



# **DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE**

## **ESAME della NOTA di AGGIORNAMENTO al DEF 2020** (Ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

**Audizione presso la V Commissione Bilancio  
della Camera dei Deputati**

**Roma, 12 ottobre 2020**







## *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 secondo cui il CNEL *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie"*;

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 per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanze 2020 ed i relativi allegati;

VISTA la nota della Segreteria della Commissione V Bilancio della Camera dei deputati 9 ottobre 2020, indirizzata al Presidente del CNEL, di invito a

far pervenire entro il 12 ottobre 2020 un contributo scritto da acquisire agli atti della Commissione concernente la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanze 2020;

VISTO il verbale della seduta 29 settembre 2020 del Consiglio di Presidenza;

VISTO il verbale della seduta 30 settembre 2020 dell'Assemblea;

VISTO il verbale delle Commissioni istruttorie congiunte I *Politiche economiche*, II *Politiche sociali e sviluppo sostenibile* e III *Politiche UE e cooperazione internazionale*, relativo alla seduta 8 ottobre 2020 ed i contributi resi dai rappresentanti degli istituti di analisi macroeconomica e congiunturale CER, REF E PROMETEIA;

RITENUTO di sottoporre alla richiedente Commissione parlamentare le valutazioni condotte dagli Uffici istruttori del CNEL fatta salva la loro ratifica nella prima seduta utile dell'Assemblea;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

ADOTTA

l'unito contributo scritto concernente l'“*Esame della nota di aggiornamento al DEF 2020, ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936*”.

Prof. Tiziano TREU





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

**ESAME DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DEF 2020**

**AI SENSI DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 1986, N. 936**

**(ROMA, 12 OTTOBRE 2020)**

**PARTE I**

**IL QUADRO DI RIFERIMENTO PROGRAMMATICO**

- |  |                |
|--|----------------|
| <b>1. Italia. Il quadro in cui si colloca la Nota di aggiornamento al DEF 2020</b> | <b>pag. 2</b>  |
| <b>2. Le previsioni di consenso degli istituti di analisi congiunturale</b>        | <b>pag. 6</b>  |
| 2.1 <i>Quadro economico internazionale</i>   | <i>pag. 8</i>  |
| 2.2 <i>L'economia italiana</i>   | <i>pag. 12</i> |
| <b>3. Gli andamenti del mercato del lavoro</b>                                     | <b>pag. 16</b> |

**PARTE II**

**ESAME DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DEF 2020**

- |  |                |
|--|----------------|
| <b>1. I contenuti</b>  | <b>pag. 20</b> |
| <b>2. Economia non osservata e prospettive 2021 delle politiche antievasione</b> | <b>pag. 26</b> |

**PARTE III**

**LA POSIZIONE DEL CNEL**

- |  |                |
|--|----------------|
| <b>1. Le rilevazioni degli organi istruttori</b>   | <b>pag. 30</b> |
| <b>2. Le priorità individuate dal CNEL nei documenti prodotti<br/>al Governo e alle Camere</b> | <b>pag. 34</b> |
| <b>3. Sintesi delle proposte</b>   | <b>pag. 37</b> |

**PARTE IV**

**ESITI DELLE ATTIVITÀ DENOMINATE STRESS TEST SETTORIALI**

- |  |                |
|--|----------------|
| <b>1. Il contesto europeo</b>  | <b>pag. 38</b> |
| 1.2 <i>Il contributo dei CES europei alla ricostruzione</i>  | <i>pag. 43</i> |
| 1.2 <i>Il processo di riforma del CESE Francia</i>   | <i>pag. 45</i> |
| 1.3 <i>Il contributo del CNEL al piano di ripresa</i>  | <i>pag. 47</i> |
| <b>2. Esiti delle attività denominate stress test settoriali:<br/>il contributo del CNEL al piano di ripresa</b> | <b>pag. 48</b> |
| A – <i>Logistica</i>   | <i>pag. 49</i> |
| B – <i>Turismo</i>   | <i>pag. 62</i> |
| C – <i>Agricoltura</i>   | <i>pag. 66</i> |
| D – <i>Pubblici servizi e tutela della salute</i>  | <i>pag. 76</i> |
| E – <i>Istruzione</i>  | <i>pag. 79</i> |



## PARTE I

### IL QUADRO DI RIFERIMENTO PROGRAMMATICO

#### 1. Italia. Il quadro in cui si colloca la Nota di aggiornamento al DEF 2020

Come noto, per arginare gli effetti diretti e indiretti della pandemia la Commissione europea ha strutturato un ampio pacchetto di proposte che si associa il prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

I punti salienti dell'accordo raggiunto dal Consiglio europeo sono di seguito elencati: il bilancio UE per gli anni 2021-2027 si valorizza a 25,7 miliardi di euro; per il programma NGEU, quale nuovo strumento dell'UE per il reperimento di fondi sui mercati da destinare a programmi finalizzati alla ripresa economica e sociale, sono previsti complessivamente 750 miliardi di euro (di cui 390 miliardi per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti); per le risorse proprie vengono confermati sia l'aumento permanente del massimale delle stesse, pari all'1,4% del reddito nazionale lordo dell'UE, proposto in considerazione delle incertezze economiche e della *Brexit*, sia l'innalzamento temporaneo di altri 0,6 punti (che giunge al 2% del RNL dell'UE) mediante ricorso ai mercati finanziari per reperire le risorse da destinare al programma NGEU;

L'assunzione dei prestiti dovrebbe cessare al più tardi nel 2026; il rimborso dei prestiti contratti sui mercati dei capitali tramite il bilancio dell'UE inizierebbe a partire dal 2027. È inoltre previsto che il nuovo sistema di risorse proprie entri in vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento della notifica relativa all'espletamento delle procedure per la sua adozione da parte dell'ultimo Stato membro. In ogni caso l'applicazione sarà retroattiva dal 1° gennaio 2021.

Articolazione del NGEU	Importo (mld)
Ripresa e resilienza (RRF): 672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi di euro in prestiti e 312,5 miliardi di euro in sussidi	672,5
REACT-EU: meccanismo ponte tra l'attuale Politica di Coesione e i programmi 2021-27	47,5
Horizon Europe	5
InvestEU: che unisce tutti gli strumenti finanziari dell'UE in continuità con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)	5,6
Sviluppo rurale, ovvero i Programmi di sviluppo rurale (PSR), nell'ambito della Politica agricola comune	7,5
Fondo per una transizione giusta (JTF), per sostenere l'uscita dai combustibili fossili nelle regioni europee che più ne dipendono	10
RescEU: il meccanismo di protezione civile dell'Unione	1,9



Lo strumento più consistente è il dispositivo per la ripresa e la resilienza; la stima della ripartizione tra i vari Paesi della UE valorizza a favore dell'Italia risorse pari a circa 208,6 miliardi di euro, di cui 127,6 miliardi di euro a titolo di prestiti e 81 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni. Per queste ultime sono stati definiti i tempi e le modalità di quantificazione ed erogazione, ovvero la prima parte (70% del totale) deve essere impegnata negli anni 2021 e 2022 e viene calcolata sulla base di alcuni parametri (popolazione, Pil *pro capite*, tasso di disoccupazione nel periodo 2015-2019); la quota residua deve essere interamente impegnata entro il 2023 e sarà calcolata nel 2022 sostituendo al criterio della disoccupazione nel periodo 2015-2019 i criteri della perdita del Pil reale osservata nell'arco del 2020 e della perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021.

La scadenza per la presentazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) da parte degli Stati membri è fissata al 30 aprile 2021, anche se i Piani possono essere posti all'attenzione della Commissione UE appena il dispositivo sarà vigente. In considerazione dell'*iter* previsto – dalle valutazioni della Commissione europea all'approvazione del Piano – è stata stabilita la possibilità di accedere al 10% al momento dell'approvazione definitiva, come pure l'inclusione delle spese sostenute a partire da febbraio, purché coerenti. Le priorità individuate per il dispositivo RRF sono: la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri; il contenimento dell'impatto sociale ed economico della crisi, attraverso l'inclusione territoriale e la parità di genere; le transizioni verde e digitale per ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione; incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi e promuovere una crescita sostenibile.

I progetti proposti sul dispositivo RRF, per essere ammissibili, devono essere parti di un pacchetto coerente di investimenti e riforme. Questi a loro volta devono essere conformi alle Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio, nonché alle priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo. La stretta connessione con le fasi del Semestre implica che le misure e i progetti contribuiscano alla correzione degli squilibri macroeconomici, e ciò vale in particolare per l'Italia, i cui squilibri sono giudicati eccessivi nell'ambito della relativa procedura.

È essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti, gli obiettivi del PNRR e le informazioni fornite nel PNR, nel Piano energia e clima (PNIEC), negli accordi di partenariato e negli altri programmi operativi dell'UE.

In sintesi, questi i criteri di ammissibilità dei progetti: piena coerenza con gli obiettivi strategici e macro-settoriali del PNRR; significativo impatto positivo su crescita del Pil potenziale e occupazione; costi e impatti economici, ambientali e sociali quantificabili, motivati e ragionevoli; chiarezza dei legami e della coerenza con riforme e politiche di supporto; identificazione del soggetto attuatore; rafforzamento di progetti esistenti, qualora siano a essi collegati.

Quest'anno, in linea con le indicazioni della Commissione europea a seguito della eccezionalità della crisi e in conformità con quanto accaduto negli altri Paesi della

UE, il Documento di economia e finanza è stato presentato dal Governo in una versione più sintetica, comprendente solo le prime due sezioni (schema del Programma di stabilità e Analisi e tendenze della finanza pubblica). La presentazione dello schema del Programma Nazionale di Riforma e dei principali allegati è stata posticipata al completamento delle misure economiche più urgenti e al perfezionamento della strategia di riapertura delle attività produttive, in modo da rapportare le politiche del Governo e le iniziative di riforma sia alle Raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo al Paese approvate nel 2019, sia alla proposta delle Raccomandazioni 2020 da parte della Commissione europea. Tale proposta prevede che l'Italia adotti provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, al fine di:

- 1) attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali;
- 2) fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione; rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali;
- 3) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali;
- 4) rendere più efficienti il sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.

Come emerge dal PNR, il Governo, dopo ampia consultazione delle parti sociali e dei soggetti portatori di interessi, ha predisposto un piano di rilancio basato sull'analisi dei punti di forza e dei ritardi del Paese, rispetto ai quali la pandemia ha funzionato come una cartina tornasole. Il piano è stato costruito intorno a tre assi strategici, a loro volta declinati in direttrici di intervento.

Assi strategici	1) modernizzazione del Paese; 2) transizione ecologica; 3) inclusione sociale e territoriale, parità di genere.
Direttrici di intervento	1) un Paese completamente digitale; 2) un Paese con infrastrutture sicure ed efficienti; 3) un Paese più verde e sostenibile; 4) un tessuto economico più competitivo e resiliente; 5) un piano integrato di sostegno alle filiere produttive; 6) una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese; 7) maggiori investimenti in ricerca e formazione; 8) un'Italia più equa e inclusiva; 9) un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente

Il Parlamento ha successivamente approvato le misure del PNR 2020 e le risoluzioni che impegnano il Governo a adottare rapidamente un Piano per la ripresa nazionale coerente con gli obiettivi delineati nel PNR e con le strategie della UE in tema di transizione digitale ed ecologica. Il Piano dovrà porre le basi per l'utilizzo, in una logica di integrazione dei fondi già attivati, del NGEU, del QFP 2021-2027 e delle ulteriori risorse eventualmente messe a disposizione per gli interventi finalizzati a ridurre l'impatto della crisi. Con la declinazione delle linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che stabilisce il cronoprogramma, gli obiettivi e le riforme collegati, si dovrebbe giungere entro il 15 ottobre alla presentazione alla Commissione europea delle linee principali del PNRR con le priorità e i primi progetti, unitamente al Documento programmatico di bilancio.

Prima di tale data si colloca la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, il documento con cui il Governo intende illustrare in che modo il PNRR e i connessi investimenti si inseriscono nella programmazione triennale di bilancio. Ciò dovrebbe consentire l'avvio dell'interlocuzione con la Commissione europea già dalla fine del 2020 e, quindi, l'accelerazione per la predisposizione del PNRR<sup>1</sup>. L'esame preliminare delle linee guida per la definizione del PNRR evidenzia un quadro di riferimento strutturato in modo da contenere le sfide che il Paese intende affrontare, le missioni del programma, a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzarle, i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *cluster*, e le iniziative di riforma collegate a uno o più *cluster* di intervento.

In conformità con quanto già definito nel PNR 2020, gli obiettivi da confermare nella NADEF e da esplicitare nel PNRR consistono nel miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia, nella riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi, nel sostegno alla transizione verde e digitale, all'innalzamento del potenziale di crescita e alla creazione di occupazione.

---

<sup>1</sup> La Commissione europea ha fornito il 17 settembre le indicazioni sulla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e sui progetti da presentare ai fini del finanziamento [Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021" (COM (2020) 575)].

L'ulteriore specificazione per missioni dovrebbe selezionare i seguenti ambiti: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale; salute. Le iniziative di riforma e le politiche di supporto, collegate a uno o più *cluster* di intervento, comporterebbero l'incremento degli investimenti pubblici, la riforma della pubblica amministrazione, l'aumento delle risorse destinate a ricerca e sviluppo, la riforma del fisco, la riforma della giustizia e la riforma del lavoro.

## **2. Le previsioni degli istituti di analisi congiunturale**

Malgrado il moltiplicarsi di previsioni e di valutazioni sul possibile andamento futuro dell'epidemia, la portata effettiva della gravissima crisi scatenata dalla diffusione del virus rimane ancora difficile da valutare. Lo scenario economico internazionale che si prospetta appare caratterizzato da un parziale recupero delle perdite di produzione osservate nel corso della fase più acuta della crisi. Tuttavia, sulle prospettive gravano le incertezze legate all'evoluzione dell'epidemia nei prossimi mesi. I dati più recenti evidenziano una forte eterogeneità delle tendenze nei diversi Paesi, e in ogni caso non vi è uniformità di vedute fra gli esperti riguardo alla lettura delle indicazioni che emergono dall'evolversi del contagio.

L'epidemia si è sviluppata in un contesto economico caratterizzato nell'ultima parte del 2019 da segnali di stagnazione, in parte mitigati da deboli segni positivi emersi in gennaio 2020 nella produzione industriale e nel commercio estero. Dalla fine di febbraio i provvedimenti di contenimento introdotti dal Governo e il diffondersi a livello globale dell'epidemia hanno stravolto il sistema economico, bloccando completamente, riducendo e comunque modificando le possibilità di produzione e di investimento, riducendo drasticamente gli scambi internazionali e quindi la domanda estera rivolta alle imprese italiane, alterando le strategie dei consumatori e il funzionamento dell'offerta e della domanda di lavoro. La gravità della crisi e la straordinarietà delle misure introdotte dall'esecutivo hanno avuto un effetto drammatico sulla fiducia degli operatori economici, causando stagnazione e in alcuni settori drastico crollo dei consumi, aumento della propensione al risparmio e soprattutto grande incertezza delle prospettive. La caduta dei consumi, degli investimenti e della domanda estera hanno determinato una diminuzione cumulata del prodotto interno lordo che è quantificata dagli osservatori internazionali sui livelli di inizio anni '90.

Il CNEL, sulla base della previsione contenuta all'articolo 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, lettere a), b) e d), fornisce di seguito gli esiti della formale consultazione di tre istituti di analisi congiunturale e previsionale Cer, Prometeia e Ref, ai quali è stata richiesta una valutazione dello scenario macroeconomico e un aggiornamento del quadro previsionale per il 2021 attraverso un esercizio di consenso svolto sulle elaborazioni ottenute dai rispettivi modelli econometrici utilizzati.

Complessivamente le analisi, di seguito esposte in sintesi, danno conto dell'elevato grado di incertezza che grava sul quadro economico internazionale e sul quello italiano, a causa della non prevedibile evoluzione dell'epidemia durante i prossimi mesi, ma anche di altri fattori come le elezioni americane e gli accordi definitivi fra Unione europea e Regno Unito seguiti alla *Brexit*, nonché dei rischi di instabilità finanziaria che potrebbero derivare nei mesi futuri dall'avvio di una fase di fallimenti di imprese dei settori dove non si registra una robusta ripresa.

Va tuttavia sottolineato che gli scenari previsivi formulati a fine settembre sembrano contenere valutazioni mediamente più favorevoli rispetto a quelle formulate all'inizio dell'estate, soprattutto da parte dei maggiori osservatori internazionali.

LE PREVISIONI DI CRESCITA PER L'AREA EURO SECONDO GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI			LE PREVISIONI DI CRESCITA PER GLI STATI UNITI SECONDO GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI		
	2020	2021		2020	2021
Bce - giu	-8.7	5.2	Comm Ue - mag	-6.5	4.9
Ocse - giu*	-9.1	6.5	Ocse - giu*	-7.3	4.1
Imf - giu	-10.2	6.0	Fed Reserve - giu**	-6.5	5.0
Comm Ue - lug	-8.7	6.1	Imf - giu	-8.0	4.5
Ocse - set	-7.9	5.1	Ocse - set	-3.8	4.0
Bce - set	-8.0	5.0	Fed Reserve - set**	-3.7	4.0
* single hit scenario			* single hit scenario ** Per la Fed variazione a/a nel quarto trimestre		

La caduta del PIL dell'eurozona è indicata intorno all'8%, mentre quella dell'economia USA di poco inferiore al 4%. Si tratta di evidenze molto gravi in assoluto, ma che configurano un quadro migliore rispetto alle tendenze prospettate in primavera. Per quanto relativo all'economia italiana, nel mezzo della fase più critica dell'epidemia il DEF 2020 aveva fornito un quadro macroeconomico tendenziale che prevedeva una caduta del PIL pari all'8% per il 2020, e un livello dell'indebitamento pari al 7% del PIL. Si anticipava un rafforzamento delle misure di sostegno all'economia con l'ipotesi di un aumento del *deficit* oltre il 10% del PIL, senza elaborare il quadro macroeconomico programmatico. Gli andamenti economici realizzatisi nel corso dei mesi scorsi, che incorporano le misure varate del Governo in maggio e il "pacchetto" di agosto inducono a ritenere che la crescita quest'anno si potrebbe collocare su un valore inferiore rispetto a quello indicato nel DEF di aprile. Nel 2021 la crescita registrerebbe un recupero e potrebbe riassorbire gran parte delle perdite registrate nel 2020, lasciando tuttavia un *gap* da recuperare sia in termini di prodotto che di domanda di lavoro. Il *deficit* si porterebbe oltre il 10% del PIL nell'anno in corso e registrerebbe un significativo miglioramento nel 2021 anche per il venire meno delle misure espansive introdotte sul 2020. Ovviamente le

previsioni non incorporano l'utilizzo dei fondi del NGEU, considerando che si tratta di risorse soggette a un *iter* di approvazione da parte della Commissione europea e che il completamento dell'*iter* per l'avvio degli investimenti consentirà di osservarne gli impatti solamente nel 2022. Tuttavia, la partenza degli investimenti del NGEU avrà ragionevolmente effetti migliorativi sulle previsioni. Possono spingere al ribasso le previsioni anche le corrette misurazioni dell'intensità del fermo produttivo della prima parte dell'anno, che possono richiedere revisioni in senso peggiorativo in sede di revisione delle serie storiche ISTAT. Va inoltre ricordato che il rimbalzo avvenuto nel corso del III trimestre non sarà necessariamente seguito da una fase di recupero estesa fino alla parte finale dell'anno, considerando l'incertezza sulla evoluzione dell'epidemia, anche se normalmente il dato del IV trimestre influenza in misura limitata il dato medio dell'anno ma si riflette soprattutto sul trascinamento statistico all'anno successivo. Va infine considerato che una eventuale revisione al ribasso del quadro macroeconomico per il 2021 avrebbe implicazioni per la politica di bilancio, dal momento che il quadro programmatico incorpora per il 2021 solo l'effetto dell'abolizione della clausola sull'IVA, mentre una ulteriore fase recessiva imporrebbe nuovi interventi del Governo e il peggioramento dei conti pubblici del 2021. L'incertezza, del resto, non esclude nemmeno la possibilità di revisioni al rialzo delle previsioni. Le informazioni tratte dal III trimestre mostrano un rimbalzo che, qualora si protraesse, configurerebbe un miglioramento significativo della media annua. Effetti positivi potrebbero provenire da "sorprese" positive nel campo della ricerca medica, come pure va considerata la maggiore capacità acquisita, rispetto alla primavera 2020, nel riorganizzare parti dell'attività produttiva, le modalità di effettuazione della prestazione lavorativa e l'assistenza sanitaria.

