzature (b)	85,9	-12,1
- Mezzi di trasporto	16,4	-28,1
- Prodotti della proprietà intellettuale	53,0	-2,9
<b>Variazione delle scorte e oggetti di valore</b>	-	-
- Variazione delle scorte	-	-
- Oggetti di valore	1,5	-13,7
<b>Esportazioni di beni e servizi fob</b>	<b>473,0</b>	<b>-13,8</b>
<b>TOTALE IMPIEGHI</b>	<b>2.009,8</b>	<b>-9,7</b>

Conto economico delle risorse e degli impieghi (valori concatenati, anno di riferimento 2015)

Valore aggiunto ai prezzi base e prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (valori concatenati - anno di riferimento 2015)

ATTIVITA' ECONOMICHE	2020 (valori in milioni di euro)	2020 (variazioni percentuali sull'anno precedente)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	30.866	-6,0
<b>Industria</b>	<b>333.245</b>	<b>-10,3</b>
Attività estrattiva, manifatturiera ed altre	269.976	-11,1
di cui attività manifatturiere	227.573	-11,4
Costruzioni	63.334	-6,3
<b>Servizi</b>	<b>1.053.290</b>	<b>-8,1</b>
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e ristorazione	276.795	-16,0
Servizi di informazione e comunicazione	59.779	+1,9
Attività finanziarie e assicurative	80.514	-2,6
Attività immobiliari	206.072	-3,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrative e servizi di supporto	137.157	-10,4
Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e servizi sociali	238.754	-3,0
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	54.641	-14,6
<b>Valore aggiunto ai prezzi base</b>	<b>1.417.556</b>	<b>-8,6</b>
IVA, imposte indirette nette sui prodotti e imposte sulle importazioni	155.159	-11,3
<b>Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato</b>	<b>1.572.641</b>	<b>-8,9</b>

Contributo degli aggregati alla crescita del PIL (anno 2020, prezzi del 2019)



L'analisi degli aggregati per componenti mostra come nel 2020 la notevole contrazione della spesa per consumi finali delle famiglie - pari al 10,7% nell'anno - sia stata diffusa rispetto alla destinazione e alla funzione. In particolare, la spesa per consumi di beni è calata del 6,4% e quella per servizi del 16,4% e le cadute più accentuate, in volume, hanno riguardato specifici settori, tra cui: alberghi e

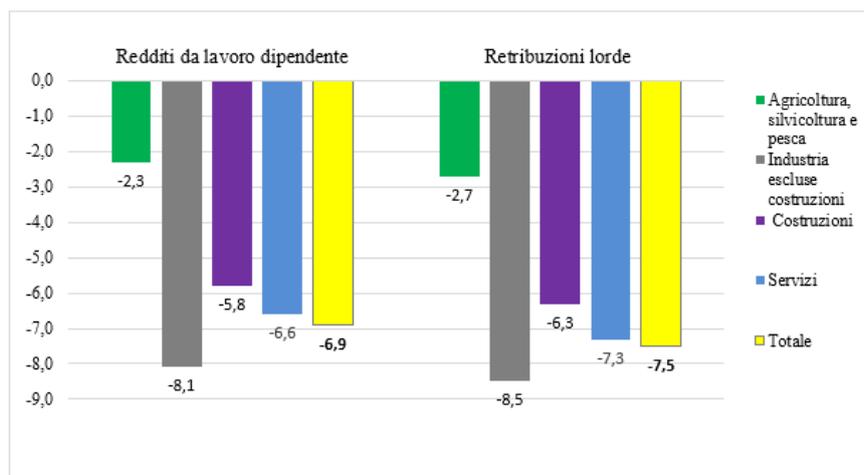
ristoranti (-40,5%), trasporti (-24,7%), ricreazione e cultura (-22,5%), vestiario e calzature (-20,9%). Le uniche componenti di spesa che, invece, hanno segnato una crescita riguardano alimentari e bevande non alcoliche (1,9%), comunicazioni (2,3%), abitazione, acqua, elettricità, gas ed altri combustibili (0,6%). In ordine agli investimenti fissi lordi la contrazione ha riguardato tutti i settori: costruzioni, macchine e attrezzature, mezzi di trasporto e proprietà intellettuale; la caduta più rilevante si concentrata, dato il fermo delle attività, nei trasporti (-28,1%).

ATTIVITA' ECONOMICHE	ULA (media annua in migliaia)			ULA (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)		
	ULA Totali	ULA Dipendenti	ULA Indipendenti	ULA Totali	ULA Dipendenti	ULA Indipendenti
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1.238,6	432,7	805,9	-2,3	-3,3	-1,8%
Industria	4.726,7	3.725,2	1.001,5	-9,8	-8,8	-13,1%
Attività estrattiva, manifatturiera, ed altre attività	3.369,6	2.935,0	434,6	-10,2	-9,5	-14,4%
di cui: attività manifatturiere	3.072,0	2.649,0	423,0	-10,9	-10,3	-14,7%
Costruzioni	1.357,1	790,2	566,9	-8,7	-6,1	-12,1%
Servizi	15.700,7	11.417,2	4.283,5	-11,0	-9,6	-14,6%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e ristorazione	5.061,8	3.147,3	1.914,5	-16,9	-17,4	-16,0%
Servizi di informazione e comunicazione	560,8	452,6	108,2	-3,9	-1,5	-12,7%
Attività finanziarie e assicurative	521,0	421,8	99,2	-7,8	-5,5	-16,5%
Attività immobiliari	176,2	56,0	120,2	-15,1	-12,1	-16,4%
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrative e servizi di supporto	2.613,7	1.418,1	1.195,6	-10,0	-8,0	-12,3%
Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e servizi sociali	4.436,3	3.993,5	442,8	-3,6	-2,5	-12,4%
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	2.330,9	1.927,9	403,0	-13,3	-12,8	-15,9%
<b>Totale</b>	<b>21.666,0</b>	<b>15.575,1</b>	<b>6.090,9</b>	<b>-10,3</b>	<b>-9,3</b>	<b>-12,8%</b>

ULA, redditi da lavoro dipendente e retribuzioni lorde per attività economica – anno 2020

ATTIVITA' ECONOMICHE	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-2,3	-2,7
<b>Industria</b>	<b>-7,7</b>	<b>-8,1</b>
Attività estrattiva, manifatturiera, ed altre attività industriali	-8,1	-8,5
di cui: attività manifatturiere	-8,8	-9,1
Costruzioni	-5,8	-6,3
Servizi	-6,6	-7,3
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e ristorazione	-14,0	-14,8
Servizi di informazione e comunicazione	-0,9	-1,3
Attività finanziarie e assicurative	-4,1	-4,5
Attività immobiliari	-10,6	-11,1
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrative e servizi di supporto	-6,5	-6,8
Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e servizi sociali	-0,9	-1,2
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	-12,4	-12,8
<b>Totale</b>	<b>-6,9</b>	<b>-7,5</b>

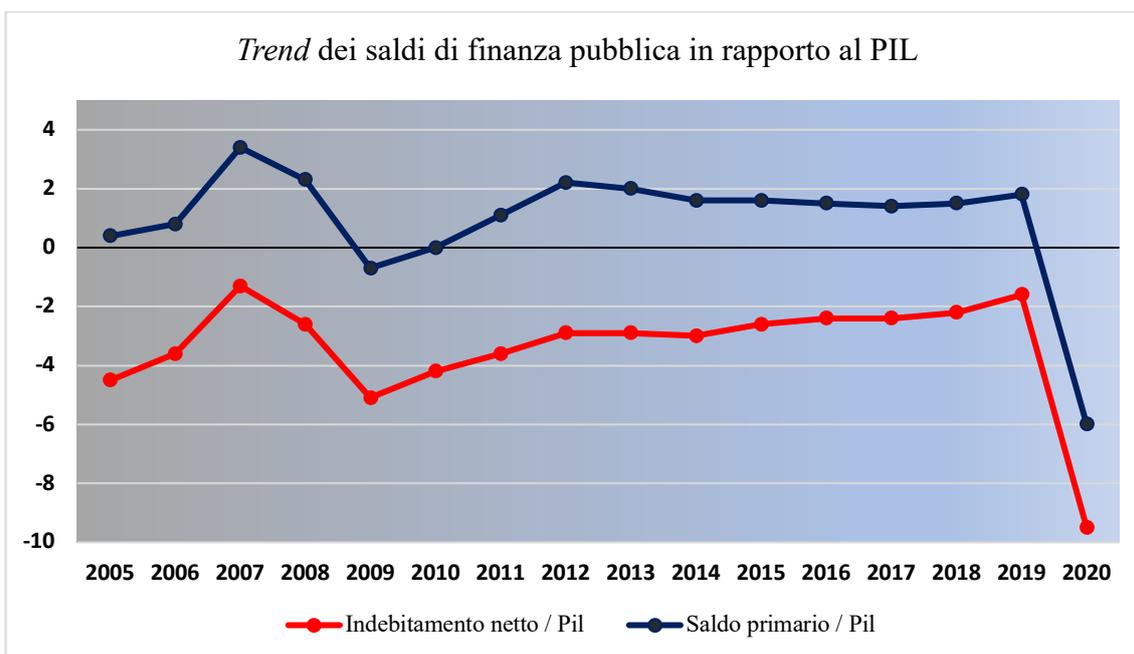
ATTIVITA' ECONOMICHE	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-2,3	-2,7
Industria escluse costruzioni	-8,1	-8,5
Costruzioni	-5,8	-6,3
Servizi	-6,6	-7,3
<b>Totale</b>	<b>-6,9</b>	<b>-7,5</b>



**3.2 Evidenze dalle entrate e dalle uscite delle Amministrazioni pubbliche.** Nel 2020 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche registra un considerevole peggioramento rispetto al 2019, per due evidenti ragioni: il crollo delle entrate e soprattutto la prosecuzione della tendenza crescente delle uscite, determinata dal finanziamento delle misure introdotte nel corso dell'anno per mitigare gli effetti della crisi indotta dalla pandemia. Tale aggregato, misurato in rapporto al PIL, si è attestato a -9,5% a fronte del -1,6% registrato nel 2019; il saldo primario, ossia l'indebitamento netto al netto della spesa per interessi - è stato pari a -6,0% (era l'1,8% nel 2019).

Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle AAPP, anni 2019-2020

	2020	2019
Indebitamento netto / Pil	-9,5	-1,6
Saldo primario / Pil	-6,0	1,8
Pressione fiscale	43,1	42,4
Entrate correnti / Pil	47,5	46,8
Entrate totali / Pil	47,8	47,1
Uscite correnti / Pil	51,8	45,2
Uscite totali al netto degli interessi / Pil	53,8	45,3
Uscite totali / Pil	57,3	48,6
Saldo corrente (valori in mln di euro)	- 70.699,00	29.790,00
Indebitamento netto (valori in mln di euro)	- 156.338,00	- 27.901,00
Saldo primario (valori in mln di euro)	- 99.029,00	32.450,00



In base ai dati tratti dai conti nazionali e dal conto consolidato delle AAPP nel 2020 si è registrata una crescita in volume delle spese (1,6% su base annua) e un peggioramento generalizzato dei principali aggregati di finanza pubblica. L'indebitamento netto (in valore assoluto circa 156,3 mld di euro) è cresciuto di 128,4 mld rispetto al 2019. Inoltre: il saldo primario registra un aggravamento, rispetto al PIL, di -0,6%; il saldo di parte corrente (ossia il risparmio o disavanzo delle Amministrazioni) negativo è pari a circa 70,67 mld.

Nel 2020 la dinamica delle entrate e delle uscite delle Amministrazioni è stata caratterizzata da una contrazione delle entrate totali (-6,4% nel confronto annuo), che hanno costituito il 47,8% del PIL. La disaggregazione per componente consente di evidenziare come le entrate correnti si siano ridotte soprattutto per i minori introiti delle imposte dirette e indirette stimati, rispettivamente, in -2,1% e -11,2%. Si sono difatti registrati la consistente contrazione dell'Irpef (solo parzialmente compensata dalla crescita dell'imposta sostitutiva per i contribuenti in regime forfetario), il calo relativamente più modesto dell'Ires, il crollo del gettito dell'Iva, delle accise, dell'imposta su lotto e lotterie e dell'Irap. I contributi sociali effettivi hanno scontato una diminuzione di -5,8%, che include la stima dei pagamenti sospesi, dovuti nel 2020 e rinviati per le disposizioni normative introdotte *ad hoc*; le altre entrate correnti si sono ridotte dell'1,6%, mentre le entrate in conto capitale hanno registrato un -7% per la diminuzione delle imposte in conto capitale.

Sul fronte delle uscite, le Amministrazioni hanno scontato un considerevole aumento delle spese: 8,6% rispetto al 2019, con incidenza sul PIL pari al 57,3%. La sezione corrente evidenzia come la crescita delle uscite (5,8%) sia stata largamente dovuta all'incremento delle prestazioni sociali (10,6%) e, qui, alle misure di integrazione salariale e di sostegno ai redditi attuate a contrasto alla crisi pandemica (14,5 mld nel 2020 rispetto a 800 mld nel 2019).

Allo stesso tempo, anche le altre entrate hanno mostrato un aumento: pensioni e rendite (6,6 mld, 2,4% nell'anno); redditi da lavoro dipendente (0,3%); consumi intermedi (2,8%) e altre uscite correnti (11,2% principalmente per l'aumento dei contributi alla produzione). Le uscite in conto capitale hanno subito una consistente crescita, pari al 44,6%, dovuta soprattutto alla forte crescita delle altre uscite in conto capitale, ricomprendenti le spese previste a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese (oltre 12 mld) e i contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa (oltre 9 mld). La dinamica della spesa per gli interessi passivi è, invece, migliorata, dato che essa ha subito una nuova contrazione del 5%, in prosecuzione di quanto registrato nel 2019 (-6,6%).

La pressione fiscale complessiva si è attestata al 43,1%, in crescita rispetto all'anno precedente, per la minore flessione delle entrate fiscali e contributive (-6,4%) rispetto a quella del PIL a prezzi correnti (diminuito del 7,8%).

#### Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

VOCI ECONOMICHE	2016	2017	2018	2019	2020	variazioni % rispetto all'anno precedente			
	valori in milioni di euro					2017	2018	2019	2020
Produzione vendibile e per uscite	42.643	42.600	43.946	44.386	39.418	-0,1%	3,2%	1,0%	-11,2%
Imposte dirette	247.608	250.309	248.638	258.088	252.565	1,1%	-0,7%	3,8%	-2,1%
Imposte indirette	242.534	248.508	254.406	257.771	228.890	2,5%	2,4%	1,3%	-11,2%
Contributi sociali	220.627	225.565	234.452	242.230	228.643	2,2%	3,9%	3,3%	-5,6%
Altre entrate correnti	31.034	30.929	32.778	36.306	35.730	-0,3%	6,0%	10,8%	-1,6%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>784.446</b>	<b>797.911</b>	<b>814.220</b>	<b>838.781</b>	<b>785.246</b>	1,7%	2,0%	3,0%	-6,4%
<b>Totale entrate in c/capitale</b>	<b>7.054</b>	<b>6.896</b>	<b>4.304</b>	<b>4.321</b>	<b>4.018</b>	-2,2%	-37,6%	0,4%	-7,0%
<b>Totale entrate</b>	<b>791.500</b>	<b>804.807</b>	<b>818.524</b>	<b>843.102</b>	<b>789.264</b>	1,7%	1,7%	3,0%	-6,4%
Redditi da lavoro dipendente	166.387	167.221	172.633	172.912	173.356	0,5%	3,2%	0,2%	0,3%
Consumi intermedi	96.435	98.802	100.745	101.384	104.220	2,5%	2,0%	0,6%	2,8%
Prestazioni sociali in natura	44.436	45.121	46.078	45.611	46.580	1,5%	2,1%	-1,0%	2,1%
Prestazioni sociali in denaro	336.370	341.404	348.474	361.203	399.412	1,5%	2,1%	3,7%	10,6%
Altre uscite correnti	66.630	62.002	66.019	67.530	75.068	-6,9%	6,5%	2,3%	11,2%
Interessi passivi	66.388	65.457	64.595	60.351	57.309	-1,4%	-1,3%	-6,6%	-5,0%
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>776.646</b>	<b>780.007</b>	<b>798.544</b>	<b>808.991</b>	<b>855.945</b>	0,4%	2,4%	1,3%	5,8%
Investimenti fissi lordi	39.022	38.276	37.824	41.418	44.182	-1,9%	-1,2%	9,5%	6,7%
Contributi agli investimenti	9.283	10.014	13.477	14.288	17.583	7,9%	34,6%	6,0%	23,1%
Altre uscite in c/capitale	7.314	18.510	7.307	6.306	27.892	153,1%	-60,5%	-13,7%	342,3%
<b>Totale uscite in c/capitale</b>	<b>55.619</b>	<b>66.800</b>	<b>58.608</b>	<b>62.012</b>	<b>89.657</b>	20,1%	-12,3%	5,8%	44,6%
<b>Totale uscite</b>	<b>832.265</b>	<b>846.807</b>	<b>857.152</b>	<b>871.003</b>	<b>945.602</b>	1,7%	1,2%	1,6%	8,6%

**3.3 Osservazioni relative alle dinamiche del lavoro.** I dati più recenti mostrano deboli segnali positivi sulle dinamiche dei livelli occupazionali e sull'incidenza della disoccupazione. Si registrano una crescita dell'occupazione che, per quanto modesta, segue a una prolungata tendenza decrescente, e il concomitante calo della disoccupazione, già accentuatasi nei mesi precedenti a partire dai mesi estivi.

Dati mensili e variazioni congiunturali sul lavoro

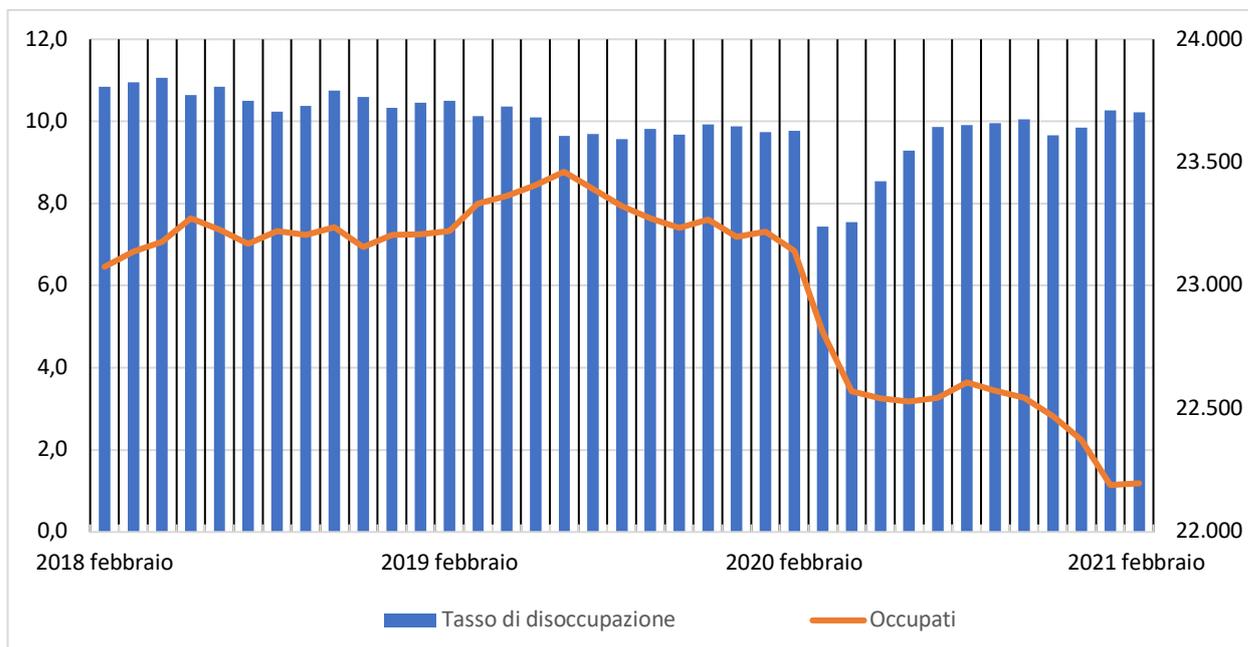
	feb-21	gen-21	Variazioni	
			assolute	percentuali
Occupazione	22.197,0	22.190,7	6,3	0,0%
<i>maschi</i>	12.874,9	12.872,3	2,6	0,0%
<i>femmine</i>	9.322,1	9.318,4	3,7	0,0%
<i>dipendenti</i>	17.313,5	17.289,6	23,9	0,1%
<i>autonomi</i>	4.883,5	4.901,2	- 17,7	-0,4%
<i>dip. permanenti</i>	14.781,6	14.755,0	26,6	0,2%
<i>dip. a termine</i>	2.531,9	2.534,5	- 2,7	-0,1%
<i>15-24 anni</i>	919,2	915,2	4,0	0,4%
<i>25-34 anni</i>	3.779,1	3.763,5	15,6	0,4%
<i>35-49 anni</i>	8.861,5	8.867,6	- 6,1	-0,1%
<i>50 anni e più</i>	8.637,3	8.644,5	- 7,2	-0,1%
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,5	56,4	0,0	
<i>maschi</i>	65,3	65,3	0,0	
<i>femmine</i>	47,7	47,7	0,0	
Disoccupazione	2.517,9	2.526,6	- 8,7	-0,3%
<i>maschi</i>	1.356,3	1.380,3	- 24,1	-1,7%
<i>femmine</i>	1.161,7	1.146,3	15,4	1,3%

	feb-21	gen-21	Variazioni	
			assolute	percentuali
<i>15-24 anni</i>	424,0	445,7	- 21,7	-4,9%
<i>25-34 anni</i>	707,0	724,1	- 17,0	-2,4%
<i>35-49 anni</i>	834,6	841,1	- 6,6	-0,8%
<i>50 anni e più</i>	552,3	515,7	36,6	7,1%
Tasso di disoccupazione	10,2	10,3	- 0,1	-0,5%
<i>maschi</i>	9,6	9,8	- 0,2	-1,9%
<i>femmine</i>	11,1	11,0	0,1	1,1%
<i>15-24 anni</i>	31,6	32,7	- 1,2	-3,6%

Tra febbraio 2020 e febbraio 2021 la diminuzione complessiva degli occupati è pari 945mila unità, diffusa secondo il genere (56% uomini), relativamente più concentrata tra le posizioni dipendenti (62% rispetto al 38% dei lavoratori autonomi) e, qui, tra le figure a termine (il cui calo è pari al 39% di quello totale e al 63% della contrazione delle posizioni dipendenti), distribuita rispetto all'età, dove la classe modale corrisponde ai 35-49enni.

Nello stesso periodo sul fronte della disoccupazione il tasso registra un peggioramento (-0,5% su base annua), che interessa maggiormente la componente maschile; parallelamente il tasso di occupazione scende dell'1,8%, attestandosi al 56,5%. Infine, dato non irrilevante, l'inattività segnala una crescita tendenziale di oltre 700mila unità, riguardante entrambi i generi e tutte le età.

Figura - Tasso di disoccupazione e occupati, dati mensili (febbraio 2021)



### 3.4 Il quadro previsionale elaborato dagli istituti CER, Prometeia, REF.

Lo scenario internazionale, descritto e condiviso dagli istituti che forniscono al CNEL elementi aggiornati tratti dal loro modello econometrico, mostra segnali sostanzialmente incoraggianti. Un anno dopo lo scoppio dell'epidemia si registra un recupero del prodotto mondiale sulle posizioni precedenti. Due sono state le strategie messe in atto di fronte allo *shock* comune: quella dei *lockdown* severi orientati all'azzeramento dei contagi (Paesi asiatici), quella degli *stop and go* privilegiata dai Paesi occidentali. I dati mostrerebbero la maggiore efficacia della prima, che ha permesso ai Paesi di riferimento un pieno recupero.

Un'ulteriore discriminante riguarda la strategia vaccinale. Anche qui si delinea la strategia di un gruppo di Paesi che avanzano spediti (*Brexit*), e l'impressione che si registra è di una evidente debolezza nell'operato dell'Unione europea, debolezza che rischia di avere effetti anche sulla percezione delle istituzioni europee da parte dei cittadini.

La crisi si sostanzia in una crisi di servizi. Se infatti si guarda all'industria globale, si è già entrati in una fase di ripresa marcata. Al netto della filiera del tessile/abbigliamento, molte filiere hanno addirittura performato meglio dell'era pre-covid, superando la media del 2019. I prezzi delle materie prime stanno registrando dei rialzi, poiché la domanda è accentuata dal ciclo delle scorte mentre l'offerta resta ancora ridotta e non adeguata alla domanda in crescita.

L'avvio della ripresa è principalmente dovuto al fatto che le politiche di bilancio sono state massicciamente attivate per farsi carico della crisi. A fronte del crollo dei consumi, causato dai provvedimenti di restrizione, il reddito delle famiglie ha tenuto perché sostenuto dal *deficit* pubblico, il quale si è in larga parte trasformato in risparmio. Questo aspetto caratterizza l'intero scenario internazionale. Man mano che i vaccini riportano l'attività economica verso la normalizzazione, la domanda comincia a subire un impulso positivo. Ciò spinge alcuni osservatori a ipotizzare perfino la capacità che il sistema, da solo, possa essere in grado di assorbire lentamente il *deficit* e di sospingere la crescita.

In realtà le dinamiche della crescita dipendono dalle scelte che compirà l'operatore pubblico, sia in termini sanitari che di politiche economiche vere e proprie (leva di bilancio e politica monetaria). Un dato è incontestabile: la ripresa sta muovendo dall'area asiatica e dagli USA, mentre l'Europa è indietro.

In Italia la scelta di adottare una politica espansiva di bilancio si innesta su un quadro di miglioramento della fiducia delle imprese, si è ampliata la differenza fra aspettative dei settori: i dati più positivi riguardano l'industria manifatturiera e lo scambio con l'estero, con un avanzo commerciale superiore ai 70 mld di euro. Si rileva un generalizzato miglioramento delle aspettative, con eccezione delle vendite al dettaglio, ancora in fase recessiva. Le distanze in termini tendenziali, tuttavia, rimangono. Gli istituti ritengono che la ripresa sia vicina ma non ancora in atto. Dal secondo trimestre è atteso un rimbalzo più sensibile.

In questo scenario, possibili elementi di rischio riguardano l'occupazione (la discordanza fra forze lavoro e dati della contabilità nazionale fa ipotizzare l'aumento della disoccupazione di persistenza), la quota di attività chiuse che effettivamente riapriranno, il riposizionamento interno al settore commercio, dove all'incremento dell'elettronico (+373,2%) corrisponde un -3,8% del commercio tradizionale.

### **3.5 La ripresa economica del Paese nelle previsioni 2021 delle principali fonti**

La tabella qui sotto mette a confronto le previsioni dei principali osservatori internazionali e della più importante organizzazione datoriale. Al netto dell'incertezza che deriva dagli sviluppi della pandemia (eventuali nuove varianti del virus, ecc.), l'evoluzione del quadro dipende naturalmente dalle politiche di sostegno e dall'efficacia dei programmi di immunizzazione e vaccinazione in corso.

Indicatore	Stima	fonte
Prodotto interno lordo - PIL	+ 4,1% (3,2% nel 2022)	OCSE, marzo 2021
	+ 4.1% (4.2% nel 2022)	Confindustria
	+ 4,2%	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
	+3,4%	Commissione UE, febbraio 2021
Domanda interna	+3,8%	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Livello dei prezzi	0,8%	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Tasso di disoccupazione	10,3% (11,6% nel 2022)	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Tasso di disoccupazione	11% (10.9% nel 2022)	OCSE, dicembre 2020
Spesa dei Consumatori privati	4.5% (3.5% nel 2022)	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Occupazione totale	3.8% (3.7% nel 2022)	Confindustria, 2021
Consumi delle famiglie	3.6% (4.6% nel 2022)	Confindustria, 2021
Consumi privati	4.9% (2.3% nel 2022)	OCSE, dicembre 2020

Per 2021 il FMI stima una crescita del Pil pari a 4,2% nell'ipotesi che il processo di immunizzazione sia avanzato entro la fine dell'estate, le distanze sociali perdurino e il sostegno ai settori economici più colpiti prosegua. L'ipotesi è che il PIL nella prima parte dell'anno cresca debolmente e poi acceleri nei mesi successivi. la crescita della domanda interna è stimata pari al 3,8% su base annua (nel 2020 - 8,4%). In ordine ai prezzi il tasso di inflazione atteso dovrebbe attestarsi al 0,8%, in aumento rispetto al 2020 (-0,1%). Sul fronte dell'occupazione il Fondo stima nel 2021 il tasso di disoccupazione al 10,3% e ipotizza per l'anno successivo un ulteriore peggioramento al 11,6%. Per il FMI è indispensabile agire attraverso un marcato impulso agli investimenti, che va tuttavia accompagnato da riforme volte a promuovere la crescita e ad incrementare la debole produttività. L'incremento del potenziale di crescita potrà essere ottenuto attuando il programma completo di investimenti e riforme sul medio termine che sarà definito dal PNRR, all'interno di una strategia volta a sostenere i processi di transizione verde e digitale, garantire la sostenibilità e l'equità in termini di genere, territorio e generazioni. Se tutti i

tasselli del complesso quadro di attuazione del Programma saranno efficacemente collocati al loro posto, si determinerà anche il necessario impulso della domanda, contribuendo a compensare parte della produzione persa a causa della pandemia. Restano sullo sfondo le esigenze di modernizzazione della macchina della PA e di razionalizzazione delle procedure del sistema giudiziario e soprattutto l'urgenza di una riforma fiscale complessiva, concepita nella prospettiva di un ampliamento della base imponibile e di un efficace contrasto all'evasione fiscale.

Per l'OCSE le stime di dicembre 2020 (crescita del PIL pari al 4,3% nel 2021 e al 3,2% nel 2022) sono riviste al ribasso: nel 2021 si prevede una crescita del PIL più modesta (4,1%). Una crescita sostenuta dovrebbe registrarsi a partire dal 2022, quando la creazione sostanziale di posti di lavoro, in particolare per persone poco qualificate, donne e giovani, stimolerà il consumo e faciliterà il risparmio a fini precauzionali. Gli investimenti e le esportazioni dovrebbero riprendersi gradualmente, insieme al settore manifatturiero, mentre le politiche fiscali espansive determinano l'aumento del debito pubblico che dovrebbe poter contare su livelli bassi dei tassi di interesse.

Rispetto al periodo precrisi pandemica le economie OCSE scontano l'aumento dei disoccupati (quasi dieci milioni), i ridotti tassi di attività e la contrazione dell'occupazione. Le carenze si concentrano in attività di servizi ad alta intensità di lavoro e con alti livelli di interazione sociale (tempo libero, ospitalità, trasporti e commercio al dettaglio e all'ingrosso), settori che nell'insieme rappresentano tra il 20 e il 30% dell'occupazione nella maggior parte delle economie, ad elevato tasso di impiego di donne, giovani e lavoratori a basso reddito.

La previsione di crescita della Commissione europea per il 2021 è più cauta (3,4%) e sconta i dati consolidati al 2020, le evidenze del I trimestre 2021 con crollo della produzione reale pari al -8,8% nel 2020, riporto negativo degli ultimi mesi del 2020 e tendenza debole nel primo trimestre 2021. Per il 2022 la Commissione ipotizza un ulteriore aumento senza raggiungere i livelli del 2019, con crescita della produzione reale secondo un ritmo simile a quanto ipotizzato nel 2021 e nel solco dello slancio acquisito nella seconda metà di quest'anno e della ripresa dei servizi. Nel 2021 l'inflazione dovrebbe rimanere al di sotto dell'1%, con effetti di base positivi legati all'aumento dei prezzi dell'energia compensati con la debolezza dell'economia. Le ipotesi sottese alla ripresa economica includono la prosecuzione delle misure di sostegno dei redditi, dell'occupazione e la liquidità delle imprese, mentre in ordine alla domanda la Commissione stima un rientro molto graduale della propensione al risparmio delle famiglie, e quindi una crescita dei consumi moderata. Per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, la Commissione ipotizza miglioramenti dovuti al recupero dei flussi di cassa, all'allentamento delle

prospettive della domanda e alla prosecuzione di misure espansive (ad esempio il credito di imposta e il programma Transizione 4.0). Sul fronte degli scambi con l'estero il rimbalzo dei principali *partner* commerciali italiani occorso nel II semestre 2020 dovrebbe rafforzarsi nel 2021 e ciò implicherebbe un contributo notevole alla crescita del commercio netto, con una dinamica positiva delle esportazioni in linea con il commercio globale. La Commissione conferma infine la lenta ripresa del settore turistico, dato atto dell'inevitabile progressività con cui i flussi turistici si riattiveranno.

Le stime di Confindustria calcolano una crescita italiana fra il 4,1% nel 2021 e il +4,2% del 2022, tassi condizionati all'avanzamento della vaccinazione di massa e la realizzazione dell'obiettivo governativo di arrivare all'80% della popolazione in settembre. Il profilo trimestrale del PIL italiano include un forte rimbalzo nei mesi estivi del 2021 (+2,8%) e un altro marcato incremento in quelli autunnali (+1,4%), prima di un assestamento su ritmi più moderati nel corso del 2022 (+0,6% in media a trimestre). Nella seconda metà nel 2021 le ULA sono stimate in crescita al ritmo dell'attività economica (+3,8%) trainate dall'allungamento delle ore lavorate *pro-capite*, mentre il numero di persone occupate è atteso in calo (-1,7%) a causa degli inevitabili processi di ristrutturazione e ricomposizione settoriale. Nel 2022, secondo anno di risalita del PIL, il ritmo delle ULA è previsto meno intenso (+3,7%) mentre ci sarà spazio per un recupero del numero di occupati (+1,4%, +313mila unità). I consumi delle famiglie sono previsti in parziale recupero: +3,6% nel 2021 e +4,6% nel 2022, dopo il -10,7% dello scorso anno.

#### **4. DEF 2021: DESCRIZIONE SOMMARIA DEI PRINCIPALI CONTENUTI**

I primi paragrafi del primo capitolo illustrano il quadro macroeconomico tendenziale considerato. Come accennato, si stima una crescita su base annua pari al 4,1%, con una correzione al ribasso rispetto a quanto previsto nella NADEF dove si ipotizzava programmaticamente un aumento pari al 6%. Le ipotesi sottese all'attuale revisione incorporano le più recenti misure fiscali espansive adottate dal Governo. Le ragioni che motivano un quadro più prudente ricomprendono l'andamento della pandemia rispetto allo scenario precedente, in coerenza con il quadro più sfavorevole già concepito nella NADEF. La dinamica del PIL è stata caratterizzata da una modesta caduta nel IV trimestre 2020, seguita da una crescita meno vivace nei primi mesi di quest'anno. Nel quadro programmatico del DEF 2021 si stima un incremento del PIL nel II trimestre dell'anno, conseguente al graduale e progressivo allentamento delle misure restrittive e di contenimento,

alla riapertura delle attività economiche e ai recuperi dell'economia mondiale. Per il semestre successivo su base congiunturale si prevede una nuova crescita nel III trimestre e una frenata fisiologica nel IV trimestre.

In ordine ai processi di vaccinazione il Governo ha fissato come *target*, l'immunizzazione della popolazione all'80% entro la fine dell'estate; tuttavia, nei primi mesi dell'anno sono occorsi importanti eventi (ritardi e/o sospensioni nelle consegne e somministrazioni) che hanno inevitabilmente spostato le scadenze di completa attuazione del Piano<sup>1</sup> definito dal Commissario straordinario.

Nel quadro tendenziale e per gli anni successivi al 2021 si stima una tendenza crescente del PIL: 4,3% nel 2022, 2,5% nel 2023 e 2% nel 2024; ciò nelle ipotesi di un impatto moderato e decrescente delle misure di contrasto a partire dall'autunno, l'esplicarsi degli effetti espansivi del PNRR (tramite la spinta e il sostegno agli investimenti pubblici e privati) e lo stimolo all'economia dalle misure previste dei decreti sostegni.

In questa cornice si ipotizza che l'occupazione recuperi e segua la medesima tendenza del PIL. In particolare, in termini di ore lavorate e di Ula (unità di lavoro) si dovrebbe verificare una dinamica crescente più vivace nel biennio 2021-2022 che, poi, rallenta nel biennio successivo; sul fronte delle informazioni tratte dalle indagini sulle forze lavoro gli occupati diminuirebbero quest'anno per poi crescere nel triennio successivo. Il tasso di occupazione aumenterebbe nel 2021, attestandosi al 9,9%, per poi scendere fino all'8,2% nel 2024.

Il turismo, che rappresenta uno dei settori più colpiti dalla crisi pandemica e tuttora in profonda sofferenza, dovrebbe giovare della ripresa dei flussi nel 2022, i quali dovrebbero tornare ai livelli precrisi solo nel 2023.

Questo quadro è, infine, soggetto al rischio di una revisione futura al ribasso, ossia all'aggiornamento verso scenari relativamente più sfavorevoli, sempre a causa della notevole incertezza che grava sulle prospettive di evoluzione della pandemia.

Al riguardo uno degli scenari impostati riguarda l'ipotesi di una modesta efficacia dei vaccini (ad esempio per l'emergere di nuove varianti del *virus*). In queste circostanze il recupero di PIL si attesterebbe nel 2021 a un livello più basso (ovvero 2,7%) e nel 2022 la crescita sarebbe più debole (2,6% nell'anno). Per contro, nello scenario relativamente più ottimistico, in cui si suppone la rimozione pressoché completa delle misure di contenimento e un incremento della propensione al

---

<sup>1</sup> Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, Piano vaccinale del Commissario Straordinario, <http://www.governo.it/it/dipartimenti/cscovid19-pianovaccini/16417>

consumo delle famiglie, il PIL crescerebbe in modo più marcato rendendo necessario l'aggiornamento al rialzo del quadro programmatico.

**TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	4,1	4,3	2,5	2,0
Defiatore PIL	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2
Defiatore consumi	-0,2	1,0	1,2	1,3	1,2
PIL nominale	-7,8	5,2	5,6	3,8	3,2
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	3,5	3,9	2,2	1,7
Occupazione (FL) (3)	-2,8	-1,2	2,9	2,1	1,6
Tasso di disoccupazione	9,3	9,9	9,5	8,8	8,2
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,6	2,6	2,8	2,8	2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.  
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)  
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

**Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale.** I dati disponibili mostrano come l'indebitamento netto delle AAPP in rapporto al PIL si sia nel 2020 fortemente deteriorato rispetto al 2019; ciò in conseguenza sia del concomitante crollo eccezionale del Pil sia delle misure adottate per contenere gli effetti economici e sociali della crisi pandemica e, qui, in particolare sui redditi e a favore delle imprese. Nel dettaglio tale aggregato è cresciuto nel 2020 fino a 156,9 mld, con un aumento assoluto di 129mld rispetto all'anno precedente (-9,5% in termini relativi).

Rispetto alle pregresse stime, nel DEF 2021 si riscontrano risultati migliori: nel DEF 2020 il *deficit* sul PIL dello scorso anno si valorizzava al 10,4%, poi aggiornato a un livello marginalmente più alto sia nella NADEF (10,8%) sia in occasione dello scostamento di bilancio di fine novembre e, qui, nonostante le consistenti misure di sostegno all'economia nel frattempo realizzate. Sul fronte degli aggregati di parte corrente, i dati forniscono alcuni riscontri positivi; rispetto alle proiezioni le entrate sono crescite in misura superiore mentre le spese pubbliche si sono attestate su livelli più bassi. La dinamica delle seconde, inoltre, ha più che compensato le maggiori uscite in conto capitale. Secondo le previsioni del DEF 2021 l'indebitamento netto a legislazione vigente dovrebbe collocarsi al medesimo livello del 2020 (9,5% del Pil) e superare, allo stesso tempo, di circa 2,5 punti l'analogo *target* fissato nell'ultima NADEF (già aggiornato dal 7% all'8,8% in occasione dello scostamento di bilancio varato il 15 gennaio).

Tale riesame ingloba e tiene conto di più elementi tra cui: il "costo" del decreto sostegni (attorno all'1,8% del PIL), il complessivo peggioramento del quadro macroeconomico, lo slittamento eccezionale agli anni successivi di parte delle

imposte e dei contributi dovuti nel 2020. Per il triennio successivo il quadro del DEF 2021 stima per il rapporto *deficit*/PIL un *trend* decrescente: 5,4% nel 2022, 3,7% nel 2023, 3,4% nel 2024. Nello scenario a legislazione vigente la dinamica del saldo primario dovrebbe seguire un andamento a V, caratterizzandosi con un peggioramento nel 2021 (da -6% a -6,2% del PIL) e successivi miglioramenti nel 2022 e 2023 (*deficit* primario allo 0,8% del PIL nell'ultimo anno del biennio).

Per quanto riguarda la spesa per interessi passivi, le proiezioni stimano un modesto aumento in termini nominali nel 2021, seguite da gradualmente e progressive riduzioni; secondo tale sentiero la quota di questo aggregato rispetto al Pil dovrebbe seguire una tendenza decrescente (3,3% nel 2021, 2,6% nel 2024). A sintesi di tali supposizioni si attende la crescita del rapporto fra debito pubblico e Pil, fino a raggiungere nel 2021 un nuovo massimo, pari al 157,8%, successivo al precedente "*record*" del 2020, quando si attestò al 155,8%. Per gli anni successivi si ipotizza un rientro, seppure molto modesto e graduale, secondo il quale nel 2024 l'aggregato si valorizzerebbe al 150,9% (ancora molto sopra della soglia del 134,6% misurata nel 2019).

**Quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico.** Il quadro programmatico inserito nel DEF 2021 è strutturato su specifiche aree di intervento, tra le quali: lo schema delle misure di sostegno e di rilancio, di prossima e veloce attuazione; il PNRR che integra le risorse già previste dall'ultima nota di aggiornamento e dalla legge di bilancio 2021; la revisione del piano di rientro dell'indebitamento netto delle AAPP che dovrà tener conto dell'attuale evoluzione della crisi pandemica, rivelatasi più sfavorevole rispetto alle analoghe proiezioni elaborate in autunno in occasione della NADEF.

#### A) Decreto di sostegno e rilancio

Contestualmente alla presentazione del DEF, il Governo ha elaborato una relazione a supporto delle richieste di innalzamento del limite di indebitamento netto e del saldo netto da finanziare nel 2021 e di modifica del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine per i prossimi anni<sup>2</sup>. Successivamente alla relativa autorizzazione il Governo potrà procedere con un nuovo decreto-legge, attraverso cui saranno adottate ulteriori misure per il sostegno e il rilancio dell'attività economica (*in primis* a tutela delle dinamiche sociali e per la

---

<sup>2</sup> Nel 2012 l'Italia ha quantificato il proprio OMT nel pareggio di bilancio strutturale (ovvero al netto delle misure temporanee e dei fattori ciclici). Nel 2019 La Commissione Europea, anche in base alle proiezioni del Rapporto sulle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (2018 *Ageing Report*), ha fissato l'OMT minimo dell'Italia a un *surplus* strutturale dello 0,5% del PIL.

sopravvivenza delle imprese). L'evoluzione della pandemia nel I quadrimestre 2021 ha richiesto l'attuazione di nuove misure restrittive nel mese di marzo, poi parzialmente allentate nelle ultime settimane. La probabilità di ulteriori recrudescenze dei contagi rimane elevata, rendendo verosimile l'applicazione di nuove restrizioni alle attività maggiormente esposte e rischiose e il verificarsi di danni duraturi o addirittura permanenti al sistema produttivo.

Il PNRR è destinato a stimolare in modo significativo il rilancio dell'economia e, al fine di massimizzare tale impulso, sarà necessario dare attuazione a adeguate e coerenti misure nazionali aggiuntive e complementari; dovrebbero, altresì, essere implementati interventi in termini di accesso e capitalizzazione delle imprese, nonché per il sostegno all'occupazione, per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e facilitare il ricollocamento dei lavoratori. Ciò per limitare l'eventualità che, dato l'iniziale e fisiologico rimbalzo del PIL, i connessi fenomeni di ripresa ed espansione si arrestino e l'andamento dell'economia perda vivacità e faticchi a ricollocarsi sui livelli precrisi.

La manovra finanziata con il recente scostamento ha un marcato impatto sui principali aggregati: circa 40 mld in termini di indebitamento delle AAPP nel 2021, tra 4 mld e 6,5 mld sul *deficit* al netto della spesa per interessi. Secondo i destinatari la parte più consistente dei sostegni previsti per il 2021 dovrebbe essere indirizzata ai titolari di partite IVA e alle imprese maggiormente colpite dalla crisi pandemica.

Nello specifico le misure previste si articoleranno in specifiche linee di azione, tra cui:

- i ristori;
- gli aiuti alla copertura dei costi fissi (con sgravi e/o crediti di imposta);
- il sostegno all'accesso al credito per le PMI (attraverso le proroghe delle scadenze del regime di garanzia dello Stato sui prestiti impostato in occasione della pandemia);
- il rinvio moratoria sui crediti alle PMI,
- la reintroduzione di rinvii ed esenzioni di imposta già attuati con precedenti provvedimenti nel 2020 e l'innalzamento del limite alle compensazioni di imposta;
- la proroga delle indennità a favore dei lavoratori stagionali e l'introduzione di misure specifiche a favore dei giovani (ad esempio gli sgravi fiscali sull'accensione di nuovi mutui per l'acquisto della prima casa);
- la destinazione di risorse aggiuntive agli enti territoriali per la prosecuzione delle politiche di sostegno per le fasce più fragili, il supporto ai trasporti locali

- e il mantenimento di sgravi su imposte e tasse di propria titolarità (come la sospensione dell'imposta di soggiorno);
- l'incremento delle risorse per il PNRR non coperte da prestiti e sussidi del RRF, con la creazione di un Fondo di investimento complementare al PNRR, avente una durata decennale;
  - la copertura delle risorse *ex* Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) trasferite ai programmi del PNRR.

#### B) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR

Nell'ultima versione il PNRR prevede un ammontare complessivo di risorse di 191,5mld, suddivisi in sovvenzioni e prestiti e derivanti dalla RRF (rispettivamente pari a 122,6 mld e 68,9 mld). A valle della relativa approvazione del Consiglio dei ministri (in gennaio) e delle recenti risoluzioni approvate dal Parlamento, al PNRR sono state abbinate ulteriori risorse provenienti da fondi nazionali, ossia il FSC e il costituendo Fondo di investimento complementare. Tali operazioni hanno determinato un aumento dei fondi destinati in senso stretto al PNRR (fino a 222 mld) rispetto a quanto fu stabilito nella NADEF (quanto lo stanziamento in questione ammontava a 193 mld).

Ampliando la base a tutti gli strumenti del NGEU e considerando le risorse nazionali aggiuntive, i fondi originariamente previsti dalla NADEF - 205 mld poi aggiornati a 208 mld con la legge di bilancio 2021 - si attestano a complessivi 237 mld. L'orizzonte di disponibilità di tali fondi si estende a 6 anni.

La disaggregazione del fondo RRF mostra come la quota di 69,1 mld è vincolata ai progetti di investimento e alle altre spese per l'ambiente, la ricerca, la formazione, l'inclusione sociale e la salute già programmati e i restanti 53,5 mld sono destinati, invece, a iniziative totalmente nuove (così come le sovvenzioni). L'analogia operazione in funzione della tipologia di intervento dà evidenza della notevole consistenza delle risorse complessivamente destinate a nuovi progetti (122,4 mld *ex* RRF e 153,9 mld *ex* PNRR).

#### C) Sentiero di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine

L'evoluzione della crisi pandemica rende plausibile l'estensione al 2022 della *general escape clause* (ossia la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita).

Nello scenario tendenziale le proiezioni includono: una tendenza decrescente dell'indebitamento netto delle AAPP (fino al 3,4% nel 2024), una politica di bilancio espansiva nel biennio 2021-2022, realizzata attraverso un forte impulso agli investimenti; un graduale percorso di consolidamento fiscale a partire dall'ultimo anno del periodo di previsione.

Rispetto alle previsioni elaborate nella NADEF - che ipotizzavano una progressiva diminuzione dell'indebitamento netto fino al 3% del PIL nel 2023 e un saldo nominale di -0,5% del PIL sull'orizzonte al 2026 - nel DEF 2021 si è optato per una posticipazione del *target* del 3% di *deficit* al 2025. Le motivazioni sottese a tale rinvio ricomprendono vari fattori, tra cui: le recenti ondate della pandemia, il rafforzamento del PNRR da parte del Parlamento, il prossimo e imponente sforzo di investimento e rigenerazione del Paese.

La nuova calibratura del sentiero di avvicinamento all'OMT è vincolata all'obiettivo di ricollocazione del rapporto debito pubblico lordo delle AAPP/PIL al livello precrisi (134,6%) al 2030. L'obiettivo al 3,4% di conseguimento del *deficit*/PIL nel 2024 richiederà un piano di risparmi di spesa e aumenti delle entrate che sarà dettagliato nella prossima legge di bilancio e qualora la pandemia si risolva entro la fine di quest'anno.

Le direttive alla base di tale piano dovranno includere: la razionalizzazione della spesa corrente; la destinazione prioritaria dei proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale; l'introduzione di nuove imposte su emissioni di gas climalteranti e ambiente (in coerenza con le pertinenti direttive Ue); la tassazione dei profitti delle multinazionali (in linea con l'iniziativa multilaterale coordinata in sede OCSE).

#### D) Quadro macroeconomico programmatico

Il quadro economico programmatico include i potenziali effetti positivi delle misure espansive di prossima attuazione - da finanziarsi con le risorse disponibili con l'ultima operazione di scostamento - e del PNRR. Tenuto conto dei relativi diversi orizzonti temporali di realizzazione, rispetto allo scenario tendenziale le prime produrranno una crescita aggiuntiva di 0,6 punti fino al I semestre del 2022, mentre il secondo avrà un impatto positivo che si produrrà lungo tutto il periodo di previsione. Nell'ultimo anno di previsione la crescita sarà meno consistente per effetto delle misure di contenimento fiscale volte a ricondurre il *deficit* al 3,4% nel 2024.

Nella cornice programmatica si prevede che il PIL segua una dinamica crescente: 4,5% nel 2021, 4,8% nel 2022 (raggiungendo i livelli precrisi del 2019), 2,6% nel 2023 e 1,8% nel 2024 (qui lievemente inferiore rispetto all'analogo *target* tendenziale sia per il più alto livello del PIL che verrebbe raggiunto dall'indicatore nel 2023 sia per il modesto consolidamento del quadro di finanza pubblica).

**TAVOLA I.3: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
Deflatore PIL	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4
Deflatore consumi	-0,2	1,0	1,3	1,4	1,4
PIL nominale	-7,8	5,6	6,2	4,0	3,2
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	4,9	4,7	2,3	1,6
Occupazione (FL) (3)	-2,8	-1,0	3,2	2,1	1,6
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,2	8,5	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,6	2,6	2,7	2,7	2,7

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

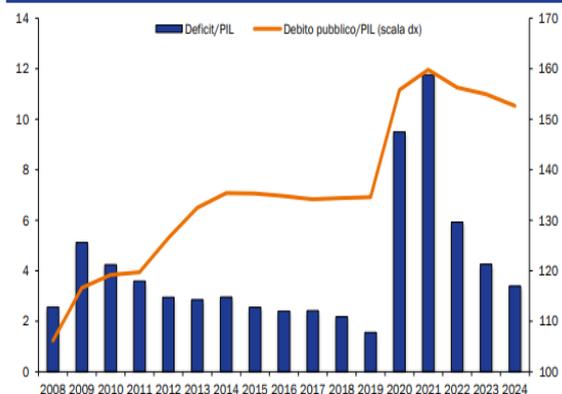
Nel complesso nel quadro programmatico si prevede che il PIL segua una dinamica analoga a quella ipotizzata nel quadro tendenziale ma su un sentiero relativamente più elevato; tali proiezioni includono, inoltre, in uno scenario prudenziale le misure del decreto-legge *in fieri* e il rafforzamento del PNRR e non ricomprendono, invece, le riforme previste nel PNRR le quali dovrebbero dare contributi notevoli alla crescita del PIL.

#### E) Indebitamento netto e rapporto debito/PIL

In considerazione del decreto-legge in corso di definizione lo scenario programmatico stima per il triennio 2021-2023 un rapporto *deficit*/PIL nettamente più elevato del tendenziale, per poi riallinearsi alla fine del periodo di previsione grazie le su citate misure di consolidamento. Il rapporto tra il debito delle AAPP/Pil dovrebbe subire un ulteriore incremento di circa 4 punti nel 2021, attestandosi al 159,8%; nel successivo triennio dovrebbe scontare una progressiva riduzione, ossia 3,5 punti nel 2022 e 3,6 nel 2023-2024.

In ordine al costo implicito del finanziamento del debito – attualmente pari a circa 2,2% – le proiezioni programmatiche ipotizzano un progressivo calo nel medio periodo; ciò consentirebbe la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL di almeno 4 punti all'anno, fermo restando che la crescita nominale torni ai livelli del 2000-2010 e il saldo strutturale primario raggiunga il 3% del Pil. In queste prospettive è realistica la tesi secondo cui il debito pubblico permanga in un sentiero sostenibile. Gli effetti di una maggiore crescita, a sua volta conseguente da imponenti investimenti sulla transizione ambientale e digitale e sulla formazione e inclusione, dovranno contribuire al consolidamento del quadro di finanza pubblica e all'incremento della resilienza del sistema Paese, soprattutto di fronte a crisi impreviste (come la pandemia) e agli inevitabili costi dei processi di invecchiamento della popolazione.

FIGURA I.5: DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL - SCENARIO PROGRAMMATICO (%)



Fonte: Istat ed elaborazioni MEF.

TAVOLA I.4: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
Saldo primario	1,8	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,7	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8
Variazione strutturale	0,6	-3,0	-4,5	3,8	1,0	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,6	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,3	152,3	156,5	153,2	152,0	149,9
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4
Saldo primario	1,8	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,9	-4,9	-7,2	-5,0	-3,8	-3,9
Variazione strutturale	0,5	-3,1	-2,2	2,2	1,1	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,6	155,8	157,8	154,7	153,1	150,9
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,3	152,3	154,5	151,6	150,2	148,1
<b>MEMO: DBP 2021 (QUADRO PROGRAMMATICO)</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0	...
Saldo primario	1,8	-7,0	-3,7	-1,6	0,1	...
Interessi	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	...
<b>MEMO: MADEF 2020 (QUADRO PROGRAMMATICO)</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	..
Saldo primario	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	..
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	..
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5	..
Variazione del saldo strutturale	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2	..
Debito pubblico lordo sostegni (4)	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5	..
Debito pubblico netto sostegni (4)	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6	..
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	1790,9	1651,6	1738,1	1835,8	1904,6	1965,3
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)	1790,9	1651,6	1743,8	1851,6	1925,2	1987,4

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2020 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,7 miliardi, di cui 43,4 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, "Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito dell'aprile 2021). Si ipotizza una sostanziale stabilità delle giacenze di liquidità del MEF, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(4) Al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,2 per cento del PIL nel 2020 e lo 0,1 per cento del PIL nel 2021, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE.

Il paragrafo V.3 del DEF riassume i **provvedimenti adottati nel 2021 per contrastare dell'epidemia**. Malgrado la significativa mole – come numero e come impatto sui saldi di finanza pubblica - dei provvedimenti varati nel corso 2020, a partire dai primi mesi del 2021 si è resa necessaria la proroga di interventi già precedentemente disposti e l'adozione di ulteriori misure in favore dei settori produttivi e dei lavoratori, onde attutire le ricadute socioeconomiche delle misure restrittive adottate ai fini del contenimento della pandemia. I provvedimenti introdotti con carattere d'urgenza, con relativa autorizzazione ad un ulteriore ricorso all'indebitamento approvata dal Parlamento a gennaio di quest'anno, comportano un peggioramento complessivo dell'indebitamento netto pari a circa 32 miliardi di euro per il 2021, così ripartiti fra i vari settori di intervento: 16,6 miliardi di euro per imprese e fiscalità; 4,6 miliardi per la Sanità; 3,6 miliardi per il lavoro; 3 miliardi per la famiglia e le politiche sociali; 1,5 miliardi per gli Enti

territoriali; 1,2 miliardi alla voce Fondi di bilancio; 800 milioni di euro per il Trasporto Pubblico Locale; 390 milioni per la scuola, l'università e la ricerca; 94 milioni nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica; 32 milioni per il potenziamento di altri servizi pubblici; 96 milioni alla voce Altre misure.

**Sostegno alle imprese.** È la voce da sola assorbe più del 50% dell'ulteriore indebitamento della p.a. previsto per il 2021. Si tratta di un complesso assai articolato di interventi, all'interno della quale la quota maggiore, pari al 72,6% (12 miliardi circa), è destinata a "Ristori in favore degli operatori economici che hanno subito riduzioni di fatturato" e, segnatamente, a finanziare un nuovo regime di contributi a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o professione, ovvero che producono reddito agrario, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato. Il nuovo regime contributivo (che assorbe più di 11 miliardi di euro, ossia il 92,5% delle risorse destinate ai "Ristori" di cui sopra) è riservato a soggetti con ricavi e compensi non superiori a 10 milioni di euro che abbiano subito, tra il 2019 e il 2020, una riduzione dell'ammontare medio del fatturato e dei corrispettivi pari ad almeno il 30 per cento. Per calcolare l'importo del contributo, che comunque non può essere superiore a 150 mila euro e non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche e a 2.000 euro per i soggetti diversi, si tiene conto della differenza di fatturato rilevata. In alternativa all'erogazione del contributo è possibile, a scelta del contribuente, fruire del riconoscimento di un credito d'imposta utilizzabile in compensazione. I rimanenti 700 milioni di euro classificati come "Ristori" servono a finanziare contributi in favore degli operatori dei settori turistici che svolgono l'attività in Comuni montani appartenenti a comprensori sciistici in relazione alle riduzioni di presenze registrate rispetto al 2019 e in proporzione al fatturato del triennio 2017-2019.

La seconda voce di indebitamento 2021, in ordine di importanza, è rappresentata dall'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per i quali sono autorizzati complessivamente 1,8 miliardi (5,6% dell'importo complessivo), dei quali 1,5 miliardi a beneficio dei lavoratori autonomi e professionisti, che si aggiungono a quelli già previsti con la recente legge di bilancio, e 0,3 miliardi a favore delle imprese delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura. La terza voce in ordine di importanza (circa 1,6 miliardi nel 2021) è quella che serve a finanziare la proroga al 30 aprile 2021 dei termini di sospensione dei versamenti dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione. Completano il quadro degli interventi di "sostegno alle imprese" i fondi previsti per l'annullamento del debito residuo dei carichi fiscali inferiori a 5.000 euro e relativi al periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2010 per i contribuenti che hanno conseguito un reddito imponibile inferiore a 30.000 euro (circa 600 milioni di euro nel periodo 2021-2024), la

riduzione della spesa sostenuta dalle utenze elettriche connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici (420 milioni di euro nel 2021), il sostegno del sistema fieristico (250 milioni di euro nel 2021).

**Sanità.** Con riferimento alle risorse assegnate al settore della Sanità nel 2021, pari complessivamente a circa 4,6 miliardi di euro, va sottolineato che la fetta più grande (2,8 miliardi) è destinata all'acquisto di vaccini anti SARS-Cov2 e farmaci per la cura dei pazienti affetti da covid-19. Il rafforzamento del piano strategico vaccinale assorbe 734 milioni di euro, che serviranno per consentire la partecipazione dei medici di medicina generale, dei medici specialisti ambulatoriali convenzionati interni, dei pediatri di libera scelta, degli odontoiatri, dei medici di continuità assistenziale dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi, nonché alle attività relative alla logistica, allo stoccaggio e alla somministrazione dei vaccini e alle campagne di informazione e sensibilizzazione della popolazione. Per le spese del Commissario straordinario connesse all'emergenza sanitaria vengono stanziati 850 milioni di euro, mentre una somma pari a 200 milioni viene destinata al potenziamento della ricerca per la produzione di nuovi farmaci e vaccini contro le patologie infettive emergenti e alla riconversione industriale del settore biofarmaceutico.

**Lavoro.** I 3,6 miliardi di euro stanziati nel 2021 a tutela del lavoro vengono assorbiti pressoché integralmente (oltre 87%) da due voci: finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga, assegno ordinario e dei fondi di solidarietà alternativi (1,952 miliardi di euro, pari al 53,2% dell'intero stanziamento) e corresponsione di indennità una tantum per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e dello sport (circa 1,248 miliardi, 34% circa). Il resto delle risorse serve per rifinanziare il fondo sociale per l'occupazione e la formazione (280 milioni di euro) e l'estensione delle prestazioni integrative erogate dal Fondo di solidarietà del settore del trasporto aereo alle aziende del settore che richiedono i trattamenti di integrazione salariale in deroga con causale covid (187 milioni di euro).

**Famiglia e politiche sociali.** Anche in questo caso, l'importo complessivo disponibile nel 2021 (pari a poco meno di 3 miliardi di euro) è drenato quasi interamente (84%) da due voci: rifinanziamento dei fondi per il reddito di emergenza (1,52 miliardi di euro) e per il reddito di cittadinanza (poco più di 1 miliardo di euro) con relativo ampliamento della platea dei beneficiari. Un importo pari a 225 milioni di euro viene inoltre riconosciuto per consentire fino al 30 giugno 2021 la possibilità per i lavoratori dipendenti di ricorrere al lavoro agile o, in alternativa, ad un congedo straordinario retribuito, per il periodo corrispondente alla quarantena o alla sospensione dell'attività didattica di figli

minori, mentre lavoratori autonomi, personale del comparto sicurezza-difesa e lavoratori dipendenti del settore sanitario hanno la possibilità di fruire della corresponsione di un *bonus* per l'acquisto di servizi di baby-sitting a valere sullo stesso importo. Infine, le risorse a beneficio degli enti del terzo settore per le politiche di inclusione e sostegno delle persone con disabilità vengono calcolate in misura pari a 100 milioni di euro.

**Altri interventi.** I 1.510 milioni di euro a sostegno degli Enti territoriali nel 2021 sono interamente destinati a rifinanziare i fondi per le funzioni fondamentali delle autonomie territoriali per il ristoro delle perdite di gettito subito in conseguenza dell'emergenza epidemiologica. Gli 800 milioni di euro destinati al trasporto pubblico locale servono invece per rifinanziare le compensazioni per le riduzioni dei ricavi tariffari in conseguenza della diminuzione del traffico di passeggeri per le restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica. I 393 milioni di euro per il settore della scuola, dell'università e della ricerca servono per finanziare nel 2021 l'acquisto da parte delle istituzioni scolastiche di dispositivi di protezione individuale e di servizi medico-sanitari per le attività inerenti la somministrazione facoltativa di test diagnostici alla popolazione scolastica e l'implementazione di servizi assistenza psicologica e pedagogica agli studenti (150 milioni), nonché interventi per il potenziamento dell'offerta formativa extracurricolare, il recupero delle competenze di base e il consolidamento delle discipline (150 milioni) e, fra gli interventi di minore entità, misure per la didattica digitale (35 milioni). Ulteriori interventi previsti nel 2021 riguardano il rifinanziamento dei fondi per la funzionalità delle Forze armate e delle Forze di polizia impegnate nelle operazioni di contrasto all'emergenza epidemiologica (94 milioni di euro) e delle dotazioni del bilancio dello Stato destinate alle emergenze nazionali e alle esigenze indifferibili (circa 1,2 miliardi nel 2021).

**Provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale.** Nel corso del 2020 l'Agenzia delle Entrate ha riscosso complessivamente risorse per un totale di 12,7 mld dall'attività di promozione della compliance e dall'attività di controllo: 8,2 derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia; circa 1,2 dall'attività di promozione della *compliance*; 3,3 mld recuperati a seguito di riscossione coattiva. Tali risultati, non confrontabili con quelli del 2019, sono condizionati dagli effetti degli interventi normativi adottati nel corso dell'anno dal legislatore per sostenere le attività economiche a seguito dell'emergenza sanitaria. Particolare rilievo assume, nella relazione di quest'anno, la riduzione dell'evasione IVA di circa 3,7 mld. Questo risultato è stato il frutto degli effetti dell'introduzione e della successiva estensione del meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di

IVA. L'emersione dell'imponibile IVA ha permesso anche la riduzione dell'evasione di altre imposte tra le quali: le accise sui prodotti energetici, in riduzione di 587 milioni; l'IRES che diminuisce di circa 104 milioni; l'IRAP e l'IMU. Per quanto concerne l'IRPEF, invece, il tax gap è aumentato di 709 milioni. Tenuto conto del nuovo contesto economico-sociale e delle dinamiche evolutive che si vanno delineando a seguito dell'emergenza pandemica, la lotta all'evasione continuerà ad essere considerata un obiettivo prioritario per l'Amministrazione finanziaria. In continuità con le misure già adottate dalle ultime manovre di bilancio, l'Amministrazione ha previsto, da un lato, l'introduzione di alcune importanti misure finalizzate al recupero di gettito nel corso del prossimo triennio, dall'altro una strategia più ampia di contrasto all'evasione fiscale destinata a produrre effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un orizzonte di medio-periodo. Per ciò che concerne le prime misure, sono stati introdotti gli indici sintetici di affidabilità (ISA), l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. Su queste misure verranno associati un rinnovato impegno dell'Amministrazione finanziaria a proseguire le azioni volte a semplificare regole e adempimenti al fine di instaurare un nuovo "patto" con i contribuenti. Va ricordato inoltre come l'approvazione da parte della Commissione europea del PNRR, sia subordinata tra l'altro all'adozione da parte del nostro paese di riforme strutturali anche nella materia fiscale, in linea con le raccomandazioni approvate dal Consiglio. Giova ricordare a tal proposito che la prima Raccomandazione (CSR1) sulla politica fiscale nazionale prevede di "contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti". Pertanto, il contrasto all'evasione fiscale dovrà essere perseguito agevolando e potenziando i pagamenti elettronici riducendone i relativi costi di transazione, e contrastando l'omessa fattura. Per contrastare tale fenomeno appare necessario predisporre appropriati incentivi in grado di stimolare l'emersione di base imponibile. In linea con questi obiettivi, il Piano Italia *Cashless* ha introdotto meccanismi premiali probabilistici, come la lotteria degli scontrini. A livello macroeconomico è stato introdotto inoltre il principio della c.d. "restituzione ai contribuenti onesti" delle risorse ottenute attraverso il miglioramento della tax compliance. A tal proposito è stato istituito un nuovo "Fondo" speciale che verrà alimentato con le eventuali entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti e che potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. L'articolo 1 della legge di bilancio per il triennio 2021-2023 istituisce un Fondo con una dotazione di 8 miliardi per

l'anno 2022 e di 7 miliardi a decorrere dall'anno 2023, con una quota compresa tra 5 e i 6 miliardi destinata dal 2022 all'assegno universale e servizi alla famiglia. Per calcolare le risorse da destinare al Fondo è stata utilizzata la quantificazione dell'evasione fiscale pubblicata nell'aggiornamento della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" nel terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio (il 2018 con riferimento alla prossima legge di bilancio 2022-2024). Per gli anni successivi, le risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale dovranno risultare "permanenti", ovvero si baseranno sulla verifica della condizione che il recupero dell'evasione migliori in modo strutturale le entrate della Pubblica Amministrazione. Come previsto dell'articolo 1 della legge 178/2012, la quantificazione dell'incremento permanente di gettito derivante dal miglioramento della tax compliance sarà effettuata: i) con riferimento a tutte le imposte, in relazione al secondo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio (anno 2019), mediante la quantificazione dell'evasione fiscale pubblicata ogni anno nella Relazione evasione; ii) con riferimento all'IVA, in relazione al primo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio (anno 2020), mediante la quantificazione anticipata del *tax gap* elaborata dall'Agenzia delle entrate, con la stessa metodologia utilizzata nella Relazione evasione; iii) con riferimento alle imposte diverse dall'IVA per l'anno 2020, nonché a tutte le imposte per l'anno 2021, mediante la stima effettuata dal Dipartimento delle finanze con il c. d. "metodo del residuo", che consiste nell'attribuire al miglioramento della compliance l'incremento del gettito effettivo non riconducibile all'andamento del ciclo economico e alle variazioni normative.

**Aspetti istituzionali delle finanze pubbliche.** La normativa vigente, assicurando l'attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione ed in conformità con l'interpretazione della Corte costituzionale sull'utilizzo degli avanzi di amministrazione, stabilisce l'obbligo del rispetto dei seguenti equilibri di bilancio per tutti gli enti territoriali a decorrere dal 2019 (dal 2021 per le regioni a statuto ordinario):

- saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese finali a livello di comparto;
- saldo non negativo tra il complesso delle entrate ed il complesso delle spese, inclusi avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato a livello di singolo ente.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, vigono i seguenti principi generali:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nel rispetto dell'articolo 119<sup>3</sup> della Costituzione e nei limiti previsti dalla legge dello Stato;
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate le obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

Essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della legge di bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio ed alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti, la verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno è effettuata attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE); il controllo successivo, invece, è operato attraverso le informazioni trasmesse alla richiamata Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Inoltre, è stato introdotto un sistema sanzionatorio che prevede il blocco delle assunzioni di personale e, per i soli enti locali, il blocco dei trasferimenti fino all'invio dei dati contabili; tale sistema è volto a garantire un tempestivo monitoraggio sugli andamenti di finanza pubblica.

Il Capo IV della legge n. 243/2012 (che non disciplina solo l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali ed il ricorso all'indebitamento da parte di questi enti) prevede anche *che lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge*".

In attuazione di questa normativa, nel 2020 lo Stato ha adottato diverse misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza epidemiologica:

- Fondo per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali istituito presso il Ministero dell'Interno<sup>19</sup>, pari a 5.170 milioni per il 2020;
- Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome istituito presso il MEF<sup>20</sup>, pari a 4.300 milioni per il 2020.

---

<sup>3</sup> L'articolo 119 della Costituzione prevede che gli enti "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

Per il 2021, la normativa recente<sup>4</sup> ha rifinanziato il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali per un ammontare complessivo pari a 1.500 milioni ed il Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome per un ammontare complessivo di 360 milioni in favore delle Autonomie speciali. Sono poi da segnalare l'incremento delle risorse per la progettazione degli enti locali (300 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021) e quello delle risorse per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (900 milioni per il 2021 e 1.750 milioni per il 2022).

Il percorso di riforma del quadro normativo di riferimento degli Enti territoriali, con riferimento in particolare al superamento del doppio binario ed alle nuove regole in tema di appalti, insieme al rafforzamento dei contributi diretti volti a rilanciare gli investimenti sul territorio, stanno iniziando a produrre i risultati sperati; va infatti segnalato che il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA delle amministrazioni locali, sistematicamente negativo negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2009 (ad eccezione del 2015), sia tornato ad essere positivo (+8,4 per cento nel 2019). Inoltre, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel complesso, una situazione di sostanziale pareggio di bilancio ed un rapporto debito/PIL contenuto.

Per quanto riguarda il Patto della salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale e negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, a fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un Piano di rientro nei casi in cui:

- il settore sanitario regionale presenti un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge;
- pur in presenza di un *deficit* inferiore alla suddetta soglia, la regione non disponga di mezzi di copertura;
- la regione presenti rilevanti carenze nella qualità delle cure.

All'interno del Piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, inoltre, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti. L'ultimo Patto per la salute, stipulato il 18

---

<sup>4</sup> L. n. 178/2020, art. 1, c. 822 (legge di bilancio per il 2021) come modificato dal d. l. n. 41/2021, art. 23 (decreto sostegni).

dicembre 2019, è relativo al triennio 2019-2021; il livello del finanziamento del SSN, con riferimento agli anni 2020 e 2021, è stato poi considerevolmente aumentato dalla legge di bilancio per il 2021 e dal recente decreto-legge "Sostegni". Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è stato incrementato dal 6,89 al 7,8%, mentre quello della spesa farmaceutica convenzionata è stato rideterminato dal valore del 7,96% del livello del finanziamento del SSN a quello del 7%; i due valori potranno essere modificati annualmente, a condizione che mantengano un valore complessivo del 14,85%. Nel caso in cui venisse superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente dovrà essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti saranno addebitate per il 50% alle regioni ed il restante 50% alle aziende farmaceutiche. Per rendere più affidabili le informazioni di base e limitare il contenzioso tra le aziende farmaceutiche<sup>5</sup>, la legge di bilancio per il 2019 ha previsto che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si avvallesse dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa.