## **2.1 Quadro economico internazionale**

Il contesto economico internazionale è caratterizzato dagli effetti di uno *shock* globale e simmetrico, i cui tratti principali sono di seguito sintetizzati.

### **Drammatica contrazione dell'attività economica internazionale nella prima parte del 2020.**

La contrazione del PIL si è prodotta in tempi brevi a seguito dell'adozione dei provvedimenti restrittivi. Poiché i Paesi hanno proceduto con modalità, strumenti e tempi differenti, si riscontra una sfasatura temporale nella caduta delle rispettive economie. Gli effetti delle misure di restrizione sono stati amplificati dai comportamenti prudenziali delle famiglie e della interconnessione tra i sistemi economici nazionali. Gli effetti si trasmettono da un sistema all'altro sia dal lato della domanda (maggiore difficoltà a esportare verso Paesi in recessione) sia attraverso il canale dell'offerta (indisponibilità di forniture di beni e semilavorati provenienti da Paesi che hanno adottato provvedimenti di interruzione della produzione).

Si stima che il PIL mondiale abbia subito una contrazione cumulata tra il I e il II trimestre 2020 pari a circa il 10%, dovuta a una flessione di oltre il 3% nel I trimestre e circa il 7% nel II. Fra le economie avanzate le evidenze peggiori hanno riguardato l'Europa continentale, tra cui l'Italia. Nel II trimestre, fra le economie emergenti la Cina ha recuperato completamente gli effetti della contrazione registrata all'inizio dell'anno, mentre l'India ha scontato una caduta del PIL del 25% su base congiunturale.

PRODOTTO INTERNO LORDO				
	var % q/q			var % a/a
	II '17	II '18	II '19	II '20
Spagna	0.4	-5.2	-18.5	-22.1
Regno Unito	0.0	-2.2	-20.4	-21.7
Francia	-0.2	-5.9	-13.8	-18.9
Italia	-0.2	-5.5	-12.8	-17.7
Canada	0.1	-2.1	-11.5	-13.0
Germania	0.0	-2.0	-9.7	-11.3
Giappone	-1.8	-0.6	-7.9	-10.1
Olan	0.5	-1.5	-8.5	-9.2
Usa	0.6	-1.3	-9.1	-9.1
Svezia	0.1	0.2	-8.3	-7.7

PRODOTTO INTERNO LORDO				
	var % q/q			var % a/a
	IV '19	I '20	II '20	II '20
India	0.9	0.7	-25.3	-23.5
Messico	-0.6	-1.2	-17.1	-18.7
Sud africa	-0.3	-0.5	-16.9	-17.7
Malesia	0.6	-2.0	-16.5	-17.0
Singapore	0.2	-0.8	-13.1	-13.1
Tailandia	-0.3	-2.5	-9.7	-12.1
Bras	0.5	-2.5	-9.7	-11.4
Turchia	2.0	-0.1	-11.0	-9.0
Indonesia	1.2	-0.7	-7.0	-5.4
Cina	1.3	-10.0	11.5	3.1

Fonte: Cer, Prometeia, Ref.

### Segnali di recupero nella maggior parte dei Paesi dopo la fine dei *lockdown*.

A regime, le perdite di prodotto dipenderanno dall'intensità della contrazione avvenuta nella fase di chiusura e dalla capacità di recupero nel periodo successivo. Diverse economie hanno mostrato, nella fase successiva al *lockdown*, incrementi produttivi anche molto pronunciati, resi più evidenti dal *trend* dei dati mensili della produzione industriale, piuttosto che dalla contabilità nazionale i cui dati sono calcolati su base trimestrale. L'analisi dei primi consente colloca il punto di minimo dell'attività produttiva nel mese di aprile, quando la produzione registrava in tutti i Paesi contrazioni eccezionali, anche superiori al 30%. I dati di luglio evidenziano cali ancora marcati, ma in genere compresi fra il 10% e il 5%. Il recupero dei mesi immediatamente successivi è anche confermato

dal miglioramento degli indicatori del clima di fiducia delle imprese. Tuttavia, la fase di normalizzazione dell'attività produttiva è per ora solo parziale, poiché il *gap* da recuperare per riportarsi sui livelli precrisi è compreso fra il 5% e il 10% sulla base dell'attività industriale. Va considerato che, rispetto ad altre fasi di crisi che solitamente causano fluttuazioni della produzione più pronunciate in alcune filiere, nel caso attuale la recessione ha colpito in misura altrettanto marcata le filiere dei servizi, come la ristorazione e i trasporti. Inoltre, l'ampiezza del *gap* di *output* dipende da ragioni legate alla stessa epidemia, visto che anche dopo la fase acuta alcune misure restrittive sono state comunque mantenute. Vi sono inoltre gli effetti, già richiamati, di comportamenti delle famiglie e delle imprese orientati alla cautela in un contesto di grande incertezza. Poiché in tutti i Paesi si è registrato un aumento significativo del tasso di risparmio delle famiglie, i tempi della ripresa saranno dettati dalla rapidità con cui i comportamenti di consumo si normalizzeranno.



Fonte: Fonte: Cer, Prometeia, Ref.

### Rallentamento dell'inflazione internazionale.

A seguito della crisi indotta dalla pandemia si sono verificati due effetti contemporanei e di segno opposto: il rialzo sulla dinamica dei prezzi - per il peggioramento delle condizioni dal lato dell'offerta - e le pressioni al ribasso sull'inflazione a causa la contrazione della domanda. Dal lato dell'offerta le cause sono dovute ai problemi di gestione della logistica, alla rottura delle forniture di alcuni beni intermedi e alle misure adottate per la sicurezza sui luoghi di lavoro, tutti elementi che hanno comportato aumenti dei costi per le imprese. Dal lato della domanda, le ampie contrazioni hanno spinto i produttori a adottare



politiche di prezzo molto prudenti. Il secondo effetto (domanda) è prevalso nella generalità dei casi, e l'inflazione si è quindi ridimensionata in tutte le economie.

Preme sottolineare che il *gap* di *output* da recuperare nelle maggiori economie non sempre può essere colto attraverso indicatori tradizionali come il tasso di disoccupazione. Ciò perché le anomalie dei comportamenti degli ultimi mesi hanno alterato il significato di diverse statistiche; ad esempio, in molti Paesi il ricorso all'orario ridotto ha consentito il contenimento della caduta del numero di occupati, ma con una considerevole flessione delle ore lavorate. È verosimile che ciò causerà una diffusa pressione verso il basso delle dinamiche salariali, contribuendo in prospettiva a mantenere l'inflazione su livelli modesti.

### La reazione delle politiche.

Un aspetto fondamentale che distingue la crisi in corso dalle recessioni già sperimentate, e in particolare da quella del 2008-09, è la rapidità e l'intensità della reazione dei governi e delle banche centrali. La maggior parte dei Paesi ha deciso di non contrastare il deterioramento dei saldi di bilancio dovuto alla caduta automatica delle entrate e agli aumenti delle spese.

In secondo luogo, tutti hanno adottato misure di sostegno alla liquidità delle imprese (essenzialmente posticipi nei pagamenti tributari e garanzie statali al credito), per rinforzare la trasmissione della politica monetaria al circuito dell'economia reale. Terzo, sono state adottate vere misure espansive, concentrate soprattutto nel rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali. Il quadro di finanza pubblica dei Paesi è pertanto caratterizzato da elevata incertezza, poiché i saldi sono condizionati dall'andamento dell'attività economica su cui gravano molti elementi di incertezza. Sui saldi dei prossimi anni, molto dipenderà dalla capacità di recupero delle diverse economie.

Sul piano delle politiche monetarie, le banche centrali hanno adottato programmi di acquisto di titoli, dimostratisi efficaci nel contrastare i rischi di aumento dei tassi di interesse. La BCE è riuscita nell'intento di allentare le tensioni sui titoli del debito dei Paesi "periferici", riducendo lo *spread* del Paese, l'Italia, che nei primi giorni della crisi aveva più risentito dell'aumento di incertezza. Nel quadro recente si inserisce l'annunciato cambio di strategia della *Federal Reserve*, preoccupata dei rischi di una caduta dell'economia in una fase di deflazione e quindi orientata a rafforzare il sostegno alla crescita dei prezzi indicando anche la possibilità che l'inflazione possa salire oltre l'obiettivo del 2%. Si profilerebbe un quadro favorevole a una politica monetaria fortemente espansiva anche a rischio di una crescita dei prezzi al di sopra dell'obiettivo, purché in un contesto di occupazione elevata. A conferma del mutamento di strategia vi sarebbe l'abbandono del tasso di disoccupazione come indicatore principale del sottoutilizzo della forza lavoro presente nel sistema, riconoscendo come negli ultimi anni la sovrastima della disoccupazione di equilibrio abbia comportato scelte eccessivamente restrittive della politica monetaria USA.

## 2.2 L'economia italiana

### Quadro di finanza pubblica.

La crisi determinata avrà ovviamente una ricaduta molto pesante sul quadro della finanza pubblica italiana, che si sta manifestando in un peggioramento senza precedenti degli indicatori congiunturali dei conti pubblici. Nei primi otto mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale è arrivato a 106 mld di euro, più che triplicando il valore dello stesso periodo del 2019 (32,5 mld). Il peggioramento ha improvvisamente invertito la tendenza di consolidamento che stava progressivamente portando i saldi tendenziali a livelli virtuosi. Anche l'aumento del debito delle AAPP ha accelerato, sia a causa del fabbisogno che del recupero dello *stock* di disponibilità liquide del Tesoro. I dati, disponibili fino a luglio, registrano un aumento di circa 150 mld da inizio anno (a fronte degli 86,5 mld cumulati nello stesso periodo del 2019), che ha spinto il debito oltre i 2.560 mld. L'eccezionale intensità del peggioramento, di gran lunga maggiore rispetto a quanto registrato nella crisi dei debiti sovrani del 2012 e 2013, riflette sia la straordinaria caduta dell'attività, sia l'eccezionale risposta delle politiche di bilancio.

Nel 2020 le misure contenute nei diversi decreti di contrasto alla crisi comportano un aumento di indebitamento netto di circa 100 mld, pari al 6% del PIL, con un impatto ancora maggiore in termini di fabbisogno (118 mld) e di saldo netto da finanziare (210 mld circa) in cui rientrano le garanzie pubbliche sui prestiti e i fondi per il rafforzamento patrimoniale ("Patrimonio destinato" soprattutto). Anche se i dati di monitoraggio evidenzierebbero che per alcune misure le erogazioni potrebbero essere inferiori alle risorse stanziare, in particolare per gli interventi sulla cassa integrazione straordinaria e sui congedi parentali, comportando alcuni risparmi rispetto alle attese, il livello dell'indebitamento si attesterebbe comunque, per il 2020, intorno all'11% del PIL.

Trattandosi di misure straordinarie, a partire dal 2021 l'impatto dei decreti sull'indebitamento risulta molto più limitato, in larga parte connesso alla sterilizzazione definitiva dell'aumento delle aliquote Iva e delle accise (decreto rilancio) quantificata in circa 20 mld nel 2021 e 27 mld nel 2022. Al netto di questa misura, le risorse residue per gli interventi adottati scendono a circa 10 mld in media l'anno, destinate alla spesa delle pubbliche amministrazioni e agli effetti di misure di sostegno all'attività.

Nonostante l'eccezionale quantitativo di risorse messe in campo, la caduta del PIL nel 2020 sarà ingente e la ripresa della seconda parte dell'anno potrà compensarla solo in parte, considerando una caduta cumulata di oltre 18 punti registrata nei primi due trimestri, che porterebbe la media dell'anno a un valore superiore al - 9%. Ciò comporterà l'esigenza di rilevanti politiche di supporto all'economia anche nel corso dell'anno prossimo, per evitare di soffocare la ripresa. Dal prossimo anno, l'obiettivo sarà spostato dal contenimento degli effetti della pandemia al sostegno e rilancio della ripresa, anche di lungo periodo, accanto a interventi di supporto meno generalizzati per lavoratori e imprese. In questa strategia si inserisce l'implementazione dei Piani di ripresa e resilienza

correlati al *Next Generation EU* (NGEU), con l'intento di finanziare piani di investimento e di riforma organici che interesseranno i prossimi sette anni. I due strumenti dedicati a disoccupazione e sanità (SURE e ESM *pandemic support*) renderebbero disponibili prestiti a condizioni favorevoli per spese correlate alla crisi, con l'obiettivo di rendere più resilienti i sistemi di protezione del lavoro e i sistemi sanitari. Pur nella perdurante criticità della finanza pubblica prevista il 2021, l'accesso ai fondi europei mette a disposizione un importante sostegno al finanziamento delle spese che si renderanno necessarie, in alcuni casi (richiesta di 27,4 mld nell'ambito del SURE a copertura delle misure di supporto dei lavoratori adottate dai decreti "Cura Italia" e "Rilancio") già a partire dalla fine del 2020. Dati la complessità della fase di progettazione e i tempi necessari per l'approvazione del NGEU, è probabile che la disponibilità effettiva di tali fondi si avrà a partire dalla seconda metà dell'anno, e che nel frattempo si renda opportuno l'accesso alle linee di credito del MES (per l'Italia circa 36 mld di euro).

La capacità di programmazione dell'azione dell'Amministrazione è il principale punto di criticità, correlato anche alla capacità di spesa e di implementazione effettiva dei programmi. Anche considerando che i tempi per il completamento dei programmi sono meno stretti di quelli relativi all'assunzione degli impegni giuridici (rispettivamente, fino a sette anni e a fine 2023), è certo che essi coinvolgeranno quote di spesa molto rilevanti, del valore complessivo pari a oltre 11 punti di PIL. Si valuta che, nel caso in cui tali risorse siano destinate per intero a spese in conto capitale per investimenti pubblici e contributi a investimenti privati, come è nelle intenzioni del Governo e come indicato anche dalla Commissione, la spesa media in termini di PIL sarebbe ogni anno superiore di circa il 50% rispetto a quella media storica.

#### Gli investimenti.

Gli investimenti, che costituiscono la componente più volatile della domanda aggregata, hanno registrato una flessione senza precedenti in un arco temporale molto breve, più sostanziosa nel II rispetto al I trimestre. Poiché gli indicatori prospettano un rimbalzo nei mesi estivi, il livello raggiunto nel II trimestre dovrebbe essere il punto di minimo di questa crisi. Gli investimenti fissi lordi si sono ridotti nel II trimestre del 14,9% rispetto al I (-7,5% nel primo), per la caduta sia di quelli strumentali (-11,4%) che delle costruzioni (-19,1%). Mentre la domanda di beni di investimento crollava, i prestiti bancari hanno registrato un forte aumento: nei primi sette mesi dell'anno i prestiti alle società non finanziarie sono cresciuti rispetto a dicembre 2019 di 52 mld (4,4% su base annua a fronte di -1,9% a fine 2019), soprattutto concentrati sulle scadenze superiori a 5 anni, per l'effetto delle garanzie. Molti di questi finanziamenti sono stati accumulati sui conti correnti, per fronteggiare la crisi di liquidità e per cautela.

Con i dati recenti il divario si è ampliato, per cui gli investimenti sono attualmente il 40% in meno rispetto a quelli effettuati nel 2008.

Il rafforzamento degli investimenti, in particolare di quelli strumentali, previsto con la disponibilità dei fondi NGEU, sconta il limite che l'effettiva erogazione avverrà a partire dalla seconda metà del 2021, per proseguire sino al 2027. Nella

misura in cui questi progetti per l'utilizzo dei fondi saranno accompagnati da riforme strutturali, gli effetti sull'economia saranno amplificati e avranno effetti duraturi innescando un effettivo processo di sviluppo. Le criticità sono segnalate da tutti gli osservatori: i tempi serrati e la scadenza, prossima, per la predisposizione dei progetti; la capacità di attuare progetti per attivare gli investimenti privati e pubblici; la capacità delle Amministrazioni pubbliche di predisporre/approvare/cantierare i progetti e l'impegno delle imprese ad evitare strozzature nella capacità produttiva che finirebbero per far arenare i progetti o per attivare la capacità produttiva estera.

### Redditi e consumi.

Nel I semestre 2020 la spesa delle famiglie ha contribuito ad amplificare l'impatto della recessione, con i consumi in contrazione del 9,2% su base tendenziale. In valori assoluti si calcola una riduzione di 62 mld, pari a circa il 61% della perdita complessiva di PIL nel periodo. Per dare un'idea della gravità della caduta si può ricordare che nel 2009, durante una crisi in cui il canale di trasmissione fu prevalentemente internazionale, la spesa delle famiglie contribuì per meno di un punto a una flessione del PIL superiore al 5%. Tale contrazione è dovuta soprattutto alla dinamica in forte flessione dei redditi da lavoro che nel I semestre 2020 hanno subito una riduzione su base annua dell'8,3%, con una punta dell'11,1% nel settore privato. Rispetto alla tendenza del PIL, i redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo sono scesi rispettivamente in misura inferiore e superiore. Il lavoro autonomo nel suo complesso si è rivelato particolarmente esposto alla recessione. Tuttavia, l'andamento dei redditi da lavoro ha trovato ampia compensazione nella manovra di finanza pubblica, che ha trasferito risorse ingenti alle famiglie e contemporaneamente rimodulato il prelievo fiscale. Secondo le valutazioni dei tre istituti la diminuzione del reddito disponibile dovrebbe risultare nel 2020 attorno al 2-3%, largamente al di sotto di quanto registrato per i soli redditi da lavoro. Nel II semestre 2020 si ipotizza un recupero robusto anche se incompleto dei consumi. L'indicatore mensile delle vendite al dettaglio è rimbalzato dopo aver toccato un minimo nel mese di aprile ed è poi tornato a scendere in luglio. Peraltro, gli andamenti sono fortemente differenziati per settore merceologico. Se nei primi sette mesi dell'anno si sono registrate variazioni negative tendenziali del 9% per il complesso delle vendite al dettaglio, il picco negativo (18%) ha riguardato i beni non alimentari, mentre il commercio elettronico ha segnato una crescita del 28,5%. Si è pertanto assistito a uno *shock* nella composizione dell'offerta commerciale, che potrebbe anche rivelarsi permanente. Sulla ripresa dei consumi gravano l'effetto della crisi del turismo internazionale, cui si attribuisce un valore di consumi sul territorio nazionale per più di 50 mld prima della pandemia, e il peso della propensione al risparmio, che relativamente al I trimestre ha mostrato un aumento di 4,5 punti su base annua. Si calcola che, a parità di propensione al risparmio, il calo dei consumi nel primo trimestre sarebbe stato inferiore di 11 mld, sarebbe cioè variato del -1,5%, contro il -6% effettivo, anche se non è al momento possibile valutare quanta parte dell'incremento della propensione al risparmio sia riconducibile a un mutamento dei parametri di comportamento delle famiglie e quanta parte si debba invece al

razionamento imposto alle scelte di consumo. Secondo i tre istituti consultati, la propensione al risparmio continuerebbe nel corso dell'anno a registrare andamenti analoghi a quelli registrati nel I trimestre, con la componente forzata del risparmio che sarebbe in parte sostituita da quella prudenziale, e ciò accentuerebbe l'effetto depressivo indotto dal calo dei redditi e smorzerebbe la manovra compensativa di finanza pubblica, allentando l'effetto del moltiplicatore fiscale a causa delle condizioni di elevata incertezza. Gravano sulle famiglie aspettative di ulteriori flessioni dell'occupazione anche nella seconda parte dell'anno, poiché il mercato del lavoro reagisce in genere con ritardo alle oscillazioni del ciclo economico. Va peraltro segnalato che gli andamenti occupazionali appaiono al momento allineati a quelli del PIL, ciò che sembra suggerire un "rasserenamento" sul mercato del lavoro in tempi più rapidi di quanto osservato in altre fasi cicliche.