## 5. LE OSSERVAZIONI DELLE PARTI SOCIALI

Il DEF in esame mostra un taglio nuovo ed apprezzabile, che comunque richiede alcune importanti integrazioni. Vi è positivamente recepito il principio che la crescita non può essere solo quantitativa, ma deve essere generazionale, di genere, ambientale. Si tratta di una impostazione che il CNEL condivide. La crescita economica è il fattore abilitante della sostenibilità economica, sociale e ambientale. All'interno di questa auspicata dimensione di sviluppo, occorre in particolare secondo le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, focalizzarsi lungo due direttrici:

- 1) ammortizzatori sociali riformati in senso universalistico;
- 2) rafforzamento dell'impalcatura delle politiche sociali (

Vi è l'esigenza di interventi contestuali in queste due direzioni.

Qualche considerazione è possibile sulla base della Tavola I.3 (Quadro Macroeconomico Programmatico Sintetico) e della Tavola I.4 (Indicatori di finanza pubblica) che includono il quadro programmatico e quello tendenziale.

---

<sup>5</sup> Nel marzo 2021 è stato chiuso il contenzioso relativo al *payback* 2018, a seguito del versamento in favore delle regioni, da parte delle Aziende farmaceutiche, di un importo pari a circa 900 milioni di euro, come certificato dall'AIFA il 5 marzo 2021, in attuazione delle disposizioni previste dalla legge di bilancio per il 2021.

In sintesi, il quadro programmatico di crescita, dell'andamento dei prezzi (tramite i deflatori del PIL e dei consumi), dell'occupazione e del saldo della bilancia delle partite correnti appaiono fondati su criteri realistici, prudenziali e in larga parte condivisibili. La spinta alla crescita dovrebbe provenire dalla piena riapertura delle attività economiche, dal proseguimento e rafforzamento delle positive tendenze emerse di recente nel settore manifatturiero e in quello delle costruzioni. Le esportazioni, analogamente a quanto occorso nella seconda parte del 2020, dovrebbero ancora segnalare un buon andamento; la spinta alla crescita si dovrebbe pertanto indebolire progressivamente a partire dal 2023 e nel 2024, su variazioni peraltro da considerare notevoli se paragonate al periodo pre-covid. L'occupazione in termini di Ula, dopo la pesante contrazione del 2020, dovrebbe seguire l'andamento del PIL e riaumentare a partire dal 2021.

L'analisi contenuta nel DEF, circa l'andamento della produzione è confermata da molte rilevazioni: L'export di beni è in forte ripresa e gli investimenti sono tornati quasi al livello pre-Covid nel terzo trimestre 2020 trainati da quelli in costruzioni. Ma i servizi alle imprese sono in ritardo e stentano a supportare la ripresa.

Le problematiche più rilevanti che incidono sugli esiti nel breve periodo riguardano i flussi di cassa che nel 2020 registrano una grave contrazione soprattutto nei settori della produzione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi, nella metallurgia, nella produzione di macchinari ed apparecchiature nca, nel noleggio, agenzie viaggio e nei servizi a imprese.

Il peso del debito è infatti troppo elevato: per il 2022 si stima, per il settore manifatturiero e per il settore dei servizi, un raddoppio del peso del debito rispetto ai livelli pre-Covid-19. Ciò peggiora la struttura finanziaria delle imprese. Nel 2020, il massiccio ricorso da parte delle imprese ai prestiti ha avuto l'effetto di accrescere la quota del debito bancario (di circa 1 punto, stime CSC) ed erodere quella dei mezzi propri (-0,8 punti), rendendo più fragile la loro struttura finanziaria. Si condivide pertanto l'indicazione del DEF di introdurre misure in grado di creare un contesto favorevole alla patrimonializzazione delle imprese.

Una seconda problematica attiene al rapido rialzo dei prezzi delle commodity, con evidente ulteriore aggravamento del cash flow nell'industria (+14,4% nel periodo ottobre 2020 - febbraio 2021). I rincari, che in diversi casi sono a doppia cifra (ad esempio, il prezzo del rame è salito del 26% a febbraio 2021 da ottobre 2020), sono anche molto diffusi: riguardano i metalli, gli alimentari, le materie plastiche, il legno, oltre al petrolio.

Infine, va rilevata la “sofferenza” in cui versa il complessivo mercato del lavoro con 945.000 occupati in meno negli ultimi 12 mesi.

Non si tratta di una crisi simmetrica per settori ed è dunque determinante favorire la transizione occupazionale e aumentare la occupabilità dei lavoratori. Quanto al lungo periodo la criticità maggiore è rappresentata dalla bassa crescita del PIL quale riflesso della bassa dinamica della produttività.

Diviene dunque imprescindibile cogliere l’opportunità offerta dal NGEU attraverso l’utilizzo delle risorse del RRF varato dal Governo. A tal fine va sottolineato che l’allocazione delle risorse non è ancora nota (a parte quanto finalizzato con la Legge di Bilancio 2021), né sono disponibili elementi circa il come dette risorse verranno gestite (governance).

L’Italia è dunque ad un bivio cruciale: l’utilizzo delle risorse europee costituisce un passaggio decisivo.

1. Per uscire dalla bassa crescita. Adottando una strategia coerente in cui gli investimenti a sostegno dell’economia sono accompagnati da riforme strutturali adeguate.

2. Per la credibilità del Paese e mitigare gli effetti negativi di un debito pubblico enorme.

Il debito pubblico è aumentato nel 2020 più che negli altri paesi europei. Ancorchè il maggior debito sia oggi concentrato nelle mani della BCE, per il futuro, qualora la BCE decidesse di trattenere il maggior debito accumulato, resterebbe un potenziale problema per il maggior premio al rischio che il Paese dovrà pagare. Si tratta di un problema di credibilità del Paese e delle sue Istituzioni. Maggiore credibilità sarà ottenuta dimostrando di saper spendere nei tempi e in modo efficace ed efficiente le risorse europee.

La politica fiscale è attesa mantenere una direzione fortemente espansiva; il dato più significativo che emerge dalla Tavola I.4 del DEF è il confronto tra la misura tendenziale e quella programmatica dell’indebitamento netto: in assenza di interventi il disavanzo sarebbe pari al 9,5% del PIL e il saldo programmatico raggiungerebbe l’11,8% del PIL. Gli ulteriori interventi di sostegno economico e sociale del Governo, in buona sostanza, aggiungerebbero un 2,3% del PIL a un dato già di per sé molto elevato, e il debito pubblico in rapporto al PIL si avvicinerebbe al 158% nel 2021.

Un aspetto da sottolineare riguarda la direzione della **politica fiscale** a partire dal 2022. Se il saldo di bilancio/PIL nominale del 2022 è atteso dimezzarsi rispetto al 2021, verosimilmente in virtù della cessazione o comunque riduzione

dei robusti interventi *una tantum* del 2020 e 2021, negli anni successivi si parla nella bozza esplicitamente di “neutralità fiscale” (per il 2023) e di “consolidamento fiscale” per il 2024. In quest’ultimo anno il disavanzo rispetto al PIL è programmato al 3,4%. Dal Governo proviene dunque un chiaro messaggio in termini di prudenza fiscale: il controllo della finanza pubblica deve rimanere la “bussola” delle politiche finanziarie. Il CNEL al riguardo ritiene utile ribadire che le regole del Patto di stabilità e di crescita non sono state affatto sospese, poiché la sospensione riguarda, temporaneamente, solo l’applicazione delle sanzioni.

La permanenza delle condizionalità rende indispensabile avviare un massiccio programma di investimenti per agire sul livello di competitività, incrementare la dotazione di capitale fisso del Paese e far calare il rischio di *default*.

I dati ISTAT fotografano un quadro allarmante, ma un’analisi condotta con l’applicazione degli indicatori BES porterebbe alla rilevazione addirittura del 20% fra disoccupati e inattivi.

Entrambi questi problemi sono di drammatica rilevanza sociale e devono essere oggetto di specifica maggiore attenzione nel DEF e nel PNRR.

L’obiettivo di occupazione fissato in sede europea al 78% (a fronte del 58% in Italia) deve essere perseguito con grande determinazione e priorità, sfruttando le risorse eccezionalmente disponibili. Il CNEL lo ha più volte sottolineato, indicando anche misure concrete, da ultimo nella memoria depositata in Parlamento relativa a Osservazioni e Proposte sulla conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da Covid-19”<sup>6</sup>.

Nel DEF l’impatto delle misure adottate sull’occupazione appare piuttosto limitato e i numeri sembrano confermare una grave perdita di posti di lavoro. Traspare quindi un’impostazione poco ambiziosa né risulta chiaro come nel prossimo futuro verranno sostenute le misure *labour intensive* contenute nel PNRR. Infatti, una parte di queste misure (ad esempio quelle per gli asili nido) necessitano di risorse ordinarie, esterne alla dotazione del PNRR. Il riferimento ai fondi già esistenti non appare convincente, posto che si tratta di fondi largamente insufficienti a sostenere interventi straordinari e poderosi.

Un ruolo importante avrà per lo sviluppo e per la stessa attuabilità dei programmi indicati la crescita dell’occupazione nelle Pubbliche

---

<sup>6</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Osservazioni-e-Proposte>

Amministrazioni. Il lavoro pubblico come leva di rilancio costituisce una risorsa rilevante e una necessità. Occorre a tal fine dare effettiva attuazione alle misure illustrate dal Ministro per la P. A., che ha indicato l'ambizioso obiettivo di 100 mila ingressi l'anno, rispetto ai quali tuttavia non si riscontra nel Documento un impegno *ad hoc*. Si tratta di un aspetto molto importante proprio a causa della dichiarata relazione esistente tra le misure del PNRR e la capacità della PA di sostenerle nella loro corretta ed efficiente attuazione.

In questa ottica di sviluppo il CNEL continua a sottolineare l'importanza di indirizzare nuovi investimenti in infrastrutture sociali, da tempo carenti nel nostro Paese ed ora più che mai urgenti, che devono essere effettuati nel quadro di politiche organiche e strutturali. In particolare, appare centrale l'introduzione di ammortizzatori universali e di adeguati strumenti di politiche attive. Tra le criticità rilevate nel DEF, si segnalano incongruenze sull'assegno unico, che viene fatto coesistere con l'assegno di natalità, e sull'estensione del congedo di paternità, non accompagnato dalla rimozione degli ostacoli legati ad una effettiva parità di genere, che impediscono la convenienza alla fruizione.

Come sottolineato dal CNEL in occasione dell'audizione sul decreto "Sostegni", è necessario che le linee strategiche delle riforme si accompagnino al mantenimento del vigente sistema protettivo della CIG, con una ragionevole proroga del blocco dei licenziamenti e con gli altri strumenti adottati per fronteggiare la crisi fino al completo superamento della pandemia.

Sempre sul versante delle riforme il CNEL prende atto del notevole elenco di disegni di legge di accompagnamento al DEF, rilevando la centralità della riforma fiscale.

Su questo fronte occorre una maggiore chiarezza in merito alla individuazione delle risorse che dovranno sostenere l'attuazione della riforma. Il DEF si limita ad accennare ad interventi che muovono dalla imposizione personale (IRPEF). Infine, nel DEF è completamente assente ogni riferimento alla previdenza, che continua a essere considerata un cespite di spesa anziché un intervento di politica dei redditi. Sotto questo profilo si rileva che non è affrontato il tema dell'istituto "quota 100". Andrebbero invece valutate misure flessibili di accesso alle pensioni, che potrebbero risultare utili anche ai fini delle ristrutturazioni aziendali.

## 6. CONCLUSIONI

In relazione al Documento di Economia e Finanza per il 2021 (DEF), il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro formula conclusivamente le osservazioni di seguito riportate.

1. Il DEF 2021 prosegue nel sostegno al sistema economico per uscire dalla crisi attraverso diversi strumenti: in primo luogo, con un piano di sostegno e ristoro per lavoratori e imprese, e in secondo luogo con un aumento degli investimenti a valere sulle risorse del NGEU integrato da risorse nazionali. Il sostegno alle imprese e all'occupazione è reso necessario per contrastare gli effetti del prolungamento delle chiusure e delle restrizioni all'operatività delle attività economiche imposte dalle ripetute emergenze sanitarie. Il programma di investimenti pubblici, previsto nel piano straordinario PNRR, è orientato ad aumentare il tasso di crescita potenziale dell'economia e garantire la sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico. La combinazione di politiche anticicliche e di interventi strutturali dovrebbe, sulla carta, garantire più efficienza e una maggior crescita.

2. Si condividono le analisi generali e gli elementi positivi sia con riferimento alla economia nazionale (buon andamento dell'industria manifatturiera e delle costruzioni, grazie alle agevolazioni per la riconversione energetica; buon andamento dell'export che può aumentare con la ripresa globale; deficit inferiore alle attese per minori spese e maggiori entrate, anche per un aumento della tax compliance.

3. Permane tuttavia un elevato grado di incertezza posto che la previsione della NADEF 2020 del 6 per cento si sia rivelata troppo positiva rispetto al 4,1 per cento previsto attualmente.

4. In particolare sono due le fondamentali condizioni per raggiungere risultati positivi:

a) il raggiungimento dell'obiettivo della somministrazione dei vaccini all'ottanta per cento della popolazione entro l'autunno 2021, vincendo le debolezze emerse nell'attualità (debolezze non solo Italiane ma europee) in modo da permettere una effettiva uscita dalla pandemia e la riapertura delle attività.

b) una piena e rapida attuazione degli obiettivi e dei programmi indicati nel Def e nel PNRR, che è necessaria per vincere la partita chiave di una crescita qualificata e abilitante.

5. Si condivide la scelta di proseguire, anche nei prossimi mesi, nel perseguimento di politiche espansive sia di sostegno alle imprese ed ai lavoratori

colpiti dalla crisi, e sia per aumentare il volume degli investimenti. Al riguardo il bilancio pubblico, come affermato dal Ministro dell'Economia e Finanze, opera alla stregua di un grande ammortizzatore sociale e, contemporaneamente, di uno strumento per evitare la perdita di potenzialità produttive in settori chiave del Paese.

6. Il CNEL reputa necessaria una strategia di uscita dalla crisi di "medio periodo" orientato alla riallocazione ottimale dei fattori produttivi, alla creazione occupazionale e agli investimenti pubblici e privati e alla domanda, in particolare, delle famiglie e dei soggetti più colpiti.

7. Si sottolinea, per contro, la gravità dei fenomeni di povertà diffusa che rischia di determinare l'emersione di una nuova "classe sociale" di poveri) e della situazione occupazionale (basso tasso di occupazione, alto tasso di inattività e di disoccupazione, quest'ultima stimabile in misura molto maggiore rispetto a quanto emerge dai dati ufficiali, e che colpisce soprattutto giovani e donne nei settori ad alta intensità occupazionale). Entrambi queste problematiche sono di drammatica rilevanza sociale e devono essere oggetto di specifica e maggiore attenzione nella impostazione del DEF e del PNRR. In generale, si rileva un insufficiente raccordo degli obiettivi e delle misure indicate dal DEF con quanto contenuto nel PNRR.

8. Il rischio di una perdurante bassa occupazione va scongiurato non solo per motivi di giustizia sociale, ma anche perché essa è un fattore che ostacola una efficace ripresa economica. Al riguardo servono impegni precisi e coraggiosi mirati all'innalzamento del tasso di occupazione verso i livelli dei Paesi dell'UE che deve assumere una decisa centralità per i prossimi anni, con particolare riguardo ai giovani e alle donne. Il CNEL lo ha più volte sottolineato, indicando anche misure concrete da adottare e le stesse Linee guida europee per il NGEU, nel prescrivere una valutazione di impatto su tutte le misure nazionali, chiedono in particolare che si valutino le ricadute occupazionali delle diverse politiche industriali ed economiche.

9. L'assunzione di fondo del DEF è che sia sufficiente la ripresa delle attività economiche e della domanda aggregata, che presumibilmente si manifesterà nei prossimi mesi a seguito dell'allentamento delle misure restrittive, per riassorbire il sottoutilizzo di ore lavorate e le perdite occupazionali sin qui accumulate. Vi è, tuttavia, ragione di dubitare che ciò basti per ripristinare la crescita e recuperare il terreno perso. I motivi sono semplici. In primo luogo, l'evidenza delle passate crisi mostra come, in ciascun periodo di recessione prolungata (e globale), l'economia italiana sia uscita in ritardo, con un gap di produzione e occupazione associato ad un minor tasso di crescita. In secondo luogo, senza una profonda

semplificazione della normativa sulle opere pubbliche, gli effetti degli investimenti pubblici saranno fortemente depotenziati dai vincoli burocratici. Infine, lo shock che ci si attende dal massiccio aumento di investimenti pubblici e dagli incentivi agli investimenti privati, avrà probabilmente un impatto notevole sulle grandezze economiche, ma gli effetti saranno visibili solo nel lungo periodo e il rischio è che ne frattempo una parte dell'economia vada in sofferenza.

10. E' molto importante, come già richiesto dal CNEL, il sostegno alle produzioni labour intensive, essenziali per il benessere sociale e duramente colpite dalla crisi, come pure le attività e i servizi di cura alla persona e all'ambiente. Non da ultimo, per lo sviluppo e per la stessa attuabilità dei programmi indicati, un ruolo decisivo rivestirà la crescita dell'occupazione specie qualificata e concentrata su competenze tecniche nelle Pubbliche Amministrazioni, per cui è importante dare effettiva attuazione alle misure indicate dal Ministro competente.

11. In una ottica di sviluppo e non di mera assistenza, il CNEL ha sottolineato l'importanza di dedicare maggiori investimenti alle infrastrutture sociali, da tempo carenti nel nostro Paese, investimenti, ora, più che mai urgenti e destinati a sostenere politiche sociali organiche e strutturali (vedasi le risultanze dell'esercizio di Stress Test condotto dal CNEL ed in particolare con riferimento alle politiche sociosanitarie).

12. Il CNEL segnala con preoccupazione la carenza di indicazioni e di scadenze precise per l'attuazione delle riforme che costituiscono il necessario complemento del PNRR. Al riguardo solleva perplessità l'affermazione contenuta nel documento che le stime prudenziali del DEF sono elaborate senza computare gli effetti di tali riforme.

13. Con riferimento alla materia fiscale, in particolare, occorre una riforma organica da avviare subito, e una più decisa lotta alla evasione che è essenziale anche per restituire risorse alla collettività e per compensare almeno in parte gli oneri delle riforme stesse. A questo proposito il CNEL, attraverso la istituzione di una Commissione di esperti, sta elaborando una proposta complessiva, in parte già sottoposta al Parlamento, che verrà finalizzata in tempi brevi.

14. Alcuni contenuti del DEF paiono portatori di criticità che si aggiungono alla mancata attenuazione dei difetti evidenziati nei precedenti DEF e NADEF come a titolo non esaustivo, il mantenimento di provvedimenti di cui non si è valutata o tenuta in considerazione l'efficacia sulla tenuta delle imprese e l'impatto sull'occupazione nazionale, come i bonus mobili ed elettrodomestici, bonus per mezzi di trasporto elettrici, decontribuzione per l'assunzione di categorie quali giovani e donne. Rientrano in questa categoria anche l'aumento dei giorni di

congedo di paternità, lodevolissima misura, che però si continua a proporre senza istituire sia un effettivo controllo dell'obbligo sia un aumento della somma versata ai padri che non possono accettare una diminuzione del proprio reddito, spesso il principale della famiglia.

15. In una ottica di strategia di "medio periodo", il DEF dovrebbe indicare misure fatte non di sostegni o incentivi (tipo il rinnovo degli esoneri contributivi per il sud e le donne), ma di politiche attive per il lavoro, per la ricollocazione dei lavoratori, per la riqualificazione delle competenze a sostegno della mobilità dei lavoratori per favorire e supportare la transizione verde. In questa direzione sono da considerare il "fondo nuove competenze", che pur sostenendo indirettamente le imprese che investono in formazione, tuttavia non risolve il problema della riqualificazione dei lavoratori, dell'incrocio tra domanda e offerta di competenze e della transizione formazione-lavoro. Anche le risorse a valere sul fondo ReactEU destinate alle politiche attive, seppur modeste, sono un altro passo nella giusta direzione, la cui efficacia tuttavia dipenderà dalla riorganizzazione dell'Anpal e dalla collaborazione Stato-Regioni.

16. Inoltre, il CNEL ha rilevato, ancora di recente, una insufficiente connessione fra singoli interventi di emergenza e la necessaria proiezione degli effetti degli stessi in una prospettiva di più lungo termine. Un altro punto critico riguarda il rapporto fra investimenti e spesa corrente nel complesso dei provvedimenti. Tale rapporto richiede particolare attenzione perché le guidelines europee ammoniscono di non aumentare le spese correnti e di privilegiare gli investimenti nei progetti PNRR.

17. Analogamente nel documento del governo non sono adeguatamente precisate le attività di monitoraggio della implementazione dei progetti DEF e PNRR. Questi vanno impostati e condotti tenendo conto degli indicatori BES e oggi degli SDGS adottati dall'UE come parametro di valutazione. Altrettanto determinante è il coinvolgimento delle Parti sociali e del CNEL in tale implementazione, come richiesto dalla Commissione europea.

18. Il DEF 2021 sottolinea opportunamente che non va dimenticato l'equilibrio dei conti pubblici, a fronte della inevitabile crescita del deficit e del debito; ritiene peraltro che tale equilibrio sia raggiungibile nei prossimi anni via via che la economia recupererà terreno, in ciò facilitato dai bassi tassi di interesse e dall'andamento dell'avanzo primario. Tali affermazioni andrebbero avvalorate da elementi più precisi, tanto più che il nostro Paese intende ricorrere ampiamente ai prestiti del NGEU, a differenza di altri paesi che non li utilizzano affatto. Inoltre, la stessa conclusione risente di non pochi elementi di incertezza, legati all'andamento delle diverse variabili economiche in gioco e alla stessa

capacità di effettiva implementazione delle misure previste dal DEF e dal PNRR nei prossimi anni. Al riguardo il CNEL ha già ricordato che il patto di stabilità è ancora esistente posto che la sospensione ha ad oggetto solo le sanzioni connesse alla sua violazione, e per questo ha segnalato la necessità di valutare una sua modifica, e intende elaborare una propria proposta.

Allegati:

*“Rapporto sullo studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”*



## INDICE

INDICE .....	1
IL PRESIDENTE .....	3
IL CONTRIBUTO DEL CNEL AL PIANO DI RIPRESA .....	8
A - LOGISTICA.....	10
Premessa.....	10
1. Infrastrutture. ....	11
2. Investire in “debito buono” realizzando un sistema logistico più adeguato e resiliente. ....	13
3. Logistica, manifattura, reshoring e iniziative “green” coerenti. ....	14
4. Piano di rimozione di navi e relitti abbandonati.....	16
5. L’efficienza logistica: necessità in sé e come fattore attrattivo di produzioni .....	17
B -TURISMO.....	22
1. Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo.....	22
2. Creazione di Destination Manager System (DMS) nazionale.....	25
Allegato 1.....	26
Allegato 2.....	28
C - AGRICOLTURA .....	30
1. Metodologia .....	30
2. Griglia di rilevazione dei dati .....	30
3. Output del questionario .....	32
4. Strategic foresight. proposte per la ripresa del settore.....	33
5. Transizione Digitale.....	37
6. Infrastrutture logistiche.....	40
7. Transizione verde .....	41
D - PUBBLICI SERVIZI E TUTELA DELLA SALUTE.....	45
1. Gli obiettivi.....	45
2. Le lacune pregresse del sistema di welfare e salute in italia .....	45
3. Lo stress test della pandemia e le principali criticita’ .....	48
4. Una valutazione di sintesi.....	54
5. La dimensione socioassistenziale della crisi.....	55
6. Il dibattito sulle proposte per la ripresa ed il piano nazionale di ripresa e resilienza next generation italia.....	57

7. Il cnel e le pronunce del 2020 in materia di sanita' e salute .....	62
8. Le proposte del gruppo di lavoro stress test sanita' .....	64
<b>E - ISTRUZIONE</b> .....	75
<b>Orientamento</b> .....	77
<b>Formazione permanente</b> .....	79
<b>Parità di accesso</b> .....	80



## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

### IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *“Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, della citata legge che alla lettera f) dispone che il CNEL *“contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome”* e *“può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa”* ed alla lettera h) dispone che il CNEL *“compie studi e indagini di propria iniziativa, sulle materie di cui ai punti precedenti”*

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17/07/2019 e s.m.i.;

Visto l'Ordine del giorno n. ODG 389/C19, approvato dall'Assemblea su proposta del Segretario generale nella seduta 8 aprile 2020, concernente *“Studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”* con cui il CNEL si impegna a potenziare le attività di indagine del CNEL nei settori produttivi incisi dagli effetti

economici della dell'emergenza sanitaria in atto e ad intraprendere specifiche iniziative autonome di supporto all'attività del Parlamento e del Governo: "L'onda d'urto della pandemia ha colpito senza preavviso, con durezza inaudita un sistema Paese che stava affrontando con crescente difficoltà una ormai vistosa tendenza al declino della sua economia, minata da una decrescita demografica – potenzialmente distruttiva, da un crescente dualismo territoriale, da una riduzione decennale dello stock di capitale (ammortamenti superiori ai nuovi investimenti fissi). La pandemia ha completamente paralizzato i due pilastri sui quali l'Italia ha retto l'urto della grande recessione 2008-2015: le esportazioni - all'interno di una catena produttiva non solo nazionale -; la filiera del turismo e della ristorazione. Senza il decennale successo di questi due assi strutturali oggi registreremmo un livello di reddito inferiore del 25% rispetto al 2008, invece del -4% di prima della crisi.

La paralisi della produzione di interi settori che l'Italia affronterà nelle prossime settimane impone uno scrutinio, una elencazione, di tutte le risorse strategiche di cui il Paese dispone per la ripartenza; esige la identificazione dei i colli di bottiglia di cui l'emergenza pandemica ha mostrato in tutta evidenza l'esistenza.

Possiamo individuare 10 assi strategici nei quali si annidano gravi problemi irrisolti e dove tuttavia si può agire per la ripartenza:

1. Il servizio pubblico, la presenza dello Stato. La mancanza di medici e infermieri e la carenza di posti letto di terapia in terapia e subintensiva è stata resa evidente dalla pandemia. E il resto? Per esempio, mancano 4000 segretari comunali. Mancano assistenti sociali per i servizi sociali. Mancano ingegneri, geometri, ragionieri. Molto efficiente il sistema sicurezza. Piccolo nelle dimensioni ma assai efficiente il sistema delle FFAA. La dinamica degli investimenti può ripartire solo dagli enti locali, con interventi piccoli e diffusi, come dimostrano i dati 2018-2019.

2. Il sistema bancario è uscito rafforzato da una crisi – lunga e grave - indotta da fattori esterni (la recessione 2008-2015; fattori regolamentari vessatori da parte UE). E' solido, anche nel confronto europeo. Manifestava prima della pandemia una tendenza a ridurre il credito alle imprese.

3. L'Infrastruttura digitale. La banda larga è ferma. Perché? Guerra tra operatori. Oggi la dotazione di accesso alla rete è messa in stress quotidianamente. Negli altri paesi europei la fibra ottica raggiunge tutti. Scarsa propensione all'impiego di servizi in rete e in generale digitali da parte delle imprese. Alfabetizzazione digitale di massa. La crisi ha fatto riscoprire l'importanza dell'editoria e delle edicole.

4. La Logistica: forse è necessario un ripensamento radicale della dotazione portuale, unificando responsabilità amministrative; migliorando le connessioni ferroviarie. La necessità di connettere i porti del Sud ai flussi di merci verso il centro Europa. La situazione di degrado delle infrastrutture esistenti (crolli nelle autostrade, gallerie etc.). Necessità di puntare sull'investimenti ferroviario. Rafforzare la rete degli Interporti. C'è il problema, sollevato dal CNEL in collaborazione con Confetra e contenuto in un documento strategico e 4 disegni di legge di semplificazione e snellimento generale di tutte le procedure amministrative.

5. La scuola e l'istruzione, il sistema delle 75 Università italiane. È ancora la principale infrastruttura sociale. Ha retto alla grande austerità. Ma è urgentissimo un piano di vasto rifinanziamento e di investimento. Andrebbe impiegata all'esterno del mondo-scuola per un'azione di formazione di massa

(documento CNEL 20 gennaio 2020). Puntare su digitalizzazione, in grave ritardo. Rilanciare rapporti con il mondo delle imprese, trasferimento tecnologico, circuito scuola-lavoro.

6. Agricoltura e filiera agroalimentare. Rappresentano uno dei punti forti del sistema produttivo. Sorrette da una forte struttura distributiva (Coop, Conad etc.). Rappresentano un pilastro del sistema sociale, presidio di territori in via di spopolamento (caso Appennino, area terremoti). Necessitano di un salto forte in termini di dotazione di mezzi e macchinari e servizi on line. Potrebbero subire un forte contraccolpo, soprattutto per un improvviso venir meno di manodopera straniera stagionale. Sarà necessaria una grande campagna di comunicazione internazionale per il made in Italy.

7. Tempo libero, turismo, ristorazione, industria dell'accoglienza, fieristica, convegni, festival, sport, creatività. Si è conservata la risorsa nazionale del servizio pubblico radiotelevisivo, che all'improvviso ha fatto un balzo qualitativo con la piattaforma RAIplay. È una risorsa strategica per la ripartenza, ma va impiegato come tale, non in modo autoreferenziale.

8. Sistema moda e altri settori ad alto valore aggiunto. Nel periodo acuto della crisi il settore tessile soffre maggiormente. Puntare sui distretti, offrendo supporto alla transizione digitale.

9. Filiera industria meccanica e distretti industriali. È un settore ad alta intensità di capitale al quale serve in primo luogo il sostegno del sistema bancario e un aiuto diretto all'internazionalizzazione, per conservare quote sui mercati esteri.

10. Partecipazione femminile al mercato del lavoro. Come produrre un balzo.

Sarà inevitabile una fase di sostituzione di domanda estera con domanda interna, per non accettare la distruzione di capacità produttiva in settori importanti.

Va tenuta presente anche la probabile suddivisione in fasi, dei mesi che abbiamo di fronte.

I. La fase della piena emergenza.

II. La fase dell'uscita graduale dall'emergenza, in presenza del virus, con modalità che andrebbero individuate fin da ora per "riaprire in sicurezza".

III. La fase di ripresa, pronti ad affrontare una eventuale nuova ondata del virus.

Questa suddivisione in fasi lascia intendere che difficilmente la ripartenza potrà essere completa, fino a quando il virus non sarà debellato dal punto di vista medico. Questo implica che le nostre società dovranno sopportare costi importanti per la protezione sociale e individuale, anche nel momento della ripresa.

L'esercizio di "stress test" va impostato tenendo presente una considerazione di carattere generale.

L'Italia era prima della pandemia una economia che resisteva su una linea di confine tra la stagnazione e il declino, ma è tuttora un Paese ricco.

La ricchezza netta delle famiglie e delle imprese non finanziarie (ultimo dato Banca d'Italia Istat 2018) è pari a 9.780 miliardi di euro. L'indebitamento di famiglie e imprese non finanziarie è inferiore ai 900 miliardi. Di questa ricchezza netta il 58% è costituito da immobili, ma in ogni caso anche la massa di depositi e titoli è tra le più cospicue in Europa.

L'Italia negli ultimi 30 anni ha prodotto ogni anno un avanzo primario nel bilancio pubblico. Nessun paese ha mai realizzato un risultato simile, che ha prodotto purtroppo la lenta erosione della infrastruttura pubblica e sociale, con effetti che oggi sono sotto gli occhi di tutti.

L'Italia ha adempiuto scrupolosamente ai trattati europei.

Il dato del bilancio pubblico del 2019 è eccezionalmente positivo (1,6% di disavanzo, contro un obiettivo di 2,2%). Esso è l'effetto, in un anno di stagnazione e di incipiente recessione, di uno sforzo

*imponente di riduzione dell'evasione fiscale e contributiva (fatturazione elettronica e piattaforme digitali fisco). Non se ne è accorto nessuno perché è stato diffuso il giorno dopo la scoperta del "paziente uno" a Codogno.*

*Non esiste ragione alcuna per cui un Paese con questi elementi di fondo possa subire una crisi finanziaria.*

*Le agenzie di "rating" hanno smesso di misurare il merito di credito dell'Italia sulla base dei meccanismi puramente finanziari del "fiscal compact". Sono passate a una valutazione differente: il rischio Italia dipende interamente dalla sua insufficiente capacità di crescita, di investimento, dalla sua drammatica dinamica demografica, che fa prevedere al 2065 una riduzione del PIL di circa il 45% (nell'ipotesi mediana ISTAT), una riduzione di popolazione di oltre 10 milioni con il raddoppio della componente di anziani. A coloro che ritengano il 2065 piuttosto lontano giova ricordare che le società di rating scontano oggi il valore di titoli obbligazionari che giungono già al 2049.*

*La pandemia pone dunque tutti i pezzi del sistema sotto uno stress test reale, non simulato. Ma lo stress era ben precedente la crisi pandemica.*

*Per uscire dall'emergenza, anche nel breve termine, sarà necessario impostare la soluzione di problemi strutturali, con il necessario coraggio.*

*Nei giorni scorsi abbiamo rischiato l'avvitamento in una crisi finanziaria che renderebbe impossibile la ripartenza, dopo l'emergenza. Per fortuna, questo scivolamento è, al momento, evitato grazie al tardivo intervento della BCE. Ma per quanto? L'appuntamento è rinviato al giorno in cui, finita la crisi pandemica, la BCE invertirà la sua politica monetaria aumentando i tassi d'interesse. Un vero "stress test" generale serve, dunque, per prepararsi a quel momento.*

*Esiste una finestra temporale definita. Dalla fine della fase acuta della pandemia al momento in cui sarà superata la recessione globale. Quanto sia ampia questa finestra non lo sappiamo. Speriamo sia breve.*

*Occorre prepararsi".*

Vista la determinazione del Presidente del CNEL 6 maggio 2020, n. 735, e s.m.i., di costituzione, nell'ambito delle Commissioni Istruttorie congiunte, di gruppi di lavoro per la raccolta di dati e valutazioni da parte dei rappresentanti ed esperti delle forze sociali presenti nel CNEL, e per la formulazione di osservazioni e proposte da destinare al Governo ed al Parlamento, quale contributo istituzionale del Consiglio, per ciascuno dei settori individuati nel precitato Ordine del giorno 8 aprile 2020;

Vista la determinazione del Presidente del CNEL 15 giugno 2020, n. 1014 che, richiamata la determinazione di cui al punto precedente, istituisce il gruppo di lavoro per l'approfondimento degli aspetti connessi al tema della semplificazione normativa e procedimentale nella erogazione dei servizi della Pubblica Amministrazione;

Visti gli esiti delle attività istruttorie condotte dai gruppi di lavoro come sopra istituiti integrati da esperti di chiara fama e documentati dai resoconti nelle sedute per ciascuno indicate di seguito: *Turismo*, coordinato dal Cons Gian Paolo Gualaccini

(3, 9 e 16 aprile, 26 maggio, 4 e 11 giugno, 17 settembre e 26 ottobre 2020); *Logistica*, coordinato dal Cons. Nereo Marcucci (21 aprile, 2 e 25 settembre); *Agricoltura*, coordinato dal Cons. Michele Faioli (8 e 28 maggio, 23 giugno, 6 luglio, 3 e 28 settembre, 19 e 21 ottobre, 18 novembre 2020); *Pubblici servizi e tutela della salute* coordinato dai Consiglieri Alessandro Geria e Antonio Foccillo (14 maggio, 29 luglio, 4 settembre, 10 settembre e 10 dicembre 2020); *Formazione e istruzione*, coordinato dalla Consigliera Silvia Ciucciovino (11 e 23 settembre 2020);

Visti i documenti di Osservazioni e proposte del Cnel al Parlamento e al Governo n. 393/2020 e 397/2020 (turismo), n. 402 (Osservazioni alla NADEF 2020 con allegati i primi esiti dell'esercizio di stress test Turismo, Logistica, Agricoltura, Formazione e Salute), n. 396/2020 (semplificazione);

Visti i verbali dell'Assemblea del Cnel nelle sedute 8 e 29 aprile, 27 maggio, 10 e 24 giugno, 28 luglio, 30 settembre, 28 ottobre, 25 novembre, 17 dicembre 2020 e 27 gennaio e 24 febbraio 2021;

Udito l'Ufficio di Presidenza nella seduta 7 dicembre 2020;

Visto il verbale dell'Assemblea relativo alla seduta 27 gennaio 2021;

Udito il Consiglio di Presidenza nelle sedute del 7 aprile 2020, 12 febbraio e 8 aprile 2021;

VISTO il verbale della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte I, II e III, del 16 aprile 2021;

RITENUTO di trasmettere al Parlamento e al Governo unitamente alla *“Memoria per l'audizione preliminare 20 aprile 2021 presso le Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati concernente l'esame del Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4)”*

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

#### ADOTTA

l'unito *“Rapporto sullo studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”*.

Prof. Tiziano TREU



## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

### **IL CONTRIBUTO DEL CNEL AL PIANO DI RIPRESA**

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) all'insorgere della emergenza da Covid-19 ha prontamente riorientato la quasi totalità delle attività di programma nelle materie che gli competono, verso la promozione ed il coordinamento istruttorio di iniziative tese ad offrire agli organi costituzionali le rilevazioni, le riflessioni e le proposte promananti dalle Organizzazioni produttive in esso rappresentate.

In particolare, previo esame dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio di Presidenza, l'Assemblea del CNEL, riunita il giorno 8 aprile 2020, ha approvato il progetto *Stress Test*, riferito ai settori fondamentali dell'economia, delle infrastrutture materiali e immateriali e del sistema pubblico.

Tale progetto individua dieci settori strategici sui quali avviare rilevazioni e approfondimenti avvalendosi sia dei contributi delle Organizzazioni presenti nella Consiliatura del CNEL con propri rappresentanti, sia di qualificati esperti e di accademici.

A tale scopo sono stati avviati gruppi di lavoro nelle materie della Logistica, del Turismo, dell'Agricoltura dei pubblici servizi e tutela della salute e dell'Istruzione che operano nell'ambito delle Commissioni istruttorie del CNEL *Politiche economiche (I), Politiche sociali e sviluppo sostenibile (II), Politiche UE e cooperazione internazionale (III)*.

In continuità con detta iniziativa, ma con riferimento al nuovo contesto orientato al recupero di una solida resilienza del settore, l'Assemblea del CNEL nella seduta del 28 luglio 2020 ha dato indicazioni affinché il CNEL partecipasse, insieme ad altri, alla enucleazione di proposte operative relative alle priorità di impiego del Recovery fund Next Generation UE.

Le osservazioni che seguono sono formulate dal CNEL nell'esercizio delle proprie funzioni assegnate dalla Costituzione e dalla legge e costituiscono un aggiornamento dell'attività svolta dai gruppi sopra menzionati, attività orientata alla rilevazione di proposte da sottoporre al decisore politico condivise dalle parti sociali, nell'auspicio di avviare una interlocuzione costante con le autorità parlamentari e di governo.

## A - LOGISTICA

### *REALIZZARE UNA POLITICA INDUSTRIALE PER LA LOGISTICA E IL TRASPORTO MERCİ IN ITALIA AL FINE DI RENDERLO PIÙ RESILIENTE E COMPETITIVO*

#### **Premessa**

Il *lockdown* imposto dal Governo per il contenimento del contagio pandemico ha dimostrato come la veicolazione delle merci sul territorio nazionale per il raggiungimento capillare delle strutture di impiego o distribuzione delle stesse, partecipa dei caratteri propri del *servizio minimo e universale*, irrinunciabile per sostenere il Paese.

Ma a differenza dei servizi universali propriamente detti e legalmente definiti<sup>1</sup> i quali sono garantiti dal sostegno pubblico anche laddove essi non versino in equilibrio economico, il comparto della logistica delle merci è retto da una struttura prevalentemente privatistica e imprenditoriale e, salvo eccezioni, di piccole e medie dimensioni, ciò che lo rende più debole (meno resiliente) a crisi economiche repentine ovvero di lunga durata.

È dunque indispensabile, pur in una perdurante incertezza di fondo, rimuovere i principali ostacoli e superare quelle inefficienze che, se già di per sé problematiche in condizioni ordinarie, divengono insostenibili in situazioni di emergenza, con approcci che privilegino l'apporto interrelato tra Istituzioni, imprese e ricerca secondo modelli a *tripla elica*<sup>2</sup>.

È altresì indispensabile che la prevedibile evoluzione del sistema della produzione e della distribuzione delle merci, che va sotto il nome di *regionalizzazione della globalizzazione*, possa offrire possibilità di avvio e/o di ritorno di attività manifatturiere soprattutto se accompagnate o collocate in contesti culturali, fisici ed organizzativi aperti all'innovazione ed alla *economia verde*.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è alla definizione adottata dal d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni: z ) *servizio universale, un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile;*

<sup>2</sup> Il riferimento è al National Innovation System (Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

## 1. Infrastrutture.

Non si tratta di *ripartire da zero*. Sul fronte delle infrastrutture l'emergenza CoViD-19 ed i processi rammentati in premessa non debbono costituire alibi per il ripensamento di scelte consolidate e adottate che, nella maggior parte dei casi, sono finalizzate a colmare *gap* di accessibilità territoriale.

Per questo si ritiene possibile l'avvio immediato degli investimenti che hanno già completato il loro *iter*, previsti nel programma *Connettere l'Italia*, finanziati per competenza per un decennio e che produrrebbero 300.000 nuovi posti di lavoro all'anno ed un incremento annuo di pil del 2,6%.

La destinazione delle risorse aggiuntive del *Recovery Fund* deve essere coerente con la metodologia per l'individuazione dei fabbisogni e delle priorità infrastrutturali materiali e con gli altrettanto importanti obiettivi immateriali illustrati negli allegati al *Documento di Economia e Finanza 2020* (verifica della *maturità progettuale*, dello stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri, aggiornamento delle analisi di impatto, rilevazione della percentuale di completamento per le opere in corso di realizzazione, delle quote di finanziamento acquisite o acquisibili con certezza, informatizzazione, digitalizzazione ed innovazione tecnologica, semplificazione normativa).

Dalle indiscrezioni stampa, appare che la progettualità nazionale da candidare sui fondi del Next Generation EU sia molto incentrata sulla realizzazione delle infrastrutture previste nel piano #ItaliaVeloce (dai grandi progetti transfrontalieri del Brennero e della Torino-Lione, passando per AVR Palermo-Catania-Messina, all'adeguamento ERTMS e ITS rispettivamente della rete ferroviaria e stradale/autostradale italiana).

Quello che manca maggiormente al sistema è un piano complessivo e integrato di azioni per il trasporto e la logistica in grado di dialogare con i settori economici che generano domanda di mobilità (dall'industria al turismo) e che sappia ovviare alle criticità emerse nel corso della pandemia. Un piano sintetizzabile nella definizione di una politica industriale per i trasporti o, più semplicemente e in accordo con le previsioni normative del nuovo codice degli appalti, nella definizione del Piano generale dei Trasporti e della Logistica che data ormai 2001.

In aggiunta alla menzionata, generale, necessità di avviare da subito il processo di costruzione del nuovo piano generale dei trasporti nazionale, così come previsto anche dal D.Lgs. 50/2016, si propongono di seguito delle sotto-azioni che potrebbero valere sia in sede di Piano che in sede di presentazione delle proposte italiane a valere sul Next Generation EU.

E' auspicabile che il "diritto dell'emergenza" che l'allegato al DEF richiama in materia di appalti pubblici e che sarebbe realizzato "attraverso azioni ampiamente derogatorie dell'ordinaria disciplina" - peraltro già avviate con i recenti decreti-legge convertiti o in via di conversione - rappresenti un "ponte" verso una organica revisione del sistema normativo degli appalti.

Aiuterebbe significativamente l'attrazione di investimenti in logistica e il loro sostegno da parte del sistema bancario, la conoscenza dei tempi di completamento dei Corridoi TEN-T che interessano il territorio italiano<sup>3</sup>, il cui completamento richiede all'Italia uno sforzo ingente, in termini di efficientamento dei collegamenti ferroviari e stradali e il completamento dei collegamenti di "ultimo miglio" a porti e aeroporti della rete *Core* e di quello dell'Alta Velocità al Sud<sup>4</sup>. La variabile tempo influisce decisamente sulle decisioni dei consigli di amministrazione delle aziende investitrici.

Il disegno di un sistema organico di realizzazioni infrastrutturali a partire dai programmi esistenti eviterebbe il rischio concreto che le proposte italiane sulla destinazione del *Next generation UE Fund* possano risultare un "catalogo" delle spese, di breve, medio e più lungo periodo.

Da prime notizie di stampa, risulta che il MIT dovrebbe candidare sul Recovery Fund interventi per circa 18,6 miliardi euro, corrispondenti sostanzialmente alla copertura del fabbisogno per le tratte di accesso al Brennero, al Tunnel di base della Torino-Lione, l'AV Napoli-Bari, la Palermo-Messina-Catania, il completamento programma ERTMS sulla rete ferroviaria nazionale e il programma Smart Road su rete stradale.

Ferma restando la coerenza della scelta di tali infrastrutture così come delineato nelle strategie adottate dal MIT sin dal 2016 in Connettere l'Italia e confermate con "Italia Veloce" del 2020, si ritiene che la candidatura degli interventi per infrastrutture di trasporto, che, nel caso in cui venisse approvata la lista progettuale di cui si è a conoscenza, resterebbe valorizzata per un importo del solo l'8,9% della spesa coperta dal Next Generation EU, dovrebbe essere perseguita con maggiore decisione e dimensione. Ci si riferisce in particolare

---

<sup>3</sup> Dei nove Corridoi TEN-T interessano l'Italia: il Corridoio Mediterraneo attraversa il Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna; il Corridoio Reno Alpi passa per i valichi di Domodossola e Chiasso e giunge al porto di Genova; il Corridoio Baltico Adriatico collega l'Austria e la Slovenia ai porti del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna, passando per Udine, Padova e Bologna; il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo parte dal valico del Brennero e collega Trento, Verona, Bologna, Firenze, Livorno e Roma con i principali centri urbani del sud come Napoli, Bari, Catanzaro, Messina e Palermo.

<sup>4</sup> Il piano infrastrutturale del Governo relativo alla *fase 3*, presentato dal MIT in occasione degli *Stati generali*, #ItaliaVeloce, per circa 200 miliardi, registra 750 cantieri fermi di cui 425 al Sud.

alla necessità di attribuire risorse ai programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture, in primo luogo, della rete viaria.

Si consideri al riguardo che le risorse del Recovery Fund sono destinate ad investimenti che debbono essere completati entro il 2026 e se collocaste in un disegno organico libererebbero risorse nazionali già stanziare da destinare a quegli investimenti infrastrutturali la cui progettazione e realizzazione andasse oltre quel termine.

Uno strumento legislativo idoneo dovrebbe “scolpire nella pietra” dando certezze al Paese ed agli operatori.

Non vi è dubbio, che un tetto al volume di spesa in infrastrutture candidabile per il Next Generation EU sia rappresentato dai vincoli temporali di spesa e realizzazione imposti dallo strumento. A tal proposito, occorre con urgenza affrontare il problema della scarsa capacità progettuale e realizzativa delle stazioni appaltanti pubbliche, intervenendo innanzitutto sulla razionalizzazione delle iniziative in corso (Infrastrutture Spa, Infrastrutture Italia, centrali di progettazione, ...). Sotto questo profilo appaiono particolarmente rilevanti un’analisi comparativa delle due principali stazioni appaltanti pubbliche (RFI e ANAS) e la proposizione di soluzioni innovative e coraggiose.

Va sottolineato che investire in infrastrutture fisiche ed immateriali è necessario ma non sufficiente se non è accompagnato da politiche industriali appropriate che garantiscano un ritorno in termini di ricchezza e di occupazione nel Paese e la solidità delle sue imprese.

Limitare gli investimenti alla realizzazione delle infrastrutture senza provvedere alla realizzazione di efficaci politiche industriali per il settore, favorisce l’attraversamento del territorio da parte delle merci (in gran parte prodotte da imprese, spedite da vettori e destinate a mercati, non nazionali), ma pone allo stesso tempo oneri di manutenzione e di impatto ambientale, di entità tale da non poter essere ristorati da dazi e diritti doganali.

## **2. Investire in “debito buono” realizzando un sistema logistico più adeguato e resiliente.**

Pensare ad un sistema “resiliente” significa anche e soprattutto definire un livello di servizio minimo finalizzato al mantenimento di una *backbone* merci e logistica del Paese solida ed affidabile.

a) Nel breve-medio periodo dovrebbero essere sostenute economicamente le imprese del settore (identificate con il codice ATECO di cui peraltro è

auspicabile una revisione a circa 15 anni dalla sua adozione) che, in ogni circostanza negativa per riduzione della domanda, siano impegnati a mantenere i servizi che si sono dimostrati essenziali nel corso dell'esperienza COVID 19 e che, per questo, costituiscono parte sostanziale del *servizio universale merci*.

b) Creare un *Fondo di resilienza* in percentuale del *Fondo di investimenti* per garantire la funzionalità del sistema strategico in predefinite condizioni di crisi e assumendo la necessità di un *servizio minimo universale irrinunciabile* che come tale va trattato estendendo alle merci alcuni approcci già adottati per la definizione ed il finanziamento dei servizi universali per i passeggeri<sup>5</sup>. Il Riferimento potrebbe essere quello sviluppato in ambito europeo ai *Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)* che trovano una nuova base giuridica nell'articolo 14 del TFUE<sup>6</sup>.

Fermo restando il principio, una delle difficoltà da affrontare sta nel fatto che l'offerta logistica (mare, terra, ferro, aria) è in gran parte detenuta da operatori stranieri, spesso non comunitari, che realizzano una sorta di oligopolio dell'intera *supply chain*. Andrebbe dunque evitato, in sede attuativa, il paradosso di favorire la persistenza di questo stato di fatto sostenendo invece la crescita, almeno nei segmenti di servizi portuali, di trasporto terrestre ed aereo, dei *player* nazionali.

### **3. Logistica, manifattura, reshoring e iniziative "green" coerenti.**

Eminenti economisti convengono che la Cina come "fornitore unico" dei consumi planetari subirà un ridimensionamento, che il CoViD-19 accelererà il processo di riallocazione di quote di attività manifatturiera, semi-manifatturiera e logistica integrata, che la "regionalizzazione della globalizzazione" (che già interessa l'Africa come sede fisica di importanti iniziative industriali, di assemblaggio e logistiche soprattutto cinesi e olandesi) subirà una accelerazione.

---

<sup>5</sup> Sul punto vedasi AGCM - AS528 - definizione del servizio universale nel trasporto ferroviario e affidamento dei conseguenti oneri di servizio. Roma, 01 giugno 2009, pp.4 e ss.

<sup>6</sup> "Fatti salvi l'articolo 4 del Trattato sull'Unione Europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale dell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

I porti e gli interporti, alcuni dei quali sottoutilizzati, potrebbero essere attrattivi per investitori nazionali e *Foreign direct investment*, per *start up* per sviluppare ricerca, produzione e manifattura su energie rinnovabili, chimica *green*, tecnologia anche ad alto valore aggiunto (es. medica e biomedica) che grazie alla collocazione fisica nel porto o funzionale nelle aree periportuali o nell'interporto trovano elementi di nuova economicità soprattutto per l'*export*.

a) Piano per il *reshoring*. Occorre prevedere nel preannunciato *Piano per gli investimenti dall'estero* che le *Autorità di Sistema Portuale* (AdSP), la cui competenza ai sensi del d.lgs. n. 169/2016 si estende su 58 porti nazionali di varia dimensione e di diversa saturazione, siano promotrici di progetti di *reshoring* sulle aree portuali e periportuali, da realizzare tempestivamente (nell'arco di pochi mesi), sostenendone finanziariamente precisi programmi di politiche di attrazione (canoni concessori e affitti ridotti su beni patrimoniali, semplificazione amministrativa attraverso la realizzazione di SUA – sportello unico amministrativo - abbattimento degli oneri di urbanizzazione, fornitura di utilities). A questo scopo le AdSP possono organizzare reti a "tripla elica" (ricerca, imprese, istituzioni) finalizzate al *reshoring*, all'innovazione, all'internazionalizzazione, alle nuove fonti energetiche sulla base dello schema di alcuni tra i principali porti del Nord Europa.

b) Per offrire ulteriori spazi fisici a quelle stesse finalità le AdSP sono destinatarie di uno speciale finanziamento per la demolizione di complessi industriali dismessi nelle aree portuali e periportuali connesse fisicamente al porto con procedure semplificate contando sulle loro maggiori possibilità di risolvere situazioni rese complicate dalla presenza di proprietà private con concessioni demaniali ancora in essere, situazioni che possono essere meglio affrontate da una Istituzione territoriale snella e vocata ad un compito puntuale.

c) Nel corso del processo di smantellamento si dovrebbero realizzare progetti più complessi e perciò di medio periodo di ulteriore allocazione nelle aree rese disponibili di insediamenti manifatturieri, semi-manifatturieri e logistici con l'aiuto di uno degli otto *Competence Center* definiti dal MISE e con i *Digital Innovation Hub* di Confindustria, Università, Centri di ricerca, Imprese la cui missione sia l'innovazione declinata per le diverse e specifiche competenze dei singoli capofila. Particolare interesse rivestirebbe la individuazione di filiere considerate strategiche strettamente correlate alle vocazioni produttive del territorio (ne è un esempio l'annunciato Piano per incentivare l'*export* nell'ambito della filiera agroalimentare). Anche in questo caso le AdSP, che non sono più solo *Landlord* portuali ma, come ha voluto la più recente modifica legislativa, (l. 28 gennaio 1994, n. 84 "Riordino della legislazione in materia portuale"

e decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, “*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*), potrebbero essere soggetti promotori contando su risorse certe come sopra indicate.

d) Nell’ambito dell’annunciato “*Piano nazionale per la siderurgia sostenibile*” della durata di sette anni, con un primo finanziamento di 5 mld a valere sui fondi del cd. *Recovery Fund o EU next generation*, considerando l’orientamento a privilegiare necessariamente gli elettrofori e l’attuale divario tra domanda ed offerta di rottami d’acciaio per la loro carica (riequilibrato da 5 mio/tonn di import che, in orizzonte 2025 passerebbero a 9-10 mio/tonn.) si dovrebbe prevedere un contributo al riequilibrio da rottami provenienti da navi dimesse o relitti.

e) Con un impegno di 20 mio/euro per 7 anni lo Stato avvierebbe un processo virtuoso, finanziando attraverso le Autorità di sistema portuale un piano di demolizione delle navi e dei relitti abbandonati nei porti nazionali coerente con la normativa comunitaria recepita nel nostro ordinamento affiancando e sostenendo quelli in corso da parte dei Paesi comunitari e dei settori più sensibili dello *shipping* per dare attuazione alla regolamentazione comunitaria.

#### **4. Piano di rimozione di navi e relitti abbandonati**

Il tema della demolizione controllata delle navi (allo scopo di renderlo ambientalmente e socialmente compatibile) è stato affrontato sia a livello internazionale con la Convenzione di Hong Kong del 2009<sup>7</sup> che a livello Europeo con il Regolamento 1257/2013 (con dichiarata volontà anticipatrici della citata Convenzione). Il Regolamento disciplina la materia e introduce l’Albo europeo dei demolitori autorizzati che, nel nostro Paese sono attualmente uno, mentre un cantiere di nuova costruzione ha iniziato l’iter di iscrizione.

Per il progetto di siderurgia sostenibile si tratterebbe di un seppur limitato contributo alla riduzione del divario tra domanda ed offerta con altre immediate utilità più generali in ordine sia alla sicurezza della navigazione nei

---

<sup>7</sup> La convenzione di Hong Kong del 15 maggio 2009, concerne la progettazione la costruzione, il funzionamento e la preparazione delle navi per un riciclaggio sicuro e compatibile con l’ambiente, nonché il funzionamento degli impianti per il riciclaggio sicuro ed ecocompatibile. Poiché la Ue non può aderire alla Convenzione, spettando la ratifica ai singoli Stati, il Consiglio Ue, con decisione 14 aprile 2014, n. 241 ha autorizzato i singoli Stati alla ratifica. Presso la Camera dei deputati l’atto C.1093 per la ratifica italiana è in attesa di assegnazione.

porti che alla fruizione di banchine che, nell'attuale congiuntura economica, potrebbero essere ulteriormente occupate da naviglio abbandonato.

In ottica di economia circolare e *green* e di stabile occupazione aggiuntiva liberare le banchine portuali da relitti e navi abbandonate, in alcuni casi da oltre dieci anni (Genova), ridurrebbe la necessità di ulteriori investimenti infrastrutturali. Si consideri che l'effetto congiunto della staticità dei traffici, prevista per almeno due anni, e l'introduzione di nuove tecnologie avranno effetti preoccupanti sull'occupazione.

La questione è stata posta più volte al Parlamento nazionale<sup>8</sup>.

- a) Confermando le competenze che il Codice della Navigazione assegna alla Capitaneria di Porto-Guardia Costiera (rimuovere le unità - navi o relitti - che costituiscono pericolo per la sicurezza della navigazione) si dovrebbe integrare la previsione normativa rendendola coerente con le previsioni della citata legge n. 84 del 1994 e s.mm.ii. che assegnano alle Autorità di Sistema portuale il compito della "*integrale fruizione del bene porto*" finanziandole per quanto necessario a indire le necessarie procedure di gara. In alcuni porti nazionali è possibile recuperare ampi spazi creando occasioni temporanee di lavoro e opportunità infrastrutturali permanenti per i traffici o per altre iniziative demolendo grandi infrastrutture di trasporto interno, serbatoi, binari ferroviari. Materiali utili per la carica dei forni elettrici.

## **5. L'efficienza logistica: necessità in sé e come fattore attrattivo di produzioni**

Prendere atto che la logistica può svolgere oltre al proprio ruolo storico anche quello di strumento attrattore di nuovi investimenti richiede anche:

- a) la riduzione dell'imposizione fiscale (*Ires*), per un periodo coerente, alle società di spedizione internazionale che dovessero realizzare processi di fusione, ovvero strutture di rete d'impresa finalizzate, entro un periodo determinato, alla successiva fusione, con la finalità di superare il cd. *nanismo dimensionale* ed in prospettiva aiutare la nascita di *driver* nazionali per significativi segmenti del Sistema, come il Paese può vantare nelle autostrade del mare, nel trasporto *ro/ro* e *ro/pax*, con eccellenze nel campo della crocieristica e della sperimentazione ed utilizzo di *green fuel*.

---

<sup>8</sup> Vedasi Senato della Repubblica, 8<sup>a</sup> COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, Intervento del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera (Ammiraglio ispettore (CP) Vincenzo MELONE) sul disegno di legge recante disposizioni in materia di rimozione e riciclaggio dei relitti navali e delle navi abbandonate nei porti nazionali. Roma, 10 maggio 2016.

b) la sensibile riduzione dei canoni di concessione demaniale marittima o i canoni di affitto di beni patrimoniali (per un periodo coerente e salvo ristoro alle AdSP) per i terminalisti portuali di piccola e media dimensione che realizzino reti d'impresa o, soprattutto, che contribuiscano a potenziare sotto il profilo fisico, finanziario, organizzativo i *terminal* in modo tale da garantire dimensioni adeguate, superando l'eccesso di concorrenza *endo-portuale* causa di insostenibile riduzione dei margini d'impresa e delle retribuzioni dei lavoratori, nonché causa, in prospettiva, di ulteriore *oligopolizzazione* del sistema logistico da parte di grandi gruppi non nazionali e non comunitari.

c) l'introduzione di un incentivo per le imprese esportatrici che adottano il termine di resa franco destino<sup>9</sup>. La misura consente di rendere più affidabili le esportazioni e nel contempo rafforza le imprese di logistica nazionali che potrebbero seguire il trasferimento della merce fino alla destinazione finale acquisendo una capacità maggiore che, in un circolo virtuoso, consentirebbe anche alle imprese produttrici di ampliare il raggio territoriale delle esportazioni.

d) l'adozione di incentivi fiscali per favorire la realizzazione di fusioni tra società o creazione di reti d'impresa tra minori autotrasportatori anche individuali che abbiano la finalità primaria di sostituire i mezzi di loro proprietà con altri di minore impatto ambientale e di fondersi in un periodo predeterminato. Con la finalità di superare sia la polverizzazione dimensionale e sia una concorrenza anomala con effetti fortemente penalizzanti tra i piccoli autotrasportatori e migliorando l'impatto ambientale dell'attività del settore.

e) contribuire a superare il paradosso, in un Paese con un alto tasso di disoccupazione, della disaffezione al lavoro dell'autotrasporto che la ricerca Ipsos ha confermato. Al riguardo In linea con le indicazioni in ambito europeo su come migliorare il sistema della logistica a sostegno dello sviluppo e della sicurezza del Paese, le azioni da intraprendere riguardano:

- formazione e certificazione delle competenze del conducente/bollino verde per la guida sicura e sostenibile. La formazione professionale è uno strumento di importanza prevalente, in grado anche di contrastare fenomeni che hanno interessato maggiormente il settore dell'autotrasporto, uno di questi, probabilmente il più significativo, quello del cosiddetto dumping sociale. Dare priorità ad iniziative di formazione significa mettere al primo posto la

---

<sup>9</sup> Clausola contrattuale dei documenti di trasporto riguardante le condizioni di consegna. I rischi e le spese di spedizione sono a carico del fornitore fino al destino. Incoterms 2010 della Camera di Commercio Internazionale (ICC), clausola DAP.

competenza, offrendo soluzioni in grado di formare conducenti sempre più qualificati e al passo con le nuove tecnologie e tecniche di guida. Le possibili fasi per la creazione di un protocollo riguarderebbero: la formazione teorica e pratica, l'esame finale, la certificazione da parte di Ente accreditato. I benefici per le imprese che hanno alle dipendenze conducenti in possesso del "bollino verde" possono essere individuati in: fiscali, contributivi e operativi. In tal senso, la campagna di formazione di RAM "Guidiamo Sicuro", per una guida sicura ed ecosostenibile, rivolta a circa 1.900 conducenti è il primo elemento valido per concretizzare il concetto di "certificazione delle competenze", una sorta di "bollino verde" in grado di accertare, mediante uno specifico protocollo, la "qualità" del conducente.

- definizione e realizzazione del piano nazionale delle "aree di sosta sicure" per gli autotrasportatori in Italia, sulla base degli standard di certificazione "*Safe and Secure Truck Park*" definiti da *Esporg*, in grado di garantire servizi di qualità agli autotrasportatori overnight nonché condizioni di riposo, di sosta e di sicurezza adeguati alle normative europee e nazionali vigenti. Anche in questo caso, RAM in qualità di *implementing body* del MIT/Comitato centrale per l'albo dell'autotrasporto, partecipa al progetto PASS4CORE cofinanziato dalla Commissione Europea, che prevede interventi infrastrutturali maturi dal punto di vista progettuale con la realizzazione/upgrading di circa 1.475 parcheggi per mezzi pesanti, riqualificando oltre 300.000 m<sup>2</sup> su 13 aree dedicate a questo scopo e per le quali verrà ottenuta la certificazione di "*Safe and Secure Truck Park*" in Italia.

- Incentivi dedicati all'innovazione per il settore dell'autotrasporto, che gioca un ruolo predominante nella quota modale nazionale. Oltre alla positiva estensione degli incentivi agli investimenti del MIT, appare urgente rinforzare gli incentivi per l'installazione di sistemi retrofit di assistenza alla guida per distanziamenti e collisione imminente con altri veicoli, superamento involontario della corsia; protezione degli utenti vulnerabili dall'interazione con i veicoli merci.

f) Il completamento della ZLS con abolizione di tutte le procedure inutili e non vincolanti da normativa europea o internazionale.

L'accelerazione, dopo anni di dibattito, della realizzazione delle Zone Economiche Speciali (ZES) per effetto del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91<sup>10</sup>, del DPCM 25 gennaio 2018, n. 12, ed i successivi interventi di semplificazione

---

<sup>10</sup> Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno, cd. decreto Mezzogiorno, conv. L. 3 agosto 2017, n. 123, come modificato dal, art. 3-ter,.

disposti con l'art. 3-ter del decreto-legge n. 135/2018, convertito dalla legge n. 12/2019, non ha eliminato lacune circa la piena operatività, all'interno delle ZES e delle Zone Logistiche Semplificate (ZLS) di "Zone Franche Doganali Intercluse" (ZFDI) che consentono la sospensione della fiscalità di confine per le merci non unionali. La norma prevede che la perimetrazione venga effettuata, su proposta del Comitato di Indirizzo, al presidente dell'Agenzia Nazionale delle Dogane. Occorrerebbe stabilire una procedura più definita per questi strumenti che possono essere un grande stimolo all'attrazione di investimenti.

Il complesso procedimento previsto dalla legge assegna il ruolo di proposta di istituzione alle Regioni "meno sviluppate" (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania) e alle regioni "in transizione" (Sardegna, Abruzzo e Molise) che deve essere accompagnata da un piano di sviluppo strategico coordinato con la pianificazione strategica portuale e contenere, fra l'altro, le specifiche di cui alle lettere da a) a k) dell'articolo 6 del citato DPCM e garantire il rispetto della direttiva Ue n. 1315 dell'11 dicembre 2013.

L'art. 1, comma 316, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020) ha introdotto nel Comitato di Indirizzo della ZES (organo di gestione della ZES) la figura del Commissario Straordinario del Governo: al momento sono ancora da nominare tutti i commissari e ciò sta causando una fase di stallo di queste iniziative che di fatto restano prive di conduzione.

La normativa in materia di ZES sopra richiamata prevede che le imprese possano beneficiare di un credito di imposta e di incentivi regionali. Poiché la ZES è uno strumento che è stato creato per favorire investimenti imprenditoriali che possano generare traffico portuale, occorre che detti incentivi siano specificamente collegati al movimento di merci destinate ai porti.

È inoltre necessario modificare la normativa nazionale/comunitaria per consentire la realizzazione di ZES anche in aree di crisi industriale complessa del Centro-Nord, offrendo così uno strumento aggiuntivo a quelli (che paiono relativamente efficaci) conseguenti al riconoscimento di aree di crisi complessa.

g) Incentivare con credito d'imposta gli investimenti finalizzati alla sicurezza informatica (la digitalizzazione è per il settore, per un verso, un *must* e per l'altro una fragilità) e a misure che consentano la prosecuzione delle attività anche in caso di *shock*. Incentivare la diversificazione di magazzini portuali o interportuali in aree di produzione con stampanti 3D. aiutando una utile diversificazione del settore, riutilizzando immobili esistenti sul modello

realizzato a Rotterdam che già produce, ed esempio, parti di ricambio per vettori navali.

h) Tra i molti interventi tesi a semplificare il mondo della logistica si sottolinea l'importanza di procedere alla definitiva attuazione dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli SUDOCO e l'armonizzazione delle Autorità di Regolazione.

## B -TURISMO

Il turismo è unanimemente riconosciuto, nel sistema produttivo italiano, ad altissimo valore strategico, sia per i volumi ad esso direttamente riconducibili e sia per l'indotto che genera verso altri settori.

Il settore possiede infatti una forte caratterizzazione trasversale che fa leva su fattori di alta attrattività quali, fra i molti, l'arte, il *made in Italy*, la gastronomia, vere infrastrutture immateriali che incidono positivamente sull'intero sistema socioeconomico.

Il 29 maggio 2019 il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ha avuto modo di rappresentare alla X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati, nell'ambito del ciclo di audizioni informali per l'esame in sede referente della proposta di legge C. 1698, recante *Delega al Governo in materia di turismo*, (S. 1413) un quadro descrittivo piuttosto articolato circa i dati e la dimensione dell'industria turistica italiana. Le considerazioni svolte in quella occasione hanno formato oggetto di un documento di osservazioni e proposte, ratificato dall'Assemblea del Consiglio nella seduta 30 maggio 2019 (OSP n. 375/2019) a cui si reputa utile di fare rinvio.

Con il documento di Osservazioni e proposte n. 391/C19 dell'11 maggio 2020, il CNEL ha fornito al Parlamento ed al Governo un primo report riferito al comparto del turismo, condiviso dalle parti sociali nelle richiamate sedi istruttorie, individuando, in una ottica emergenziale, dieci obiettivi prioritari.

Il presente documento, redatto all'esito di attività istruttorie condotte dal citato gruppo di lavoro e dagli uffici istruttori del CNEL con l'apporto di esperti del settore produttivo di cui si tratta, offre la individuazione di due progetti interistituzionali di seguito sommariamente descritti.

### **1. Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo.**

Partecipanti: CNEL, ISTAT, Conferenza delle Regioni, CISIS, MIBACT, Ministero dell'Interno.

Il progetto muove da una proficua collaborazione con rappresentanti delle Regioni e dell'ISTAT ed è rivolto all'ottimizzazione della raccolta e della distribuzione dei dati sul turismo, all'incremento della qualità delle informazioni, a un maggiore livello di standardizzazione e alla

implementazione di un iter di trasmissione delle stesse più rapido ed efficiente. Esso è stato inserito nell'ultimo Piano strategico nazionale e negli Accordi di programma stipulati dal MIBACT.

Obiettivi del progetto sono: ottimizzazione dei metodi di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche in materia turistica, ai fini della rilevazione, dell'analisi e della diffusione delle informazioni sull'offerta e sulla domanda turistica in tempo reale.

Qualità, affidabilità e comparabilità delle informazioni. Ampliamento delle informazioni estraibili dalla medesima base dati, utile ad altri soggetti (Ministero dell'Interno). Tra queste: età, sesso, modalità di vacanza e di arrivo/partenza, etc;

Estensione del supporto tecnico da parte di Istat (controlli a monte e modelli di stima per i dati mancanti).

Il progetto nazionale, omologo a quello regionale, verrebbe orientato alla fornitura a tutte le regioni di un sistema omogeneo e veloce, avente caratteristiche utili per l'Istat. Ciò in considerazione del fatto che le informazioni afferenti le strutture turistiche ricettive sono raccolte a livello territoriale e sono diffuse dopo l'omologazione da parte dell'Istat. Il progetto nazionale consentirebbe, di ampliare la tipologia di informazioni recuperabili sulla medesima base dati, come ad esempio i dati sul turista (età, sesso, modalità di vacanza e di arrivo/partenza, etc.), nonché di avviare processi di aggregazione sul territorio.

A livello territoriale la diffusione del progetto di livello regionale è, ad oggi, parziale poiché esso è stato attuato solo da alcune Regioni. Ciò in quanto questo progetto comporta, tra gli altri, alcuni costi specifici, soprattutto di tipo organizzativo, di mero funzionamento e di assistenza, di governance.

Il progetto da costruire a valere sulle risorse aggiuntive (Recovery Fund) si collega al macro-obiettivo "Italia più digitale" ed è sviluppato sulla sorta delle esperienze regionali attraverso la realizzazione dell'intervento sopra descritto per tutte le regioni, così da aggregare i dati territoriali e costruire, a livello nazionale, un sistema di dati omogeneo e standardizzato basato sulla messa a sistema delle strutture regionali tra loro analoghe o almeno comunicanti.

Costituiscono prerequisiti: l'adesione convinta di tutte le regioni e il più ampio coinvolgimento degli altri soggetti e/o enti interessati (Ministero dell'Interno, MIBAC, coordinamento statistico regionale, Enit, etc). Primo fra tutti l'Istat.

Va sottolineata la forte consapevolezza della prioritaria necessità di disporre in modo tempestivo di dati statistici e informazioni quantitative affidabili. Ciò soprattutto per i settori – tra cui il turismo – più duramente colpiti dagli effetti diretti e indotti della pandemia da covid/19. Tali informazioni debbano essere raccolte e sistematizzate con procedure omogenee e standardizzate, che producano dati robusti, affidabili e comparabili.

Si condivide il progetto di estensione a tutte le regioni di quanto realizzato in alcuni territori e la disponibilità per gli aspetti tecnici operativi, tra cui i controlli a monte e i modelli di stima per i dati mancanti.

Nell'attuale assetto del processo di raccolta, organizzazione e trasmissione delle informazioni sono coinvolti più soggetti: le strutture ricettive del territorio quali rilevatori e produttori dei dati, le Regioni che raccolgono ed elaborano i dati e li trasmette all'Istat, che svolge la funzione di aggregatore, in formato file. La trasmissione dei dati avviene, quindi, per scambio di file laddove dovrebbe, invece, avvenire attraverso l'utilizzo di piattaforme condivise ovvero integrate.