### Scambi con l'estero.

L'attuale fase recessiva si inserisce in un contesto in cui gli scambi internazionali avevano già manifestato un forte rallentamento prima della crisi sanitaria, a causa dei conflitti sui dazi tra USA e Cina e delle difficoltà del comparto automobilistico. Lo scoppio dell'epidemia ha apportato le restrizioni dell'offerta e la caduta della domanda che si sono tradotte in una profonda contrazione delle esportazioni nel I semestre 2020. I dati relativi ai mesi estivi sembrano far prevedere un recupero delle vendite estere nel II semestre, anche se non in misura tale da riportare il livello delle esportazioni ai valori pre-covid/19. Anche se l'interscambio di beni nel 2020 si configura in linea con quanto avvenne durante la crisi del 2009, le conseguenze sul tessuto industriale potrebbero oggi essere meno pesanti, perché esso appare – a valle al processo di ristrutturazione che le imprese italiane hanno intrapreso dopo la grande crisi globale del decennio scorso - più solido dal punto di vista finanziario e più flessibile nell'intercettare la domanda dei mercati di sbocco. Va tuttavia considerato, rispetto ad allora, il peso negativo del crollo della spesa turistica degli stranieri, componente rilevante per un Paese a elevata vocazione turistica, come l'Italia.

In aprile la spesa degli stranieri in Italia è crollata raggiungendo il punto di minimo, con una contrazione del 90% nel confronto annuo; sul I semestre si calcola una contrazione del 59% per i viaggiatori dall'Ue e del 62% per i viaggiatori dagli altri paesi. Nei primi sette mesi dell'anno la spesa di turisti italiani si è ridotta del 70% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Di certo, la pandemia ha evidenziato i rischi di un'organizzazione della produzione sempre più fondata sulle catene globali del valore e sull'inserimento negli scambi di Paesi che ne erano stati sempre esclusi, mediante una parcellizzazione delle fasi del processo produttivo che coinvolge molti Paesi prima che il prodotto arrivi sul mercato finale. Meritano una riflessione, pertanto, sia le conseguenze in termini di fragilità del sistema dovute a un modello di organizzazione produttiva molto parcellizzata, sia la vulnerabilità dei processi nei quali, al contrario, le attività produttive sono molto concentrate in un paese o in un'area. La

valutazione degli assetti della produzione su scala globale non può, infine, prescindere da fattori geo-politici.

### 3. Gli andamenti del mercato del lavoro

La BCE ha stimato che il tasso medio europeo di disoccupazione raggiunge il 9,5% per poi continuare a viaggiare su livelli molto elevati anche oltre il 2021, con un valore previsto intorno all'8,8% nel 2022. Si tratterebbe di una platea di disoccupati che raggiungerebbe per l'anno in corso la cifra di quasi 16 milioni di persone in tutta l'area euro (addirittura 20 milioni includendo i Paesi dell'Unione che non hanno adottato la moneta unica). Per l'Italia i dati più recenti<sup>2</sup> evidenziano le conseguenze sull'occupazione della crisi economica determinata dall'emergenza, seppure attenuate dai provvedimenti governativi sul blocco dei licenziamenti (art. 14 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 recante "Proroga delle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo")<sup>3</sup>. Il secondo trimestre del 2020 si è rivelato particolarmente critico, facendo emergere una tendenza negativa per il lavoro dipendente accentuata sia sotto il profilo congiunturale che tendenziale. A livello congiunturale la diminuzione dell'occupazione dipendente è risultata pari al 2,1%<sup>4</sup>, mentre con riferimento alle "posizioni lavorative"<sup>5</sup> il calo è addirittura del 3,9%, con 35.000 posizioni in meno nell'industria in senso stretto, 7.000 in meno nelle costruzioni e ben 462.000 in meno nei servizi. Non meno accentuata appare la diminuzione a livello tendenziale sia in termini di occupati (-3,4%) che di posizioni lavorative (-4,0%). La crisi del secondo trimestre 2020 colpisce in modo pesante il lavoro indipendente, dove si registrano 101 mila occupati in meno rispetto al trimestre precedente e ben 219 mila in meno su base annua.

I dati della Rilevazione sulle forze di lavoro ISTAT, riferita a tutte le forme di lavoro autonomo e dipendente, certificano che nel secondo trimestre 2020 "l'occupazione stimata al netto degli effetti stagionali è pari a 22 milioni 760 mila

---

<sup>2</sup> Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione - Il trimestre 2020, 18 settembre 2020.

<sup>3</sup> L'art. 14 della norma ha modificato il precedente regime di blocco generalizzato dei licenziamenti, correlato all'emergenza, prevedendo la possibilità per i datori di lavoro di avviare le procedure di licenziamento in caso di cessazione definitiva dell'attività d'impresa, di accordo collettivo di incentivo all'esodo o di fallimento senza esercizio provvisorio dell'impresa. Resta in vigore sino al 31 dicembre 2020 il divieto di licenziamento nei confronti dei datori che non abbiano fruito integralmente della cassa integrazione ovvero del *bonus* contributivo fino a 4 mesi riconosciuto ai datori di lavoro che rinunciano alla CIG.

<sup>4</sup> La Nota trimestrale, p. 18, precisa che il termine "occupati" si riferisce a "persone di 15 anni e più che nella settimana di riferimento (a cui sono riferite le informazioni) presentano una delle seguenti caratteristiche: - hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che prevede un corrispettivo monetario o in natura; - hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente; - sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie, malattia o Cassa integrazione)".

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 18: "Le posizioni lavorative rappresentano (...) il numero di posti di lavoro occupati da lavoratori dipendenti (a tempo pieno e a tempo parziale), indipendentemente dalle ore lavorate, ad una determinata data di riferimento. Come il numero di occupati anche le posizioni lavorative rappresentano pertanto una variabile di stock ad un certo istante nel tempo".

persone”, con un calo piuttosto accentuato del numero di occupati in termini tendenziali (-3,6%, -841mila) e congiunturali (-2,0%, -470 mila). Con riferimento ai dati destagionalizzati, il tasso di occupazione 15-64 anni, che aveva raggiunto i livelli massimi nel secondo e nel terzo trimestre del 2019, si attesta al 57,6%, vale a dire il valore più basso dopo il 57,5% del quarto trimestre 2016. Da sottolineare, al riguardo, come il risultato complessivamente negativo del tasso di occupazione (che nel trimestre considerato scende dell’1,2% in termini congiunturali e dell’1,9% in tendenziale) non risulti equamente distribuito fra tutte le fasce di età, ma registri *performances* significativamente peggiori fra le coorti più giovani (rispettivamente, -2,2% e -3,2% nella fascia di età 15-34 anni) rispetto alle classi di età più mature (fra le quali spicca il ‘modesto’ saldo negativo dello 0,3% congiunturale e dello 0,8% tendenziale fra gli *over 50*): un risultato che indica come siano proprio i giovani, in questa fase, a pagare il prezzo maggiore della crisi<sup>6</sup>. Il problema va messo in relazione alle tipologie occupazionali prevalenti fra le fasce di età più giovani e maggiormente esposte alle incertezze determinate dall’andamento dell’economia. nel medesimo trimestre si registra un calo del tasso di disoccupazione pari all’8,3%, sia congiunturale (-0.9%) che tendenziale (-2,0%), stante la contestuale crescita degli inattivi nella fascia 15-64 anni, il cui tasso raggiunge il 37% con una variazione congiunturale di +2,0% e tendenziale di +3,6%. Le classi di età inferiori scontano le perdite maggiori in termini di occupazione e di uscita dal circuito occupazionale attivo, con ingresso nel “limbo” dell’inattività.

Molte sofferenze si sono scaricate sui rapporti di lavoro caratterizzati da precarietà, come mostra l’andamento delle nuove posizioni lavorative in base alle comunicazioni obbligatorie. Nel secondo trimestre 2020, oltre un quarto delle nuove posizioni lavorative a tempo determinato non hanno superato i 30 giorni di durata (il 3,8% si limitava a un solo giorno di lavoro), il 39,3% hanno previsto una durata da due a sei mesi e solo lo 0,5% si riferiva a durate superiori all’anno. Le attivazioni di contratti fino a una settimana sono diminuite di 17 punti in confronto allo stesso trimestre dell’anno precedente, e in generale i rapporti brevi o brevissimi hanno scontato da soli la metà della riduzione di tutti i rapporti a termine registrata rispetto al secondo trimestre 2019. Il fenomeno va messo in relazione alle specifiche caratteristiche settoriali delle attività produttive maggiormente colpite. Nel settore dell’informazione e comunicazione (che include le attività cinematografiche, televisive e editoriali), ad esempio, i dati del trimestre considerato mostrano che le assunzioni con durata prevista di un solo giorno incidono per il 46,2% e quelle da due a sette giorni per 25,6%, raggiungendo dunque in totale il 71,8% di tutte le assunzioni a termine, ma con una fortissima contrazione rispetto all’84,4% dello stesso trimestre del 2019. Una situazione analoga si riscontra nel settore alberghi/ristorazione, dove l’incidenza

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 9: “Nel secondo trimestre 2020, tra i giovani di 15-34 anni si registra il più forte calo dell’occupazione e del relativo tasso in termini sia tendenziali (-8,0%, -3,2 punti) sia congiunturali (-5,3%, -2,2 punti); la disoccupazione, in entrambi i confronti, diminuisce intensamente nei valori assoluti e nel tasso (-26,1% e -3,0 punti in termini tendenziali e -10,0% e -0,7 punti a tre mesi di distanza) mentre il tasso di inattività aumenta più che nelle altre classi di età in entrambi i confronti”.

dell'attivazione di rapporti che durano solo un giorno scende, in tendenziale, dal 23,8% al 5,1%. Sempre con riferimento ai rapporti a termine, è interessante notare come nei settori dell'industria in senso stretto, del commercio/trasporti e dei servizi prevalgono i contratti con durate da due a sei mesi, mentre nell'agricoltura quelli con durata da sei mesi a un anno.

Le recessioni sono in genere caratterizzate dal *labor hoarding*, cioè da una risposta ritardata del mercato del lavoro all'inversione del ciclo dell'economia reale: la produttività tende a cadere più del PIL nelle fasi di inizio delle recessioni e a crescere di più del PIL quando si innesca la ripresa. Le dinamiche presentate dal mercato del lavoro italiano nella prima metà del 2020 non si conformano completamente a questa regolarità. A fronte di una flessione del PIL dell'11,7 % le ULA sarebbero diminuite dell'11,2%, con una riduzione della produttività di appena lo 0,5%. Le risultanze dell'indagine sulle forze lavoro danno una rappresentazione opposta, con un calo di lavoratori contenuto all'1,5% e una caduta di oltre il 10% della produttività. La differenza è riconducibile all'estensione della CIG introdotta dalla manovra di finanza pubblica, a cui le imprese hanno fatto ampio ricorso. Un peso rilevante lo ha poi avuto il blocco dei licenziamenti. Poiché gli obiettivi dell'esecutivo erano sostanzialmente la conservazione dei livelli occupazionali e l'alleggerimento del costo del lavoro per le imprese, essi sembrerebbero essere stati conseguiti; dal confronto con precedenti esperienze di recessione emergerebbero le seguenti conclusioni: la differenza fra la riduzione delle ULA e del volume degli occupati è stata massima nella crisi corrente; la contrazione del numero di occupati è rimasta al di sotto di quanto osservato nel 2012-13, nonostante le dimensioni molto più ampie della caduta del PIL.

Un punto delicato riguarda l'occupazione autonoma, che evidenzia ripercussioni particolarmente profonde in confronto con le precedenti recessioni; nel I semestre 2020 la contrazione è stata superiore al 15%, circa 6 punti in più di quanto osservato per i lavoratori dipendenti, un'evidenza che non si riscontra nel 2009 né nel 2013.

Il secondo aspetto che merita riflessione riguarda i processi di ristrutturazione che potrebbero conseguire agli andamenti economici correnti e portare a perdite permanenti di occupazione, soprattutto nei comparti che appaiono più esposti (terziario).

Un'analisi per settori mostra come il commercio abbia registrato la riduzione massima di occupazione (quasi il 21% nell'anno) e una contestuale crescita della produttività del 3%; le attività professionali mostrano una discesa dell'occupazione di gran lunga superiore a quella del valore aggiunto, determinando una crescita della produttività superiore al 6 %. Se questi andamenti si mostrassero permanere nella fase di ripresa, l'aumento di efficienza e il recupero delle dinamiche della produttività potrebbero comportare costi sociali elevati.

L'incertezza principale sul mercato del lavoro riguarda gli effetti del venir meno dell'estensione straordinaria della CIG e del blocco dei licenziamenti, e in



particolare la parte di riduzione osservata per le ULA che potrebbe trasferirsi sul volume degli occupati e incidere sul livello di equilibrio del tasso di disoccupazione.

Un aspetto ancora troppo poco evidenziato delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro è rappresentato dal riscontro dell'efficacia delle disposizioni in materia di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori emanate a causa dell'epidemia, in relazione alla necessità di assicurare la continuità delle attività produttive in presenza. Corre l'obbligo di richiamare il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", che le Parti sociali hanno sottoscritto il 24 aprile 2020 aggiornando e integrando quello precedentemente definito il 14 marzo. A sottolineare la "interagibilità" dei differenti livelli di produzione ordinamentale (normativo e pattizio), si ricorda che il Protocollo è stato successivamente 'recepito' (come allegato n. 6) in calce al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 aprile 2020, che ha dettato le nuove misure di contenimento del contagio nella cosiddetta "fase 2", e che lo stesso d.P.C.M. ha reso cogente per le imprese l'adozione del Protocollo, prevedendo, in caso di mancata applicazione senza che siano garantiti "adeguati livelli di protezione" dei lavoratori, la sospensione dell'attività sino al ripristino delle condizioni di sicurezza <sup>7</sup>.

Poiché sotto l'aspetto assicurativo l'INAIL inquadra le malattie infettive nella categoria degli infortuni sul lavoro, vale la pena dare uno sguardo alle denunce di infortunio pervenute all'INAIL nel secondo trimestre 2020, anche ai fini di una prima valutazione dell'impatto del Covid sulla salute dei lavoratori. Gli eventi infortunistici sul lavoro denunciati nel periodo considerato sono stati circa 94.000 (di cui 86.000 in occasione di lavoro e 8 mila in itinere), con una diminuzione del 31,1% rispetto all'analogo trimestre del 2019 <sup>8</sup>, rivelando come determinante per il calo delle denunce d'infortunio la sospensione, tra il 9 marzo e parte del mese di maggio, di ogni attività produttiva considerata non necessaria sul territorio nazionale. Mentre in alcuni comparti le denunce hanno segnato un regresso (attività industriali - 44,6%, agricoltura -21,4%, servizi -13,6%), in altri si è registrato un sensibile aumento rispetto all'anno precedente (ad esempio sanità-assistenza sociale e amministrazione pubblica con riferimento agli organismi preposti alla sanità). Un quadro più preciso dell'andamento della diffusione del contagio nei luoghi di lavoro si ricava dalla lettura dell'aggiornamento a settembre del monitoraggio INAIL, nel quale si informa che il numero dei contagi denunciati era pari a 52.209 al 31 agosto 2020 (il 19,4% rispetto al totale dei

---

<sup>7</sup> CNEL, Notiziario sul mercato del lavoro e l'archivio nazionale dei contratti collettivi, n. 2-2020, in particolare: "La nuova organizzazione del lavoro in funzione anti-Covid passa attraverso la co-responsabilizzazione e la condivisione delle scelte in azienda" (pp. 38-41) e, per il settore pubblico, "Prove generali di una nuova organizzazione del lavoro nella PA? L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e i Protocolli sottoscritti dalla Funzione Pubblica" (pp. 20-23).

<sup>8</sup> Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione, cit., pag. 14: "Diminuiscono sia gli infortuni in occasione di lavoro (29.753 in meno, -25,8%) sia, in maggior misura in termini percentuali, quelli in itinere (12.719 denunce in meno, - 60,1%) condizionati dalle limitazioni alla circolazione e dal massiccio ricorso al lavoro agile", rivelando quindi

contagiati sul territorio nazionale comunicati dall'Istituto Superiore di Sanità alla stessa data), con 303 casi mortali (incidenza dello 0,9% rispetto al totale dei deceduti nazionali da Covid-19 comunicati dall'ISS) ,“concentrati soprattutto tra gli uomini (83,8%) e nelle fasce 50-64 anni (69,3%) e *over* 64 anni (19,8%)”<sup>9</sup>.

## PARTE II

### ESAME DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DEF 2020

#### 1. I contenuti

La NADEF è come noto il documento con il quale il Governo rivede le stime programmatiche pubblicate in primavera, recepisce le raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea e solitamente “ritocca” le proprie previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, anticipando le linee direttrici della successiva legge di bilancio. In questo particolare anno 2020 la Nota tiene conto dell'esigenza di continuare a lavorare nell'immediato e di assorbire l'impatto dell'epidemia su un lungo arco temporale, ponendo le basi per l'utilizzo della strumentazione prevista dal *Recovery Fund* e per realizzare riforme di vasta portata, destinate ad incidere in modo strutturale sul sistema Paese. Sulla base della previsione contenuta nel Regolamento UE n. 473/2013 e della legge n. 243/2012 sul processo di validazione delle previsioni macroeconomiche, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha ritenuto plausibile il quadro macroeconomico tendenziale fornito nella NADEF 2020 per il 2020-2021, mentre – alla luce dei significativi fattori di incertezza esistenti in merito alla crescita reale del PIL e allo stato delle informazioni disponibili – considera lievemente ottimistiche le previsioni del Governo per il biennio successivo (2022-2023).

A fronte del quadro europeo e nazionale descritto nei paragrafi precedenti, lo scenario economico riportato nella NADEF risulta ovviamente condizionato dalle misure connesse al contenimento del contagio. Si riporta “la peggiore caduta del prodotto interno lordo della storia repubblicana”, con effetti territoriali e settoriali eterogenei e con una significativa penalizzazione non solo delle attività che basano la propria redditività sugli spostamenti e sugli assembramenti delle persone, ma anche delle famiglie a più basso reddito, delle donne che hanno dovuto farsi carico con maggiore intensità delle nuove esigenze delle famiglie conciliandole con modalità lavorative di fatto più impegnative, degli studenti che hanno subito maggiormente le conseguenze delle restrizioni e del *digital divide*.

Nel quadro iniziale dedicato agli andamenti macroeconomici tendenziali, la Nota riporta le stime ISTAT sulla caduta del PIL (5,5% nel primo e 13 nel secondo in

---

<sup>9</sup><https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/news-denunce-contagi-covid-31-agosto-2020.html>.

termini congiunturali) sottolineando che il dato relativo al primo trimestre è lo stesso della previsione del DEF, mentre la caduta del secondo trimestre si è rivelata superiore (nel DEF si prevedeva un -10,5 %). Per il terzo trimestre, la Nota stima un rimbalzo superiore a quello ipotizzato nel DEF (13,4 per cento contro 9,6 per cento), che porterebbe il livello del PIL stimato per tale periodo poco al disopra di quello previsto nel DEF. Vengono riportati i dati positivi relativi alla fiducia di consumatori e imprese del mese di settembre, in lieve aumento, dato che insieme alla ripresa del lavoro in presenza e della riapertura di scuole e università spinge il Governo a considerare che il “rimbalzo del PIL nel terzo trimestre potrebbe anche eccedere la nuova previsione trimestrale”. Per quanto riguarda i conti con l'estero, il surplus commerciale nei primi sette mesi dell'anno è salito di 3 miliardi in confronto allo stesso periodo del 2019, (32,7 mld), mentre l'avanzo delle partite correnti si è lievemente ridotto a causa soprattutto della caduta delle presenze e della spesa dei turisti stranieri in Italia<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda la caduta delle ore lavorate nell'industria e servizi di mercato (-26,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019), la Nota rileva come essa sia risultata superiore a quella del valore aggiunto (-20,4%), ma anche come grazie alle misure adottate (cassa integrazione in deroga) il numero di occupati abbia recuperato parte del terreno perso già nel terzo trimestre (dato ISTAT dell'occupazione in luglio e agosto con incrementi congiunturali dello 0,4 in entrambi i mesi).

Rispetto al 2020, nel quadro programmatico di finanza pubblica, il rapporto debito/PIL nel 2021 è previsto in calo di 2,4 punti percentuali, portandosi dal 158% al 155,6%. Per gli anni successivi viene delineato un percorso di graduale rientro del rapporto, con l'obiettivo di riportare il debito della P.A. al di sotto del livello precedente la pandemia entro la fine del decennio. Nel contesto di finanza pubblica delineato, si inseriscono gli interventi della legge di bilancio per l'anno 2021, i cui obiettivi di sostegno alla ripresa dell'economia italiana nell'arco del triennio 2021-2023 sono definiti in connessione con il prossimo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Secondo le previsioni della NADEF, le risorse stanziata nella prossima legge di bilancio e le sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* avranno un valore complessivo pari a circa il 2% del PIL nel 2021. Grazie alla spinta delle misure espansive previste, nel 2021 è attesa una crescita programmatica del PIL pari al 6% (rispetto ad una crescita tendenziale del 5,1% e ad un crollo stimato nel 2020 pari al 9%), che nel 2022 e nel 2023 si attesterà rispettivamente al 3,8% ed al 2,5%. Nel biennio successivo si attende un avanzo primario di 0,1 punti e un indebitamento netto in rapporto al PIL del 3%. Nel 2022 si prevede un livello del PIL pari a quello registrato nell'anno precedente la pandemia.

Nel breve termine gli interventi programmati sono rivolti a sostenere i lavoratori e i settori produttivi più colpiti dalla crisi collegata alla pandemia. Al riguardo, la Nota riporta gli interventi già attivati negli ultimi mesi per un importo complessivo di 100 miliardi in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2020 (oltre il 6% del PIL).

Nel medio e lungo termine, interviene anche il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, che sarà presentato dal Governo successivamente alla finalizzazione in seno alle istituzioni europee dell'accordo sul programma *Next Generation Eu*. Il PNRR e la legge di bilancio, in coerenza con gli obiettivi europei dell'innovazione e della sostenibilità ambientale e sociale, cui la NADEF affianca l'ulteriore obiettivo della coesione territoriale, saranno incentrati sulla programmazione di tre principali linee di intervento:

- a) investimenti pubblici e privati, con particolare riferimento alle infrastrutture materiali e immateriali, all'istruzione e ricerca, al potenziamento e ammodernamento del sistema sanitario; con specifico riferimento agli investimenti pubblici, la NADEF pone l'obiettivo di riportarli nei prossimi anni su livelli superiori sia a quelli precedenti la crisi del 2008 sia alla media europea;
- b) riforma della giustizia e della pubblica amministrazione;
- c) riforma fiscale da attuarsi nel prossimo triennio con risorse del bilancio pubblico, finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza del prelievo e alla riduzione della pressione fiscale. La riforma fiscale dovrà essere coordinata con i principi individuati nella legge delega in materia di assegno unico e dovrà prevedere misure specifiche per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro e aumentare la crescita demografica. Ulteriore obiettivo dichiarato è costituito dall'incentivazione della cosiddetta *compliance* fiscale, anche attraverso l'istituzione di un fondo da alimentare con i proventi delle maggiori entrate conseguenti all'aumento contributivo e fiscale che deriverà dalle misure che saranno introdotte a tal fine. I suddetti proventi dovrebbero, nelle intenzioni del Governo, essere successivamente restituiti ai contribuenti, in tutto o in parte, sotto forma di riduzione del prelievo.

#### Dettaglio sull'indebitamento netto e sul debito pubblico.

Il 2019 ha visto un miglioramento della finanza pubblica. Tali risultanze sono ampiamente confermate dai dati di consuntivo dell'Istat, da cui emerge che: l'indebitamento netto delle AAPP è sceso all'1,6% del PIL (rispetto al 2,2% del 2018), sia per il rafforzamento dell'avanzo primario sia per la contrazione della spesa per interessi (nell'anno scesa di 0,2 punti del PIL); le entrate tributarie hanno mostrato un *trend* positivo, con una crescita tra il 2018 e 2019 di circa 12mld e una livello superiore di oltre 10 mld rispetto alla NADEF 2019.

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per il quadriennio 2020-2023 sconta invece i gravi effetti della pandemia, che ha determinato una contrazione del PIL reale per l'anno in corso stimata in un punto sopra alla previsione del Programma di Stabilità. Come si è detto, il quadro macroeconomico della NADEF prospetta un ritorno alla crescita già nel 2021 e il raggiungimento del livello del Pil reale registrato nel 2019 alla fine dell'orizzonte di previsione. Il quadro tendenziale tiene conto dei provvedimenti adottati in risposta all'emergenza, per sostenere l'occupazione, garantire i redditi e le condizioni di vita delle famiglie

ed allargare le tutele sociali. Tali provvedimenti hanno nel complesso determinato un peggioramento del *deficit* nominale: 4,9% del PIL nel 2020, 1,8% del 2021, 2% nel 2022 e 2,2% nel 2023.

Il Governo ha pertanto richiesto l'autorizzazione ad effettuare il terzo scostamento temporaneo di bilancio (circa 25 mld) che si è aggiunto a quanto già richiesto a primavera. Il pacchetto adottato dal Governo per fronteggiare l'emergenza ha determinato un impatto sull'indebitamento netto del 2020 pari a 100 mld, ovvero 6,1% del PIL. La stima dell'indebitamento netto a legislazione vigente nel 2020, prevista in aprile al 7,1%, sale al 10,8% del Pil, un livello che si discosta solo lievemente dalla stima inclusiva delle nuove politiche (pari al 10,4%). L'aggiornamento tiene conto delle indicazioni più favorevoli, desumibili dai dati di monitoraggio sull'evoluzione delle entrate e delle spese, dati che saranno oggetto di futura verifica.

Il *deficit* primario è attualmente stimato al -7,3% rispetto al PIL (era -3,5% nel quadro a legislazione vigente fornito dal DEF 2020), mentre l'incidenza della spesa per interessi sul PIL è rivista al ribasso di due punti.

Nel triennio di previsione il Governo stima una marcata riduzione dell'indebitamento netto a legislazione vigente, un progressivo riassorbimento del *deficit* primario, grazie alla dinamica delle entrate più sostenuta rispetto a quella della spesa primaria. Tali andamenti ottimistici si fondano sul venir meno delle misure fiscali discrezionali introdotte in risposta all'emergenza, il cui impatto è temporaneo (ad eccezione della cancellazione degli aumenti IVA e delle accise, definita con il decreto Rilancio come misura strutturale), sull'ipotesi di rapido ritorno alla crescita e sulla contrazione della spesa per interessi passivi rispetto al PIL.

Il rapporto gettito tributario/Pil atteso nel 2021 e 2022 (rispettivamente 29,5 e 29,2%) risulta lievemente più elevato rispetto alla previsione della NADEF 2019 (29,3 e 29%) e confermerebbe una certa resilienza delle entrate tributarie alla crisi economico-sociale in atto.

Sul capitolo entrate, il Governo si attende una contrazione del gettito tributario di 8,1% nel 2020, a causa del rinvio delle scadenze per i versamenti e la cancellazione dei tributi. Per gli anni successivi vi sarebbero un primo rimbalzo nel 2021 (8,1%) e una crescita stabile nel biennio 2022-2023 pari al 2,7%). Analoga dinamica è ipotizzata per le imposte dirette ed indirette.

Gli aumenti delle ritenute Irpef sui lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (soprattutto dei dipendenti pubblici) continuano a compensare la riduzione delle ritenute dei lavoratori autonomi e a tempo determinato, maggiormente colpiti dal calo di occupazione sul mercato del lavoro.

Per quanto riguarda le imposte indirette, si stima un calo per il 2020 (11,5%), dovuto alla contrazione - per effetto della sospensione delle attività - dell'IVA sugli scambi interni, alle entrate da giochi e dall'imposta di registro a causa dei cali osservati nelle compravendite immobiliari. Per il 2021 si attende un rimbalzo del 10,9% e nel biennio successivo una crescita a un ritmo medio annuo del 2,6%).

La pressione fiscale, attesa a legislazione vigente in crescita nel 2020 (0,1 punti), si colloca sul 42,5% e sul 42,6% nel 2023.

Le proiezioni della spesa pubblica stimano una crescita della spesa primaria, ovvero della spesa totale al netto degli interessi, dell'11,7% per l'anno in corso, una contrazione pari al 3,5% nel 2021 e un lieve incremento, pari allo 0,4% in media nel periodo 2022-2023. Nel 2020 l'incidenza della spesa primaria sul PIL salirà al 55%, mentre nei prossimi anni tornerà a calare: a fronte della prevista crescita del Pil nominale, essa passerà dal 50,1% del 2021 al 47,3% nel 2023. La spesa corrente primaria in rapporto al PIL salirà al 50,4% nel 2020, per poi riscendere al 43,3% a fine periodo. La componente delle prestazioni sociali in denaro è la più dinamica, con una crescita del 13,6% nel 2020. Tali prestazioni in denaro subiranno un calo del -5% nel 2021 e seguiranno un ritmo di crescita medio annuo dell'1,5% nel periodo 2022-2023. In rapporto al Pil la spesa per prestazioni sociali in denaro aumenterà al 24,9% per poi ritornare su un sentiero decrescente, collocandosi al 21,5% nel 2023. In questo aggregato le previsioni della spesa pensionistica inglobano il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei cambiamenti normativi introdotti con legge di bilancio 2019 e provvedimenti attuativi. La spesa per pensioni a legislazione vigente nel 2023 risulterà più alta di 0,8 punti sul PIL in confronto al 2019. Le altre prestazioni non pensionistiche sono attese crescere del 48,7% nell'anno in corso, sostenute dal rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e dalle politiche di contrasto alla povertà.

L'evoluzione degli investimenti fissi lordi nel 2020 mostra una crescita nominale dell'8,4%, superiore rispetto alle attese di aprile che la collocavano al 2,7%, e ciò per effetto delle ulteriori misure di sostegno all'economia adottate negli ultimi mesi. Nel 2021 e 2022 la crescita degli investimenti sarà sostenuta e si collocherà su un tasso medio del 6,5%, mentre nel 2023 è prevista una riduzione dell'1,8% a causa del ridimensionamento delle risorse stanziare con gli ultimi interventi di sostegno all'economia. Nel periodo di previsione gli investimenti - - si collocheranno su di un livello medio del 2,7% rapportati al PIL, ben sopra quello registrato prima della crisi.

Come anticipato, la manovra per il triennio 2021-2023 è definita in considerazione del programma *Next Generation EU*, attraverso il quale nel periodo 2021-2026 si rafforzerà il bilancio dell'Unione. All'interno del programma *NGEU* il Fondo per la Ripresa e la Resilienza costituisce un significativo pilastro per sostenere finanziariamente gli Stati membri nei primi anni della ripresa mediante sovvenzioni e prestiti finalizzati. Nel dibattito europeo ha trovato posto un orientamento di favore rispetto a politiche fiscali espansive nel 2021, di carattere temporaneo e di tipo selettivo, allo scopo di dare supporto alla ripresa con adeguati strumenti di stimolo, realizzando le opere connesse al *Green New Deal* europeo per una crescita sostenibile e la transizione digitale. In una fase successiva sarà opportuno il ritorno a politiche fiscali prudenti e di medio periodo. Il quadro programmatico della NADEF 2020 traccia quindi una politica fiscale espansiva rispetto al tendenziale nel breve periodo, con l'ipotesi di un graduale ritorno alla normalità nel corso del 2021, coerentemente con le linee

guida fissate dall'Unione. Conseguentemente, la legge di bilancio per il 2021 prevederà l'adozione di interventi di natura fiscale, nuove politiche per il sostegno e lo sviluppo delle imprese, misure per la salvaguardia dell'occupazione e il rilancio degli investimenti pubblici e privati, i quali costituiscono parte integrante Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per controllare e invertire la dinamica del rapporto debito/PIL nel medio periodo, il Governo fissa l'obiettivo di indebitamento netto nominale al 7% del PIL per il 2021 e al 4,7% per il 2022, e decide di ricondurlo entro la soglia del 3% nel 2023. L'impatto della manovra sull'indebitamento netto, valutabile confrontando gli obiettivi con le previsioni del deficit a legislazione vigente, sarà espansivo nel prossimo biennio, e pari rispettivamente a 1,3 punti del PIL nel 2021 e 0,6 punti nel 2022, mentre nel 2023 vi sarà una restrizione fiscale di circa 0,3 punti rispetto al tendenziale.

Il percorso programmatico delineato prefigura una lieve discesa degli interessi passivi, che raggiungeranno il 3,1% alla fine del periodo di previsione, e il progressivo calo del *deficit* primario, fino al conseguimento di un avanzo primario di circa 0,1 punti di PIL nel 2023. Ciò porterebbe al miglioramento del saldo strutturale nel 2021 (circa 0,8) e per il biennio 2022-2023 a un miglioramento strutturale crescente, con un livello finale del saldo strutturale pari al -3,5% del PIL nel 2023.

Le risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra 2021-2023 saranno assicurate da specifici ambiti di intervento: la rimodulazione di alcuni fondi di investimento (probabilmente legata alla sostituzione di una parte con risorse NGEU) e l'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa della PA; la revisione di categorie di sussidi dannosi dal punto di vista ambientale; incrementi di gettito derivanti dal miglioramento della *compliance*, correlati anche all'incentivazione all'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento; gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita generata dal programma di investimenti considerato (la retroazione fiscale è prudenzialmente inclusa nelle stime solo a partire dal 2022, per tenere conto dei ritardi temporali con cui il gettito risponde agli incrementi dell'attività economica; utilizzo delle risorse messe a disposizione dal pacchetto NGEU (fondi *React-EU*, Sviluppo Rurale e RRF).

Va segnalato che il nuovo obiettivo programmatico del 2021 risulta superiore rispetto al livello di indebitamento netto autorizzato dal Parlamento con l'approvazione dell'ultima Relazione *ex* legge n. 243/ del 2012. Nel Programma di Stabilità 2020, infatti, non era stato aggiornato il percorso programmatico per il triennio 2021-2023, ed era stato fornito un quadro semplificato per gli anni 2020 e 2021, in linea con le informazioni richieste dall'Europa. La previsione per il 2021 del *deficit* con le nuove politiche di aprile è pari a 5,7%, mentre il ricorso al maggior *deficit* per il 2021 autorizzato a fine luglio è pari a 0,4 punti del PIL. Pertanto, il nuovo obiettivo di indebitamento pari al 7% del PIL risulta superiore rispetto al *deficit* autorizzato. Similmente, il nuovo obiettivo per il 2022 risulta superiore rispetto a quello precedente, stimabile a partire dall'obiettivo fissato nella NADEF 2019, pari a -1,4% del PIL e aggiungendo a tale stima l'ulteriore indebitamento complessivamente autorizzato dal Parlamento nel 2020. Come rappresentato

nella Relazione al Parlamento allegata alla NADEF, le modifiche apportate al sentiero di rientro del *deficit* sono fondate sulla necessità di supportare la ripresa economica, anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari introdotti a livello europeo in risposta alla crisi.

## **2. Economia non osservata e prospettive 2021 delle politiche antievasione**

Alla Nota di aggiornamento viene allegato (in base al decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 160 sulla stima e il monitoraggio dell'evasione fiscale e sul monitoraggio e il riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale) un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Tale Rapporto è predisposto dal Governo, con il contributo delle Regioni e degli Enti locali per i relativi tributi, sulla base della "Relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" curata da una Commissione *ad hoc* istituita presso il MEF.

I dati contenuti nella Relazione consentono al Governo di mostrare, nel paragrafo 2 del Rapporto, i principali risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione tributaria e contributiva. In merito alle azioni di contrasto all'evasione, nel 2019 il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è pari a 19,9 mld (+3,4% rispetto ai 19,2 mld del 2018), dei quali 5,1 derivano da riscossione coattiva, 12,6 mld da versamenti diretti e 2,13 da iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*. Per quanto concerne i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, il recupero derivante dall'attività di controllo è pari a 16,8 mld, con un incremento del 4,1% rispetto al 2018 (16,2 mld). Di questi, 11,7 mld derivano dai versamenti diretti, ossia a seguito di atti emessi dall'Agenzia o da accordi per deflazionare il contenzioso, che registrano un aumento del 4% rispetto al 2018; 2,1 mld provengono da attività di promozione della *compliance* (con circa 2,1 milioni di *alert* inviati dall'Agenzia). Il recupero conseguente ai ruoli ordinari di competenza dell'Agenzia delle entrate si attesta sui 3 mld.

L'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata orientata ad una maggiore razionalizzazione delle procedure per facilitare gli adempimenti e favorire la *compliance*, e all'individuazione di attività volte ad aumentare il livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria, delle frodi e degli illeciti extra-tributari, garantendo la riduzione dell'invasività dei controlli e il coordinamento con le altre autorità. Per quanto riguarda l'area dogane, l'Agenzia ha effettuato controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, adottando metodologie che favoriscono la fluidità dei traffici commerciali. Le azioni di prevenzione e contrasto al contrabbando, alle frodi fiscali, agli illeciti extra-tributari e al riciclaggio sono state con l'obiettivo di tutelare gli interessi economici nazionali e dell'Unione europea e di rafforzare la competitività degli operatori che operano nel rispetto della legalità. L'Agenzia è impegnata a migliorare l'efficacia dei livelli di *governance* mediante innovazioni digitali che consentono al sistema Paese di acquisire vantaggi nei confronti dei *competitor*, ad esempio, tramite i "corridoi doganali", la procedura telematica



dello “sdoganamento in mare e in volo” e l’introduzione del fascicolo elettronico”. Nel 2019, l’Agenzia ha trattato oltre 22 milioni di dichiarazioni doganali, con un incremento del 3% rispetto al 2018, registrato soprattutto nel settore delle esportazioni dove sono state trattate 15 milioni di dichiarazioni (un milione in più del 2018). Il riscosso è pari a più di 16 mld (13,9 relativi all’IVA all’importazione e 2,3 miliardi ai dazi). Nel comparto dei giochi, che fornisce nel 2019 un gettito pari a 10,6 mld, l’Agenzia è impegnata nella verifica della regolarità del comportamento degli operatori con l’obiettivo di migliorare la qualità dell’offerta dei giochi pubblici, proteggendo i soggetti vulnerabili e contrastando il gioco illegale.

Nel 2019 le entrate erariali derivanti dalle immissioni in consumo di tabacchi lavorati sono state pari a 13,6 mld (10,6 di accisa e 3,3 di IVA).