Il progetto nazionale ipotizzato lascerebbe immutato il rapporto tra le Regioni e l'Istat e semplificherebbe solo la fase in capo alle Regioni, ma richiede l'adesione di tutte le Regioni.

Detta materia rientra infatti nella competenza delle Regioni, fatta salva la competenza esclusiva dello Stato nel "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117 Cost., comma 2, lettera r)<sup>11</sup>.

L'obiettivo ultimo è la definizione di un progetto nazionale a partire dalle esperienze già presenti a livello regionale, finalizzata alla produzione di dati affidabili e comparabili secondo procedure standardizzate tra i territori, moderne e tali da garantire disponibilità delle informazioni in tempi rapidi.

Centrale è dunque il ruolo dell'Istat che va oltre quello di mero aggregatore di dati territoriali e che coinvolge le proprie funzioni istituzionali (stabilite dalla normativa vigente) in quanto titolare dell'informazione statistica.

---

<sup>11</sup> La Corte costituzionale (da ultimo sentenza 139/2018), ha messo in evidenza come, in linea generale, la competenza statale nella materia concernente il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» concerne le disposizioni "strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013, n. 284 e n. 251 del 2016).

## **2. Creazione di Destination Manager System (DMS) nazionale.**

*Partecipanti: CNEL, ENIT, Conferenza delle Regioni, MIBACT.*

Si tratta di un progetto da sviluppare da sviluppare sulla scorta delle esperienze già maturate a livello regionale. In questa sessione il progetto di partenza è il DMS (Destination Manager System) già realizzato da alcune regioni con successo.

Già i primi esiti dei lavori del gruppo Stress test sul turismo ricomprendono la selezione di alcuni progetti regionali, realizzati con successo attraverso gli Accordi di programma e promossi a *best practice*. In tale elenco figura il Destination Manager System (DMS) che può costituire la base di un progetto di livello nazionale e di titolarità dell'Enit, connesso alla linea strategica "Italia più digitale" indicata nei documenti collegati al Recovery Fund.

Esso consiste, in una piattaforma costruita per l'organizzazione, la gestione integrata e la fruizione delle informazioni turistiche, così da consentire la realizzazione di politiche di informazione, accoglienza, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica, considerata nel suo complesso e nella sua eterogeneità.

Sono obiettivi del progetto: maggiore coordinamento delle informazioni turistiche; accessibilità migliore e più veloce; gestione e commercializzazione di tutti i servizi turistici collegati a una stessa destinazione, grazie all'automazione dei processi e delle attività; realizzazione di risparmi grazie alla condivisione e all'eliminazione delle sovrapposizioni; governo delle evoluzioni e dei cambi di metodo imposti dalla recente pandemia covid/19.

Il *benchmark* è rappresentato dalle regioni Abruzzo e Veneto che hanno svolto il ruolo di "apripista" tra le regioni italiane. Il DMS ha consentito – con l'utilizzo di un unico software – la costruzione di un sistema unico per la gestione integrata delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici regionali. La gestione di tali funzioni è multilivello, ovvero dal locale al nazionale. Nella comparazione europea si individuano tre esperienze principali: Francia (dove il sistema è proprietario, sostenuto da Cassa Depositi e Prestiti), il mondo anglosassone (dove è diffusa l'iniziativa privata), Centro-Europa (adottato anche dall'Italia).

Il progetto in argomento – volto allo sviluppo di un sistema nazionale e/o all'integrazione dei DMS locali – è stato inserito nei programmi nazionali e

all'Enit è stato affidato il portale Italia.it, a oggi, il portale maggiormente visitato.

Il CNEL stima per il progetto in esame un buon grado di cantierabilità, che consente di governare alcune delle evoluzioni e dei cambiamenti radicali indotti dalla recente pandemia. Non presenta costi aggiuntivi particolarmente sostenuti (anche per l'uso di tecnologie e infrastrutture digitali già in corso di realizzazione, come la banda larga) e consente la realizzazione di risparmi grazie alla condivisione e all'eliminazione delle sovrapposizioni.

Esso rappresenta dunque un vero e proprio "cambio di metodo"; il valore aggiunto del digitale è, infatti, la spinta a innovare l'organizzazione, la gestione e la governance, nonché a sviluppare e potenziare il dialogo tra gli interessati.

## ALLEGATI

### **Allegato 1**

<b>Titolo del progetto</b>	<b>Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo.</b>
Partecipanti	Cnel, Istat, Conferenza delle Regioni, CISIS, MIBACT, MININTERNO.
Descrizione e caratteristiche	Estensione su base nazionale del progetto già sviluppato a livello regionale e volto a realizzare un sistema più efficiente e moderno per la trasmissione del flusso di dati sul turismo dalle Regioni all'Istat. Il progetto nazionale, omologo a quello regionale che fa parte di un Accordo di programma stipulato con il MIBACT, riguarda la realizzazione di una piattaforma informatica condivisa e prevede la fornitura a tutte le regioni di un sistema omogeneo e veloce, in linea con le esigenze dell'Istat.
Obiettivi	Ottimizzazione dei metodi di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche in materia turistica, ai fini della rilevazione, dell'analisi e della diffusione delle informazioni sull'offerta e sulla domanda turistica in tempo reale.

	<p>Qualità, affidabilità e comparabilità delle informazioni. Ampliamento delle informazioni estraibili dalla medesima base dati, utile ad altri soggetti (Ministero dell'Interno). Tra queste: età, sesso, modalità di vacanza e di arrivo/partenza, etc;</p> <p>Estensione del supporto tecnico da parte di Istat (controlli a monte e modelli di stima per i dati mancanti).</p>
Ammissibilità	<p>Il progetto è proposto per l'inserimento nel <i>Recovery Fund</i>.</p> <p>La coerenza con il PNRR è data dai legami con la linea strategica "Modernizzazione del Paese" e la direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".</p>
Cantierabilità	<p>Si. Adesione di tutte le Regioni e il più ampio coinvolgimento degli altri soggetti e/o enti interessati (Ministero dell'Interno, MIBACT, coordinamento statistico regionale, etc.).</p>

## Allegato 2

Titolo del progetto	Creazione di un DMS ( <i>Destination Manager System</i> ) nazionale.
Partecipanti	CNEL, ENIT, Conferenza delle Regioni, MIBACT
Descrizione e caratteristiche	<p>Progetto di copertura nazionale attraverso l'estensione delle pratiche sperimentate a livello regionale e parte del Piano strategico nazionale del MIBACT.</p> <p>Estensione su base nazionale del progetto DMS già sviluppato a livello regionale e volto alla realizzazione di una piattaforma ideata per l'organizzazione, la gestione integrata e la fruizione delle informazioni turistiche, così da consentire la realizzazione di politiche di informazione, accoglienza, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica, considerata nel suo complesso e nella sua eterogeneità.</p> <p>Il DMS è un <i>database</i> unico per l'inserimento, la gestione e la diffusione dei dati relativi ai servizi turistici ricettivi, complementari, punti di interesse, eventi. Essi sono integrati in un unico <i>software</i> attraverso cui si ha la gestione integrata delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici regionali. La gestione di tali funzioni è multilivello, ovvero dal locale al nazionale.</p> <p>Il progetto nazionale – volto allo sviluppo di un sistema nazionale e/o all'integrazione dei DMS locali – è stato inserito nei programmi nazionali.</p>
Obiettivi	<p>Maggiore coordinamento delle informazioni turistiche;</p> <p>Accessibilità migliore e più veloce;</p> <p>Gestione e commercializzazione di tutti i servizi turistici collegati a una stessa destinazione, grazie all'automazione dei processi e delle attività;</p> <p>Realizzazione di risparmi grazie alla condivisione e all'eliminazione delle sovrapposizioni;</p>

	Governo delle evoluzioni e dei cambi di metodo imposti dalla recente pandemia covid/19.
Ammissibilità	Il progetto è proposto per l'inserimento nel <i>Recovery Fund</i> . La coerenza con il PNRR è data dai legami con la linea strategica "Modernizzazione del Paese" e la direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".
Cantierabilità	Si. Nella comparazione europea si individuano tre esperienze principali: Francia (dove il sistema è proprietario, sostenuto da Cassa Depositi e Prestiti), il mondo anglosassone (dove è diffusa l'iniziativa privata), Centro-Europa (adottato anche dall'Italia).

## C - AGRICOLTURA

Il CNEL ha avviato una fase di confronto con le forze sociali e produttive in merito alla tenuta di alcuni settori produttivi. L'obiettivo è quello di condurre degli stress test sui settori principali maggiormente colpiti dall'emergenza, tra i quali il settore agricoltura.

La complessa configurazione del settore di indagine ha indotto il **Gruppo di lavoro, composto da CIA, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, COPAGRI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOOP (per le Organizzazioni datoriali), e da FAI CISL, FLAI CGIL E UILA UIL (per le Organizzazioni sindacali)**, coordinato dal prof. Michele Faioli, consigliere esperto del CNEL, a definire un approccio metodologico specifico.

### 1. Metodologia

Lo stress test permette un'anticipazione del futuro nel senso di definizione di modelli che possono essere utili per individuare azioni sociali e decisioni politiche volte a superare i rischi connessi anche all'evento raro. Ciò induce la necessità di creare una strategia, che non si limita ad un piano di reazione all'evento raro (pandemia e crisi settoriale, nel nostro caso), ma ha la finalità di definire il quadro complessivo e gli effetti che si possono verificare, cercando di determinare il modo più produttivo per superare i rischi connessi all'evento raro.

E' stato realizzato, con altre parole, uno *strategic foresight* sul futuro delle tendenze del settore per dare indicazioni politiche ai decisori.

### 2. Griglia di rilevazione dei dati

Sono state individuate le seguenti due macro-aree:

- a) **Settore primario:** Agricoltura; Pesca; Agro-forestazione e silvicoltura; Animali e prodotto di origine animale; Fiori e piante; Sementi e materiale produttivo.
- b) **Settore secondario:** Industria alimentare produzione/trasformazione; Sicurezza e qualità alimentare; Commercio agricolo anche internazionale, movimentazione, trasporto e imballaggio; Sistemi antifrode, monitoraggio e controlli; Tecnologia applicata al settore.

Per ciascuna delle macro-aree sono stati rilevati per il triennio 2017-2019 e per ciascuno dei semestri del 2020 i seguenti dati:

- Produzione nazionale, con indicazione approssimativa del grado di autonomia produttiva/trasformativa;
- Export;
- Import;
- Domanda interna (da distinguere consumi relativi a (i) GDO, (ii) consumi relativi al piccolo commercio, (iii) vendita diretta;
- Fabbisogno di manodopera (con eventuale specificazione dei lavoratori cittadini italiani e dei lavoratori che non hanno la cittadinanza italiana – europei e non europei);
- Mobilità geografica interregionale della manodopera, con eventuale specificazione dell'utilizzo degli alloggi;
- Pratiche di disoccupazione;
- Semplificazioni: indicazione delle misure di semplificazione che hanno inciso favorevolmente sullo sviluppo del settore e con quale impatto.

Tra i vari indici presi in considerazione, quello riferito al **fabbisogno di manodopera** costituisce una delle principali chiavi di lettura per lo stress test agricoltura. Ma va sottolineata, purtroppo, la scarsità dei dati sulla registrazione della mobilità interregionale della manodopera in quanto le elaborazioni vengono effettuate sempre sulla base degli elenchi anagrafici (annuali), e presuppongono la corrispondenza di lavoratori fra un anno ed il successivo, per cui non è possibile effettuare comparazioni in presenza di nuovi lavoratori.

L'**occupazione in agricoltura** nel 2019 risulta complessivamente stabile rispetto al 2018; il dato più significativo da considerare, però, non è tanto il numero dei lavoratori, ma il dato relativo alla quantità di lavoro. Per quanto riguarda le pratiche di disoccupazione liquidate, i dati degli ultimi 10 anni indicano un trend in crescita. Per il 2019, dalla banca dati "Mondo Agricolo" dell'Inps (all. n. 1), risulta che gli operai agricoli dipendenti sono passati da 1.076.930 unità del 2018 a 1.056.984 del 2019, con un decremento di circa 20 mila lavoratori, cioè dell'1,9%.

Il dato in esame è correlato all'**immigrazione, al fenomeno del caporalato e al lavoro nero**, la cui emersione è risultata problematica, posto che il settore agricolo di fatto è stato solo marginalmente interessato (la previsione riguardava 600 mila invisibili, la procedura di emersione dei rapporti di lavoro si è poi conclusa il 15 agosto 2020 con la presentazione di 207.542 domande di cui quasi 177 mila, cioè l'85% del totale, da parte di colf e badanti). In ogni caso il dato del fabbisogno di manodopera andrebbe qualificato in termini di **specializzazione** spesso carente nella manodopera straniera. A tal proposito, il

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha affidato al CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) l'incarico di effettuare una **ricerca sul fabbisogno professionale nel lavoro agricolo**.

Il fenomeno del **caporalato** va contrastato adottando tutte le misure necessarie atte ad **affermare la legalità dei rapporti di lavoro**, a cominciare dal pieno rispetto della Legge e dall'applicazione dei contratti, e nel mondo dell'economia e a **dare maggiore sostenibilità economica alle imprese**. A tal fine, un passaggio importante è investire nei **contratti di filiera** e ottenere una migliore ripartizione del valore tra la produzione, la trasformazione e la distribuzione dei prodotti. La direttiva europea 2019/633 contenente norme di contrasto alla **concorrenza sleale** non è stata ancora recepita né è stata approvata la proposta di legge che vieta le **aste a doppio ribasso**, che possono comportare, per molti fornitori della grande distribuzione, la vendita a prezzi inferiori ai costi di produzione con ripercussioni sul rispetto delle fondamentali regole contrattuali e sugli standard sanitari dei prodotti.

Inoltre, è necessario dare piena attuazione alla Legge n. 199 del 2016 contro lo sfruttamento e l'intermediazione illecita di manodopera, soprattutto nella sua parte propositiva, attivando in tutti i territori le sezioni territoriali della Rete del Lavoro Agricolo di qualità, fondamentali nella gestione dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, così come trovare soluzioni adeguate agli alloggi e i trasporti in favore dei lavoratori agricoli. Altro tema importante è quello di rafforzare i sistemi istituzionali preposti alla vigilanza e al controllo della regolarità dei rapporti di lavoro in agricoltura.

### **3. Output del questionario**

Una prima ricognizione circa i contributi delle organizzazioni riferita agli indici elencati nella sezione terza, è contenuta nella serie di prospetti sinottici allegati al presente documento (all. 2), anche al fine di formulare proposte concrete orientate all'utilizzo delle **risorse del Next Generation EU Plan** che dovrà interessare significativamente il settore agricolo.

Gli esiti più rilevanti del questionario sono i seguenti:

- (i)** Il peso dell'agricoltura sull'intera economia anno 2019 (dati Istat 20 maggio 2020) è pari al 2,2%, se si include l'industria alimentare sale al 4,1%. L'occupazione è stabile (+0,1%). Se guardiamo all'UE, cresce sia la produzione (+0,5%) che il reddito agricolo (+3%). L'Italia si conferma primo Paese per valore aggiunto e terzo per valore della produzione. Quindi: 61,6 mld di euro valore della produzione di agricoltura, silvicoltura e pesca in Italia; +

1,0% crescita del valore aggiunto (a prezzi correnti) del comparto agroalimentare in Italia; 188,7 mld di euro valore aggiunto dell'agricoltura per l'insieme della UE a 28

- (ii) Nonostante la chiusura del canale HoReCa, l'agroalimentare ha resistito anche grazie al boom dell'e-commerce, con aumenti delle vendite anche del 160%, in particolare nella GDO (grande distribuzione organizzata). Per il consumo alimentare extradomestico si stima un calo di 34 mld di euro (-40%). Per il consumo alimentare domestico invece si stima un aumento dell'8%, che corrisponde a 13 mld di euro. L'impatto complessivo stimato sul totale della spesa agroalimentare domestica ed extradomestica è -7,1% per il 2020, pari a un valore di circa 21 mld di euro
- (iii) Le parti sociali nel complesso esprimono un giudizio favorevole sulle misure previste durante l'emergenza Covid-19 per sostenere il reddito dei lavoratori agricoli e garantire liquidità alle imprese (es. anticipi PAC, sospensione dei termini per i versamenti contributivi, semplificazione sulla sorveglianza sanitaria, regolarizzazione dei lavoratori stranieri, prolungamento dei termini per la presentazione delle DS Agr, CISOA per emergenza Covid-19, indennità per i lavoratori agricoli a tempo determinato).

#### **4. Strategic foresight. proposte per la ripresa del settore**

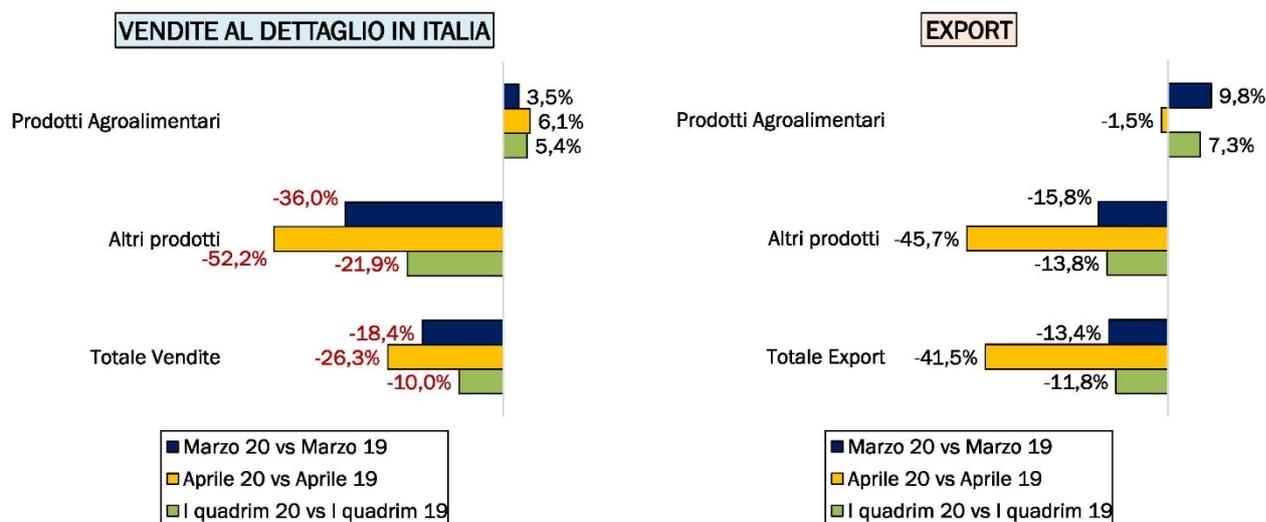
Durante la pandemia il sistema agroalimentare nazionale è diventato, ancor più che in passato, un **settore altamente strategico** per il Paese e funzionale agli obiettivi di **sicurezza nazionale**. Un ruolo che diventa decisivo e risolutivo nelle sfide che siamo chiamati ad affrontare per il rilancio del Paese, sempre più orientato alla sostenibilità intesa come quell'indirizzo di sviluppo che – si tratti di ambiente, di relazioni umane, sociali o economiche – consente la soddisfazione dei bisogni odierni senza compromettere la soddisfazione dei bisogni futuri. Infatti, il Governo ha riconosciuto l'agricoltura come **soggetto Golden Power**, quindi strategico per la tenuta economica di una nazione.

Come ben rilevato dallo **studio Nomisma** presentato in occasione del CIBUS Forum di Parma in data 2 settembre 2020, **durante il lockdown "l'agroalimentare ha tenuto in piedi la baracca"**:

le vendite al dettaglio in Italia dei prodotti agroalimentari (FONTE: Nomisma su dati ISTAT) hanno comunque registrato un incremento del 3,5% se si considera il dato di marzo 2020 rispetto al dato di marzo 2019, del 6,1% se si considera il dato di aprile 2020 rispetto al dato di aprile dell'anno precedente e del 5,4% se si considera il dato del I quadrimestre 2020 rispetto al dato del I quadrimestre 2019;

le vendite al dettaglio di tutti gli altri prodotti hanno invece purtroppo registrato un sensibile calo pari al 36% se si considera il dato di marzo 2020 rispetto al dato di marzo 2019, del 52,2% se si considera il dato di aprile 2020 rispetto al dato di aprile 2019, registrando un calo del 21,9% se si considera il dato del I quadrimestre 2020 rispetto al dato del I quadrimestre 2019.

## DURANTE IL LOCKDOWN L'AGROALIMENTARE HA «TENUTO IN PIEDI LA BARACCA»



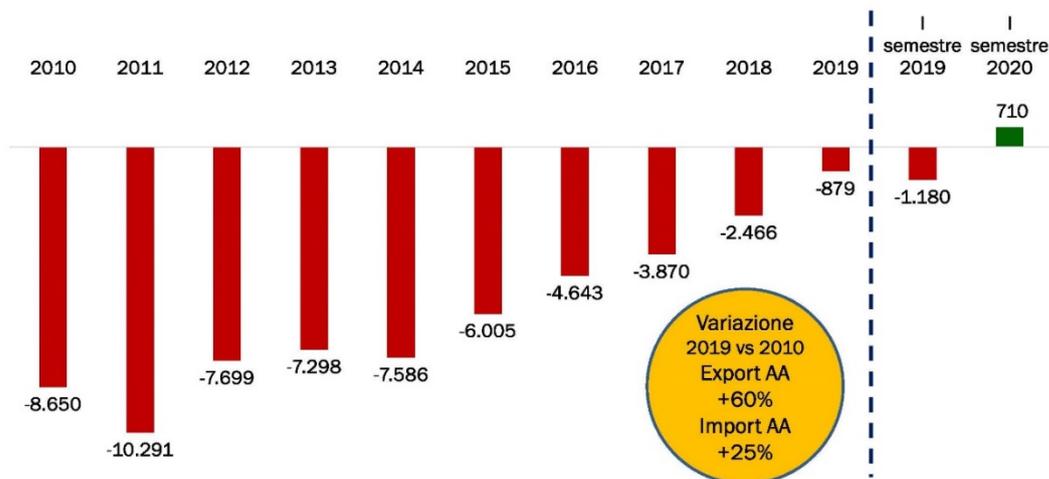
Fonte: Nomisma su dati Istat

Denis Pantini

Il settore, sempre da quanto emerge dalla ricerca Nomisma, non solo ha continuato a produrre durante il lockdown, ma ha anche provveduto all'approvvigionamento dei prodotti, mantenendo comunque un buon livello di esportazione, nonostante le perdite di fatturato.

La tenuta delle esportazioni va di pari passo con il trend che nell'ultimo decennio ha visto la riduzione del deficit nella bilancia commerciale agroalimentare (saldo Export-Import Agroalimentare, dati in milioni di euro, fonte NOMISMA):

**NELL'ULTIMO DECENNIO SI E' RIDOTTO IL DEFICIT NELLA BILANCIA COMMERCIALE AGROALIMENTARE (Saldo Export-Import Agroalimentare, Milioni euro)**



Denis Pantini

Nonostante ciò, **l'agricoltura italiana** - sebbene non abbia mai smesso di produrre - **ha indubbiamente subito gravi perdite** accentuate anche dalla diminuzione delle esportazioni verso alcuni paesi come gli Stati Uniti. Alcuni settori, in particolare quelli più legati all'HO.RE.CA, come il vitivinicolo od il settore suinicolo, hanno registrato perdite di fatturato enormi.

L'emergenza Covid-19 ha infatti provocato **perdite stimate in 12,3 miliardi di euro** al settore agricolo nazionale nel 2020. Secondo un'indagine Coldiretti-Ixé, almeno il 58% delle aziende agricole italiane dichiara di subire effetti negativi sull'attività economica della propria azienda. Ripercussioni importanti anche per le imprese multifunzionali, con il 78% delle imprese che registra un calo delle proprie attività quantificabile in un -68%, e per l'export, con oltre il 70% delle imprese coinvolte. Particolarmente colpite, come si è detto, le imprese del settore del vino con le proprie produzioni di eccellenza.

Il Gruppo di lavoro ha individuato le seguenti **criticità di maggior rilievo**:

- crisi di liquidità delle imprese;
- problemi della logistica e dei trasporti delle merci e, in particolare, di quelle deperibili, legati alla necessità di garantire fluidità ai flussi commerciali;
- rischio di controlli aggiuntivi chiesti in esportazione; aumento anomalo ed ingiustificato dei costi per i container;
- deterioramento dei rapporti con i clienti esteri;
- difficoltà di assicurare la tutela del lavoro, in termini di tutela della salute e dei livelli occupazionali;

- f) emergente carenza di manodopera soprattutto estera;
- g) strumentalizzazioni e barriere ingiustificate da parte dei Paesi esteri, per cui è stato richiesto da subito intervento della Commissione UE.

Senza dubbio, in questo particolare momento storico, il pacchetto economico proposto con il Next Generation EU rappresenta un'occasione unica, non solo per riprendersi dalla crisi economica generata dalla pandemia, ma anche per il rilancio e la riforma dei settori produttivi maggiormente colpiti dalla crisi, tra cui sicuramente troviamo il settore dell'agricoltura considerato in senso lato, dunque agricoltura e filiera agroalimentare. L'iniezione di capitali messi a disposizione dell'Italia dall'Unione Europea con il Next Generation EU (209 miliardi di euro), secondo una stima di Cassa Depositi e Prestiti, potrebbe comportare un **tasso di crescita del PIL di circa il 3,5%, nel periodo 2021-2024.**

Si reputa di fondamentale importanza intervenire partendo dal tessuto produttivo nazionale e da quelle aree maggiormente vocate alla produzione agricola. Occorre tener presente che il **contesto produttivo nazionale** è molto diversificato e frammentato: da una parte, abbiamo che quasi la metà del PIL nazionale è concentrato in tre Regioni, ossia Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna; dall'altra rileviamo la permanenza di diverse aree (anche limitrofe a città a rischio di spopolamento) ancora non raggiunte dalla linea Internet e carenti di servizi essenziali, in cui il settore produttivo maggiormente presente è proprio l'agricoltura, che mantiene attivi anche i **settori correlati**, quali ad esempio, **produzioni per il confezionamento, l'industria meccanica, vendita all'ingrosso ed al dettaglio di prodotti fitosanitari** ed altro. E' proprio da queste aree ritenute marginali, ma ad elevata potenzialità, che occorre ragionare per un rilancio economico e sociale delle stesse e dell'agricoltura.

Si ritiene, dunque, che sono tre i pilastri sui quali basare le strategie utili finalizzate allo sviluppo del Paese: **Transizione Digitale, Infrastrutture logistiche, Transizione Verde.**

**Obiettivi trasversali** rispetto alle priorità indicate per ogni pilastro sono costituiti dalla **formazione a sostegno della transizione digitale e della ristrutturazione dei processi**, rivolta sia alle imprese che ai lavoratori, la **creazione di nuova occupazione**, soprattutto **giovanile** per corrispondere alla domanda di **nuove professionalità**, **l'emersione del lavoro nero**, la **semplificazione amministrativa** dei procedimenti per l'erogazione dei servizi al settore e il **rafforzamento della capitalizzazione delle imprese**. Il **rafforzamento patrimoniale delle imprese** è una esigenza primaria del nostro sistema produttivo, specie del settore agroalimentare. Le misure oggi previste

dal decreto-legge Rilancio (art. 26, in particolare) sono suscettibili di miglioramento. Gli interventi volti al rafforzamento patrimoniale, infatti, sembrano non tener conto delle peculiarità del settore agroalimentare, caratterizzato da **forte stagionalità** e da un ciclo biologico che non può dirsi esaurito con riferimento al solo mese di aprile, preso a parametro di riferimento per determinare l'accesso alle misure.

## 5. Transizione Digitale

Secondo i dati pubblicati dall'ISTAT, appena il 4% delle imprese agricole italiane risulta digitalizzata. Dato che muta fino all'1,3% al Sud e al 2% nelle isole. Tra le aziende del settore solo l'1,2% naviga stabilmente su Internet. Tuttavia, si è consolidata nel mondo agricolo la consapevolezza che l'innovazione tecnologica è una leva necessaria per lo sviluppo più corretto e sostenibile delle attività di settore che, peraltro, consente di migliorare sia rese che qualità delle produzioni.

Si rende perciò assolutamente necessario un piano di supporto e sviluppo, finalizzato ad una nuova economia in cui il digitale sarà il protagonista indiscusso, piano che dovrà prevedere almeno due fasi: la prima di carattere emergenziale necessaria a fronteggiare la chiusura e l'avvio dei progetti di sviluppo sospesi; la seconda, di carattere più generale, necessaria alla creazione di tutte quelle strutture utili al potenziamento della banda ultra larga e digitalizzazione dei comparti e delle aree non ancora raggiunte dal digitale, e necessarie quindi per il superamento della *digital divide* che ostacola la diffusione dell'agricoltura 4.0.

L'applicazione del digitale nel settore agricolo deve essere accompagnata da un'adeguata **formazione**, somministrata sia dalle imprese che forniscono la tecnologia sia dalle scuole, dalle università e dai centri di formazione professionali.

Ovviamente l'innovazione tecnologica, oltre a determinare **nuovi fabbisogni formativi** per le imprese e i lavoratori, implica notevoli aumenti dei costi, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti iniziali, costituendo di fatto un freno allo sviluppo aziendale.

In tale contesto è necessario prevedere forti **investimenti** per facilitare la penetrazione dell'innovazione in agricoltura. Gli investimenti sul settore dovrebbero tenere conto delle diverse tecnologie disponibili che possono essere così suddivise, a seconda della loro complessità:

1. tecnologie di base, le guide assistite/automatiche con supporti Gps/Rtk;

2. tecnologie che consentono la gestione delle attività colturali su base storica e/o in tempo reale con supporti *on field* (sui mezzi) e/o da remoto (droni e satelliti);
3. tecnologie per la gestione delle attività colturali su base storica e/o in tempo reale con supporti *on field* (sui mezzi) e/o da remoto (droni e satelliti), congiunta con la gestione dei parametri quali/quantitativi delle produzioni in campo (attrezzature a rateo variabile), a disposizione dei produttori e degli operatori lungo la filiera agroalimentare;
4. tecnologie che riguardano la piena digitalizzazione delle aziende e il pieno controllo e gestione del dato, con l'introduzione di sistemi con tecnologie informative e intelligenti quali Internet of Things, Dss, ed altro;
5. realizzazione di un grande big data agricolo in grado di produrre analisi predittive e data analytics.

**L'Agenda digitale per l'agricoltura** dovrebbe prevedere i seguenti obiettivi

Piano per lo sviluppo della banda larga e 5G, anche nelle aree ritenute marginali:

- a) proseguire con il piano di sviluppo della banda ultralarga;
- b) incentivare e sostenere i costi di allaccio alla rete per le aziende.

Piano educativo di «imprenditorialità e digitale» rivolto agli imprenditori del mondo agricolo:

- a) Piano di incentivazione per l'acquisto di strumenti digitali integrati con moduli educativi (non solo addestrativi) sulla cultura imprenditoriale più digitale;
- b) Programma nazionale di alternanza scuola-lavoro da declinare sui singoli territori per creare un dialogo intergenerazionale fra giovani studenti e imprenditori agricoli.

Piano strategico per i tecnici (lavoratori e consulenti) del settore agricolo

Progetto strategico sui Big Data del settore agricolo; piattaforme integrate, coinvolgimento di chi genera il dato:

- a) Supportare diffusione di programmi educativi sulla cultura del dato presso gli imprenditori agricoli;
- b) Costruire un repository italiano che gestisca e diffonda i dati pubblici utili al settore agricolo e metta a disposizione – gratuitamente – anche strumenti agili di consultazione;
- c) Mettere a disposizione piattaforme per l'e-commerce;
- d) Sviluppo della blockchain.

Piano di infrastrutturazione digitale dei terreni agricoli (Smart Land) che consenta anche il contributo dei privati:

a) Riesame dei sistemi di incentivi statali dando una particolare valenza ai voucher per l'installazione di tecnologie specifiche nei casi in cui le imprese agricole non possono essere raggiunte dalla banda ultralarga e per l'abbattimento dei costi dei canoni.

Finanza del digitale a misura di «azienda agricola» in grado di organizzare specifici servizi pensati specificamente per la Digital Transformation (collettiva)

a) Accesso a capacità di valutazione di progetto specializzate in Digital Transformation, che si traduce sia in riduzione del rifiuto di finanziamento da parte delle banche (selezione ex ante di buoni progetti), sia in feedback alle aziende stesse su come realizzare «buoni progetti» digitali;

b) Utilizzo di una garanzia collettiva per ridurre la barriera di accesso al finanziamento e renderlo più conveniente.

Incentivare le forme aggregative per diffondere e gestire l'innovazione delle piccole imprese agricole creando gruppi di utilizzo e di gestione (GUG) del digitale – evoluzione di forme consorziate del settore per il digitale – con l'obiettivo di:

a) aumentare in modo significativo il potere negoziale delle singole aziende;

b) consentire la condivisione continuativa di risorse pregiate (ad esempio un esperto di social media) che singolarmente le aziende non si potrebbero permettere;

c) consentire di delegare a un terzo di fiducia (ad esempio il CTO del gruppo di gestione) la gestione giornaliera dell'applicazione digitale e dei suoi output;

d) facilitare sinergie operative tipiche del digitale (condivisione informazioni, comunità di pratica per scambiare esperienze, dubbi, consigli, marketing digitale collettivo, ...).

Evoluzione del programma di impresa 4.0 in chiave «agricola» e PMI (con anche dei DIH/Centri di competenza):

a) Creare innovation hub agricoli nazionali – che potremmo chiamare Digital «Land & Farm» Hub – che sia un'evoluzione in senso agricolo dei DIH (Digital Innovation Hub), dedicato a sperimentare e produrre soluzioni e metodiche facilmente diffondibili;

b) rafforzare i crediti di imposta specifici per gli imprenditori agricoli per acquisto di tecnologia digitale: importanti le novità della legge di bilancio con l'ampliamento della platea di aziende che possono accedere a industria 4.0 attraverso il credito di imposta che ricomprende tutto il settore agricolo.

Un tale programma di incentivi risulta pienamente in linea con le **strategie europee Green Deal e Farm to Fork**, che vedono nelle innovazioni tecnologiche e di processo gli strumenti più idonei al raggiungimento di obiettivi da qui al 2030

## 6. Infrastrutture logistiche

Occorre prevedere nel piano azioni ed **investimenti infrastrutturali** al fine di curare e potenziare la **logistica per il trasporto e le esportazioni delle merci**. Sarebbe utile per le categorie di prodotti freschi utilizzare il **mezzo aereo**, dotando gli aeroporti/porti ritenuti strategici di hub specifiche per la gestione e il mantenimento del fresco.

Analoga prospettiva potrebbe essere definita per i **porti**, dotandoli di strutture specifiche per il controllo fitosanitario, prevedendo di specializzare gli aeroporti/porti per categoria merceologica, al fine di limitare il più possibile lo sviluppo di specie aliene introdotte con l'importazione di merci dai paesi extra-continentali (vedi ad es. Xylella o Cimice asiatica, ecc.).

Tra le **priorità si possono segnalare le seguenti:**

- a) favorire la nascita di **società miste Aeroporti/Porti/Imprese agroalimentari/Vettori** per la gestione degli impianti logistici e la riduzione dei costi doganali;
- b) sviluppare i **collegamenti cargo** in modo simile a quanto avviene per il trasporto passeggeri;
- c) istituire **Zone Economiche Speciali** (con agevolazioni fiscali come crediti di imposta sino a 50M€ e semplificazioni amministrative per le aziende insediate) negli aeroporti/porti a maggiore vocazione cargo o immediatamente a ridosso degli stessi.

La **riorganizzazione logistica dei trasporti**, attuata anche in un'ottica di **sostenibilità ambientale**, riducendo il trasporto su gomma e potenziando il trasporto su rotaia e mezzo aereo, permetterà di potenziare i canali commerciali delle aziende riducendo sensibilmente l'inquinamento legato al trasporto delle merci.

In questa prospettiva, oltre alle iniziative già descritte per l'infrastrutturazione materiale ed immateriale, per aumentare le opportunità di mercato è essenziale incentivare la filiera agroalimentare, strategica per la crescita e l'economia del Paese.