Per quanto riguarda l’evasione contributiva, a seguito dell’integrazione in un’unica Agenzia dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell’INPS e dell’INAIL, l’obiettivo di razionalizzare e semplificare l’attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale si realizza attraverso l’uniformità nell’applicazione delle normative e nei comportamenti ispettivi e con la condivisione dei dati INPS, INAIL e Agenzia delle entrate, nonché attraverso una programmazione degli accertamenti che tiene conto delle specificità del tessuto economico sociale a livello locale, dei settori di attività e delle aree geografiche più esposte al rischio. Dalla rilevazione 2019 sull’azione ispettiva svolta dall’INL, emergono 142.385 aziende ispezionate (oggetto di 159.805 verifiche), 356.145 lavoratori irregolari accertati (erano 162.932 i lavoratori risultati irregolari nel 2018), dei quali 41.544 completamente in nero. Per l’anno 2019 emergono contributi previdenziali e premi assicurativi recuperati per un importo di 1,2 mld, a fronte di un recupero di 1,4 mld registrato nel 2018. L’INPS supporta l’azione di contrasto all’evasione contributiva attraverso l’attività preventiva di verifica amministrativa, finalizzata a verificare la regolarità contributiva dei soggetti e delle aziende per rilevare violazioni sostanziali di maggiore rilevanza in termini economici. In particolare, grazie all’attività preventiva di vigilanza documentale, nel 2019 sono state accertate irregolarità contributive pari a 182,5 milioni di euro, cui si aggiunge il risparmio stimato in 113,2 milioni in termini di maggiori entrate future (ad esempio per l’annullamento di sgravi contributivi in corso di fruizione) o di minori uscite (nei casi di accertamento di rapporti di lavoro simulato che avrebbero dato luogo a prestazioni previdenziali indebite).

Per quanto riguarda la stima della *tax non compliance*, la Commissione presso il MEF calcola il *tax gap* come divario tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero versato in un regime di perfetto adempimento agli obblighi previsti a legislazione vigente, e ciò rappresenta, in base a una prassi condivisa a livello internazionale, una *proxy* dell’evasione fiscale. In merito alla stima dell’evasione tributaria, il divario tra gettito teorico e gettito effettivo esprime una misurazione della *tax non compliance* e consente di quantificare le dimensioni dell’inadempimento da parte dei contribuenti. Per monitorare la *tax compliance* e, più in generale, la *performance* del sistema tributario, viene calcolato un indicatore della propensione all’inadempimento dei

contribuenti, dato dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico, in modo che una riduzione del rapporto equivalga a un miglioramento della *tax compliance* e viceversa. La Relazione calcola il *tax gap* per l'IRPEF (lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari), l'IRES, l'IVA, l'IRAP, la cedolare secca sulle locazioni, il canone RAI, le accise sui prodotti energetici, IMU e TASI, addizionali locali IRPEF.

Per quanto concerne l'evasione contributiva, la stima dell'ammontare dei contributi evasi sia da parte dei datori di lavoro sia da parte dei lavoratori dipendenti è effettuata sulla base dei dati della contabilità nazionale relativi al numero di lavoratori dipendenti irregolari e alle ore lavorate. I principali risultati delle metodologie illustrate nella Relazione per pervenire a quantificare l'evasione sono riportati nella media del triennio 2015-2017, per il quale si dispone di un quadro completo; nel merito si registra un *gap* pari a circa 107,2 miliardi di euro: 95,9 mld di mancate entrate tributarie e 11,3 mld di mancate entrate contributive. Nel 2018 si registra una riduzione notevole del *tax gap*, circa 5 mld rispetto al 2017, e ciò è attribuibile all'adozione negli anni più recenti di importanti misure di contrasto all'evasione fiscale e di miglioramento della *tax compliance*, in particolare all'introduzione ed estensione del meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di IVA. Fra i due anni considerati, infatti, il *tax gap* per l'IVA passa da 36,8 mld di euro a 33,3 mld, anche se riduzioni significative del *tax gap* hanno interessato quasi tutte le imposte. Il miglioramento della *compliance* più significativo riguarda l'IVA e l'IRPEF da lavoro autonomo e impresa, con una riduzione di 3,2 punti dal 2017 al 2018.

Nel corso del 2021 la Commissione prevede di perfezionare le metodologie utilizzate, in particolare per una corretta disaggregazione territoriale dei dati e con riferimento alla relazione tra economia sommersa e dinamiche della produttività. Tale percorso comporta avanzamenti metodologici compiuti sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione europea sull'imposta sul valore aggiunto e dall'OCSE in materia di tassazione dell'economia digitale. Andranno inoltre verificati i risultati ottenuti in materia di prevenzione e contrasto dell'evasione mediante gli indici sintetici di affidabilità (ISA), l'introduzione della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. Verranno approfonditi i metodi di stima del *tax gap* IRPEF relativo ai redditi da lavoro autonomo e di impresa, nonché l'analisi dei tributi degli Enti territoriali (con particolare attenzione alla partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali attraverso la scomposizione della maggiore imposta accertata e del riscosso). Specifica attenzione è posta agli scambi di dati catastali tra l'Agenzia delle entrate e i Comuni attraverso il canale telematico, e all'impatto di recenti atti di recepimento della normativa comunitaria settoriale (decreto legislativo n. 100 del 2020 di attuazione della direttiva 2018/822/UE del Consiglio del 25 maggio 2018 in materia di scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica), il tutto nel quadro dell'auspicato rafforzamento comunitario degli strumenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

La Relazione è lo strumento con il quale si recepiscono le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'ISTAT (Conti economici nazionali), si stimano l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, si determina ufficialmente l'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico e se ne stima l'evoluzione nel tempo, con la massima disaggregazione possibile per settori e territori, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli dell'Anagrafe tributaria. La Relazione illustra inoltre le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

### PARTE III

#### LA POSIZIONE DEL CNEL

##### 1. Le rilevazioni degli organi istruttori

La Nota di aggiornamento non contiene indicazioni specifiche o quantificazioni sulle misure che il Governo adotterà nella prossima legge di bilancio (a tali indicazioni provvede infatti il Documento Programmatico di Bilancio, da presentare alla Commissione europea entro il 15 ottobre). Nella premessa si sintetizzano gli interventi che durante la fase acuta della crisi hanno sostenuto il sistema economia e i redditi limitando *“significativamente l'aumento della povertà e delle diseguaglianze”*.

La manovra imminente si innesterà su un quadro caratterizzato, come si è illustrato nei paragrafi precedenti, da forte contrazione del PIL e calo delle entrate, ma anche - grazie all'intervento della BCE e al nuovo orientamento delle Istituzioni Europee - dalla possibilità di finanziarsi sui mercati a prezzi (con uno *spread Btp-Bund* tornato sui 130 punti) e da un bilancio pubblico alleggerito negli oneri per il servizio del debito. Ciò dovrebbe liberare risorse per la vera variabile strategica per la ripresa: gli investimenti. Nella NADEF il Governo afferma infatti che gli investimenti pubblici verranno significativamente aumentati nei prossimi anni, per portarli su livelli superiori a quelli precedenti la crisi del 2008 e anche alla media europea.

Il CNEL ritiene che il quadro tendenziale su cui si inserirà la manovra 2021 sia improntato a un **giudizio lievemente ottimistico sulle previsioni** e sul futuro allentamento delle misure restrittive causate dal virus, che consentirebbero all'economia di *“riprendere slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022”*. Il rapporto debito/PIL, pari a 134,6% nel 2019, è previsto dal Governo salire nel 2020 al 158%, e per gli anni successivi scendere al 154,1% nel 2023. Va segnalato **che questa riduzione, che sconta come si diceva un cauto ottimismo, non sarebbe comunque sufficiente a soddisfare la regola della riduzione del debito.**

Il CNEL ribadisce pertanto la propria **preoccupazione sulla futura sostenibilità del debito**.

La NADEF prefigura anche uno scenario più negativo in merito all'evoluzione dell'epidemia. A differenza di quanto ipotizzato nello tendenziale, la reintroduzione di misure precauzionali porterebbe il PIL a una nuova caduta nell'ultimo trimestre dell'anno e a ridursi ancora nella prima metà del 2020, con una ripresa che si verificherebbe solo dal secondo trimestre 2021. Vi è inoltre da aggiungere l'effetto contrazione delle esportazioni italiane, dovuto al diffondersi dell'epidemia in altri Paesi. In tale ipotesi pessimistica il rapporto debito/PIL nel 2023 sarebbe in discesa, ma ad un livello superiore di almeno 4 punti percentuali in confronto al tendenziale. Ciò farebbe saltare tutto il quadro previsto dalla NADEF.

Il quadro programmatico, rispetto al tendenziale, mostra un incremento del tasso di crescita del PIL pari a 0,9% nel 2021, a 0,8 nel 2022 e a 0,7 nel 2023. Rispetto al quadro tendenziale, nella prima parte del triennio il differenziale di crescita sarebbe assicurato da un'impostazione più espansiva della politica di bilancio, mentre nella seconda parte la spinta più rilevante alla crescita dovrebbe provenire dal PNRR (soprattutto dalla componente sovvenzioni). Nel 2021 l'impatto sulla crescita sarà dovuto prevalentemente alle misure contenute nella legge di bilancio (0,6 % del PIL con sostegno della ripresa mediante la spinta fiscale in *deficit*), mentre l'impatto dei finanziamenti NGEU si limiterebbe allo 0,3%, poiché i fondi saranno disponibili solo a partire dal secondo semestre (ma potrebbero anche slittare al primo semestre 2022, se il "dualismo" nella *governance* fra Commissione e Consiglio europeo non si ricompone). La spinta in disavanzo si ridurrebbe nel 2022 e il saldo di bilancio migliorerebbe significativamente nel 2023.

Complessivamente la legge di bilancio e le risorse della *Recovery and Resilience Facility* sono calcolate per un valore pari a circa il 2% del PIL per il 2021. La manovra per l'anno prossimo dovrebbe pesare 40 mld, parte in disavanzo e parte coperta da fondi NGEU: i fondi utilizzati sarebbero 25 mld, e 11 di questi, costituiti da prestiti, andrebbero a coprire la metà dell'aumento dell'indebitamento netto. **Il punto centrale è quindi come finanziare le misure previste per il prossimo anno, dal momento che - al netto del rifinanziamento delle cd. politiche invariate - le misure per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, il taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente e il taglio contributivo al Sud assorbono pressoché tutte le risorse disponibili**, e che la quota di sovvenzioni utilizzabile per il 2021 sarà indirizzata a investimenti.

Sul triennio, gli obiettivi della manovra sono indicati, nel breve termine, nel sostenere i lavoratori e i settori produttivi più colpiti dalla pandemia, e nel valorizzare le risorse del NGEU per realizzare un ampio programma di investimenti e riforme di portata e profondità inedite, per portare l'economia italiana su un sentiero di crescita sostenibile ed equilibrata. Il Governo intende inoltre rafforzare gli interventi a sostegno del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi epidemica vada ad

accentuare le disparità fra le aree del Paese, e assicurare un miglioramento qualitativo della finanza pubblica, ricollocando le risorse verso gli utilizzi più adeguati a garantire equità, produttività e benessere dei cittadini.

Nelle intenzioni del Governo, le risorse che assicureranno il finanziamento degli interventi previsti dalla prossima manovra saranno recuperate dalla rimodulazione di alcuni fondi di investimento e dall'avvio di un **programma di revisione e riqualificazione della spesa della PA, che ci si augura non riproduca gli stessi esiti delle precedenti, anche se al momento non è chiaro se si procederà linearmente o si individueranno specifici settori in cui tagliare.** Altre risorse proverrebbero dalla **revisione di sussidi dannosi per l'ambiente, revisione che dovrebbe essere inserita in una più ampia riforma fiscale e che al momento appare certamente condivisibile, ma non quantificata né nell'entità del taglio, né nelle modalità di compensazione.**

Incrementi di gettito sarebbero previsti dal **miglioramento della compliance e dall'incentivazione dell'uso di strumenti elettronici di pagamento, ma si tratta evidentemente di entrate fiscali da verificare *ex post*, nonché - e questo è il punto più critico - dalla maggiore crescita che sarà generata dal programma di investimenti che si intende avviare.**

Nella NADEF si ipotizza per il 2021-2023 l'utilizzo delle sovvenzioni gratuite previste dalla prima fase del *Recovery Plan* (il 70% dell'importo complessivo a favore dell'Italia) e nel 2023 di un primo pezzo del restante 30%. Con esse saranno incrementati la spesa per investimenti pubblici e il sostegno a quelli privati, la spese per ricerca, innovazione, digitalizzazione, formazione ed istruzione. La NADEF prospetta un ricorso parziale dei prestiti della RRF in *deficit*. Tali prestiti, infatti, non si tradurranno in un aumento dell'indebitamento perché in parte sostituiranno programmi di spesa esistenti, e in parte saranno compensati da misure di copertura. **Ciò significa che le risorse del NGEU non sono tutte aggiuntive rispetto alle risorse italiane, ma saranno in parte sostitutive.**

Gli ambiti principali della manovra sono indicati in **significative risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, con particolare riferimento al 2021.** Si prevede inoltre di finanziare il **taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente e il taglio contributivo al Sud** (già introdotto dal decreto agosto per la seconda metà del 2020). Fra gli ambiti della manovra, la Nota non indica il nuovo assegno unico e universale per i figli, che dovrebbe sostituire l'assegno attuale. Viene invece prospettata una riforma fiscale, che viene rimandata a una legge delega collegata e che sarà parte integrante del PNRR e dei relativi obiettivi intermedi. Tale riforma, secondo le intenzioni del Governo, sarà orientata ai principi di semplificazione e trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza, oltre che alla riduzione della pressione fiscale. Il CNEL segnala che tale futura riforma **non può circoscriversi alla modifica della progressività dell'IRPEF**, tema su cui si incentra l'attuale dibattito, **ma che dovrebbe finalmente affrontare la questione della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, attualmente di fatto concentrata sui redditi da lavoro dipendente e da pensione.** Anche a parità di gettito, un intervento

governativo che trascurasse il tema della distribuzione del carico fiscale, lasciandolo inalterato nel suo complesso, avrebbe fallito il principale obiettivo di equità. La possibile riforma fiscale deve pertanto essere ispirata a criteri di maggiore giustizia sociale, dovrà essere redistributiva a favore dei redditi medio-bassi, e prevedere un alleggerimento del cuneo fiscale per le imprese, anche consentendo una redistribuzione dei finanziamenti “a pioggia”.

Il CNEL ritiene utile sottolineare che tutto il quadro programmatico esposto nella NADEF presuppone come dato **un netto cambio di passo rispetto al passato riguardo la capacità di progettazione, di implementazione e di spesa da parte della pubblica amministrazione**. Come il CNEL ha più volte ribadito, tale cambio di passo **appare la condizione per l'utilizzo pieno dei fondi NGEU e per il dispiegarsi dei relativi effetti moltiplicatori**. La questione della centralità della capacità effettiva di gestire i progetti e i finanziamenti diventa ancora più stringente se si pensa che, oltre alle risorse del *Recovery Plan*, **ulteriori risorse europee potrebbero arrivare nel 2021 dal MES (36 mld destinati al settore sanitario), dal SURE (27 mld destinati agli ammortizzatori sociali), risorse non menzionate dalla NADEF, e che il CNEL ritiene invece vadano considerate**.

Sul metodo, la NADEF **annuncia ben 22 deleghe legislative**, collegate alla manovra di fine anno. Oltre a quello fiscale, vengono annunciati interventi normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, di aggiornamento e riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva, in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una quantità notevole di **questioni centrali per il Paese**, alcune non nuove e di particolare delicatezza per le Parti sociali, la cui disciplina viene demandata all'intervento del Governo. Non ultimo, viene annunciata una delega in materia di attuazione dell'autonomia differenziata (articolo 116, 3 comma, della Costituzione), tema che le Parti sociali ritengono meritevole di particolare attenzione. **Su molti di questi punti il CNEL si riserva di intervenire puntualmente all'esito dell'emanazione dei collegati**.

Nel complesso, il CNEL esprime una **valutazione positiva dei provvedimenti adottati durante l'emergenza**, i quali hanno consentito di ridurre l'impatto sugli individui di un evento drammatico, inedito e inatteso, e che sono stati resi possibili dall'applicazione delle misure europee di sospensione delle sanzioni previste per la violazione dei parametri di bilancio. La **limitata durata dell'efficacia della clausola di sospensione (fino al 2021) induce il CNEL a prendere in seria considerazione l'opportunità di una sua estensione oltre la scadenza**, ma anche a valutare una **modifica delle norme europee che costituiscono il Fiscal compact**, che come noto non fanno parte dei Trattati e appaiono più facilmente modificabili per essere adeguate al nuovo contesto globale in cui si trova l'Unione.

Per quanto sopra esposto, appare opportuno pensare da subito a meccanismi di rientro nei parametri compatibile con un progetto di crescita economica sostenibile, tenendo presente che **fra il 2000 e il 2018 l'Italia ha accumulato circa**

**26 punti percentuali di differenziale di crescita rispetto alla media UE, e che ciò escluda la possibilità di accumulare altra riduzione di potenziale produttivo. L'obiettivo generale degli investimenti, come più volte rilevato dal CNEL, è semmai di aumentare il potenziale di crescita del sistema-Italia, non solo di evitare che si riduca.**

La particolarità della manovra di bilancio di quest'anno, parallela alla programmazione degli interventi da finanziarsi con il *Recovery Fund*, rende necessario **individuare con esattezza quali progetti, e in che misura, debbano entrare nella manovra**, perché mentre alcuni provvedimenti risultano indispensabili nell'immediato, la NADEF sconta una partenza "morbida" nell'accesso ai fondi europei, con un utilizzo consistente delle risorse del RF solo nel 2022.

## **2. Le priorità individuate dal CNEL nei documenti prodotti al Governo e alle Camere**

Il CNEL ha da tempo individuato le priorità. Tra gli altri, nel documento di osservazioni e proposte sul decreto-legge cd. Rilancio (OSP 391/C19 27\_05\_2020), ha sollecitato *"un progetto di rilancio del Paese, che gestisca le **grandi transizioni digitali, ambientali e demografiche**", che "non può prescindere nella sua costruzione da un rinnovato coinvolgimento degli attori economici e sociali del Paese nelle sue varie articolazioni", e che "dovrà avviarsi quanto prima anche anticipando la legge di bilancio". Sono **tre i principali assi di intervento strategico**, cui il CNEL si è impegnato a contribuire: *"a) il disegno di una politica industriale del Paese in grado di gestire le grandi transizioni citate (...) nel contesto europeo; b) una grande operazione redistributiva volta a riformare il sistema fiscale e il welfare per combattere le disuguaglianze; c) una operazione strutturale di semplificazione delle regole e delle procedure amministrative necessarie per liberare le energie del Paese e per rendere possibile la piena e tempestiva attuazione delle riforme necessarie allo sviluppo*. Gli interventi strutturali devono necessariamente essere accompagnati da interventi di carattere sociale. Il connubio tra economia e welfare è imprescindibile e i due ambiti devono andare insieme. Inoltre, il CNEL sottolinea che per il rilancio del Paese è fondamentale una visione di insieme degli interventi strategici, tenendo conto degli interventi regolamentari e delle risorse messe a disposizione dell'Unione Europea. Da diversi anni il Paese mostra un deficit di investimenti, sviluppo e crescita, aggravato da un sistema di burocrazie che frenano la rapida attuazione delle norme e dei provvedimenti, comportando un costo eccessivo per cittadini e imprese. In tal senso, è necessario intervenire anche sul rapporto tra Stato e Regioni, al fine di garantire agli operatori economici una maggiore certezza delle regole".*

In occasione della resa di parere sul PNR (PAR 253\_C19 del 29 luglio 2020) il Cnel ha richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sui punti che seguono.

1. Un primo problema da affrontare consiste nel fornire al Paese la capacità di gestire il debito pubblico nel medio termine. La sostenibilità di tale debito dipende dalla capacità di affrontare attraverso politiche strutturali le criticità

storiche del Paese, in primis la stagnante produttività di sistema. Per questo appare decisiva un'azione che rimetta in moto gli investimenti pubblici e sostenga quelli privati, come il CNEL ha ricordato più volte (obiettivo 3%). A tal fine si ritiene opportuno guardare all'esempio di nostri partner europei, agli imponenti piani di investimento messi a punto da Francia e Germania insieme all'evoluzione dei modelli di governance e di filiera. Solo la strada di una crescita durevole e sostenibile è condizione di una gestione del debito efficace e socialmente non regressiva.

2. Un piano di investimenti massicci deve agire per sostenere:

- le filiere produttive italiane a più elevato valore aggiunto;
- il rafforzamento della base patrimoniale e dimensionale delle imprese;
- la qualificazione dei servizi di mercato, in particolare delle PMI – Ricerca e Sviluppo, e i sistemi di trasferimento tecnologico sul modello tedesco; è opportuno guardare alle migliori esperienze europee, anche rendendo finalmente operativa l'Agenzia Nazionale per la Ricerca come "hub" dell'innovazione, istituita con la legge di bilancio 2020;
- l'attuazione completa del Piano Energia e Clima;
- l'accelerazione della digitalizzazione nella P. A. e nelle piccole e medie imprese, rafforzando la produzione di alta tecnologia in cui l'Italia è debole anche nella manifattura;
- un collegamento delle politiche industriali con le politiche di sviluppo territoriale, sull'esempio del Patto per l'Emilia.

3. L'indispensabile potenziamento dei servizi pubblici e delle P. A. deve attuarsi attraverso la digitalizzazione e la semplificazione effettiva delle procedure, secondo quanto già indicato ripetutamente dal CNEL e in compimento degli adempimenti previsti dall'Agenda digitale. Gli interventi nel settore sanitario con utilizzo del MES devono andare oltre la fase emergenziale, e realizzare un rafforzamento dei presidi territoriali e dei servizi di prevenzione. Occorre infatti tener conto che il settore costituisce non soltanto un fondamentale "pezzo" del welfare, ma anche un settore industriale strategico, con specifico riferimento allo sviluppo dell'innovazione tecnologica per la salute e alle scienze della vita (biomedicale, biotecnologie).

4. Investimenti stabili sul sistema educativo nazionale, secondo i migliori standard europei, come più volte sollecitato dal CNEL, dando concreta attuazione alla nuova "Agenda delle competenze". Vanno sviluppati: il processo di digitalizzazione della scuola, garantendone l'accesso a tutti come previsto dal Piano Nazionale Scuola Digitale; le tecnologie per diffondere e qualificare la formazione continua dei lavoratori e degli adulti; il progetto alternanza scuola-lavoro.

5. Necessità di dare seguito alle reiterate indicazioni del Governo, contenute anche nel PNR, per attuare una vera riforma fiscale a sostegno della crescita e delle imprese, che superi il susseguirsi di interventi sconsiderati e frammentati e



sia orientata su quattro assi: riduzione del cuneo fiscale, contrasto all'evasione anche mediante la massimizzazione dei vantaggi delle tecnologie, progressiva riduzione dell'uso del contante, riequilibrio e razionalizzazione delle aliquote per una effettiva progressività.

6. Nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro, il CNEL ritiene indispensabile potenziare i servizi di cura alla persona e alla famiglia, con particolare riferimento alle fasce di popolazione più povere, valorizzando a tal fine l'apporto del terzo settore, come già indicato dal CNEL. Occorre utilizzare al meglio le risorse europee stanziare per rafforzare "Garanzia giovani", trasformando tale strumento in un "ponte" verso il lavoro che parta dalla scuola, faciliti percorsi di istruzione superiore, li metta in linea con le esigenze delle imprese e favorisca l'inserimento tramite tirocini e misure di politica attiva del lavoro.

7. Occorre procedere ad una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali in direzione generalista, in coordinamento con i programmi previsti dal SURE e contestualmente potenziare le politiche attive, in particolare per favorire il sostegno dei lavoratori nei processi di riqualificazione e transizione richiesti dalle nuove tecnologie digitali. Le risorse umane vanno riallocate nei settori decisivi per il futuro.

Inoltre, l'Assemblea del CNEL con l'atto n. OSP 400 C19, del 30 settembre 2020, ha recepito il lavoro svolto dal Forum permanente sulla parità di genere, insediatosi presso questo Organo il 31 maggio 2019, trasmesso al Governo ed al Parlamento. Ivi il Cnel ha condiviso la convinzione che la piena e paritaria partecipazione femminile al mondo del lavoro riguardi le Pari Opportunità - poiché non vi può essere un effettivo esercizio dei diritti legati all'autodeterminazione delle donne senza una indipendenza economica - ma anche lo sviluppo del Paese per l'indubbio effetto di moltiplicatore economico che detta partecipazione è in grado di innescare. Se, dunque, la stagione di rilancio degli investimenti pubblici e privati, che vogliamo inaugurare con le risorse del Next Generation EU, risponde alla priorità di imprimere un deciso avanzamento alla capacità di competere del sistema produttivo del Paese, un significativo miglioramento della qualità del lavoro e, soprattutto, l'obiettivo di creare nuova occupazione e nuova impresa, non possiamo prescindere dalle idee e dalle energie delle donne. Ma la garanzia dell'effettiva partecipazione delle donne alla crescita del Paese non può essere raggiunta soltanto attraverso l'approvazione (pur indefettibile) di norme in tal senso. È necessario, bensì, indurre, nella concreta attuazione dei principi costituzionali e delle leggi attuative, un cambiamento culturale che porti al superamento di stereotipi femminili e l'elaborazione di un modello di "leadership femminile".

La profonda crisi globale che stiamo attraversando deve spingere il Paese a definire un **nuovo modello di crescita della produttività** che consenta, con la **partecipazione dei lavoratori**, di costruire un circuito in grado di gestire - e non subire - l'innovazione, anche quella delle competenze, non soltanto digitali. Prima ancora che da noi, in Europa si è fatta strada la consapevolezza che nella definizione di "capitale" rientra non solo il capitale strumentale, ma anche quello

naturale e quello umano, e che la conoscenza è “capitale” a tutti gli effetti. Nel 2021 occorre pertanto orientare la spesa pubblica verso i settori nei quali i fattori “conoscenza e competenza” sono centrali: sanità, ricerca e formazione, riforma della P. A. e della giustizia, quest’ultima fortemente richiesta dall’UE.

Sanità, istruzione, agricoltura, turismo e logistica sono i settori sui quali il CNEL si è concentrato con gli *stress test* descritti nella Parte IV del presente documento, e sui quali occorre intervenire con misure strutturali in grado di favorire la crescita sostenibile dell’economia. Giova, a tal fine, ricordare che anche il CESE, nel parere del 18 settembre u.s. (ECO 520), si è espresso a favore di un patto di crescita e di stabilità, tempi rapidi di intervento, costruzione di un modello economico inclusivo fondato sull’obiettivo della coesione sociale e territoriale: *“Il tempo è un fattore essenziale; ogni ritardo ingiustificato nell'approvazione e nell'attuazione del piano concordato rischia di compromettere gravemente la ripresa economica dell'UE e la realizzazione degli obiettivi della strategia annuale di crescita sostenibile, mettendo anche a repentaglio i mezzi di sussistenza e il benessere di migliaia di lavoratori e di titolari di piccole imprese in tutta l'UE. Il CESE ritiene che la strategia annuale di crescita sostenibile offra all'UE un'opportunità per passare a un modello economico che dia lo stesso peso agli obiettivi economici e a quelli sociali e/o inclusivi. Non bisognerebbe deviare dagli obiettivi della strategia annuale di crescita sostenibile a causa delle sfide economiche derivanti dalla pandemia di Covid-19. Semmai, questa pandemia ha mostrato che, per la nostra vita, la dimensione sociale è altrettanto importante di quella economica. Il CESE appoggia gli sforzi per aumentare la produttività in tutta l'UE, ma questo risultato non dovrebbe essere raggiunto a scapito della sostenibilità economica o di un peggioramento delle condizioni di lavoro. La prosperità economica è essenziale e può essere conseguita se la crescita apporta un valore aggiunto all'economia e alla società, oltre a fare realmente la differenza nella vita delle persone, potenziando al contempo la resilienza ai futuri shock esogeni e contribuendo a favorire la convergenza tra i paesi e le regioni”*.

### 3. Sintesi delle proposte

In conclusione, il CNEL ritiene prioritari i seguenti punti di *policy*:

1. Il modello di sviluppo da realizzare in Italia deve seguire le due direttrici tracciate dall’UE - investimenti in digitale e transizione ecologica – le quali devono costituire le cornici al cui interno operare tutte le scelte. All’interno del quadro delineato a livello europeo, occorre intervenire sui meccanismi di funzionamento della crescita e della produttività, mediante strumenti condivisi per gestire l’innovazione e il trasferimento tecnologico e attraverso organismi di partecipazione dei lavoratori.
2. Si ribadisce la centralità degli investimenti in infrastrutture, che non possono essere riduttivamente considerate come insiemi di apparati fisici, ma devono ricomprendere la infrastrutturazione sociale, l’istruzione e la sanità *in primis*, nonché i meccanismi di sostegno alle categorie

- socialmente ed economicamente fragili, rese ancora più vulnerabili dalla pandemia.
3. Il 2021 è un anno di transizione, decisivo per il contrasto alla pandemia e per le prospettive del *Recovery Fund*. Poiché gli sviluppi negli anni successivi appaiono più che mai incerti, in questo 2021 è indispensabile individuare, fra i programmi di investimento, quelli che garantiscono un più diretto ed incisivo impatto nel riattivare la dinamica della produttività e nell'assicurare la maggiore coesione sociale possibile.
  4. Si sottolinea, e non per la prima volta, la necessità di progetti specificamente volti all'effettivo superamento del gap di genere ed a favorire l'adozione di un modello di "leadership femminile", nonché di politiche giovanili, per intervenire con decisione sui due segmenti drammaticamente più deboli del mercato del lavoro. Le politiche per l'occupazione giovanile non possono essere ridotte all'incentivazione economica, di per sé non sufficiente, ma devono incentrarsi sull'attivazione di servizi per l'orientamento che riducano l'effetto di *mismatching* fra domanda e offerta di competenze, e su una adeguata strumentazione della transizione scuola-lavoro. Tali strumenti in altri Paesi sono risultati decisivi per l'occupazione giovanile.

## PARTE IV

### ESITI DELLE ATTIVITÀ DENOMINATE *STRESS TEST* SETTORIALI

#### 1. Il contesto europeo

Dal discorso della Presidente della Commissione sullo stato dell'UE del 16 settembre u.s., pronunciato davanti al Parlamento, e dal documento "*SOTEU 2020, La Commissione Von Der Leyen un anno dopo*" risulta che le risorse mobilitate dalle iniziative dell'UE sia per la compensazione delle misure restrittive anti-covid 19 e sia per l'impulso alla ripresa economica, risultano pari a 4.200 miliardi di euro, (il 30% del PIL dell'Unione europea) destinate alle misure nazionali nel quadro della flessibilità delle norme di bilancio dell'UE (clausola generale di salvaguardia) per 575 miliardi; ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo (SURE) per 100 miliardi di euro; al sostegno diretto dell'UE incluse le CRII per 70 miliardi; al sostegno della stabilità finanziaria degli stati membri (MES) per 240 miliardi; al finanziamento (BEI) degli investimenti per le imprese per 200 miliardi di euro;

Poco meno di tre quarti del volume complessivo di risorse (per 3.045 miliardi) sono infine destinate alle misure nazionali a sostegno della liquidità, inclusi regimi approvati nel quadro di norme dell'UE temporanee e flessibili in materia di aiuti di Stato.

La Commissione prevede che nonostante le iniziative intraprese per il 2020, l'economia dell'UE subirà una contrazione dell'8,3% e la disoccupazione è destinata a crescere fino al 9%.

È ipotizzata per il 2021 una inversione la cui dimensione è legata all'evoluzione della pandemia e della salute pubblica.

Il piano per la ripresa dell'Europa è costituito dal bilancio a lungo termine dell'UE, del valore di 1.074 miliardi di euro, deciso d'intesa con il Consiglio e soggetto all'approvazione del Parlamento, cui si somma il *Next Generation EU*, del valore di 750 miliardi di euro, per un totale di risorse apprestate complessivamente nel periodo 2021-2027 pari a 1.824,3 miliardi di euro.

Il bilancio rafforzato per il periodo 2021- 2027 sosterrà la transizione energetica e la transizione digitale. Più della metà delle risorse di bilancio sono destinate alla modernizzazione dell'economia europea nella direzione di una neutralità climatica nel 2050 e di una compiuta digitalizzazione.

Il *Next Generation EU* dovrà sostenere la ripresa e facilitare gli investimenti pubblici e privati. La Commissione contrarrà prestiti per 750 miliardi di euro sui mercati finanziari, indirizzando l'impiego dei fondi verso gli Stati membri attraverso il bilancio dell'UE, sotto forma di sovvenzioni e prestiti.

Da tale strategia la Commissione attende un aumento del PIL reale dell'UE di circa 1,75 punti percentuali nel 2021 e nel 2022, e di 2,25 punti entro il 2024, con la creazione fino a 2 milioni di posti di lavoro entro il 2022.

Nel quadro dei macro-obiettivi dell'UE, la Presidente ha indicato le azioni prioritarie che seguono.

1) Unione della sanità, attraverso un aumento dei finanziamenti per il programma *EU4Health*, nato nell'ambito del *Recovery Plan* e del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, con l'obiettivo di aumentare la resilienza dei sistemi sanitari, promuovendo l'innovazione nel settore.

Ulteriori obiettivi in ambito sanitario sono:

- il rafforzamento dell'agenzia europea per i medicinali e dell'ECDC, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie;
- la costituzione di un'agenzia per la ricerca e lo sviluppo avanzato biomedico;
- la promozione di un vertice globale sulla sanità (in Italia).

2) Quadro regolatorio europeo per i salari minimi

3) Completamento dell'unione dei mercati di capitale e dell'unione bancaria

4) Rafforzamento del mercato unico attraverso una strategia industriale aggiornata e un nuovo quadro normativo europeo per la concorrenza

5) Piano per il clima 2030

Fare dell'UE il primo continente del mondo che consegnerà la neutralità climatica entro il 2050 è da tempo uno degli obiettivi indicati dalla Commissione europea, cui la Presidente ha aggiunto l'altro obiettivo, intermedio, al 2030, di riduzione delle emissioni di almeno il 55% (contro il 40% previsto nelle precedenti proposte della Commissione).

*Target* che anche 150 amministratori delegati di aziende e investitori di scala globale (tra cui Ikea, Deutsche Bank, Unilever, H&M, Google, Edf, Enel, Danieli, Erg e Apple) hanno chiesto in una lettera inviata alla Commissione europea alla vigilia del discorso sullo stato dell'Unione.

Per raggiungere l'obiettivo del -55% al 2030 si dovrà provvedere alla revisione dell'intera normativa climatica ed energetica entro la prossima estate: dalle rinnovabili all'efficienza energetica, passando per l'ETS.

Il nuovo obiettivo indicato è far sì che il 30% dei 750 miliardi del *Next Generation EU* siano reperiti attraverso i Green Bond. Uno specifico pacchetto di investimenti per la ripresa economica sarà presentato per l'**area dei Balcani occidentali**.

#### 6) Dati, intelligenza artificiale, identità digitale europea, TLC

Altro punto cardine delle strategie europee riguarda il digitale, cui andranno circa il 20% delle risorse del *Next Generation EU*.

**Dati:** l'Europa è stata troppo lenta sul fronte dei dati *business-to-consumer*, ma lo stesso non può accadere per i dati industriali, che hanno un enorme valore e la cui quantità si moltiplicherà nei prossimi anni a livello globale. Ragione per cui, la Commissione punta alla costruzione di una vera e propria economia dei dati, attraverso un rafforzamento dei *cluster* per l'innovazione e la creazione di un *cloud* europeo.

**Intelligenza artificiale:** nel 2021 la Commissione europea presenterà una normativa *ad hoc* per l'intelligenza artificiale.

**Identità digitale europea:** affinché i cittadini abbiano maggiore controllo dei dati personali, la Commissione proporrà un'identità digitale europea sicura, che si potrà utilizzare per effettuare ogni operazione (anche fiscale).

**5G, 6G e fibra:** il *Next Generation EU* si fa carico di potenziare le infrastrutture delle telecomunicazioni, puntando principalmente su 5G, 6G e fibra ottica.

**Supercomputer:** la Commissione investirà 8 miliardi di euro per la prossima generazione dei supercomputer.

Con riferimento alle relazioni con i Paesi extra UE, sono stati individuati i seguenti obiettivi:

- 1) Riforma dell'Organizzazione Mondiale del Commercio per garantire una concorrenza equa;
- 2) consolidamento delle relazioni con la Cina al fine di consentire a tutte le aziende europee un accesso equo;

- 3) costruzione di una partnership più durevole e solida con gli Stati Uniti sotto il profilo fiscale, commerciale e digitale;
- 4) conclusione dell'accordo per la Brexit;
- 5) nuovo patto sulle migrazioni, superamento degli accordi di Dublino con revisione del concetto di ripartizione degli oneri.

Infine, l'attenzione è stata posta anche sul mutuo riconoscimento dello status familiare in tutta l'UE e sui diritti Lgbtq.

Il 17 settembre la Commissione ha definito gli orientamenti strategici per l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience facility*) nella Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile (ASGS) 2021. Il fondo è lo strumento di ripresa fondamentale del *NextGenerationEU*, che aiuterà l'Unione a uscire più forte e più resiliente dall'attuale crisi. Il RRF concederà prestiti e sovvenzioni per 672,5 miliardi di euro, fornendo un sostegno finanziario anticipato nei primi anni, cruciali, della ripresa.

La pubblicazione dell'ASGS avvia il ciclo del semestre europeo che, in continuità con la precedente edizione, è incentrato sulla **sostenibilità ambientale**, sulla **produttività**, sull'**equità** e sulla **stabilità macroeconomica** quali principi guida sottesi ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri ed alle riforme ed investimenti nazionali.

Per beneficiare del dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri devono presentare i loro piani di ripresa e resilienza, delineando i programmi nazionali di investimento e di riforma sulla base dei sopra indicati criteri strategici dell'UE. I piani di ripresa e resilienza degli Stati membri devono affrontare le sfide di politica economica indicate nelle raccomandazioni specifiche per Paese degli ultimi anni e, in particolare, dei cicli 2019 e 2020. Per l'Italia questo si traduce, in sintesi, **in riforma della giustizia e della pubblica amministrazione, riduzione del debito pubblico, lotta all'evasione fiscale e al lavoro nero, riforma delle pensioni e aumento degli investimenti nella ricerca e nella sanità**.

I piani devono, inoltre, consentire agli Stati membri di rafforzare il loro potenziale di crescita economica, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale, nonché di rispondere alle transizioni verde e digitale.

Quest'anno la Commissione ha presentato **orientamenti aggiuntivi** destinati agli Stati membri e un modello standard per la presentazione dei loro piani di ripresa e resilienza (linee guida).

In particolare, gli Stati membri sono invitati a includere nei loro piani investimenti e riforme volti a perseguire i seguenti obiettivi principali ("iniziative faro"):

1. **Utilizzare più energia pulita** (*Power up*) - Utilizzare prontamente tecnologie pulite adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili.

2. **Rinnovare** (*Renovate*) - Migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati.
3. **Ricaricare e rifornire** (*Recharge and Refuel*) - Promuovere tecnologie pulite adeguate alle esigenze future per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento e l'estensione dei trasporti pubblici.
4. **Collegare** (*Connect*) - Estendere rapidamente i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G.
5. **Modernizzare** (*Modernise*) - Digitalizzare la pubblica amministrazione e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari.
6. **Espandere** (*Scale-up*) - Aumentare le capacità di *cloud* industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili.
7. **Riqualificare e migliorare le competenze** (*reskill and upskill*) - Adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

L'attuazione dello strumento sarà coordinata dalla *task force* della Commissione per la ripresa e la resilienza in stretta collaborazione con la direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN). Un comitato direttivo presieduto dalla Presidente della Commissione fornirà un orientamento politico alla *task force* per contribuire a garantire che il dispositivo sia attuato in modo coerente ed efficace.