In particolare, si propone di indirizzare le iniziative su due assi strategici:

1) Prevedere investimenti in alcuni settori chiave dell'agroalimentare nazionale con incentivi anche in attività di trasformazione e valorizzazione del prodotto e con riconversioni e riorientamenti produttivi laddove necessari. Gli investimenti andranno concentrati in aree dove è strategico promuovere coltivazioni e allevamenti di qualità, dove è necessario accrescere il tasso di autoapprovvigionamento potenziando produzione e produttività.

2) Puntare sulla promozione all'estero del prodotto con iniziative strategiche affidate alle organizzazioni cui sono associate le imprese della filiera. Occorre tornare a destinare parte della promozione per finanziare programmi di penetrazione commerciale, iniziative di promozione e scouting promosse da organizzazioni di rappresentanza che in collaborazione con le loro imprese associate interessate possono realizzare simili progetti con il concorso del finanziamento pubblico ed avvalendosi anche dei servizi delle istituzioni che operano nel campo della promozione sui mercati esteri.

## 7. Transizione verde

Fondamentali per il rilancio del comparto agricolo sono gli aiuti agli investimenti utili ad accompagnare le aziende agricole nel raggiungimento degli obiettivi di **sviluppo sostenibile indicati nell'Agenda 2030 e nel contrasto ai cambiamenti climatici**.

Coniugare produttività e sostenibilità ambientale è la sfida che spetta anche al settore agricolo.

Un'agricoltura competitiva sui mercati non può prescindere dall'adozione di processi e metodi di produzione sostenibili, attraverso i quali è possibile garantire prodotti agroalimentari di eccellenza, sufficienti e sicuri per il consumatore nonché fornire nuovi prodotti (non food) e servizi alla società in un contesto in cui la **bioeconomia** assume un ruolo centrale in tutti i settori economici (industria, chimica, energia, ecc.).

Per questo le **aziende agricole e forestali** possono assumere un ulteriore ruolo strategico nella **decarbonizzazione del settore energetico** non solo attraverso la **produzione rinnovabile di energia termica, elettrica e biocarburanti**, ma anche favorendo un incremento della capacità di assorbimento della CO<sub>2</sub> nei suoli agricoli e nelle foreste con l'ulteriore sviluppo di filiere agroenergetiche basate sull'uso di biomasse agricole e forestali, partecipando così al processo di crescita della bioeconomia e dell'economia circolare e portando **nuove opportunità di reddito** nelle aree interne del Paese ove la disponibilità di biomasse è ampia ma scarsamente valorizzata.

In **ambito agroenergetico**, occorre puntare con maggiore decisione allo sviluppo del **fotovoltaico** in agricoltura rivedendo le relative politiche di sostegno, come pure semplificare e sostenere gli strumenti di incentivazione di biogas per rafforzare la produzione elettrica di origine agricola che rappresenta la principale fonte per la decarbonizzazione del settore dei trasporti nazionale.

Alimentare i consumi dei cittadini con energia rinnovabile prodotta da impianti fotovoltaici, biomasse o biogas realizzati in aree agricole e periurbane, nel rispetto dei principi di sostenibilità nell'ambito di comunità energetiche, è un percorso imprescindibile.

Per il rilancio dell'agricoltura occorre, inoltre, valorizzare il contributo del settore in termini di **servizi ecosistemici** a partire, ad esempio, dall'assorbimento di anidride carbonica, gestione delle acque, ecc. tenuto conto di una sfida climatica che guarda alla migliore gestione delle risorse naturali ed in particolare del suolo.

Occorre, infine, una strategia che sappia traguardare al **miglioramento della fertilità**, attraverso un sostegno all'adozione di pratiche colturali di gestione del suolo volte a incrementare la sostanza organica, il maggiore ricorso ai concimi organici (digestato, ecc.), all'adozione di soluzioni tecnologiche di precisione per la riduzione dei fattori di produzione, a vantaggio dell'ambiente e della competitività delle imprese. In tal senso occorrerebbe favorire tecniche di coltivazione volte a limitare l'utilizzo di energie derivanti dalla produzione fossile, ragionando su possibili alternative che possano ridurre l'impatto delle lavorazioni. Una strategia sul suolo che contempli anche utilizzi delle superfici agricole che siano plurimi, diversificati e innovativi (food, feed, energy, biobased economy) così da poter rispondere ai mercati nazionali ed internazionali della bioeconomia, dell'economia circolare e delle energie rinnovabili.

La definizione di una **strategia per la neutralità carbonica dell'Unione al 2050** e l'adozione di strategie UE, quali "Farm to Fork" e "Biodiversità", richiedono necessariamente un piano di investimenti importante e nuove risorse per forme di accompagnamento delle aziende e dei conduttori al fine di indirizzarli negli investimenti più utili nello sviluppo tecnologico aziendale, calibrati anche sulla base delle necessità dell'azienda per dimensioni e capacità economica.

Occorre anche rivedere il processo agricolo in un'ottica di **circolarità** in cui i sottoprodotti garantiscono un valore aggiunto alle imprese e riducono gli impatti ambientali delle produzioni anche a monte e a valle del settore agricolo

come pure rafforzare il ruolo delle colture per usi industriali quale ad esempio quello energetico.

In tutto questo percorso è necessario un accompagnamento da parte delle amministrazioni, un approccio dal basso in base alle esigenze delle imprese stesse e per questo non standardizzato. Tale impegno consentirebbe, inoltre, lo sviluppo di filiere industriali affini al settore agricolo, esempio bioedilizia, energia, biocarburanti, bio-based, ed altro.

Nell'ottica della sostenibilità ambientale sarebbe utile, inoltre, riconsiderare la centralità e le potenzialità delle "**infrastrutture verdi**" (COM UE 236/2019) per la ricostruzione di equilibri eco-sistemici e a salvaguardia delle bio-diversità, sia all'esterno che all'interno delle città, in risposta ai grandi temi dell'inquinamento ambientale, del dissesto idrogeologico, del risparmio energetico, della qualità e della salubrità degli spazi urbani, ma anche della salute fisica e psichica, dei livelli di coesione sociale e a salvaguardia delle fragilità dei cittadini.

**Tra le priorità si possono segnalare le seguenti:**

- a) **integrazione di impianti agro-energetici aziendali nella rete energetica** (elettrica/gas) sia in termini di partecipazione alla produzione che allo stoccaggio di energia (es. programmabilità immissioni in rete della produzione elettrica da biogas agricolo, immissione in rete del biometano, ecc.);
- b) ulteriore sviluppo del **fotovoltaico** in agricoltura abbinando gli impianti ai consumi nell'ambito di comunità per l'energia rinnovabile, ai sistemi di ricarica per la mobilità elettrica in aree rurali, ai consumi industriali ecc.;
- c) produzione di **biometano agricolo** da immettere nella rete del gas naturale senza usi specifici;
- d) ulteriore incentivazione del **biometano avanzato** di origine agricola per i trasporti;
- e) promuovere nuovi sistemi di incentivi per il biogas;
- f) sistemi di **pagamento dei crediti di carbonio** sulla falsariga dei certificati verdi e più in generale sulla generazione del suolo;
- g) sviluppo delle **filiera della bioeconomia, colture industriali e sottoprodotti**, ed in particolare delle infrastrutture a supporto, a partire dalle filiere della bioedilizia, del tessile, della cosmesi e della nutraceutica, anche attraverso la creazione di distretti della bioeconomia;
- h) incentivare la **mobilità sostenibile nelle aree rurali** con sostituzione delle attrezzature e macchine agricole obsolete (in primis trattori);

- i) accesso al **superbonus 110% per l'efficienza energetica** anche alle imprese agricole, a partire da quelle agrituristiche, prevedendo un maggiore utilizzo delle biomasse e dei biomateriali; inserire anche la sostituzione di beni e coperture in amianto in ambito agricolo nell'ambito del superbonus;
- l) per diminuire l'emissione di CO2 ipotizzare un **credito di imposta** per le imprese private che realizzano opere e mantenimento del verde urbano e nelle aree boschive;
- m) valorizzare la **formazione professionale** dei lavoratori.

**Infine, si ritiene indispensabile un attento monitoraggio sull'utilizzo delle risorse del Next Generation Plan, sullo stato di attuazione dei programmi di investimento, che dovranno essere avviati rapidamente, nel rispetto delle tempistiche previste dall'UE. A tal fine, la semplificazione delle procedure per gli aiuti di Stato costituisce un elemento rilevante per un utilizzo efficace delle risorse.**

## **D - PUBBLICI SERVIZI E TUTELA DELLA SALUTE**

### **1. GLI OBIETTIVI**

Il Gruppo di lavoro, costituitosi presso il CNEL nell'ambito del Progetto "Stress-test Covid-19" sul tema "Pubblici servizi e tutela della salute", ha concentrato la propria attenzione sulla crisi scatenata dalla pandemia da Covid-19 in termini di impatto sulla salute, sui servizi sanitari e sul sistema di welfare del paese. Una crisi che ha colpito la nostra salute e la nostra sanità, ma al tempo stesso tutta la nostra vita a livello globale, tanto da indurre nella società a livello generalizzato un ripensamento rispetto ai riferimenti del nostro modello di sviluppo e di organizzazione sociale.

In questo senso il CNEL, come organo dello Stato preposto a cogliere e rappresentare le istanze delle organizzazioni economiche, sociali e del lavoro del paese, intende dare un contributo volto a segnalare le criticità più importanti e ad indicare gli spunti propositivi più significativi all'interno della situazione di crisi provocata dalla pandemia, elaborando idee, indicazioni utili e soprattutto proposte concrete per una reazione societaria ed istituzionale efficace, che vada nella direzione auspicata da molti della resilienza, della ripresa e dello sviluppo sostenibile.

A questo scopo il Gruppo di lavoro "Pubblici servizi e tutela della salute" si è mosso innanzitutto effettuando una valutazione sintetica, basata sui contributi ad oggi disponibili da parte delle istituzioni e delle rappresentanze dei settori coinvolti, rispetto all'impatto della pandemia sul sistema di welfare e su quello della sanità. Si è quindi proceduto ad esaminare alcune delle principali proposte avanzate fino ad oggi in termini di rilancio e ripresa a seguito della pandemia, ed in particolare le indicazioni programmatiche delineate in sede governativa rispetto alla utilizzazione dei fondi europei del Piano straordinario di investimenti denominato *Next generation EU*. Infine, si è passati alla formulazione di alcune proposte di medio e lungo periodo, che tengono conto del dibattito in corso e degli obiettivi generali volti "*non solo a riparare e recuperare l'esistente, ma anche a plasmare un modo migliore di vivere il mondo di domani*" (secondo le parole della Presidente UE Van der Leyen).

### **2. LE LACUNE PREGRESSE DEL SISTEMA DI WELFARE E SALUTE IN ITALIA**

E' opinione condivisa che i macro-obiettivi, i valori ed i principi di base del nostro Servizio Sanitario Nazionale (SSN), così come quelli del nostro sistema di welfare, continuino a costituire un patrimonio condiviso ed un riferimento inoppugnabile, anche in vista di un possibile rimodellamento delle strategie future, in particolare per quanto riguarda l'universalismo della tutela della salute e del benessere, l'accesso a cure gratuite per gli indigenti, il governo pubblico del sistema, la partecipazione

sociale diffusa ed il perseguimento di livelli qualitativamente adeguati sia per la cura, che per prevenzione e la riabilitazione.

L'area dei servizi per la salute e per la sanità, in particolare, si configura in Italia come una delle aree di maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione (PA), per risultati raggiunti, qualità percepita ed efficienza gestionale. Ciò emerge anche nel confronto internazionale, specie per ciò che attiene ai risultati raggiunti in termini di speranza di vita, controllo della maggior parte delle patologie specie acute, ed universalismo del sistema di offerta, pur se con evidenti differenze tra Regione e Regione.

È però noto che negli ultimi 20 anni il nostro Servizio Sanitario Nazionale ha conosciuto una prolungata stagione di difficoltà, legata sia al cambiamento progressivo dello scenario epidemiologico, sia allo sviluppo ed ai costi della tecnologia sanitaria, sia al sotto-finanziamento del Fondo Sanitario, con conseguente sottodimensionamento degli organici (personale sanitario e socio-sanitario) e grave debolezza degli investimenti strutturali e tecnologici. Come conseguenza dei tre macro problemi indicati (epidemiologia, sviluppo tecnologico e de-finanziamento) il sistema presenta da alcuni anni diverse criticità – tipiche peraltro dei sistemi sanitari dei paesi avanzati –, che riguardano: la crescita dei costi del sistema di offerta ed i relativi problemi di sostenibilità a fronte della crescita quali-quantitativa della domanda, l'aumento degli anziani fragili e disabili; la insoddisfazione in alcune aree e comparti rispetto agli obiettivi della umanizzazione, dell'empowerment e di una corretta informazione e comunicazione tra sistema di offerta e utenti; le inadempienze in merito al principio di equità redistributiva, in particolare per quanto riguarda i tempi e le procedure di accesso ai servizi e la distribuzione dell'offerta sul territorio; le carenze relative all'adozione di stili di vita fondamentali per la salute (alimentazione, consumo di sostanze nocive, attività fisica); l'insufficiente integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali e le lacune della cosiddetta "sanità del territorio", e cioè dei servizi di sanità ambientale, di prevenzione e riabilitazione della continuità assistenziale, della presa in carico globale, della domiciliarità e della *Long Term Care* (LTC).

Il dibattito che si è sviluppato attorno a questi temi nel corso degli ultimi 10 anni ha fatto emergere una crescente consapevolezza rispetto alla convinzione per cui il SSN potrà essere in grado di funzionare al meglio e di rispondere alle esigenze dei cittadini se manterrà viva l'attenzione rispetto al perseguimento degli obiettivi della sua legge istitutiva (Legge 833/1978), non trascurando quindi l'adeguamento necessario delle risorse assegnate, degli organici di personale, degli investimenti strutturali e tecnologici e dell'impegno nella ricerca biomedica e scientifica (non solo universitaria ma anche clinica), e la salvaguardia di un clima organizzativo e gestionale e di modalità di programmazione e attuazione dei compiti statutari dell'SSN adeguato in termini di efficienza ed efficacia.

Negli ultimi anni a queste valutazioni e indicazioni propositive si sono affiancate ulteriori preoccupazioni ed esigenze legate al tema della “salute globale”, degli equilibri ecologici e della prevenzione primaria. Tutto il mondo, e l’Italia non fa eccezione, ha preso coscienza del fatto che non si potranno perseguire adeguatamente gli obiettivi di salute e benessere indicati dalla Costituzione e dalla Legge 833 se non si terrà conto: delle relazioni tra salute umana e salute del mondo animale e vegetale (il principio di “*One Health*”); della globalità necessaria nell’affrontare una salute sempre più condizionata dalle interconnessioni a livello mondiale (come risulta evidente da quanto accaduto con la pandemia da Covid-19); dell’importanza dei determinanti sociali ed economici del benessere e della stessa salute, e dunque della necessità di perseguire l’obiettivo del benessere e della salute in tutte le politiche (interdipendenza tra determinanti personali, socioeconomici e ambientali); della necessaria integrazione tra sociale e sanitario e tra diversi soggetti e corpi sociali del sistema della salute e del welfare; della necessità di una governance multilivello rispetto a tutte le istituzioni interessate. In questo quadro si collocano anche i problemi legati ai cambiamenti demografici ed epidemiologici, ed in primis la questione della *Long Term Care*, cioè le cure a lungo termine per i malati cronici e con pluri-patologie, e quindi bisognevoli di risposte e di assistenza al di fuori del regime ospedaliero.

In questo contesto l’impatto della pandemia da Covid 19, esplosa ufficialmente in Italia alla fine del mese di febbraio 2020, è stato dirompente. Secondo i dati dell’OMS al 25 marzo 2021, dall’inizio della pandemia si sono avuti in Italia 3 milioni 376 mila 803 casi di Covid 10 e 104 mila 942 morti. La seconda ondata di epidemia, che ha colpito il paese a partire dal mese di ottobre 2020 e che è ancora in corso, si è rivelata ben più pesante in termini di impatto della prima (quella di inizio 2020). Solo nel periodo 26 ottobre – 8 novembre si è trattato di 390.584 nuovi casi, di cui 11.685 relativi ad operatori sanitari.

L’emergenza Covid ha quindi prodotto una pressione sulle strutture sanitarie, sui carichi di lavoro del personale, sulla tutela delle categorie di utenza più fragili, sulla continuità assistenziale per i pazienti cronici e disabili, sui programmi di screening, nonché in termini di benessere psicologico e di prevenzione del disagio psico-sociale, molto pesante.

A inizio 2021 l’attenzione globale, nazionale e regionale è concentrata sulla questione dei vaccini nel frattempo prodotti per l’immunizzazione da Covid-19. Secondo l’analisi prodotta da Altems il 18 febbraio 2021, e sulla base di dati OMS, sono presenti 6 diversi vaccini approvati o in fase di valutazione: tra quelli approvati il vaccino Pfizer Biontech (Comirnaty) autorizzato il 20 dicembre 2020 da Aifa, il vaccino Moderna Biotech autorizzato il 7 gennaio 2021, il vaccino AstraZeneca Oxford autorizzato il 30 gennaio 2021; e tra quelli ancora da autorizzare il vaccino Janssen-Cilag, il vaccino Novavax ed il CureVac. Notizie ancora incerte ma molto diffuse circolano sul vaccino russo Sputnik e su quello prodotto a Cuba. Al 10 aprile 2021 risultavano arrivate in

totale 15.568.730 dosi di vaccino anti Covid-19 e somministrate 12.509.898 dosi <sup>12</sup> attraverso 2.174 punti vaccinali. Rispetto alla popolazione over 80, hanno ricevuto 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> dose il 38,79%, con variazioni regionali tra il 62,32% della P.A. di Trento ed il 23,14% della Sardegna.

La pandemia ha perciò riaperto la discussione rispetto alla necessità di rivedere gli assetti dei servizi sanitari e sociali, in particolare per quanto riguarda la fase dell'emergenza, sia quella di marzo-aprile che quella della fine del 2020 ed ancora in corso, e sia dal punto di vista della medicina del territorio (sorveglianza, tracciamento, assistenza domiciliare e prevenzione), che rispetto alla necessaria preparazione di fronte ad una emergenza virale (Piano Pandemico nazionale, strutture di terapia intensiva, Pronto Soccorso). Oltre a ciò, è già evidente che non indifferenti sono e saranno gli effetti sul sistema sociale ed economico, che richiederanno non solo un investimento, ma anche il ripensamento di alcuni assetti anche nel settore del sostegno sociale e psicologico a favore delle fasce di popolazione maggiormente colpite.

### **3. LO STRESS TEST DELLA PANDEMIA E LE PRINCIPALI CRITICITA'**

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, il Gruppo di lavoro ha cercato di mettere a fuoco le principali criticità messe a nudo nel corso della pandemia da Covid-19 ed ha formulato alcune valutazioni di carattere complessivo, da cui far poi discendere le necessarie proposte.

Innanzitutto, la criticità relativa alle strutture sanitarie del paese. Sulla base del riepilogo dell'Istituto Superiore di Sanità al 17 novembre 2020, a quella data, su più di 1 milione e 200 mila casi di Covid-19, si erano registrati quasi 500 mila dimessi e guariti, 46.654 deceduti, 733.810 casi attivi, ed erano stati effettuati più di 19 milioni di test diagnostici (tamponi sia molecolari che rapidi), il che collocava l'Italia al nono posto al mondo e al quinto in Europa per numero di casi totali e al sesto posto al mondo e al secondo in Europa per numero di decessi.

In termini di mortalità, il Rapporto del Centro Nazionale Prevenzione e Controllo Malattie (CCM) e del Ministero della Salute<sup>13</sup>, aggiornato al 3 novembre 2020, registrava inoltre un netto aumento della mortalità ascrivibile all'arrivo della seconda ondata di epidemia nel mese di ottobre, pari al 22% al Nord ed al 23% al Centro-Sud, con un eccesso rilevante rispetto ai medesimi periodi degli anni precedenti a Torino, Milano, Genova, Roma e Palermo. Il Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità del 2 dicembre 2020<sup>14</sup> registrava 55.824 pazienti deceduti e positivi al Covid-19, mentre l'analisi dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università

---

<sup>12</sup> PCM, Commissario Straordinario Covid-19, Report 10 aprile 2021, grafico 1

<sup>13</sup> Ministero della Salute, CCM, Andamento della mortalità nelle città italiane in relazione all'epidemia di Covid-19, 1 settembre 3 novembre 2020

<sup>14</sup> ISS, Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi a SARS-CoV-2 in Italia, 2 dicembre 2020

Cattolica), pubblicata in chiusura d'anno 2020<sup>15</sup>, registrava per l'Italia alla data del 14 dicembre 65.011 decessi da Covid-19, dei quali il 36,7% avvenuti in Lombardia, l'11,0% in Piemonte e il 10,2% in Emilia-Romagna.

Pur nelle difficoltà di conteggio e valutazione della situazione epidemiologica e sanitaria in un contesto di emergenza ancora in corso, tutte le analisi prodotte dai più importanti istituti di monitoraggio e sorveglianza concordano nel sottolineare il pesante impatto che l'emergenza Covid ha avuto sulle strutture di ricovero per acuti, ed in particolare sui reparti di terapia intensiva e di pneumologia, sulle residenze per anziani e rispetto alla tutela delle categorie di utenza più fragili, sulla continuità assistenziale per i pazienti cronici e disabili, sui programmi di screening, nonché in termini di benessere psicologico e di prevenzione del disagio psico-sociale.

Per quanto riguarda l'impatto dell'epidemia sui servizi sanitari, un primo dato molto importante è quello relativo alla saturazione dei posti letto di terapia intensiva e di quelli ordinari di malattie infettive, medicina generale e pneumologia, che ha costituito un problema molto serio nella prima ondata nelle province più colpite, e soprattutto a Bergamo e Brescia, ed ha raggiunto nella seconda ondata livelli critici innanzitutto nella Provincia di Bolzano, e poi in Piemonte e Val d'Aosta. La questione va ricondotta alla disponibilità di posti letto di terapia intensiva, che era prima della pandemia in Italia inferiore a quella di molti paesi europei e pari a 5.179 letti (ossia circa 86,3 posti letto per milione di abitanti), gravemente insufficienti rispetto alle necessità, come è apparso evidente nelle fasi primaverili della pandemia, quando i soggetti in rianimazione superavano le 7.000 unità. Nel corso della pandemia si è proceduto ad una implementazione dei letti di terapia intensiva attraverso lo strumento dei Piani regionali di riorganizzazione della rete ospedaliera, a seguito dei quali la disponibilità è cresciuta in media del 50%, peraltro in modo variabile tra Regione e Regione. Il tasso di saturazione rispetto alla nuova dotazione si attestava al 18 novembre, secondo l'Agenas Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), su un valore medio del 43,7%, mentre per quelli delle altre aree non critiche si trattava del 51%<sup>16</sup>, valore ben superiore alla soglia di criticità individuata nel 30%. Valori molto elevati di saturazione venivano registrati alla data del 18 novembre 2020 in Valle d'Aosta, Piemonte, Umbria, Bolzano, Lombardia e Trento.

L'aumento del numero dei posti letto realizzato nei mesi tra aprile e settembre 2020, fino a raggiungere per quelli di terapia intensiva il numero di 6.458 al 9 ottobre 2020, secondo quanto comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>17</sup>, non ha

---

<sup>15</sup> Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università Cattolica), Analisi in chiusura dell'anno della pandemia, 15 dicembre 2020, [https://www.osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2020/12/FOCUS-COVID\\_dicembre.pdf](https://www.osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2020/12/FOCUS-COVID_dicembre.pdf)

<sup>16</sup> Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali), Rapporto Covid-19, <https://www.agenas.gov.it/covid19/web/index.php?r=site%2Findex>.

<sup>17</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario Covid, 9 ottobre 2020.

dunque scongiurato del tutto, almeno in alcune zone nell'autunno e di nuovo a inizio 2021, il rischio di incapienza e dunque quello di dover operare in alcuni casi una selezione di priorità. Dichiarazioni del Commissario straordinario dell'inizio di novembre 2020 segnalavano l'ulteriore aumento dei posti letto intensivi, fino a raggiungere il numero totale di circa 10 mila sul territorio nazionale. Analogo incremento si è verificato per quanto riguarda i posti letto di pneumologia e malattie infettive, aumentati, sempre secondo la comunicazione ufficiale del Commissario del 9 ottobre, di 7.670 unità (da 6.525 a 14.195).

Va tuttavia ribadito che l'incremento dei posti letto, da solo, non risolve i problemi posti da una emergenza come quella in corso: infatti un aumento dei posti letto di qualunque tipo (Pronto Soccorso, Rianimazione, Unità di Cura Intensiva Coronarica, pneumologia, malattie infettive, nefrologia, geriatria) non porta a vantaggi clinici se non associato ad un corretto aumento delle dotazioni organiche. Ed è noto che la carenza di organici si associa ad un aumento della possibilità di errori clinici e di infezioni ospedaliere. Solo tardivamente (Decreto Calabria e alcuni DPCM specifici) il governo ha affrontato il drammatico tema della carenza di personale, allentando il vincolo di spesa per il personale (ex Legge Monti del 2011), varando misure straordinarie (di scarsa efficacia immediata) per reclutare nuovo personale da dedicare all'assistenza territoriale ed ai reparti ospedalieri di virologia e pneumologia, e prevedendo varie azioni quali il reclutamento di medici ed infermieri anche militari, incentivi ed incarichi di lavoro autonomo e la possibilità di esercitare la professione di medico-chirurgo dopo il conseguimento della laurea in Medicina e chirurgia, previo giudizio di idoneità<sup>18</sup>.

Secondo i dati presentati dalla Corte dei conti sulla manovra finanziaria nella sua audizione del novembre 2020 presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato<sup>19</sup>, il reclutamento di personale a causa Covid-19 ha riguardato 7.650 medici, 16.570 infermieri e 12.115 altri operatori sanitari, per un totale di 36.335 nuovi addetti, ben oltre le previsioni di 20.000 nuove assunzioni enunciate in primavera. Solo in un caso su 4 il contratto stipulato è a tempo indeterminato.

Accanto a ciò gli operatori segnalano l'insufficiente messa a disposizione, soprattutto nel corso della prima ondata, di dispositivi di protezione individuale (DPI) che, nonostante lo sforzo fatto nel frattempo (860 mila mascherine, 38 milioni di guanti, ecc. sempre secondo i dati ufficiali diramati a inizio ottobre 2020 dal Commissario), si sono rivelati ancora insufficienti.

---

<sup>18</sup> Camera dei Deputati Servizio studi, Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza coronavirus, 12 ottobre 2020.

<sup>19</sup> Quotidiano Sanità, Assunzioni Covid a quota 36.335 tra medici, infermieri e altri operatori della sanità, 24 novembre 2020.

A tale proposito è utile ricordare che per garantire a tutto il personale che opera nei servizi sanitari, socio sanitari e socio assistenziali adeguati standard di protezione in ordine all'emergenza Covid-19, il 24 marzo 2020 è stato sottoscritto uno specifico protocollo tra le Organizzazioni sindacali Cgil-Cisl-Uil ed il Ministro della Salute con indicazioni relative alla profilassi, al monitoraggio delle misure adottate ed alla necessità di adeguare le dotazioni organiche del Servizio Sanitario attraverso misure straordinarie di assunzione e di stabilizzazione dell'attuale personale precario.

Analoghe difficoltà si sono registrate e continuano a registrarsi per quanto riguarda le strumentazioni sanitarie necessarie sia negli ospedali che sul territorio, ed in particolare i ventilatori polmonari ed i test diagnostici, e sia per ciò che riguarda la loro produzione che per la distribuzione e somministrazione.

Rispetto ai test diagnostici, Altems<sup>20</sup> ha stimato che siano stati effettuati fino a novembre 2020 circa 9 milioni di test a 5,2 milioni di persone, con un costo in media di 59 euro per caso testato, e con variazioni che oscillano dagli 89 euro del Veneto ai 35 di Basilicata e Calabria<sup>21</sup>. A novembre, sempre secondo Altems, il tasso di tamponi effettuati ha raggiunto la quota di 21,14 per mille abitanti.

Disfunzioni e ritardi sono stati segnalati in alcune aree territoriali anche per ciò che attiene la comunicazione degli esiti dei test sia al paziente che al sistema regionale e nazionale di sorveglianza, ivi compresa la Applicazione "Immuni" (l'applicazione ufficiale per smartphone per le notifiche di esposizione al virus sviluppata dal Commissario straordinario e resa disponibile all'inizio dell'estate). A novembre 2020 circa 10 milioni di italiani la avrebbero scaricata sul proprio dispositivo, ma la sua funzionalità è risultata decisamente inadeguata sia per gli aspetti di tipo organizzativo relativi alle segnalazioni che per quelli legati alla scarsa ricezione di segnale in molte zone del paese.

A questa situazione di sovraccarico di lavoro e di sofferenza rispetto alla produzione e messa a disposizione degli strumenti necessari per le terapie ed il monitoraggio della pandemia (DPI, test, ventilatori, ecc.) sarebbe almeno in parte dovuta, secondo gli osservatori accreditati, anche l'incidenza della infezione tra gli operatori sanitari. Dall'inizio dell'epidemia si stima siano stati diagnosticati 53.276 casi tra gli operatori sanitari (con età mediana 47 anni), pari al 5,4% dei casi totali segnalati<sup>22</sup> e 260 decessi di medici.

---

<sup>20</sup> L'Alta Scuola di Management Sanitario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma

<sup>21</sup> Stime pubblicate su: [aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/](https://www.aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/).

<sup>22</sup> Istat, Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, luglio 2020

Per i tamponi, come per tutti gli altri aspetti critici di impatto della pandemia sui servizi sanitari fin qui citati, le differenze tra Regioni e territori nella tempestività ed efficienza sono state e sono ancora molto grandi.

Ulteriore pesante impatto si è registrato e si registra in termini di continuità assistenziale per molte patologie croniche e gravi, come segnalato in svariati casi dalle associazioni dei pazienti e dai medici specialisti. Particolarmente rilevanti sono i ritardi registrati nell'ambito delle patologie oncologiche, ad esempio con la riduzione del 52% delle nuove diagnosi, del 57% delle visite oncologiche e del 64% degli interventi chirurgici nel primo periodo dell'anno 2020<sup>23</sup>. Una recente revisione sistematica, che si proponeva di valutare gli effetti dell'allungamento dei tempi di attesa, ha calcolato che per ogni quattro settimane di tempo intercorso tra la diagnosi e la cura si verifica un aumento della mortalità generale pari al 6-8% per gli interventi chirurgici, 9-23% per la radioterapia e 1-28% per la chemioterapia <sup>24</sup>.

L'Associazione della sclerosi multipla (AISM) ha segnalato il funzionamento ridotto del 91% dei centri per SM, problemi di accesso alle terapie farmacologiche per il 40% dei pazienti e l'interruzione della riabilitazione per il 70%.

Per quanto riguarda le malattie cardiovascolari, la Società Italiana di Cardiologia (SIC), a seguito di uno studio nazionale condotto in 54 ospedali, riferisce che durante il periodo pandemico si è registrata una riduzione dei ricoveri per infarto del miocardio pari al 48,4%. La riduzione ha riguardato soprattutto gli infarti meno gravi (65,4%) rispetto a quelli più gravi (26,5%) per i quali la mortalità è passata dal 4,1 al 13,7%. Si è registrato inoltre un aumento consistente del tempo trascorso tra l'insorgenza dei sintomi e l'intervento di rivascolarizzazione <sup>25</sup>. Dati allarmanti, confermati da altri studi che hanno rilevato anche un eccesso di mortalità del 35% per eventi cardiovascolari acuti avvenuti al proprio domicilio <sup>26</sup>.

Una indagine mondiale pubblicata a dicembre 2020 sulle strategie di management di fronte alla pandemia mette bene in evidenza le enormi difficoltà gestionali che hanno investito la sanità in tutto il mondo. Ed in questo senso l'Italia non fa eccezione, in particolare per quanto riguarda le carenze del personale e quelle delle strutture ospedaliere per le emergenze e la terapia intensiva, come abbiamo detto.

---

<sup>23</sup> Stime nell'ambito della Giornata dei malati di tumore (17 maggio 2020), come riportato in Corriere della Salute [https://www.corriere.it/salute/cardiologia/20\\_maggio\\_19/malattie-cuore-tumori-interventi-rinviati-vittime-collaterali-covid-7](https://www.corriere.it/salute/cardiologia/20_maggio_19/malattie-cuore-tumori-interventi-rinviati-vittime-collaterali-covid-7).

<sup>24</sup> Hanna TP, King WD, Thibodeau S, et al: *Mortality due to cancer treatment delay: systematic review and meta-analysis*. BMJ 2020;371:m4087.

<sup>25</sup> Salvatore De Rosa et al: *Reduction of hospitalizations for myocardial infarction in Italy in the COVID-19 era*. European Heart Journal (2020) 0, 1–2088.

<sup>26</sup> Wu J et al: *Place and causes of acute cardiovascular mortality during the COVID-19 pandemic*. Heart doi:10.1136/heartjnl-2020-317912.

Ma le sfide della pandemia riguardano molti altri aspetti, tra cui di fondamentale importanza gli assetti di controllo epidemiologico e di sanità territoriale. Ad epidemia ancora in corso è evidente, per quanto riguarda gli aspetti epidemiologici, che la pandemia ha aggiunto ai rischi di quello che nei paesi sviluppati viene chiamato il doppio carico di malattia (*double burden of disease*) – dato dal peso crescente delle patologie croniche degenerative che si sommano alle patologie acute –, un ulteriore carico – triplo o quadruplo (per riprendere quella formula) – dato dal rischio sanitario provocato dalla recrudescenza delle patologie da virus, di cui Covid-19 è l'esempio vivo e attuale, e dalla pressione che deriva dalla sovrapposizione tra patologie infettive, vecchie e nuove, e patologie croniche.

Per ciò che attiene all'organizzazione sanitaria, come hanno scritto i medici dell'Ospedale Papa Giovanni di Bergamo il 21 marzo 2020<sup>27</sup>, la pandemia ha reso evidente, se ancora non lo fosse abbastanza in precedenza, quanto sia importante la dimensione della comunità in sanità, non solo per le patologie croniche e le disabilità, ma anche di fronte ad una crisi pandemica di tipo infettivo, che è – secondo le loro stesse parole – una crisi umanitaria, che tocca tutta la popolazione e richiede un approccio comunitario di popolazione e di territorio. Per spiegare questo aspetto, i medici del Papa Giovanni sostengono che a loro avviso la strategia sanitaria centrata sul paziente, sulla base della quale si è lavorato prevalentemente fino ad oggi, deve essere affiancata da un altrettanto decisa strategia centrata sulla comunità e sul territorio. Intendendo per comunità e per territorio una sanità pubblica che comprenda la prevenzione estesa anche e soprattutto ad ambiti non sanitari e la stretta collaborazione tra settore sociale e settore sanitario. Il che significa medicina di iniziativa, monitoraggio a tappeto delle condizioni di salute sul territorio, integrazione tra sociale e sanitario, non solo e non tanto per produrre informazioni e raccomandazioni di carattere generale, quanto soprattutto per produrre azioni ed interventi concreti che facciano fronte alle criticità che non possono e non devono trovare risposta a livello ospedaliero. Anche l'accesso alle cure specialistiche e intensive dell'ospedale dovrebbe trovare aggancio, in questa visione, con le funzioni di controllo e di assistenza diffusa sul territorio.

Alle lacune della medicina territoriale si è cercato di far fronte con la introduzione delle cosiddette Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA) come da Decreto-legge nr. 14/20 del 9 marzo 2020, per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero, integrate anche con assistenti sociali. Secondo i dati presentati dalla Corte dei Conti nella Audizione già citata (vedi nota 7) le USCA attivate a metà novembre 2020 a livello nazionale erano meno del 50% di quelle previste.

---

<sup>27</sup> Nacoti M. ed altri (2020), *At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation*, in: *NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery*, <https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0080>

Per quello che riguarda l'adesione di medici di famiglia (MMG) e pediatri (PLS) all'effettuazione dei test rapidi antigenici, una indagine Quotidiano Sanità riporta una adesione media a livello nazionale del 38%, con notevoli differenze interregionali e con Regioni, come la Valle d'Aosta, la P.A. di Trento e la Liguria sopra il 90%, Regioni come Umbria ed Emilia Romagna con numeri intorno al 70%, il Friuli Venezia Giulia ed il Veneto con il 50%, il Lazio, il Piemonte e Campania intorno del 35-40%, la Lombardia sul 25%, e la Toscana, le Marche e la Sicilia tra il 10 e il 15%.