Alla luce di quanto sopra indicato, nel valutare i piani di rilancio la Commissione considererà che gli investimenti e le riforme contribuiscano in modo efficace ad affrontare le sfide identificate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, che contengano misure che aiutino la transizione verde e digitale, e che contribuiscano a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica.

Il termine per la presentazione dei piani di ripresa e resilienza è il 30 aprile 2021. Gli Stati membri sono tuttavia incoraggiati a presentare i loro progetti preliminari a partire dal 15 ottobre 2020.

La valutazione della Commissione dovrà essere approvata dal Consiglio con una decisione *ad hoc*. I progressi sulle riforme e gli investimenti saranno misurati attraverso *target*, fissati dagli Stati stessi in accordo con la Commissione, e dovranno essere realistici, chiari, ben definiti, verificabili, e direttamente determinati o influenzati da politiche pubbliche. Sulla base del completamento dei *target* indicati dal piano, gli Stati presenteranno una richiesta alla Commissione per l'erogazione del sostegno finanziario.

La valutazione sul rispetto delle tabelle di marcia e degli obiettivi fissati per l'attuazione dei piani nazionali sarà affidata al Comitato economico e finanziario. In circostanze eccezionali, se uno Stato ritiene che ci siano deviazioni serie dal piano, può richiedere l'intervento del Consiglio europeo e la Commissione può bloccare l'erogazione.

## 1.1 Il contributo dei CES europei alla ricostruzione

I Consigli Economici e Sociali e le istituzioni analoghe dei Paesi europei, insieme al CESE UE, hanno fornito un primo contributo alla Conferenza sul futuro dell'Europa nel contesto della ricostruzione, nel corso dell'annuale Conferenza dei Presidenti e Segretari Generali del 9 settembre 2020, alla quale è seguito un documento conclusivo: *“Le sfide della moderna democrazia partecipativa in un'Europa in via di ricostruzione: un primo contributo dei consigli economici e sociali e delle istituzioni analoghe alla Conferenza sul futuro dell'Europa”*. Con esso si è inteso trasmettere un forte messaggio di sostegno al progetto europeo di ripresa e ricostruzione dopo la crisi causata dalla pandemia.

Dopo un dibattito approfondito con le delegazioni durante l'incontro annuale, i presidenti e i segretari generali dei CES nazionali e il CESE hanno focalizzato l'attenzione sui seguenti punti nodali:

*“1. La crisi pandemica minaccia gravemente la resilienza delle società, delle economie e dei sistemi sanitari e pone grandi sfide alle istituzioni europee, poiché ha anche rivelato debolezze e limiti del progetto europeo attualmente esistenti. La necessità di affrontare prontamente questa emergenza globale è imperativa per la protezione della salute pubblica, del benessere economico e dei sistemi sociali, nonché per la qualità stessa della democrazia.*

*2. La ripresa dagli effetti della crisi del coronavirus avrà successo solo se sarà accompagnata dalla ristrutturazione della società e dal rafforzamento del progetto europeo. Non si può semplicemente ripristinare ciò che esisteva in passato: bisogna ristrutturarlo e migliorarlo. Per i CES, la ristrutturazione e il miglioramento dovranno basarsi sui principi che stanno alla base di tutto il loro lavoro: proteggere i diritti umani e sociali, i valori democratici e lo stato di diritto, il buon governo e la responsabilità democratica, liberare tutto il potenziale del mercato unico, raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e creare un'economia circolare. È fondamentale che tutti gli investimenti portino a una trasformazione strutturale dell'economia europea, proteggendo al contempo la coesione sociale, muovendosi verso la sovranità alimentare, l'inquinamento zero, il ripristino della diversità e la neutralità climatica nell'UE al più tardi entro il 2050.*

*3. Il semestre europeo è di fondamentale importanza. Da quest'anno in poi, il Semestre si concentrerà su una **strategia di crescita sostenibile** e sarà cruciale per l'**attuazione dei piani di ripresa nazionali**. La società civile, sia a livello europeo che nazionale, è disposta e ben attrezzata per essere pienamente coinvolta nel processo del semestre. Anche i CES dell'UE, già strettamente coinvolti ogni anno nel Programma nazionale di riforma (PNR) nell'ambito del semestre europeo, dovrebbero essere coinvolti nell'elaborazione dei piani di ripresa dei loro paesi.*

*4. È inoltre imperativo comprendere perché alcuni **gruppi sociali** sono diventati **più vulnerabili** durante la crisi, sia in termini di protezione insufficiente contro il contagio sia per la perdita di mezzi di sussistenza, e lavorare per limitare tale vulnerabilità in futuro: nessuno deve essere lasciato indietro.*

*5. Per quanto buone e ampie siano le **misure** da adottare, esse possono essere efficaci e contare su un sostegno solo se operano a **livello locale** e raggiungono le persone a cui sono destinate. È quindi fondamentale garantire l'**efficacia**, la **trasparenza** e l'**equità** dell'attuazione.*

*6. La cosa più importante è che una delle principali lezioni della crisi del coronavirus è che i sistemi sanitari di quasi tutti i Paesi europei devono essere rafforzati attraverso la creazione di*



una **"Unione Europea della Salute"**, come proposto dalla Commissione Europea con il suo programma "EU4Health".

**7. Le organizzazioni dei datori di lavoro, i sindacati e le altre organizzazioni della società civile hanno svolto un ruolo fondamentale nell'elaborazione di misure adeguate e nel rendere tollerabili misure spesso molto difficili per le imprese e i singoli individui.** Negli ultimi mesi hanno realizzato un gran numero di misure e fornito molte risposte valide. Alcuni esempi possono illustrare queste recenti esperienze: in diversi Stati membri i sindacati e i datori di lavoro sono stati molto attivi nello sviluppo e nell'attuazione di misure in materia di lavoro e relazioni industriali, ad esempio i "protocolli sul ritorno al lavoro"; sono stati firmati nuovi contratti collettivi che estendono ai lavoratori l'accesso ai programmi di disoccupazione; le parti sociali hanno proposto strumenti di sostegno per i lavoratori autonomi e le imprese individuali, hanno concluso accordi sulla salute e la sicurezza, nonché misure occupazionali per i lavoratori; altre organizzazioni della società civile hanno diffuso informazioni sulle misure di emergenza adottate dal governo per proteggere i consumatori, hanno introdotto programmi di formazione a distanza per aiutare docenti e discenti, hanno sostenuto gli operatori sanitari, le comunità e i gruppi vulnerabili colpiti dalla pandemia e molte altre misure che hanno dimostrato un impegno incondizionato a continuare a fornire un sostegno vitale alle persone vulnerabili e a quelle in difficoltà.

**8. La solidarietà intergenerazionale** sarà un fattore chiave per superare la crisi. Questa solidarietà e questo impegno sono particolarmente significativi quando si tratta di integrare i **giovani** nella società in termini di lavoro, formazione e apprendimento, e per le **persone con disabilità**, per coloro che subiscono una perdita di indipendenza e per gli **anziani**, al fine di garantire che siano assistiti a casa o in istituti specializzati. Infine, la società civile è determinata a sostenere gli sforzi per combattere la **violenza intrafamiliare** contro le **donne** e i **bambini**.

**9. Anche se in alcuni Paesi ci sono delle eccezioni, è comunque vero che per la grande maggioranza dei CES nazionali ha visto il proprio ruolo generalmente rafforzato.**

**10. Le parti sociali, le altre organizzazioni della società civile e i CES dovranno svolgere un ruolo chiave in questo processo di ripresa e di ricostruzione, poiché sono radicati nella realtà delle nostre società e delle nostre economie.** Il CESE, insieme alla rete dei CES nazionali, è infatti il luogo giusto per condividere le migliori pratiche, scambiare opinioni e condividere le migliori soluzioni per la ripresa e la ricostruzione.

**11. Allo stesso tempo, ci troviamo di fronte a una crisi strutturale della rappresentanza.** Il modello attuale risente oggi di importanti cambiamenti che sconvolgono le organizzazioni rappresentative tradizionali e hanno un impatto negativo sugli organismi intermedi. L'evoluzione del buon governo nel XXI secolo non potrà ignorare la **crescente domanda di partecipazione pubblica al processo politico a livello nazionale, così come a livello europeo**. I CES devono affrontare la sfida di rispondere a questa crescente domanda nelle loro attività, nel rispetto della cultura e della forma del dialogo sociale nei diversi Stati membri. Alcuni sono in prima linea in questi sviluppi e sono stati in grado di progettare e realizzare strumenti di partecipazione con grande successo. Le piattaforme della società civile, i dibattiti con i cittadini o le consultazioni strutturate online sono alcuni degli esempi che hanno dato risultati di notevole successo.

**12. Alla vigilia della Conferenza sul futuro dell'Europa, i CES europei ribadiscono la loro volontà di cooperare pienamente con i governi e i parlamenti e di partecipare alla progettazione, alla formulazione e all'attuazione dei processi a tutti i livelli e in tutte le fasi, nonché su tutte le questioni specifiche, al fine di proteggere la salute, la sicurezza e il benessere dei cittadini.** Secondo i CES, le misure previste dovrebbero emergere attraverso

*il dialogo sociale e la costruzione del consenso, la partecipazione e l'accordo delle parti sociali e della società civile organizzata. In questo nuovo processo di ripresa e di ricostruzione, i CES auspicano che la prossima Conferenza sul futuro dell'Europa sia l'occasione per rafforzare e approfondire la struttura istituzionale dell'UE e per un reale rinnovamento del progetto europeo, capace di affrontare le sfide dei prossimi decenni e rispondere al desiderio di "più Europa" delle nazioni europee".*

## **1.2 Il processo di riforma del CESE Francia**

Nell'attuale contesto europeo caratterizzato dalla crescente domanda di partecipazione attiva delle parti sociali e della società civile organizzata, nonché dei cittadini in quanto tali, ai processi decisionali nazionali ed europei (cfr. punti 11 e 12 del documento conclusivo della Conferenza annuale dei Presidenti e Segretari Generali dei CES nazionali con il CESE UE), si segnala il processo di riforma del CESE in atto in Francia, volto principalmente (ma non solo) ad ampliare il ruolo dei cittadini nel Consiglio, che diventa a tutti gli effetti il **centro della consultazione pubblica e della partecipazione diretta dei cittadini alla vita civica**, pur con un numero ridotto di componenti.

A normativa vigente, il Consiglio deve essere obbligatoriamente investito di qualsiasi piano o progetto di legge di programmazione a carattere economico, sociale o ambientale. Inoltre, il Governo ha la facoltà di richiedere al Consiglio stesso un parere su progetti di legge di programmazione che definiscono gli indirizzi pluriennali delle finanze pubbliche. Il Consiglio può, altresì, essere investito dal Parlamento di un parere in merito alle proposte di legge ad esso sottoposte. A prescindere da qualsiasi bozza di testo, il Consiglio economico, sociale e ambientale può anche essere consultato dal Governo e dal Parlamento su un qualunque problema di natura economica, sociale o ambientale.

L'esistenza del Consiglio economico, sociale e ambientale è sempre stata oggetto di contestazioni più o meno violente sia da parte dei pubblici poteri, che hanno manifestato una certa diffidenza nei confronti di quest'entità atipica, sia da parte dei cittadini, che conoscono poco quest'istituzione e ne comprendono difficilmente l'utilità.

Al fine di rivalutarlo e di modernizzarlo, nel 2008 è stata avviata una revisione costituzionale, a seguito della quale il Consiglio ha assunto una nuova collocazione tra le istituzioni francesi. Oltre al cambiamento di denominazione da *Consiglio economico e sociale* a *Consiglio economico, sociale e ambientale*, la suddetta revisione costituzionale, integrata dalla legge organica del 28 giugno 2010 n. 2010-704, ha riconsiderato la collocazione stessa del Consiglio nel contesto istituzionale, richiamando la necessità di adeguarne l'organizzazione e il funzionamento. Di conseguenza, dal 2008, oltre alla sua nuova competenza in materia ambientale, il Consiglio può essere investito - mediante petizione popolare - di qualsiasi questione che rientri nelle sue competenze. E' stata anche rivista la sua composizione per garantire non solo la rappresentanza del settore della tutela della natura e dell'ambiente, ma anche una maggiore rappresentanza dei giovani e degli studenti e una più ampia parità.

Nonostante il rinnovamento operato dalla revisione costituzionale, varie proposte di legge hanno poi tentato nuovamente, negli ultimi anni, di abolire il Consiglio economico, sociale e ambientale, a chiara dimostrazione che il Consiglio non aveva ancora affermato pienamente la sua legittimità.

A seguito delle rivendicazioni popolari iniziate a fine 2018, che testimoniavano la volontà di un cambiamento della vita politica e del funzionamento delle istituzioni, e dell'impegno assunto dal Governo di modernizzare le istituzioni per renderle più rappresentative, responsabili ed efficienti, un grande dibattito nazionale al quale potevano partecipare tutti i cittadini, uomini e donne, è stato avviato su iniziativa del Presidente della Repubblica. Quattro grandi temi sono stati affrontati, in particolare quello della democrazia e della cittadinanza nell'ambito del quale si è discusso della questione del Consiglio economico, sociale e ambientale.

La maggioranza dei partecipanti al "Grande dibattito" ha ritenuto che il Consiglio economico, sociale e ambientale soffrisse di uno scarso riconoscimento, che i suoi pareri non fossero presi sufficientemente in considerazione nella formulazione delle politiche pubbliche e che fosse necessaria un'evoluzione del suo funzionamento ai fini di un maggior coinvolgimento dei cittadini nei suoi lavori.

La riforma in corso intende trarre le conclusioni da questi insegnamenti affidando al Consiglio **una triplice funzione**. Esso avrà, in primo luogo, il compito di **dare pareri ai pubblici poteri in merito alle questioni economiche, sociali e ambientali, specie sulle conseguenze a lungo termine** delle loro decisioni. Avvalendosi delle necessarie competenze, il Consiglio offrirà al Governo e al Parlamento uno sguardo verso il futuro per una più corretta valutazione degli effetti delle decisioni sulle generazioni future. Potrà, in tale contesto, indire la **consultazione pubblica** ricorrendo, se del caso, a una procedura di sorteggio per determinarne i partecipanti. Potrà anche fornire al Governo e al Parlamento, su loro richiesta, un **parere sull'attuazione di ogni disposizione di legge attinente a materie di sua competenza**.

In secondo luogo, il Consiglio sarà chiamato a **ricevere e valutare le petizioni in un quadro rinnovato**. Tali petizioni, che potranno anche essere in formato digitale, saranno analizzate e discusse dal Consiglio il quale proporrà di darvi il seguito che riterrà opportuno.

Infine, in quanto **forum della società civile**, il Consiglio potrà coinvolgere nei suoi lavori **i rappresentanti dei consigli consultivi istituiti presso gli enti territoriali e delle componenti della società civile non rappresentate nel Consiglio, nonché le persone estratte a sorte**. Inoltre, se deciderà di consultare il Consiglio economico, sociale e ambientale su un progetto di legge relativo a questioni economiche, sociali e ambientali, il Governo, salvo alcune eccezioni limitativamente enumerate e fatto salvo quanto previsto dalle esigenze costituzionali, dagli impegni internazionali della Francia e dal diritto dell'Unione Europea, non dovrà procedere alle consultazioni previste in applicazione di disposizioni legislative o regolamentari. Infine, la **composizione del Consiglio**

**economico, sociale e ambientale è stata anch'essa modificata per ripristinare la sua funzione di rappresentanza della società civile.** Questo ritorno del Consiglio alla sua vocazione originaria avverrà in un quadro ridefinito in ragione della **diminuzione di un quarto del numero dei suoi componenti.**

### ***1.3 Il contributo del CNEL al piano di ripresa***

Il CNEL ha in più occasioni rappresentato al Governo ed al Parlamento che:

- per riformare e rilanciare il nostro Paese serve un piano di sviluppo con interventi mirati e immediati a supporto dei settori maggiormente colpiti dal COVID-19;
- il piano di sviluppo non può prescindere nella sua costruzione da un coinvolgimento di tutti gli attori economici e sociali;
- la progettazione degli interventi va indirizzata agganciando le due grandi transizioni in atto, quella ambientale e quella digitale, trasversali all'intero sistema produttivo;

Grazie a una serie di audizioni svolte con tutte le organizzazioni, con centri di ricerca e con esperti, il CNEL ha avanzato proposte e indicato linee strategiche e priorità per i prossimi mesi.

L'invito rivolto al Governo e ai decisori pubblici è stato duplice:

- 1) uscire al più presto dalla logica dell'emergenza e del breve periodo indicando le linee principali su cui avviare progetti specifici per il rilancio del Paese in coerenza con le indicazioni europee;
- 2) coinvolgere le Parti sociali sia nella definizione delle priorità sia nella elaborazione e attuazione dei progetti.

Tra le proposte indirizzate al Governo il CNEL ha indicato quali procedure è urgente semplificare per rendere più efficaci e veloci gli interventi pubblici e i progetti utili al Paese. Il valore aggiunto delle proposte sta nella provenienza delle stesse dalle organizzazioni rappresentative degli operatori dei diversi comparti produttivi con percezione diretta del disagio connesso ad una burocrazia non ottimizzata. Ha, inoltre, suggerito che le varie amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei progetti di rilancio rendano pubblico il loro stato di avanzamento *al fine di informare cittadini e stakeholders e di raccogliere suggerimenti e indicazioni concrete.*

Il CNEL può contribuire al loro monitoraggio con il duplice effetto di responsabilizzare gli operatori incaricati dei vari progetti e di mantenere attiva l'attenzione dell'opinione pubblica.

Il Consiglio ha anche deciso di *utilizzare i gruppi di lavoro sugli stress-test, che già operano al CNEL in alcuni settori, per individuare progetti specifici per la predisposizione del Recovery Plan*, per segnalare gli elementi di criticità emersi. Dai primi risultati la situazione risulta molto critica in settori strategici come la logistica e i trasporti, il turismo, l'agricoltura, la sanità ed i servizi pubblici primo fra tutti l'istruzione.

## **2. Esiti delle attività denominate *stress test* settoriali: il contributo del CNEL al piano di ripresa**

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), all'insorgere della emergenza, ha riorientato la quasi totalità delle attività di programma, nelle materie di competenza, verso la promozione e 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, 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.

Il 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 Politiche economiche (I), Politiche sociali e sviluppo sostenibile (II), Politiche UE e cooperazione internazionale (III).

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 MERCI 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>10</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>11</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*.

#### **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

---

<sup>10</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>11</sup> Il riferimento è al National Innovation System (Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

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.

È 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>12</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>13</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

---

<sup>12</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>13</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.

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 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>14</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>15</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.

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 medicale e biomedicale) che grazie alla collocazione fisica nel porto

---

<sup>14</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>15</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.

o funzionale nelle aree peri portuali 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 compresenza 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 EUNG*, 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 mld 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>16</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 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>17</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.

---

<sup>16</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.

<sup>17</sup> 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.

### 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*.

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>18</sup>. La misura consente di rendere più affidabili le esportazioni e allo stesso tempo 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 competenza, offrendo soluzioni in grado di formare conducenti sempre

---

<sup>18</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.

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>19</sup>, del DPCM 25 gennaio 2018, n. 12, ed i successivi interventi di semplificazione 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.

---

<sup>19</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.

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.

## PROPOSTE DEL CNEL IN ORDINE ALLE PRIORITÀ DI IMPIEGO DELLE RISORSE DEL NEXT GENERATION UE PER IL SISTEMA ITALIANO DELLA LOGISTICA E DEI TRASPORTI.

### 1. Fondo di resilienza

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>20</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>21</sup>.

### 2. Ampliamento della operatività portuale

Per offrire ulteriori spazi fisici nelle aree portuali 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 compresenza 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.

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*

---

<sup>20</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>21</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.

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.

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 elettroforni 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.

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.

### **3. 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>22</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 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>23</sup>.

---

<sup>22</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.

<sup>23</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.



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.

#### **4. *Rinnovamento del naviglio ro/ro, crociere, chimichiere, navi specializzate.***

b) Agli investimenti *green* nelle dichiarazioni del Governo e nelle specificazioni introdotte dalla Presidente della Commissione europea, andrà destinato il 37 per cento delle complessive risorse destinate al Paese. Ciò impone di proseguire nell’impegno di rinnovamento del naviglio che consenta, in particolare in alcuni segmenti (ro/ro, crociere, chimichiere, navi specializzate) di mantenere gli elevati standard ambientali e di qualità. Allo scopo è necessario definire un piano di intervento che faciliti e acceleri il processo di rinnovamento della flotta di bandiera, coinvolgendo la cantieristica italiana, leader mondiale in alcuni comparti, con l’individuazione di strumenti finanziari adeguati anche attraverso la partecipazione di Cassa Depositi e Prestiti oltre che del settore privato. In tale contesto è preliminarmente necessario prorogare l’estensione degli sgravi contributivi alle navi iscritte nel primo registro navale e prorogare e incrementare il fondo per il ristoro delle perdite sofferte dalle navi passeggeri (artt.88 e 89 DL 104/2020) quali strumenti di sostegno a seguito dell’emergenza Covid-19.

#### **5. *Filiere di approvvigionamento energetico***

Occorre adottare una strategia che garantisca la identificazione di solide filiere di approvvigionamento che consentano il ricorso a carburanti avanzati e lo sviluppo e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie alla distribuzione e *bunkeraggio* del gas naturale liquefatto (GNL). A tal fine è cruciale la definizione di una strategia che stimoli la domanda di tali prodotti quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, norme di defiscalizzazione per la costruzione di depositi e/o distributori di GNL nei porti, riduzione dei costi portuali per mezzi alimentati da carburanti alternativi, incentivi per la cantieristica navale alimentata con carburanti alternativi, conferma e rifinanziamento degli interventi per incentivare lo spostamento modale delle merci orientato a soluzioni *green* (*marebonus, ferrobonus*).

#### **6. *Piano Nazionale delle Aree di sosta sicure***

- 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.

#### ***7. Piano Nazionale delle Aree di sosta sicure***

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.

## **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 alle 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>24</sup>.

---

<sup>24</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

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.

## **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.

---

*"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).

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.

## C - AGRICOLTURA

La complessa configurazione del settore di indagine ha indotto il Gruppo di lavoro a definire un approccio metodologico specifico.

### **1. Metodologia**

Lo *stress test* permette un'anticipazione del futuro al fine di definire 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.

#### ***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 ancora non si hanno dati ufficiali, ma è molto probabile un ulteriore incremento.

Il dato in esame è correlato all'**immigrazione** e al **lavoro nero**, la cui emersione resta problematica anche a causa della mancata emanazione del decreto ministeriale, posto che il settore agricolo di fatto è stato solo marginalmente interessato (la previsione riguardava 600 mila invisibili, ad oggi sono state presentate circa 30 mila domande di cui 22 mila 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.

### **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, anche al fine di formulare proposte concrete orientate all'utilizzo delle risorse del *Next Generation EU Plan* che dovrà interessare significativamente il settore agricolo.

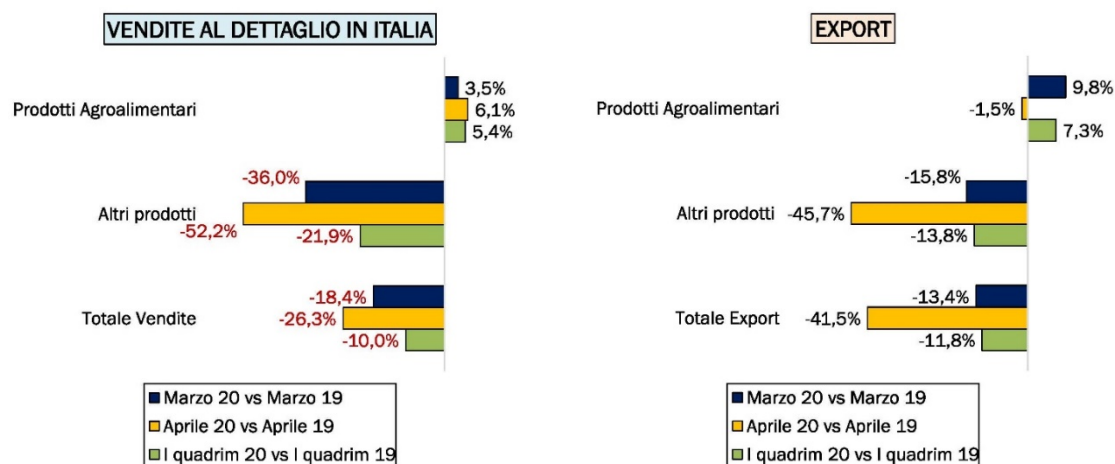
## **2. Strategic foresight. Proposte per la ripresa del settore**

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 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»

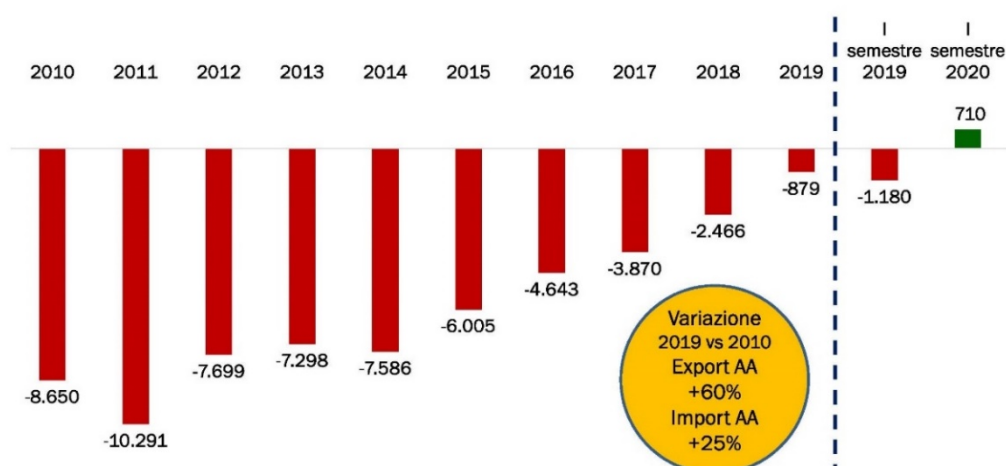


Denis Pantini

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 **esportazioni**, 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:

- a) crisi di liquidità delle imprese;
- b) problemi della logistica e dei trasporti delle merci e, in particolare, di quelle deperibili, legati alla necessità di garantire fluidità ai flussi commerciali;
- c) rischio di controlli aggiuntivi chiesti in esportazione; aumento anomalo ed ingiustificato dei costi per i container;
- d) deterioramento dei rapporti con i clienti esteri;
- e) 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:

- (i) **Transizione Digitale**
- (ii) **Infrastrutture logistiche**
- (iii) **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.

#### (i) *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 dei consorzi agricoli per il settore del 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

## **(ii) 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.

### *(iii) 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 traghettare 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 agroenergetici 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 sia sui tetti che a terra 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 **filieri 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 CO<sub>2</sub> ipotizzare un **credito di imposta** per le imprese private che realizzano opere e mantenimento del verde urbano e nelle aree boschive.



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

Il gruppo di lavoro sul tema "Pubblici servizi e tutela della salute" ha l'obiettivo di fornire gli spunti e le indicazioni più utili per una risposta efficace alla situazione di crisi scatenata dalla pandemia in termini di impatto sociale e sanitario sulla vita di tutti e sul sistema di *welfare* del Paese.

Nella fase attuale, che si apre con la ripresa scolastica e con l'inizio dell'autunno, le proposte devono necessariamente concentrarsi sulle questioni più urgenti, sia in termini di revisione ed integrazione del modello di *welfare* e sanità del Paese sia in termini di investimenti da programmare ed attuare grazie ai finanziamenti stanziati in ambito europeo e nazionale.

I macro-obiettivi, i valori ed i principi del nostro Servizio Sanitario Nazionale e del nostro sistema di *welfare* continuano, infatti, a costituire la base comune di riferimento per rimodellare il futuro, in particolare per quanto riguarda l'universalismo della tutela della salute e del benessere e dell'accesso a cure gratuite, il governo pubblico del sistema, il perseguimento di livelli qualitativi adeguati, la cura della prevenzione e della riabilitazione, la partecipazione sociale.

Alla luce della situazione attuale, accanto a questi obiettivi storici, ne vanno considerati più attentamente alcuni altri, anch'essi condivisi da lunga data al livello delle riflessioni di quadro, specie in ambito internazionale e di *Global Health*, ma fino ad oggi meno attenzionati e poco considerati nelle politiche e nelle strategie di implementazione, e in particolare: il principio della salute in tutte le politiche (interdipendenza tra determinanti personali, socioeconomici e ambientali rispetto al benessere ed alla salute), integrazione tra sociale e sanitario, integrazione tra soggetti e corpi sociali del sistema della salute e del *welfare*, corretta governance multilivello delle istituzioni interessate, principio di "One Health" (rilevanza delle interconnessioni tra salute umana, salute animale ed ecosistemi).

*Rispetto a questi obiettivi generali, il gruppo di lavoro ha l'obiettivo di individuare i principali aspetti da sottoporre a verifica e proposta attraverso una serie di audizioni e di analisi interpretative dei dati e delle evidenze scientifiche disponibili, per poi produrre un primo Documento di Osservazioni e Proposte.*

### **Aree tematiche**

Sulla base della discussione che si è svolta nel gruppo di lavoro nei mesi scorsi, l'attenzione si è concentrata sui seguenti aspetti:

- Contesto epidemiologico, bisogni di salute e benessere e loro impatto sugli assetti di *welfare* e sanità
- Equilibri da ridefinire tra strutture sanitarie per il trattamento delle acuzie, strutture socio-sanitarie per la riabilitazione e le patologie cronico-degenerative, strutture territoriali per la prevenzione, il monitoraggio, la cura a domicilio, le terapie farmacologiche e riabilitative
- Medicina del territorio, medicina di base, cure primarie, distretto, continuità assistenziale: una galassia da implementare e mettere a punto
- Adeguamento delle risorse (economiche, di personale, strumentazioni, edifici, dispositivi) e degli investimenti necessari per una sanità attrezzata per prevenzione, emergenze, cronicità ed acuzie e per il settore socio-assistenziale,

- con particolare attenzione per le aree di fragilità e non autosufficienza, ivi compresi gli “*ospedali dormienti*” (da attivare in caso di emergenze improvvise)
- Equità sociale e sanitaria, accesso alle prestazioni e tutela dei più fragili e degli emarginati (*No one left behind, Equity Report, Piano nazionale per i tempi di attesa, Leps e Lea, contrasto della rinuncia alle cure o forgone care*)

### **Analisi – SSN: la situazione attuale e le proposte di riforma**

Negli ultimi quindici anni il SSN ha conosciuto stagioni di progressivo e inarrestabile peggioramento dovuto a:

- evidente ed incontestabile sottofinanziamento,
- consistenti aree di sottorganico;
- disaffezione montante del personale.

È ormai assodato che il SSN può funzionare bene e rispondere alle esigenze dei cittadini se mantiene nei fatti i valori della legge 833/1978, in particolare se sono adeguati sia le risorse assegnate annualmente all’universalità del sistema sanitario, cioè non meno del 7% del PIL, sia gli organici e se il clima organizzativo – inteso come senso di appartenenza e di identificazione del personale verso la propria azienda sanitaria - è positivo.

La maggior criticità è oggi rappresentata dalle Long Term Care (LTC), cioè le cure a lungo termine per i malati cronici e pluripatologici bisognosi di risposte e di assistenza non in regime ospedaliero.

Al riguardo, l’organizzazione sanitaria non può che essere territoriale, con dotazioni strutturali extraospedaliere (RSA, CTRP, Hospice, CD, ambulatori distrettuali, etc.) e con una marcata assistenza domiciliare: realtà organizzativa governata in piena responsabilità dai medici di medicina generale uniti in studi aggregati con presenze infermieristiche e riabilitative, studi collegati in rete con i data base sia delle strutture distrettuali che ospedaliere.

Questa organizzazione sanitaria dovrebbe ricomprendere almeno quindici Poliambulatori regionali (almeno uno ogni 300/400 mila abitanti), dotati di adeguate e necessarie attrezzature medico sanitarie ivi comprese TAC e RMN, per allargare ed accrescere le capacità di risposta con l’obiettivo di abbattere le liste di attesa create dall’imbuto delle strutture ospedaliere impegnate 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 e irrinunciabile – di qualità e sicurezza delle prestazioni al pari di quanto avviene in ambito ospedaliero.

Simile organizzazione è realizzabile con la più spinta utilizzazione possibile della tecnologia informatica (Tessera Sanitaria/TS con microchip o chiavetta USB) con il fine di ridurre al minimo l’odioso – e per certi versi inammissibile – peregrinare del paziente, soprattutto di quello anziano privo di qualsiasi mezzo di mobilità.

Con siffatta organizzazione non può più essere ritenuta negativa la riduzione dei posti letto ospedalieri ordinari (con esclusione ovviamente di quelli destinati alle emergenze/urgenze, che vanno potenziati e riportati agli standard di Francia e Germania): 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, e ciò per ottenere una elevata dinamicità funzionale contro l’attuale staticità dell’organizzazione

ospedaliera.

Non si può inoltre dimenticare che in futuro la farmacogenomica renderà disponibili farmaci avanzati che offriranno la possibilità di attivare terapie così mirate che consentiranno cure a domicilio o al massimo in strutture protette diffuse sul territorio (per monitorarne per qualche ora gli effetti), cure sostitutive di quelle oggi erogate in regime ospedaliero.

## E - ISTRUZIONE

Obiettivo del gruppo di lavoro denominato *Stress Test Istruzione e formazione* è costruire una o più proposte progettuali da presentare nell'ambito del *Recovery Plan*, in continuità con quanto già realizzato dal Consiglio nel settore all'esame, cui ha dedicato costante attenzione. Si tratta di procedere ad una impostazione del lavoro futuro per affrontare i problemi strutturali dei settori da indagare e per individuare possibili linee di intervento. I settori dell'istruzione e della formazione presentano tale complessità che non rendono possibile - considerata la scarsità di risorse da dedicare (problemi del personale scolastico o delle strutture, ad esempio) - affrontare tutte le criticità esistenti, soprattutto quelle di carattere strutturale. È pertanto necessario selezionare singoli ambiti di azione, nel quadro di una ipotesi di lavoro articolata nei seguenti punti:

- *Metodologia della didattica (come "fare" scuola, anche nelle università, e come fare formazione);*
- *Nuovi contenuti per la didattica e l'apprendimento;*
- *Collegamento tra scuola e mondo del lavoro.*

Di primaria importanza appare una riflessione sui nuovi possibili contenuti e metodi didattici, da affrontare nella prospettiva del collegamento tra scuola e mondo del lavoro: metodologia e contenuti didattici devono essere fortemente orientati a costruire un migliore e più efficace collegamento tra il mondo della scuola e quello del lavoro. Allo scopo è necessario acquisire i documenti predisposti dal Comitato di esperti istituito presso il Ministero (decreto ministeriale 21 aprile 2020, n. 203), allo scopo di formulare e presentare proposte per la scuola elaborate con riferimento all'emergenza sanitaria e più in generale al miglioramento del sistema di istruzione nazionale. Nella documentazione prodotta dal Comitato è possibile rinvenire alcune soluzioni a diverse criticità riconducibili ai temi proposti, messe a punto anche grazie all'apporto delle istituzioni e soggetti auditi durante la fase istruttoria. Altri suggerimenti utili all'attività del gruppo di lavoro si trovano nel materiale predisposto dalla Commissione Unesco; si ritiene infine utile l'attivazione di un contatto con il Comitato Regionale Giovani Imprenditori (Confindustria Lombardia).

Già prima dell'epidemia, nel Paese il tasso di dispersione scolastica era altissimo, e il livello di istruzione molto al di sotto della media europea; i livelli di organizzazione scolastica sono molto differenziati tra nord e sud, differenza non più sostenibile. L'emergenza sanitaria ha soltanto evidenziato le criticità in essere. Superare l'emergenza Covid non è sufficiente, occorre lavorare a un'idea diversa di scuola. Occorre una scuola diversa, che sia perno fondamentale dello sviluppo e passaggio obbligato per portare il Paese fuori dal sentiero della bassa crescita.

Il percorso pianificatorio deve passare per l'adozione di:

- un solido *piano di formazione e istruzione* che si prolunghi per tutto l'arco della vita, e che abbandoni la visione di competenze frammentate, gerarchiche, lineari;
- un robusto *piano nazionale per la promozione degli ITS*, capace di far uscire il modello ITS dalla lunga fase di sperimentazione. L'obiettivo dovrebbe essere quello di riuscire a coinvolgere un numero di studenti pari a 150.000 (oggi sono circa 15.000). Il nostro Paese è in grado di raggiungere questo traguardo, e deve puntare ad un sistema che permetta una formazione integrata;

- un grande *piano contro la dispersione scolastica*, drammatico ostacolo alla crescita economica e sociale;
- un efficace sistema di *orientamento*.

Le proposte andranno finalizzate al perseguimento di obiettivi concreti, raggiungibili e misurabili.

Occorrono, con riferimento al primo punto, politiche differenziate per territorio per rendere effettivo il diritto allo studio.

Affrontare il tema dell'apprendimento permanente è prioritario anche al fine di favorire le necessarie transizioni verso le competenze digitali. Per il perseguimento dell'obiettivo, oltre alle risorse pubbliche, dovranno essere utilizzati anche i fondi interprofessionali.

La crisi offre una straordinaria occasione per cambiare il sistema di istruzione del Paese. Il grande sforzo fatto sul piano dell'innovazione digitale non è stato accompagnato da un cambio di prospettiva e questa potente iniezione di innovazione tecnologia non è stata utilizzata, come sarebbe stato auspicabile, quale utile strumento per sostenere l'innovazione sociale. È necessario che la scuola diventi il luogo capace di contribuire alla costruzione di una società in grado di crescere in maniera equa e sostenibile. Occorrono soluzioni operative che passino per il rispetto e la piena messa in pratica del concetto dell'autonomia scolastica, che tuttavia può funzionare efficacemente se esistono partecipazione e coinvolgimento del territorio. Guardare alle soluzioni trovate nel concreto, alle buone pratiche, per poter apprendere soluzioni e replicarle, quali l'attivazione di alleanze fra scuole e aziende, esperienze che andrebbero promosse, praticate e diffuse. Il mondo accademico può essere messo al servizio della ricerca di soluzioni per la scuola.

I temi dell'investimento nel potenziamento del sistema degli Istituti Tecnici Superiori di alta specializzazione tecnica, che hanno dimostrato di poter garantire un'altissima occupabilità dei ragazzi specializzati in determinate aree tecnologiche - e quello dell'orientamento. È necessario puntare sulle forti potenzialità, finora trascurate, degli ITS unitamente alla riforma delle attuali strutture degli Istituti tecnici e professionali, modellandole sulla base di caratteristiche di flessibilità proprie degli Istituti Tecnici Superiori, per poter modulare l'offerta formativa alla luce delle esigenze espresse dal territorio.

Anche in tema di orientamento, viene segnalata l'opportunità di costruire interventi che possano rispondere alle esigenze espresse dal territorio, per poter formare professionisti necessari al sistema economico-produttivo locale. In tema di orientamento è indispensabile formare in modo qualificato i docenti chiamati a occuparsene. Tale attività, da sempre trascurata nonostante la sua importanza strategica, non può essere demandata alla buona volontà dei singoli.





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