Molti sono e sono stati i documenti e le prese di posizione di autorevole fonte su questo aspetto e sulla necessità di rivedere gli assetti dei servizi dal punto di vista della medicina del territorio, della prevenzione e della presa in carico a domicilio, anche prima che la pandemia scoppiasse.

#### **4. UNA VALUTAZIONE DI SINTESI**

Alcune considerazioni generali emerse nel corso delle consultazioni condotte dal Gruppo di lavoro in merito all'impatto della pandemia su salute e welfare, possono essere riassunte come segue.

- a) È innanzitutto evidente che molti dei problemi che si sono riscontrati nel periodo della pandemia dipendono da questioni precedenti irrisolte. Nell'analisi dei problemi emergenti durante la pandemia è dunque indispensabile risalire alle cause delle disfunzioni, oltre che preoccuparsi delle terapie.
- b) Durante l'epidemia è emersa l'importanza di una adeguata dotazione organica del personale e della formazione, in particolare per quanto riguarda la preparazione degli operatori sanitari, e specialmente di fronte alle emergenze di natura epidemica.
- c) Si è reso evidente, inoltre, che la scienza medica e la clinica hanno raggiunto un tale livello di sviluppo e complessità tanto da richiedere soluzioni ed interventi complessi che non possono essere gestiti da un solo operatore né da una sola branca della medicina. È il tema della iper-specializzazione e della necessità di creare reti cliniche interdisciplinari secondo una visione olistica.
- d) Nella gestione della pandemia si è confermata una grave difficoltà gestionale nel lavorare in forma collaborativa tra istituzioni centrali (Ministero, ISS) ed autonomie regionali, frutto delle difficoltà create a seguito della modifica del titolo 5° della Costituzione (intervenuta nel 2001) e alla poca chiarezza sulla "catena di comando".
- e) È stata evidente la debole connessione tra governo della salute collettiva e gestione della salute individuale, strettamente legato all'accentramento

delle funzioni di cura sulle strutture ospedaliere ed alla scarsa capacità di cura e assistenza integrata territoriale.

- f) Non ultimo, è riemerso il problema legato al ruolo dei MMG e Pediatri di libera scelta ed alla peculiarità del loro rapporto con il SSN, definito da una convenzione nazionale le cui regole e remunerazione non favoriscono la piena integrazione nel sistema dei servizi ed il lavoro multidisciplinare.

In generale l'occasione della pandemia ci invita a interrogarci su come vada impostato un sistema sanitario efficiente, efficace e resiliente rispetto alle emergenze vecchie e nuove, mantenendo invariati i valori di riferimento della Legge 833. L'isteresi organizzativa ed istituzionale è sempre una realtà frenante, ma un ripensamento dell'assetto sanitario appare oggi più possibile da realizzare alla luce di quanto avvenuto. Si auspica in sostanza che il dramma epidemico 2020-2021 aiuti a trovare il necessario coraggio riformatorio.

Peraltro si deve tener presente che un eventuale semplice rigido adeguamento del sistema sanitario alle necessità specifiche di una epidemia come quella da Covid-19 potrebbe risultare addirittura per alcuni aspetti eccessiva in situazioni di normalità o anche inutile ed ingombrante in caso di emergenze con caratteristiche diverse dalle necessità attuali. Per tali ragioni il sistema sanitario dovrà essere capace di un livello opportuno di flessibilità sia nelle strutture che nel personale, nell'organizzazione e nelle risorse.

## **5. LA DIMENSIONE SOCIOASSISTENZIALE DELLA CRISI**

La crisi legata alla diffusione del Virus Covid-19 ha mostrato i grandi limiti causati dalle politiche di *austerity* e *new public management* applicate alla dimensione socioassistenziale della sanità e del sociale.

In particolare, sono risultati evidenti nel SSN i seguenti elementi di criticità:

- Governance frammentata e inadeguatezza delle risorse (specie nel sistema dei servizi)
- Divario territoriale interregionale, ma anche intra regionale (aree interne e grandi centri)
- Mancata definizione di politiche organiche nazionali in materia di servizi sociali e assistenziali con perdurante carenza di individuazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni
- Preminenza dell'intervento sanitario ospedaliero o ambulatoriale rispetto alla rete territoriale ed alla prevenzione.

Da cui è risultato evidente come si assista ad una oggettiva difficoltà di intervenire in tempo di pandemia non solo in termini di assistenza medico/sanitaria territoriale, ma

anche di supporto sociale e assistenziale per chi ha fragilità o disagi (anziani soli, poveri, senza dimora) o ulteriori difficoltà di salute o problematicità pregresse (si pensi a titolo esemplificativo a salute mentale, disabilità di vario tipo, non autosufficienza e dipendenze).

Le difficoltà e l'impreparazione – in alcuni territori – sono state così forti che si è ritenuto necessario intervenire in sede legislativa con un apposito comma all'art. 89 del decreto "Rilancio", per richiamare le Regioni a predisporre Piani specifici per garantire la continuità dei servizi sociali e assistenziali sul territorio. Per molti mesi, ferma restando la continuità nell'accesso da remoto, in diversi ambiti territoriali e nonostante le previsioni del citato art. 89, che prevedeva la possibilità di rimodulare o riorganizzare i servizi, sono stati chiusi o sospesi i servizi domiciliari, quelli semiresidenziali e quelli residenziali. Nei fatti da marzo 2020 sino all'estate 2020 chi già era in difficoltà si è trovato privato del sostegno necessario e soggetto ad una acutizzazione del dramma dell'esclusione.

Simili situazioni si sono determinate in particolare a seguito del clima di incertezza rispetto agli assetti istituzionali e di conseguenza alle carenze programmatiche e regolatorie, all'assenza di un sistema di Livelli essenziali delle prestazioni sociali, oltre che al sotto finanziamento strutturale dei servizi sociali (pari sul territorio in termini finanziari allo 0,4% del Pil), ad una spesa storica squilibrata a favore dei trasferimenti monetari e ad un ridotto investimento sul personale e sulla crescita professionale.

La crisi pandemica non ha messo sotto stress, dunque, solo la rete di assistenza sanitaria, ma anche contestualmente la rete dell'assistenza sociale territoriale, che non è riuscita ad affrontare in modo adeguato l'aumento della domanda. Ancora oggi, a inizio 2021, in molti territori si fatica a riavviare i servizi, sia semiresidenziali che residenziali (le RSA ad esempio), continuando a sovraccaricare le famiglie di compiti di cura spesso davvero insostenibili. Contestualmente la crisi economica derivante dall'emergenza sanitaria ed un quadro di sostanziale incertezza hanno per un verso aumentato le richieste di aiuto (ad esempio il sostegno economico e materiale), per l'altro reso più complesse le condizioni di fragilità acuendo le forme di crisi psico-sociale a carico di persone e famiglie. Ed è del tutto prevedibile che in tempi relativamente brevi la richiesta di servizi di welfare per una più ampia parte della popolazione possa aumentare ulteriormente richiedendo una maggiore capacità di integrare sistemi diversi e di attivare strategie di inclusione dei beneficiari più efficaci ed efficienti.

In altre parole, per quanto riguarda i servizi socioassistenziali la pandemia ha posto l'esigenza di riequilibrare l'intero sistema definendo i soggetti deputati a garantire il diritto costituzionale al benessere delle persone, la rete nazionale di gestione delle politiche e lo sviluppo di servizi sociali integrati adeguati alla domanda sociale, come previsto dalla legge di riforma 328/00.

## **6. IL DIBATTITO SULLE PROPOSTE PER LA RIPRESA ED IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NEXT GENERATION ITALIA**

*Molti sono i documenti e le analisi che sono stati prodotti nel corso del 2020 con l'intento di contribuire a definire una strategia nazionale di ripresa per il paese a seguito della pandemia. Nella maggior parte dei casi si tratta di documenti prodotti dalle istituzioni internazionali e nazionali, dalle parti sociali, da organizzazioni del mondo scientifico e culturale e da organismi di rappresentanza professionali ed associativa. A seconda dei casi i documenti si soffermano sulle cause ambientali della pandemia e sulla necessità di intervenire sulle problematiche del clima, della tutela del territorio naturale e delle diverse specie animali (soprattutto nella prima fase), piuttosto che sugli aspetti più generali di approccio culturale e di strategia di sviluppo (soprattutto a cura di organizzazioni con una vocazione politico istituzionale o culturale antropologica), o sugli aspetti più specifici relativi alla revisione del modello di welfare e di sanità (specie a cura dei soggetti di rappresentanza sociale e degli esperti di sanità e welfare).*

*Per quanto riguarda la prima categoria, quella delle analisi centrate sul tema della sostenibilità ambientale, primo per data di pubblicazione ed anche per importanza, vista la fonte istituzionale di riferimento, è il documento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del maggio 2020, dal titolo *Manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery*<sup>28</sup>, che nell'ottica appena detta si sofferma sulle cause di natura ambientale, energetica, alimentare, urbanistica e climatica delle epidemie, e propone uno sforzo collettivo in due direzioni, della promozione del benessere e della salute in senso lato e quella dello sviluppo green. Il documento fa seguito alla pubblicazione ed al successivo ritiro del Rapporto sull'Italia e il Covid predisposto dalla sede di Venezia dell'OMS<sup>29</sup>, un rapporto molto ampio, con il quale si rendevano noti dati di dettaglio anche territoriale sulla situazione pandemica in Italia e sulle modalità di risposta. In questo molto più breve documento si tenta piuttosto di indicare quali debbano e possano essere le strade da seguire per avviare nel modo migliore il recupero e la ripresa post Covid, in un'ottica di prevenzione su larga scala e "ab origine", delle forme pandemiche da virus, strade che vengono descritte in 6 capitoli dedicati ai seguenti temi: la protezione della natura come fonte della salute umana, l'acqua e l'igiene, la transizione energetica, il sistema alimentare, la costruzione di città sane e vivibili, il blocco del finanziamento su base fiscale dell'inquinamento.*

*Molti altri documenti prodotti da marzo 2020 in poi seguono per molti versi l'impostazione dell'appena citato Manifesto OMS, richiamando l'importanza di investimenti ed interventi che vadano a colmare le lacune e sanare i danni derivanti dalla carenza di adeguate politiche per la sostenibilità ambientale. Ad esempio il "Position Paper sugli investimenti necessari a seguito del Covid", proposto a settembre 2020 dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile*

---

<sup>28</sup> WHO, *WHO manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery*, May 18<sup>th</sup> 2020.

<sup>29</sup> WHO regional Office for Europe, *An unprecedented challenge Italy's first response to Covid-19*, 2020

(ASviS)<sup>30</sup>, consiglia di considerare attentamente gli aspetti di maggiore criticità emersi, e cioè: le sfide epidemiologiche e le relative conseguenze sugli assetti organizzativi sanitari e sociali; la prevenzione secondo un approccio eco-sistemico di One Health e di considerazione dei rischi connessi ai fattori di origine ambientale ed antropica; le strategie globali di prevenzione in considerazione dei rischi globali delle pandemie.

Il Position Paper di ASviS indica, quali ambiti su cui investire a breve termine, grazie ai finanziamenti straordinari che si prevede arrivino dall'Europa, le seguenti 10 aree:

1. sanità: strutture sanitarie residenziali e di emergenza, tecnologie, dispositivi, informatica e telematica;
2. sanità del territorio e strutture intermedie tra ospedale e territorio: strutture, tecnologie, strumentazioni;
3. ricerca biomedica e sanitaria pubblica;
4. ambiente, clima, inquinamento e prevenzione;
5. marginalità: aree di degrado sociosanitario, strutture di ricovero, mezzi a disposizione dell'Istituto Nazionale per la Medicina della Povertà (INMP);
6. scuola ed extra-scuola: edifici scolastici, strumenti didattici, ludoteche e centri di attività scolastica e para-scolastica;
7. lavoro: sicurezza dei lavoratori e degli impianti;
8. città: spazi verdi, mobilità privata, trasporti pubblici, uffici pubblici;
9. attività motoria extraurbana: sentieri di montagna, palestre all'aria aperta, turismo lento;
10. agricoltura e territorio: agricoltura di prossimità, orti urbani, cooperative di agricoltura solidale.

Una impostazione simile si riscontra in altri due documenti prodotti da ASviS, il Rapporto Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile di aprile 2020, e il Position paper per il rilancio delle città e dei territori del maggio 2020.<sup>31</sup>

Un approccio centrato sugli aspetti di natura strategica e politica generale si rileva invece nel Rapporto prodotti dal Cnel a maggio 2020 dal titolo Il mondo che verrà <sup>32</sup>, che affronta importanti questioni politiche e di strategia generale dal punto di vista culturale, sociale ed economico, con ampiezza di vedute e prospettive e contributi di alto livello.

---

<sup>30</sup> ASviS, Salute e non solo sanità, Come orientare gli investimenti in sanità in un'ottica di sviluppo sostenibile, Position Paper Gruppo di Lavoro del Goal 3, ASviS settembre 2020.

<sup>31</sup> ASviS, Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, aprile 2020; 2 ASviS, Per un pacchetto di investimenti a favore dello Sviluppo Sostenibile delle città e dei territori, 28 maggio 2020

<sup>32</sup> Cnel, Il mondo che verrà, Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale, Quaderni del Cnel, numero speciale, maggio 2020

*In questa ottica va ricordato anche il contributo fornito dal documento della Commissione Europea al Parlamento, del novembre 2020, dal titolo Per una Unione Europea per la Salute<sup>33</sup>, che si sofferma in modo particolare sulla necessità di una forte cooperazione europea, sia per quanto riguarda gli aspetti sanitari e farmaceutici, che per quello che attiene alla programmazione e preparazione di fronte alle emergenze, che per la sorveglianza epidemiologica.*

*Approccio simile è contenuto nel Rapporto Pandemia e resilienza della Consulta scientifica del Cortile dei Gentili<sup>34</sup>, che contiene una serie di articoli di alto livello sugli aspetti politico culturali, antropologici e socioeconomici della crisi.*

*Altri documenti e rapporti fanno riferimento in maniera più diretta alle questioni sociali e sanitarie di preparazione e reazione agli eventi pandemici e di revisione dei modelli di welfare. È possibile citare a questo proposito il “Piano in 5 mosse” prodotto dal Centro Studi M&M e Cerm, che insiste su l’ammodernamento della rete ospedaliera nazionale; l’adeguamento delle strutture intermedie e di prossimità e delle residenze sanitarie assistenziali, rendendole pandemic-compliant; la creazione di una rete nazionale permanente di monitoraggio sanitario e bio-sorveglianza; il potenziamento della rete di diagnostica e assistenza domiciliare e creazione di una rete per la telemedicina e la teleassistenza; il rinnovo delle dotazioni tecnologiche sanitarie e creazione di una rete nazionale di laboratori per lo svolgimento di test diagnostici, con particolare riferimento ai test RT-PCR.*

*O ancora gli 8 punti per innovare la sanità italiana pubblicati da KPMG, tra cui i principali: coinvolgimento dei pazienti, tutelare i caregiver, big data, innovazione tecnologica e ruolo dell’industria, protezione dell’ambiente.*

*In questo medesimo ambito di particolare rilevanza a livello nazionale è il documento che va sotto il nome di Piano Colao, prodotto dalla Task Force di esperti diretta dal prof. Colao e conclusosi nel mese di giugno 2020<sup>35</sup>, che prevede 6 aree di possibili e necessari intervento: imprese e lavoro; infrastrutture e ambiente; turismo, arte e cultura; PA; istruzione, ricerca e competenze; individui e famiglia.*

*Di particolare interesse all’interno del Piano Colao ai fini della presente riflessione sono i punti relativi a:*

- *la riforma del Terzo settore e il sostegno alle imprese sociali (area 1, III Modernizzazione, punto 19);*

---

<sup>33</sup> EU, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, Building a European Health Union: Reinforcing the EU’s resilience for cross-border health threats*, 11 11 2020.

<sup>34</sup> Consulta scientifica del Cortile dei Gentili, *Pandemia e resilienza, Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, edizioni Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2020

<sup>35</sup> Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022, schede di lavoro*, 15 giugno 2020

- il superamento della “burocrazia difensiva” (area 4, XII Semplificazione, punto 58), la Trasparenza della PA (punto 59), il Piano Risorse Umane (68), la Formazione continua (70), il Middle Management (71), il Piano Digital Health (73) il Monitoraggio sanitario nazionale (74);
- il supporto ai ricercatori (area 5, XVII Ricerca, punto 77);
- i presidi di prossimità (area 6, XXI Welfare inclusivo, punto 88);
- il supporto psicologico alle famiglie (punto 89), i progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati (91) ed i servizi territoriali sociosanitari (punto 92).

*Su una lunghezza d’onda simile si colloca il Rapporto a cura di Welfare Italia e Studio Ambrosetti <sup>36</sup>, Laboratorio per le nuove politiche sociali che, dopo una dettagliata e documentata analisi del sistema di welfare italiano nel 2020, si sofferma su 3 aspetti specifici di tipo propositivo volti a potenziare le politiche sociali nazionali: la interoperabilità e digitalizzazione dei dati sanitari; le politiche attive del lavoro; l’incentivazione della previdenza integrativa.*

*Per gli scopi del presente documento rivestono una importanza particolare 2 analisi, quella elaborata dalle Confederazioni sindacali Cgil-Cisl-Uil la prima, e quella a cura del Consiglio nazionale dell’ordine degli assistenti sociali la seconda.*

*Per quanto riguarda il contributo sindacale, il documento per la ripresa ed il rilancio del welfare sanitario e sociosanitario redatto da Cgil-Cisl e Uil <sup>37</sup> sostiene con fermezza la necessità e opportunità di utilizzare la linea di credito speciale creata all’interno del Mes, il Pandemic Crisis Support, con l’obiettivo di potenziare la prevenzione e la rete dei servizi territoriali, di fronte alle “nuove epidemie” (cronicità, non autosufficienza, disagio mentale) ed al recupero del ritardo di alcune regioni italiane. Il documento si sofferma quindi su 3 obiettivi e su 8 progetti. I 3 obiettivi sono i seguenti: aumentare il livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale; definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) Sociali; finalizzare l’utilizzo delle risorse europee. Gli 8 progetti riguardano:*

1. *La prevenzione e promozione della salute, attraverso una azione strategica condivisa da tutti i soggetti coinvolti;*
2. *Un piano di potenziamento della rete dei servizi territoriali, dai Distretti alla presa in carico, alle Case della Salute;*
3. *Il diritto alla vita indipendente, anziani e non autosufficienza, con la proposta di una Legge quadro nazionale per la Non Autosufficienza che definisca Livelli Essenziali delle prestazioni;*
4. *Il superamento delle disuguaglianze e dei divari territoriali riferiti ai Livelli Essenziali di Assistenza con Piani di convergenza di regioni e territori e riduzione della mobilità;*

---

<sup>36</sup> Welfare Italia, Laboratorio per le nuove politiche sociali, Rapporto 2020, Think Tank Welfare Italia, novembre 2020

<sup>37</sup> Cgil, Cisl, Uil, Finanziamenti ordinari e straordinari per la ripresa e il rilancio del Welfare Sanitario e Socio-Sanitario, ottobre 2020

5. *Progetti per il welfare sociosanitario digitale e la domotica, con attuazione del Patto per la salute Digitale e completamento del progetto del Fascicolo Sanitario Elettronico;*
6. *Qualità e sicurezza dei luoghi di cura;*
7. *Investimenti nella ricerca Scientifica e Sanitaria;*
8. *Legalità, monitoraggio, valutazione e partecipazione democratica.*

*Per quanto riguarda la rappresentanza nazionale della categoria degli assistenti sociali, è possibile fare riferimento a 2 documenti, il primo dedicato alla realizzazione del sistema integrato dei servizi e prodotto in ambito di Commissione del Ministero del lavoro<sup>38</sup> e il secondo dato dal testo della Audizione in Commissione Igiene e Sanità del Senato del 9 dicembre 2020<sup>39</sup>.*

*Per ciò che attiene al sistema integrato dei servizi, il documento prodotto per la Commissione del Ministero del lavoro si sofferma su 2 obiettivi principali: definire un livello organizzativo uniforme sul territorio nazionale che garantisca il funzionamento dei servizi sociali territoriali (superando i limiti attualmente imposti agli enti locali): garantire la continuità degli interventi a favore delle persone, a maggior ragione oggi, a fronte della crisi legata alla pandemia e le sue conseguenze.*

*Per la realizzazione degli obiettivi Cnoas indica 2 aree di sistema con particolari criticità che richiedono investimenti urgenti: il sistema del Servizio Sociale professionale e quello dei servizi domiciliari a favore di minorenni e famiglie, anziani e persone non autosufficienti, rispetto ai quali si producono proposte relative anche alla destinazione di risorse aggiuntive.*

*Per quanto riguarda le questioni esposte da Cnoas nel corso della audizione al Senato, sulla base di valutazioni anche quantitative sulla disponibilità di operatori e servizi sociali sul territorio che operano sul versante sociosanitario, il documento formula le seguenti proposte:*

- a) *Prevedere, laddove non già realizzata, l'istituzione del Servizio Sociale professionale (SSP) aziendale quale struttura organizzativa di area professionale in conformità alle Legge 251/2000 e s.m.i., per rinforzare la componente sociale nel comparto salute.*
- b) *Costruire una rete territoriale del Servizio sociale professionale nel sistema della salute di territorio, partendo dal recupero delle specializzazioni già previste (ospedale, consultorio, dipendenze, salute mentale) per integrarsi e supportare la rete medicol/infermieristica presente.*
- c) *Inserire assistenti sociali sia all'interno delle équipes di Valutazione Multidisciplinari distrettuali che delle Unità Complesse di Cure Primarie.*

---

<sup>38</sup> CNOAS, Realizzazione del sistema integrato dei servizi come riforma strutturale, Tavolo tecnico MLPS 22 ottobre 2020

<sup>39</sup> CNOAS, Audizione informale del Consiglio nazionale ordine Assistenti Sociali in Commissione Igiene e sanità del Senato nell'ambito dell'affare assegnato in materia di potenziamento e riqualificazione della medicina territoriale nell'epoca post Covid (atto 569), 9 dicembre 2020

- d) *Intervenire sul sistema territoriale (ASL/Comuni) per garantire la continuità e definire specifiche responsabilità istituzionali nel rapporto con gli Enti locali.*
- e) *Strutturare la presenza del professionista Assistente sociale nei micro-team e nelle USCA.*

*Al momento della predisposizione del presente documento è in corso l'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>40</sup>, finalizzato ad indicare le linee di indirizzo della ripresa, i relativi investimenti, nonché i concreti progetti da realizzare attraverso i fondi europei del Recovery Fund Next Generation EU, che ammontano per l'Italia a 209 miliardi nel periodo 2021-2029. Nella versione circolata in data 11 gennaio 2021 (di 172 pagine) vengono indicati 3 assi strategici principali (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale), 3 priorità trasversali (donne, giovani e sud), e 6 missioni che a loro volta raggruppano 16 componenti e 47 linee di intervento. Per ogni Missione vengono indicate le riforme necessarie. Le Missioni sono le seguenti:*

- *digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;*
- *rivoluzione verde e transizione ecologica;*
- *infrastrutture per una mobilità sostenibile;*
- *istruzione e ricerca;*
- *inclusione e coesione;*
- *salute.*

*Acceso e complesso è stato ed è tuttora il dibattito sul Piano Nazionale, e le principali critiche mosse rispetto alle prime bozze hanno riguardato soprattutto una presunta frammentarietà. L'esiguità dei fondi destinati al settore sanitario (aumentati nel frattempo da 9 miliardi a 19), e la mancata definizione di precisi progetti, previsioni di spesa e cronoprogramma. La versione dell'11 gennaio dovrebbe poter rispondere a molte delle critiche formulate.*

## **7. IL CNEL E LE PRONUNCE DEL 2020 IN MATERIA DI SANITA' E SALUTE**

*La centralità del settore della salute e della sanità nel contesto dell'emergenza sanitaria da pandemia è stata rimarcata anche in ambito CNEL nel corso dell'anno 2020, sia attraverso il documento già citato. Il mondo che verrà (vedi nota 20), sia in altri pronunciamenti centrati in modo particolare sulle difficoltà strutturali e sulle fragilità accumulate nell'ultimo ventennio, che la crisi pandemica ha fatto emergere con carattere di particola urgenza.*

*In particolare, vanno citate le pronunce CNEL che hanno accompagnato la decretazione d'urgenza del Governo nella fase acuta della crisi emergenziale, nelle quali il CNEL ha sostenuto la necessità di distinguere tra gli interventi immediati e interventi strutturali affermando quanto segue: "Si apprezzano gli interventi previsti dal decreto per fronteggiare*

---

<sup>40</sup> PNRR, Next Generation Italia, aggiornamento al 11 gennaio 2021

*l'emergenza sanitaria. Tuttavia, le notevoli risorse devono essere utilizzate per rafforzare in modo strutturale il sistema, soprattutto nei punti rivelatisi più deboli, per garantire i livelli essenziali di assistenza, in specie quelli relativi all'area sociosanitaria. Occorre garantire una rete di adeguati presidi territoriali, sviluppando in particolare, i servizi domiciliari e le necessarie strutture di prevenzione in grado di rafforzare l'aspetto preventivo della tutela sanitaria ("Occorre quindi cogliere questa occasione per investimenti che rafforzino il sistema sanitario nazionale perché sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali emergenze sanitarie in condizioni di sicurezza e non con decretazioni d'urgenza" cfr. punto B.1 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus). Inoltre, con riferimento al MES, occorre cogliere l'occasione di avere accesso a risorse per 35-37 miliardi e costruire al più presto un Piano di rilancio del Sistema Sanitario Nazionale capace di rispondere adeguatamente all'evoluzione della domanda di salute e di sviluppo delle industrie e delle tecnologie ad esso collegate."*

*Nell'ambito della riflessione condotta sul tema della semplificazione procedurale ed amministrativa dell'azione della PA, resa ancor più urgente in fase emergenziale, le Parti Sociali hanno ritenuto utile richiamare la necessità di dare piena attuazione allo strumento del Fascicolo sanitario elettronico, attivo in 18 regioni/province autonome, solo 11 delle quali risultano avere aderito alla rete per la interoperabilità.*

*Nella prima analisi offerta in aprile alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del DEF 2020, nonché nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020 del mese di ottobre, il CNEL si è pronunciato evidenziando i punti di forza e quelli di debolezza nell'ambito delle misure previste nel disegno di Legge di Bilancio 2021 con riguardo al settore sanitario, indicando tra i possibili correttivi, oltre al sostegno del personale medico e infermieristico per fare fronte alla insufficienza d'organico specie nella sanità territoriale, la necessità di potenziare la prevenzione ed i servizi di prossimità, prevedendo anche una formazione ad hoc del personale necessario. E ciò allo scopo di rendere più forte, preparato e resiliente il sistema di offerta rispetto al verificarsi di nuovi futuri episodi epidemici, garantendo per tutti il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA), definendo i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), potenziando l'assistenza continua, integrando la medicina convenzionata ed i servizi pubblici ed i Piani Sociali con quelli sanitari, riconoscendo la centralità del Distretto socio-sanitario, e dando vita ad un sistema informativo capace di sistematizzare i dati generati dai diversi attori in campo, dai presidi sanitari fino ai fondi sanitari integrativi.*

*Nella pronuncia del 25 novembre 2020 concernente il disegno di Legge di Bilancio annuale 2021 e triennale 2021-2023 le Parti Sociali hanno manifestato al Governo l'opportunità – oltretutto la necessità – di andare oltre la fase emergenziale in due direzioni: per un verso, riorganizzando il sistema, anche alla luce dell'esperienza di questo periodo, in particolare rafforzando i presidi territoriali e i servizi di prevenzione; per altro verso, in direzione dello sviluppo delle potenzialità del settore industriale strategico della sanità, con particolare*

*riferimento alle innovazioni tecnologiche per la salute ed agli obiettivi di miglioramento della qualità della vita ad esso connessi.*

*Attraverso l'indagine d'impatto "Stress test settoriali", il CNEL ha poi individuato nei settori dell'istruzione, dell'agricoltura, del turismo, della logistica e della sanità, i settori sui quali concentrare l'attenzione, con l'obiettivo di fornire spunti e indicazioni in termini sia di revisione ed integrazione del modello di sviluppo del Paese sia di investimenti da programmare ed attuare grazie ai finanziamenti stanziati in ambito europeo e nazionale.*

*Ulteriori indicazioni sono state espresse dal CNEL nella posizione assunta con riguardo al Programma Nazionale di Riforma (PNR) ed all'utilizzo del Fondo di Ripresa e Resilienza Next Generation. Quattro i settori strategici indicati dal CNEL rispetto al PNR e, per l'utilizzo del Recovery Fund per lo sviluppo del paese: transizione digitale ed ecologica, sanità, scuola, fisco.*

## **8. LE PROPOSTE DEL GRUPPO DI LAVORO STRESS TEST SANITA'**

*Rispetto alle considerazioni di tipo analitico e valutativo di cui sopra, e sulla base del confronto che si è svolto al suo interno, il Gruppo di lavoro del CNEL Stress Test Sanità richiama l'attenzione sulle seguenti proposte.*

### **a) Previsioni epidemiologiche e quantità e qualità di risorse umane e finanziarie**

Va recuperato strutturalmente il sottofinanziamento dell'ultimo decennio delle politiche sanitarie e sociali, ritarando il modello rispetto ad una domanda crescente per quantità e qualità, e soprattutto restituendo al settore una visione strategica, mortificata da almeno due decenni rispetto ad una primazia degli approcci basati sulle compatibilità finanziarie e sul controllo della spesa. Rivedere oggi gli assetti di welfare e di promozione della salute e del benessere alla luce delle sfide più recenti è una delle esigenze non differibili.

*Possibili azioni da intraprendere:*

- *utilizzare tutte le risorse messe a disposizione dall'Unione europea Next Generation EU e Mes, ampliando le risorse indirizzate dalla bozza di Piano del nostro Paese al capitolo della protezione sociale ed ai servizi sociosanitari;*
- *allineare le disponibilità del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) italiano a quelle di altri grandi Paesi europei, rendendo strutturali le risorse appostate in fase emergenziale;*
- *promuovere un piano di assunzioni straordinarie stabili di professionisti sanitari, sociosanitari e amministrativi;*
- *potenziare le risorse per la formazione del personale e rimodulare la stessa allo scopo di rispondere ai nuovi fabbisogni;*
- *incrementare gli investimenti nella ricerca scientifica in ambito sociosanitario.*

### **b) *Il Welfare territoriale e la sanità di comunità***

Il rinnovamento del sistema sociosanitario deve avere come leva principale il potenziamento della rete territoriale dei servizi, che ha nel Distretto sociosanitario il baricentro di governo delle strutture e dei professionisti, dando effettiva attuazione a tutti i livelli dell'integrazione, e rendendo cogente la coincidenza territoriale tra Distretti sanitari ed ambiti sociali (come previsto dalla L. 328/2000), necessaria a favorire la programmazione integrata socio sanitaria.

Possibili azioni da intraprendere:

- introdurre standard, indicatori e requisiti vincolanti per l'assistenza territoriale e per le strutture residenziali e semi residenziali che operano nell'area della integrazione sociosanitarie;
- ampliare la consistenza delle strutture territoriali pubbliche, come le Case delle Salute e di comunità, dove i cittadini possano avere accesso coordinato e concentrato a tutti i servizi sociosanitari, sociali e psicologici di cui hanno bisogno, ivi comprese la medicina di base e la pediatria di libera scelta;
- assicurare la presa in carico della persona e la continuità assistenziale tra ospedale e territorio, ad esempio rafforzando le strutture intermedie come gli ospedali di comunità;
- potenziare l'assistenza educativa domiciliare, le cure palliative e le terapie del dolore;
- riqualificare e adeguare quantitativamente e qualitativamente i consultori familiari in tutto il territorio nazionale (ne mancano circa un migliaio).
- Ridisegnare ruoli e compiti dei MMG che devono trovare una reale integrazione nella rete territoriale e devono svolgere anche funzioni proattive di promozione e prevenzione dei loro assistiti e della comunità

### **c) *La salute in tutte le politiche (ambiente, trasporti, lavoro, scuola)***

*L'approccio One Health è stato fino ad oggi applicato principalmente alla salute animale, alla sicurezza degli alimenti e all'antibiotico-resistenza. L'approccio va preso in più attenta considerazione per quanto riguarda altri aspetti, come l'inquinamento delle risorse naturali e la distruzione della biodiversità, la progettazione urbana e la pianificazione territoriale, produttiva e dei trasporti, la messa a frutto delle potenzialità tecnologiche e informatiche.*

Possibili azioni da intraprendere:

- *riqualificare le strutture e le strumentazioni di scuola ed extra-scuola: edifici scolastici, strumenti didattici, ludoteche e centri di attività scolastica e para-scolastica;*

- migliorare la sicurezza dei lavoratori e degli impianti produttivi con specifici interventi;
- promuovere la qualità degli spazi di vita nelle città e nei territori extra-urbani (spazi verdi, mobilità privata, trasporti);
- promuovere l'attività motoria urbana ed extraurbana (sentieri, percorsi pedonali, piste ciclabili, palestre all'aria aperta, turismo lento);
- promuovere l'agricoltura sostenibile e di prossimità (orti urbani, cooperative di agricoltura solidale) e salvaguardare la qualità degli alimenti e delle produzioni alimentari;
- rafforzare la medicina scolastica per l'educazione sanitaria delle giovani generazioni, la promozione degli stili di vita salutari e la sorveglianza sanitaria in ambito scolastico.

#### **d) Preparazione alle emergenze e Piano pandemico**

Occorre procedere rapidamente alla definizione dell'aggiornamento ed adeguamento del Piano Pandemico Nazionale (una bozza aggiornata al 31 dicembre 2020 è stata prodotta con il titolo *Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023*) rispetto alla sua ultima versione stilata nel 2006 e confermata nel 2017, anche in considerazione dell'esperienza recente della pandemia da Covid-19 e delle indicazioni dell'OMS.

Possibili azioni da intraprendere:

- potenziare strutturalmente i Dipartimenti di Prevenzione e promuovere la redazione di Piani pandemici regionali e locali;
- riqualificare la rete epidemiologica nazionale ed i sistemi di tracciamento, ed accelerare l'attuazione piena dei LEA della prevenzione;
- dare piena attuazione alla predisposizione dei Piani regionali per la garanzia, anche in situazioni di emergenza, dell'accesso e della continuità dei servizi sociali essenziali. (art.89 bis d.l. 34/2020).;
- introdurre nel sistema dei servizi elementi di flessibilità sia in termini di strutture a bassa manutenzione pronti per l'uso, che personale di riserva, che di dispositivi;
- rivedere i programmi della formazione degli operatori sanitari, ampliando la gamma delle competenze nella direzione della presa in carico, della sorveglianza epidemiologica e della integrazione degli interventi sociosanitari, ed introducendo materie come la statistica sanitaria, l'epidemiologia, la sociologia sanitaria, la psicologia e la gestione organizzativa.

#### **e) Sviluppo tecnologico e supporto informatico**

La crisi pandemica ha fatto emergere i problemi irrisolti relativi alla dotazione delle tecnologie utili ad assicurare vicinanza e continuità assistenziale anche a distanza, alla

digitalizzazione delle procedure amministrative ed organizzative (come nel caso della ricetta dematerializzata), alla raccolta e trasmissione dei dati clinici (telemedicina, teleassistenza), allo sviluppo di un a sorveglianza clinica informatizzata.

*Possibili azioni da intraprendere*

- superare frammentarietà, incompatibilità e carenze di interoperabilità fra sistemi regionali e nazionale;
- dare piena attuazione al Patto per la salute Digitale, che prevede i tre ambiti di intervento: tele-medicina, tele-specialistica, tele-assistenza sociale;
- portare a compimento il progetto del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), ampliandolo nella direzione di un Fascicolo sociosanitario elettronico (FSSE);
- sviluppare la domotica ed il settore dei dispositivi e dei servizi *e-Care* rivolti alle persone non autosufficienti a casa o nell'assistenza anche ospedaliera, anche rispetto ai pazienti meno gravi in situazioni di pandemia;
- -accompagnare le misure a sostegno della digitalizzazione investendo su innovazione organizzativa e professionale.

**f) *Equità di accesso alle prestazioni e tutela dei più fragili e degli emarginati (No one left behind)***

*La pandemia ha colpito in maniera pesante le popolazioni più vulnerabili (anziani, disabili, malati cronici, ecc.), che costituiranno peraltro platee in crescita nel futuro, per cui è necessario intervenire con un approccio multidimensionale e con misure coordinate per garantire a questi target di popolazione il pieno diritto alla salute ed al benessere.*

*Azioni da intraprendere:*

- *riorganizzare il complesso sistema della LTC per le persone disabili e non autosufficienti, anche attraverso una normativa quadro nazionale che garantisca omogenei livelli assistenziali superando l'attuale dispersione e frammentazione delle misure;*
- *potenziare l'assistenza alle persone non autosufficienti e con disabilità prioritariamente nel proprio contesto di vita e per promuoverne la vita indipendente, anche con l'assistenza sociosanitaria domiciliare e semiresidenziale;*
- *ampliare il lavoro di cura domiciliare e rafforzare il ruolo dei caregiver e dei cosiddetti badanti e prevedere misure di sollievo e sostegno alle famiglie;*
- *qualificare le strutture residenziali sociosanitarie e socio-assistenziali, intervenendo sulle regole di accreditamento delle strutture private, i requisiti organizzativi, strutturali e tecnologici, gli standard quanti-qualitativi del personale, i controlli e la partecipazione sociale;*

- qualificare e rafforzare i Dipartimenti di Salute Mentale, per colmare le carenze strutturali presenti in molte aree del Paese e potenziare i centri per la neuro psichiatria infantile, per l'adolescenza e i giovani adulti.
- investire in azioni per migliorare la promozione, cura e riabilitazione delle persone detenute e degli operatori penitenziari;
- aggiornare e dare piena attuazione al Piano nazionale di governo delle liste di attesa.

### **g) Governance multilevel in sanità e nel sociale**

*Una delle criticità maggiori che si sono evidenziate nella pandemia è quella relativa alle modalità ed agli strumenti di coordinamento tra livelli istituzionali e sociali (locale, regionale, nazionale, internazionale e mondiale) in tema di salvaguardia della salute e del benessere, di lotta alla povertà ed al disagio sociale, e di risposta ai bisogni.*

*Possibili azioni da intraprendere:*

- aprire una nuova stagione di definizione di Patti territoriali sociali e sanitari e di relativi Piani sanitari e sociali, a livello regionale e locale;
- individuare meccanismi di effettiva armonizzazione tra territori diversi e di attuazione coordinata a partire dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), come elemento indispensabile per realizzare l'integrazione sociosanitaria;
- implementare i finanziamenti finalizzati alla definizione e attuazione dei percorsi adeguati di coordinamento e armonizzazione;
- rafforzare il coinvolgimento delle Parti Sociali a livello nazionale e territoriale, ivi compresi i soggetti del Terzo Settore impegnati nel sociale e nel sanitario, in particolare per quanto riguarda la programmazione territoriale e il monitoraggio degli interventi;
- dare rapida attuazione al Sistema informativo unitario dei servizi sociali e sanitario;
- definire un quadro normativo chiaro delle professioni sociali e sociosanitarie adeguandone i percorsi formativi;
- studiare la costituzione di una istituzione di supporto o un'agenzia di rilievo nazionale, per accompagnare gli enti locali nella programmazione ed organizzazione dei servizi territoriali;
- definire Piani di convergenza delle Regioni e dei territori in difficoltà su obiettivi di riqualificazione dell'assistenza anche in vista del governo della mobilità sanitaria;
- promuovere azioni per recuperare i divari di offerta assistenziale (specie ospedaliera ad alta specializzazione) e mettere in sicurezza tutte le strutture di assistenza ospedaliera e sociosanitaria territoriale.

*Qui di seguito una formulazione più estesa di alcune delle proposte.*

### *La revisione degli assetti socioassistenziali di cura*

Una delle principali priorità secondo il Gruppo di lavoro è quella della revisione degli assetti socioassistenziali di cura. Il che significa investire nei servizi sociali territoriali, rispetto alla spesa in trasferimenti monetari, incrementando e riorganizzando le linee di finanziamento nazionale, individuando e garantendo i livelli essenziali (LEP), potenziando, riequilibrando e riqualificando la rete dei servizi socio assistenziali a partire dai servizi fondamentali individuati dall'art. 22 della Legge 328/2000 (standard, indicatori e requisiti vincolanti per la programmazione regionale ad esempio rispetto alla rete nazionale del servizio sociale professionale, così come rispetto alla copertura ed intensità assistenziale pro capite dei servizi domiciliari sia assistenziale che educativa).

Vanno individuati un quadro legislativo ed un sistema programmatico ed organizzativo per l'integrazione socio-sanitaria, al fine di intervenire - specie nelle situazioni di cronicità e non autosufficienza - in via preventiva e integrata, riducendo i carichi assistenziali familiari e ridefinendo i trasferimenti a favore di servizi integrativi della cura familiare di natura semi-residenziale e domiciliare (ad esempio promozione di Piani nazionali socio-sanitari e definizione di finanziamenti coerenti rispetto ai medesimi obiettivi; approvazione delle Linee guida previste dall'art. 21 del Dpcm del 2017 sui LEA, per garantire omogeneità nei processi di integrazione istituzionale, professionale e organizzativa dell'area sanitaria e dei servizi sociali; specifica decretazione sui requisiti e standard vincolanti sia strutturali che di personale delle reti di assistenza socio sanitaria, in analogia con quanto già sancito per l'assistenza ospedaliera).

Deve essere inoltre rafforzato il governo partecipato delle politiche sociali e socio-sanitarie con tutti gli attori sociali, e deve essere data certezza al sistema di affidamento dei servizi sostenendo gli investimenti in innovazione e co-progettazione degli interventi territoriali per la prevenzione di situazioni di marginalità e di esclusione sociale in collaborazione con il Terzo settore e con il settore privato.

Investire sui servizi di cura (per tutti) significa infatti lavorare in chiave preventiva, intercettare precocemente le situazioni di rischio evitando, quando possibile, interventi più onerosi nelle fasi successive. Non secondario è il controvalore economico di interventi e servizi di cura professionali e integrati, anche nei termini di ottimizzazione della spesa sanitaria.

La presenza di servizi di cura, la loro elasticità nell'erogazione e la capillarità dell'offerta sono elementi essenziali, insieme alla riorganizzazione delle modalità e tempi di lavoro, anche per garantire alla componente femminile della società un maggiore accesso e permanenza nel mercato del lavoro, che peraltro incrementando i redditi familiari contrasta fenomeni di povertà minorile. Non possiamo negare che, per ragioni culturali e storiche, i compiti di cura nelle famiglie italiane ricadano ancora

sulle donne che però – a differenza di soli pochi anni fa – sono sempre più sole nell'affrontarlo.

Le politiche che hanno via via monetizzato e solo parzialmente indennizzato il lavoro di cura hanno, in realtà, creato un welfare “privato e familiare” praticamente sempre al femminile che, spesso costituisce un’isola che non comunica e non si connette con i sistemi istituzionali.

Non va dimenticato, inoltre, che la maggior parte dei professionisti che di cura e assistenza si occupano sono donne. Il paradosso delle politiche degli ultimi anni è che, mentre si effettuavano tagli più o meno lineari a Scuola, Servizio Sanitario e Servizi sociali riducendo – nei fatti – l’occupazione femminile, parallelamente si è sviluppata una politica di bonus e assegni per il lavoro, spesso informale o al nero, di cura domiciliare.

La mancanza di servizi di cura accessibili e diffusi, inoltre, penalizza i cittadini che risiedono nelle aree interne e nelle periferie. Nei centri minori, laddove l’erogazione di servizi di cura risulta meno conveniente anche per i privati (comprese le assistenti familiari/badanti), anche a causa delle minori risorse a disposizione degli Enti titolari delle funzioni amministrative direttamente connesse alla cura dei più fragili, le donne avranno ancor più difficoltà a conciliare i tempi di vita, cura e lavoro. Le ricerche svolte nelle aree più periferiche e marginali, hanno evidenziato che le persone non hanno bisogno e non desiderano più soldi, ma di più servizi. (cfr. ricerca *Albero della Vita - Ricerca*).

Maggiori investimenti nelle reti di servizi, il potenziamento degli interventi e un parallelo ripensamento degli assegni (finalizzandoli alla spesa per progetti di cura personalizzati o servizi convenzionati/accreditati) razionalizzerebbe anche la spesa sociale e renderebbe trasparente e riconoscibile il lavoro, aumentando contemporaneamente le tutele di tutti: di chi presta il servizio e delle famiglie che ne usufruiscono.

Il lavoro di cura coinvolge milioni di lavoratrici e lavoratori, spesso con alti livelli di formazione – si pensi ad assistenti sociali, psicologi, infermieri, educatori e insegnanti ad esempio – in questo periodo particolarmente esposti ai rischi del contagio anche perché negli anni si sono trovati penalizzati da pesanti politiche di austerità, che hanno ridotto gli organici, peggiorato le condizioni retributive e di lavoro e trascurato la formazione. Gli stessi rinnovi contrattuali sono stati condizionati da un quadro sfavorevole e deregolamentato.

## **8.2 Per una sanità pronta e flessibile**

L’epidemia da Covid-19 ha messo in evidenza molte lacune del sistema sanitario che sicuramente dovranno essere corrette. È importante però che non si pensi che in situazioni di normalità il nostro sistema sanitario debba configurarsi sulle necessità

della fase epidemica. La soluzione da abbracciare è piuttosto quella di studiare come garantire la flessibilità del sistema di fronte alla quotidianità in periodi ordinari, ma anche rispetto ai bisogni improvvisi ed imprevedibili nei tempi di insorgenza.

Una prima necessaria flessibilità deve riguardare le strutture, prevedendo di poter disporre di alcuni nosocomi “a bassa manutenzione”, da riaprire alla necessità.

Anche per il personale dovrebbe prevedersi una quota messa “in riserva”, mantenendo però gli operatori “riservisti” - vuoi perché in quiescenza o occupati in altre attività – in una condizione professionale di buon aggiornamento e con compiti già definiti cui dedicarsi in caso di emergenza.

La flessibilità deve riguardare poi anche la disponibilità dei vari presidi sanitari, come ad esempio quella dei dispositivi di protezione individuale (mascherine), secondo una previsione di possibile utilizzo. Certamente non è possibile stoccare tutto quanto necessario, anche perché molti presidi, come ad esempio i farmaci, sono deperibili o a scadenza di efficacia; ma in questi casi devono stabilirsi le procedure ottimali per una loro rapida acquisizione.

E' evidente ormai a tutti che l'organizzazione sanitaria deve essere molto forte sul livello territoriale, sul ruolo centrale del distretto socio sanitario e su dotazioni strutturali extra ospedaliere adeguate (RSA, CTRP, Hospice, CD, ambulatori distrettuali, etc.), con una marcata assistenza domiciliare: una realtà organizzativa da governare in piena responsabilità dai medici di medicina generale uniti in studi aggregati con presenze infermieristiche e riabilitative, e con studi collegati in rete con i data base sia delle strutture distrettuali che ospedaliere.

E questa organizzazione sanitaria dovrebbe ricomprendere un numero sufficiente di Poliambulatori regionali (almeno uno ogni 300/400 mila abitanti), dotati di adeguate e necessarie attrezzature medico sanitarie ivi comprese TAC e RMN, e ciò per allargare ed accrescere le capacità di risposta con l'obiettivo di abbattere le liste di attesa create dall'imbuto delle strutture ospedaliere impegnate (e non potrebbe essere altrimenti) dalla prioritaria esigenza di evadere in primis le prestazioni dovute ai pazienti ricoverati. In questi Poliambulatori, ove sono presenti i medici ospedalieri che vi operano anche in libera professione d'azienda (ALPA), sussiste la garanzia – importanza fondamentale ed irrinunciabile – di qualità e sicurezza delle prestazioni al pari di quanto avviene in ambito ospedaliero.

### **8.3. Medici di base e pediatri di libera scelta**

Lo sviluppo della medicina moderna e l'enorme progresso della clinica e della chirurgia hanno portato a rafforzare la figura del medico come diagnosta e terapeuta, sminuendo il suo ruolo di gestore della salute personale e collettiva. Anche la separazione tra sanità ed ambiente nelle politiche pubbliche ha acuito questa tendenza a concentrare il ruolo medico sugli aspetti di trattamento delle patologie.

Nella formazione medica come concretamente realizzata all'interno delle Facoltà di Medicina gli insegnamenti che riguardano la prevenzione e la sanità pubblica sono di conseguenza quasi inesistenti o ridotti ad un ruolo molto marginale. Non sono adeguatamente trattate materie come l'epidemiologia, la statistica (di cui si parla quasi esclusivamente in funzione dei clinical trial), i fattori di rischio, la sociologia della salute, l'economia sanitaria, la psicologia dei comportamenti.

Si pone ora la necessità di far sì che la formazione del medico superi i limiti di un ruolo esclusivamente di tipo diagnostico e terapeutico, per abbracciare elementi utili ad un operatore che si debba occupare di proteggere e di sviluppare la salute dei singoli e della comunità.

Non basta dunque limitarsi alle carenze "quantitative" dei medici e altri operatori sanitari, e occorre migliorare ruolo, funzioni e formazione, in particolare dei Medici di base e dei pediatri, e per la sanità territoriale in genere.

Va inoltre ricordato che il medico di base nasce nelle norme degli anni '70 come trasformazione della figura del medico condotto, scotomizzandone però la funzione di ufficiale sanitario. Nella definizione della Legge 833 istitutiva del SSN si è molto discusso sul ruolo del medico di base e sulla questione relativa alla sua posizione di dipendente pubblico o privato convenzionato. Ma non si è messo mano al ruolo libero professionale dei medici di base, istituito tra fine '800 e inizio '900, quando fu proibito ai Comuni di assumere medici per le necessità della popolazione, né si è osato modificare questo assetto prevedendo l'integrazione del medico di base come dipendente dal sistema sanitario. Occorre chiedersi oggi se questa scelta sia ancora valida e se sia possibile, ad esempio, gestire una emergenza come quella epidemica con dei liberi professionisti cui non possono essere affidati compiti al di là di quelli previsti dalle convenzioni stabilite.

Ma oltre al loro inquadramento bisogna ripensare al ruolo della medicina di base. Lo sviluppo già citato della clinica ha reso impossibile per il medico di base essere in grado di possedere competenze in tutti campi applicativi, eseguire diagnosi anche complesse o stabilire in ogni caso le terapie più opportune, il che lo ha trasformato nel soggetto che supervisiona e autorizza prescrizioni e terapie decise spesso da altri, mentre non si è sviluppato a dovere il rapporto con l'ambiente e con il controllo dei fattori di rischio, sia individuali che ambientali.

Sull'inquadramento, sul ruolo, sulle funzioni, sulla formazione dell'operatore (medico o altro) dovrebbe essere avviato un serio lavoro di studio e di progettazione, da basare su gli stessi valori della Legge istitutiva del SSN (la 833) ma da aggiornare alla luce della nuova situazione epidemiologica ed organizzativa

**L'accesso ai servizi sanitari ed il supporto informatico**

Una organizzazione più efficiente in ambito sanitario sarà possibile solo a patto che si proceda nella direzione di una più spinta utilizzazione della tecnologia informatica con il fine di ridurre le difficoltà dei pazienti (soprattutto di quelli anziani privi di mezzi di mobilità ma anche di tutti gli altri) ed anche degli operatori sanitari, nell'organizzare gli accessi ai servizi e la circolazione dei dati clinici.

Solo grazie ad una simile riorganizzazione sarà possibile confermare il trend della riduzione dei posti letto ospedalieri ordinari (con esclusione ovviamente di quelli destinati alle emergenze/urgenze, che vanno potenziati e riportati agli standard necessari), in quanto l'ospedale del futuro sarà sempre di più un Centro Servizi ad alta tecnologia quale necessaria evoluzione del Centro Degenze che ancora oggi lo caratterizza, con una elevata dinamicità funzionale contro l'attuale staticità.

Non si può inoltre dimenticare che in futuro la farmacogenomica renderà disponibili farmaci avanzati che offriranno la possibilità di attivare terapie molto mirate e che consentiranno cure a domicilio o in strutture protette diffuse sul territorio, sostitutive e integrative di quelle oggi erogate in regime ospedaliero.

Naturalmente il rapporto medico-paziente diretto (ossia la visita medica con presenza del paziente in ambulatorio) non potrà mai essere supplito al 100% dai mezzi informatici. Il colloquio "de visu", la gestualità, la costruzione dell'anamnesi, la semeiotica classica, la diagnosi e la terapia non dovranno essere soppiantate dalla tecnologia. Non si intende quindi che l'emergenza pandemica stronchi l'attività clinica ambulatoriale o domiciliare né che cristallizzi il rapporto classico tra curante e curato.

In questo contesto si inserisce una proposta specifica per migliorare le procedure di accesso ai servizi sanitari attraverso lo strumento del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE). L'idea del FSE, di per sé ottima, presenta infatti alcune criticità solo in parte in corso di risoluzione. Inoltre, alcune Regioni sono mosse in modo autonomo e le differenze applicative si sono moltiplicate.

Le principali lacune riscontrabili nella applicazione del FSE possono essere riassunte come segue.

1. Non contiene tutti i documenti della persona (referti passati, radiografie, analisi, esiti di visite specialistiche).
2. Medici specialisti, dentisti ed altri operatori del settore medico non vi hanno accesso.
3. La diffusione delle competenze informatiche in Italia è relativa e ci sono ancor oggi milioni di persone con poche capacità tecnologiche, che maggiormente potrebbero avere la necessità di consultare specialisti diversi e necessità di comunicare loro la scheda medica completa.

4. Non è possibile accedere ai dati medici in luoghi (farmacie, ambulatori privati, ecc.) o strutture attualmente escluse (per esempio odontoiatri, nutrizionisti, fisioterapisti).

La proposta consiste nel trasformare la tessera sanitaria in una chiave elettronica (alias chiavetta usb) che contenga tutte le informazioni sanitarie/cliniche essenziali. Il sistema potrebbe poi essere sviluppato includendo alcuni software personalizzati (su base regionale). Nello specifico si tratterebbe di due chiavette usb da 10-30 gb con 2 psw: una per i dati anagrafici ed una per i dati clinico/sanitari personali. Detti dati verrebbero poi – una volta validati - inseriti, con back up automatico, nel cloud. Detta chiavetta, resa nota la password all'operatore sanitario coinvolto, potrebbe essere letta da qualunque computer, in qualunque sede sanitaria (MMG, pediatra, distretto, CUP, ambulatorio ospedaliero, poliambulatorio, ospedale, farmacia) ed utilizzata da tutti i cittadini, anche a quelli non informatizzati, perché li mette direttamente e semplicemente in contatto con i sanitari di riferimento.

## E - ISTRUZIONE

LE PRIORITÀ DELLA FILIERA ISTRUZIONE E FORMAZIONE. TRE PILASTRI:  
ORIENTAMENTO, FORMAZIONE PERMANENTE, PARITÀ D'ACCESSO

(28 marzo 2021)

Ben prima della pandemia l'Italia si confermava, da tempo, un Paese dal primato negativo: inadeguatezza, rispetto ai principali Paesi industrializzati, di risorse investite in istruzione e formazione, quota considerevole di giovani che non studiano né lavorano, elevato tasso di dispersione scolastica, ridotto numero di laureati.

Eppure, se si rinuncia ad investire nelle competenze e nelle conoscenze degli individui, si deperisce il "combustibile" capace di alimentare i meccanismi di crescita di un Paese. L'investimento in istruzione e in formazione agisce direttamente sul tasso di partecipazione al mercato del lavoro, influisce sul processo di spopolamento ed emigrazione che è in corso da vari anni e che coinvolge in modo marcato anche le aree più sviluppate del Paese, ed è la sola vera leva in grado di rimettere in moto l'ascensore sociale. Non può esservi sviluppo né benessere se non si agisce sulle tre direttrici istruzione, formazione e ricerca.

Questa consapevolezza si rafforza alla luce delle conseguenze drammatiche generate dalla pandemia. Durante i mesi delle varie "ondate" del contagio questo Consiglio ha promosso un'iniziativa denominata *stress test* su alcuni dei settori più duramente colpiti, per capire quali strumenti sarà necessario attivare e su quali fattori prioritari occorrerà puntare per rimettere in moto una crescita che appariva bloccata già anni prima della pandemia. Per avere la certezza che la straordinaria occasione storica fornita dal PNRR non venga sciupata, è indispensabile individuare i settori strategici sui quali provare a far convergere le risorse europee mediante azioni di sistema. Occorre richiamare l'attenzione del Governo su criticità purtroppo note da tempo, segnalate da indicatori che già prima della crisi sanitaria tratteggiavano un quadro drammatico del Paese soprattutto con riferimento alla dispersione scolastica, al tasso di istruzione generalmente al di sotto delle corrispondenti medie europee, all'endemico divario territoriale esistente a livello di infrastrutturazione scolastica.

Il gruppo di lavoro che è stato costituito in seno al CNEL si è posto l'obiettivo di segnalare i punti di criticità con uno sguardo ampio, di medio/lungo periodo, per andare oltre i problemi messi in drammatica evidenza dall'emergenza sanitaria e approdare alla elaborazione di una o più proposte progettuali da suggerire nell'ambito del *Recovery Plan*. L'attenzione è stata posta su linee di azione coerenti con i principi del *Recovery Plan*, realizzabili secondo un cronoprogramma congruente con l'orizzonte temporale dello stesso, allo scopo di contribuire alla formulazione di strumenti da inserire nel programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2023.

Il programma *NGEU* è strutturato secondo specifiche direttrici di azione, tra cui spiccano il perseguimento di uno sviluppo sostenibile, i processi di riconversione e transizione, l'implementazione di nuove tecnologie e la digitalizzazione. Queste direttrici del cambiamento impattano direttamente, oltre che sulle forme di lavoro, soprattutto sulle competenze necessarie ai lavoratori. Ad esempio, gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e di riconversione ecologica della produzione inducono processi di riqualificazione del lavoro e impongono al sistema di istruzione e formazione la capacità di cogliere per tempo i cambiamenti. Non soltanto, quindi, la formazione continua diventa un investimento necessario a mettere gli individui in grado di fronteggiare il rapido mutamento in atto nei sistemi produttivi e del lavoro, ma la priorità, riconosciuta anche in altri Paesi, diventano i giovani che abbandonano precocemente la scuola e che dispongono di competenze deboli, i quali vedranno crescere le già consistenti difficoltà di inserirsi sul mercato del lavoro. Non si può trascurare come la povertà educativa, in particolar modo quella minorile, rappresenti un ostacolo importante per l'elevazione sociale e culturale degli individui. L'istruzione, e i servizi integrativi territoriali contro la povertà e la dispersione, costituiscono lo strumento principale dell'integrazione, quello che può rompere il meccanismo di trasmissione generazionale della povertà.

Un problema che va finalmente affrontato riguarda il sistema della *governance*, dove si intrecciano gestioni multilivello (competenze del Ministero del lavoro, del Ministero dell'istruzione, delle Regioni). Manca il necessario raccordo, soprattutto nel Sud, con drammatiche conseguenze in termini di dispersione scolastica, di mancate opportunità, di impossibilità ad esercitare diritti che la Costituzione, sulla carta, garantisce a tutti i cittadini, indipendentemente dalle aree geografiche nelle quali vivono. Vanno pertanto costruite chiare ed efficienti modalità di raccordo tra Istituzioni.

Il sistema scolastico deve essere messo in condizione di rispondere alle esigenze di sviluppo in senso ampio. Vi è un problema di potenziamento della

formazione, inclusa quella iniziale, del personale scolastico. Vi è un tema importante, da non sottovalutare, che riguarda l'edilizia scolastica, l'esigenza, cioè, di mettere in sicurezza edifici che nella maggior parte dei casi sono stati costruiti prima del 1971. Su questi problemi non si possono disconoscere gli effetti disastrosi della lunga fase di de-finanziamento del sistema.

Questo Consiglio ha in più occasioni affrontato tali questioni. In un dibattito pubblico di appena un anno fa le parti sociali avevano segnalato gli obiettivi e le aree di intervento ritenute prioritarie per migliorare il sistema di istruzione nel suo complesso, elevare i livelli di conoscenze e competenze e agire indirettamente sulla capacità di competere del Paese.

In tale sede si individuavano tre assi di intervento nel sistema istruzione/formazione per orientarlo ad una piena ed effettiva attuazione dei principi uguaglianza ed equità:

- Orientamento
- Apprendimento o formazione permanente
- Parità di accesso.

Questi assi appaiono oggi, nella fase di difficile uscita da una crisi globale senza precedenti, ancora più attuali.

### **Orientamento**

Manca in Italia un efficace sistema di orientamento sia al lavoro che allo studio. La carenza è gravissima perché il Paese è, per note ragioni storiche, caratterizzato da marcate diseguaglianze, situazioni e bisogni diversi dei quali occorre tener conto in sede di formulazione delle politiche economiche. Poiché l'orientamento può funzionare in aree geografiche caratterizzate dall'esistenza di un circuito socioeconomico capace di richiedere e di sollecitare, il Paese deve perseguire l'obiettivo di fare dell'orientamento una politica strategica, incardinata nella programmazione scolastica. L'orientamento non può consistere in un adempimento burocratico, ma deve essere pensato e realizzato come percorso di inclusione, perché al di fuori di un percorso di inclusione i soggetti fragili non possono esercitare una cittadinanza attiva e consapevole.

È pertanto necessaria una programmazione delle politiche per l'orientamento, con interventi strettamente integrati nelle attività curricolari e nell'offerta formativa delle scuole. Per realizzare ciò risulta determinante la messa a sistema

dell'apertura delle scuole oltre i tempi canonici della didattica, ampliare l'offerta formativa e rafforzare gli organici, garantendo ai docenti specifici percorsi di formazione finalizzati all'orientamento, valorizzando in tal modo il loro fondamentale ruolo di raccordo tra scuola e istituzioni formative, territorio e luoghi di lavoro, e facendo rete tra i soggetti possibili attori della programmazione degli interventi.

È necessario trovare una modalità efficace per realizzare un più stretto raccordo tra propensione dell'individuo, percorsi scolastici e sbocchi professionali. Un sistema di orientamento che possa raggiungere gli obiettivi auspicati deve basarsi sulla qualità dei percorsi di istruzione e di formazione. Un orientamento è efficace se consente agli individui di fare scelte adeguate rispetto alle proprie inclinazioni, ma occorrono anche le opportunità offerte dal territorio. Sarebbe utile una rilevazione periodica, ai diversi livelli di *governance*, dei sistemi del lavoro e dei sistemi produttivi sui diversi territori (imprese che cambiano, nuovi modelli di organizzazione, innovazioni e sviluppo) e utilizzare i risultati di tali rilevazioni (nuove competenze e qualifiche attese) per pianificare le *governance* nazionali e locali dei servizi di orientamento, sia scolastico che professionale, e per aumentarne le sinergie con i territori e il tessuto sociale locale. In tale direzione si dovrebbe lavorare per superare il disallineamento fra competenze disponibili e domanda di competenze, il cosiddetto *mismatch* fra formazione e lavoro. Andrebbe curato un aggiornamento continuo dell'Atlante nazionale delle competenze, del Repertorio nazionale e regionale delle qualifiche e dei sistemi di certificazione delle competenze, per mantenerle allineate con le nuove esigenze. Molto utile sarebbe una *governance* nazionale dei sistemi di certificazione delle competenze, condivisa e integrata tra MI/ML-ANPAL/Regioni/Parti sociali, per favorire valorizzazione e portabilità delle competenze, attraverso una dorsale informativa unica, nazionale, integrata con il fascicolo delle competenze individuali, e affrontare in maniera coordinata con gli attori del sistema produttivo i percorsi di istruzione e formazione esistenti, adeguandoli alle mutate esigenze.

È necessario pervenire ad una definitiva integrazione dei servizi di orientamento con i segmenti innovativi della filiera di istruzione e formazione, anche terziaria non accademica: maggiori sinergie tra CPI, CPIA e istituzioni formative accreditate, potenziamento dell'apprendistato formativo e professionalizzante, valorizzazione della formazione superiore non accademica tramite ITS e IeFTS.

## **Formazione permanente**

Affrontare il tema della formazione permanente significa affrontare la trasformazione del mondo del lavoro alla luce degli obiettivi di sostenibilità, digitalizzazione, riconversione delle produzioni, decarbonizzazione. Ciò necessita che innanzitutto il personale dei sistemi di istruzione/formazione possa fruire di strumenti di formazione permanente, con risorse adeguate. Occorre mettere in piedi un processo di aggiornamento e riqualificazione continua delle competenze e delle conoscenze. Il nostro ordinamento ha previsto il diritto individuale all'apprendimento permanente; all'interno di un sistema nazionale di apprendimento permanente devono trovare indicazione gli *standard* e i livelli essenziali dei servizi, per offrire servizi specifici volti a migliorare e perfezionare i livelli di istruzione e di competenze necessarie per vivere consapevolmente e attivamente. Occorre realizzare in ogni Regione le previste reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, composte dai soggetti pubblici e privati che si occupano, a livello di territorio, di istruzione, formazione e lavoro. Queste reti devono offrire ad ogni soggetto, in modo integrato, servizi per l'orientamento, la presa in carico e la profilazione, offerte formative e di lavoro, la certificazione e validazione delle competenze, partendo dalle diverse priorità territoriali e dai piani di sviluppo locale. All'interno delle reti si dovrebbe investire sui Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), per la loro capillarità e la loro funzione di strumenti grazie ai quali realizzare l'innalzamento del livello d'istruzione degli adulti, obiettivo strategico per lo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Andrebbero completate e attivate le procedure per il riconoscimento, la validazione e la certificazione delle competenze acquisite in ambito informale e non formale, per le quali è necessario realizzare la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, facente capo ad ANPAL. Tale sistema - in cui devono essere presenti i dati relativi ai percorsi formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali - rappresenta la base informativa del fascicolo elettronico del lavoratore, strumento essenziale per garantire l'esigibilità di ogni cittadino alla validazione e certificazione delle competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento. Il sistema dei fondi interprofessionali per la formazione continua, finalizzati all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, va migliorato, coordinato con specifici indirizzi di politica economica, ad esempio mediante progetti trasversali come quelli in tema di innovazione

digitale, e comunque meglio integrato con altre risorse nazionali e comunitarie.

### **Parità di accesso**

In termini di dispersione scolastica le differenze rispetto agli altri Paesi europei restano marcate e in crescita. Per contrastare il fenomeno servono strumenti preventivi: ad esempio un'anagrafe degli studenti e il fascicolo elettronico del cittadino e del lavoratore. Ma soprattutto occorre mettere in piedi un'offerta scolastica e formativa omogenea, con un potenziamento degli organici, e di qualità, in grado di affrontare i divari esistenti.

Promuovere una effettiva parità di accesso all'istruzione e un sistema educativo davvero inclusivo è la sfida fondamentale per la democrazia del Paese. Per fare questo è cruciale l'investimento, mirato e strategico, sul sistema di istruzione/educazione da zero a sei anni. In Italia l'offerta educativa rivolta all'infanzia risente di numerose criticità: i percorsi educativi zero-tre anni sono praticamente assenti in intere aree del Paese, il livello di compartecipazione ai costi li rende inaccessibili a migliaia di famiglie, l'accesso alla scuola dell'infanzia non è ancora universalmente garantito in molte Regioni italiane ed è strutturato in un tempo scuola comunque insufficiente. Queste carenze sono molto gravi anche per lo sviluppo individuale, se si considera che proprio a partire dalla prima infanzia bisogna cominciare ad investire sulle abilità di espressione e sulla capacità di gestione delle emozioni.

Il sistema di *governance* istituzionale sancito dal decreto legislativo n. 65/2017 (coordinamento al Ministero dell'Istruzione, programmazione alle Regioni e gestione agli Enti locali) stenta a partire. La scuola dell'infanzia va generalizzata: è questa la sola via per affermare concretamente il diritto universale alla formazione e all'istruzione fin dalla nascita, e per porre le basi di un percorso unitario da 0 a 18 anni, valorizzando tutti i segmenti che lo costituiscono.

Allo stesso modo è necessario avviare un percorso strategico di realizzazione di un sistema di qualità dell'istruzione e della formazione professionale, con una regia nazionale che garantisca il superamento delle disfunzioni dovute al meccanismo che opera su un doppio assetto poco integrato. È determinante riuscire a costruire un sistema di istruzione e formazione professionale che valorizzi gli istituti di istruzione professionale e riconosca la funzione che il sistema degli IeFP ha in questi anni svolto anche in ordine al contrasto alla dispersione, pur restando enormi i divari fra i diversi

territori. Andrebbero strutturati dei Piani straordinari per il Mezzogiorno, per una incisiva e strutturale qualificazione dell'offerta scolastica a partire dall'infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado e al *post diploma*, nonché per il rilancio dell'offerta della cosiddetta filiera professionalizzante (IeFP-Formazione Continua-ITS IeFTS) e un piano straordinario di rilancio degli ITS che superi la lunga fase di sperimentazione.

Occorre intervenire attraverso un piano straordinario per l'occupazione, che consenta agli oltre 2.000.000 di *NEET* italiani e agli adulti privi di titolo di acquisirlo. In tal senso, oltre a sperimentare in questo *target* l'estensione dell'apprendistato anche per il diploma ITS, sarebbe importante finalizzare una proposta specifica per l'acquisizione di un titolo di studio (vedi proposta *One step up*).

Infine, appare necessario il rafforzamento delle transizioni scuola-formazione-lavoro attraverso un nuovo orientamento (vedi sopra) e un utilizzo efficace degli strumenti di apprendimento duale e la costruzione di un modello che offra opportunità di qualificazione e riqualificazione a tutti i cittadini, disoccupati e occupati, ai fini di un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza, oltre che per promuoverne l'inserimento o la permanenza nel mercato del lavoro.

Nella cornice delle esigenze strategiche. La scuola deve essere restituita al suo ruolo di centralità, al suo compito attivo nella costruzione di una società più equa e soprattutto capace di tenersi in piedi di fronte alle tumultuose trasformazioni tecnologiche. Per questo riteniamo importante investire nella didattica e nei modelli di apprendimento. In particolare, il CNEL ritiene necessario:

- sviluppare un piano di livello generale e organico contro la dispersione scolastica, ulteriormente aggravata a seguito della crisi pandemica, da affrontare con assoluta tempestività, per rendere effettivo il diritto allo studio e alla formazione su tutto il territorio nazionale;
- sostenere l'innovazione delle metodologie didattiche, per promuovere forme di apprendimento attivo - per discenti e docenti/formatori - alla trasformazione digitale, non tanto in termini di disponibilità dei mezzi quanto di costruzione di percorsi digitali integrati, anche mediante una piattaforma pubblica nazionale per la DaD/DDI;
- costruire un piano nazionale di contrasto alla povertà educativa e promuovere una scuola aperta, mediante interventi in orario pomeridiano per le età comprese tra 3 e 19 anni, allo scopo di garantire la effettiva uguaglianza delle

condizioni di partenza, la capacità di scelta, lo sviluppo delle potenzialità individuali;

- definire e attuare una legge quadro nazionale sul diritto allo studio, che fissi i livelli essenziali di prestazione validi per tutto il territorio nazionale e garantisca l'effettività del diritto allo studio fino ai più alti gradi di istruzione; nell'ambito delle politiche per il diritto allo studio, definizione di un programma di sostegno all'acquisizione di un livello di istruzione superiore rispetto a quello posseduto, attraverso un sistema di borse di studio da erogare in base alla condizione economica dello studente e al fabbisogno stimato per il conseguimento del titolo;

- attivare un mercato investimento nelle competenze digitali e linguistiche in tutti gli ordini e gradi di istruzione;

- valorizzare le esperienze di *work based learning*.

#### ALLEGATI:

**Allegato 1** - Progetto di "Internalizzazione dell'alta formazione italiana nell'ambito delle arti, dell'architettura e del *design*;

**Allegato 2** - Proposta *One step up, upgrade* formativo rivolto all'intera popolazione.





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)