



**Rapporto sullo studio e monitoraggio
dell'impatto della pandemia da Covid-19
sui diversi settori economico-produttivi
con un approccio di *stress test***

maggio 2021

Rapporto sullo studio e monitoraggio dell'impatto della pandemia da Covid-19 sui diversi settori economico-produttivi con un approccio di *stress test*

Roma, maggio 2021

SOMMARIO

Preambolo	5
Introduzione (Tiziano Treu, Presidente CNEL).....	9
Premessa	13
1. L'ITALIA SOSPESA. LE INCERTEZZE DELLA SECONDA ONDATA E L'URGENZA DI GUARDARE OLTRE	16
1.1. Si può solo risalire: tendenze, congiuntura e <i>Indice di fronteggiamento della crisi</i> ..	16
1.2. L'impatto della Seconda Ondata: come cambiano le previsioni sui prossimi mesi ...	19
2. LA RECESSIONE "K": POLARIZZAZIONE FRA INCERTEZZA E SPERANZA	22
2.1. Famiglie, imprese e lavoro nella coda lunga dell'emergenza.....	22
2.2. La risposta pubblica al governo dell'emergenza secondo l'opinione degli italiani ...	25
2.3. La voce della Rete: sei temi per la discussione sui Social durante la pandemia...	28
3. L'ANCORAGGIO DELLA RIPRESA: DIGITALIZZAZIONE E TRANSIZIONE GREEN	31
3.1. Lo stato del digitale in Italia	33
3.2. La digitalizzazione del territorio	52
3.3. La digitalizzazione delle competenze	57
4. LO SPETTRO DEL "LOST LEARNING": GLI EFFETTI SUL LUNGO PERIODO DELLA DISCONTINUITÀ DIDATTICA DURANTE LA PANDEMIA	61
4.1. La scuola degli esclusi	61
4.2. L'università confida nelle tecnologie.....	65
4.3. L'effetto " <i>lost learning</i> " causato dalla chiusura delle scuole: le analisi dell'Ocse..	69
5. RESISTENZA E RESILIENZA NEGLI STRESS TEST SETTORIALI DEL CNEL	71
5.1. Il contributo del CNEL al piano di ripresa	72
5.2. Logistica.....	73
5.3. Turismo	80
5.4. Agricoltura	86
5.6. Pubblici servizi e tutela della salute	96
5.7. Istruzione.....	120
 Allegato 1 - 2020 - L'anno della pandemia dal punto di vista degli italiani. L'impatto dell'emergenza sulla vita delle persone in 10 ambiti.....	 125

Il “Rapporto sullo studio e monitoraggio dell’impatto della pandemia da Covid-19 sui diversi settori economico-produttivi con un approccio di *stress test*” presentato in queste pagine è stato elaborato dal CNEL con il contributo del *Censis* che ha curato in particolare i capitoli 1,2 e 4 sviluppando una sintesi dei documenti e delle proposte pervenute dalle parti sociali rappresentate in Consiglio e ha elaborato gli Indici di fronteggiamento della crisi; la società *The European House-Ambrosetti* ha curato la raccolta dei dati presentati nel capitolo 3 su *Lo stato del digitale in Italia*.

Per le valutazioni e le analisi di scenario si è fatto riferimento anche ai dati raccolti sul web e i principali social network dall’agenzia T-Voice S.r.l.

I dati sul comportamento degli italiani presentati nell’Allegato 1 sono stati raccolti durante i mesi da marzo a dicembre 2020 dall’Istituto di ricerca SWG.

Il capitolo 5 contiene le sintesi delle attività istruttorie condotte dai gruppi di lavoro istituiti nell’ambito delle Commissioni congiunte integrati da esperti di chiara fama come segue:

Turismo, coordinato dai Cons. Domenico Iannello e Gian Paolo Gualaccini;

Logistica, coordinato dai Cons. Gennaro Fiore e Nereo Marcucci;

Agricoltura, coordinato dal Cons. Michele Faioli;

Pubblici servizi e tutela della salute coordinato dai Cons. Alessandro Geria, Antonio Focillo e Gianmario Gazzi;

Formazione e istruzione, coordinato dalle Cons. Silvia Ciucciuvino e Paola Vacchina

Semplificazione, coordinato dai Cons. Silvia Ciucciuvino, Efisio Gonario Espa e Michele Faioli;



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Visto l'art. 99 della Costituzione;

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

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

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

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

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

Visto l'Ordine del giorno n. ODG 389/C19, approvato dall'Assemblea su proposta del Segretario generale nella seduta 8 aprile 2020, concernente "Studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento" con cui il CNEL si impegna a potenziare le attività di indagine del CNEL nei settori produttivi incisi dagli effetti economici della dell'emergenza sanitaria in atto e ad intraprendere specifiche iniziative autonome di supporto all'attività del Parlamento e del Governo: "L'onda d'urto della pandemia ha colpito senza preavviso, con durezza inaudita un sistema Paese che stava affrontando con crescente difficoltà una ormai vistosa tendenza al declino della sua economia, minata da una decrescita demografica – potenzialmente distruttiva, da un crescente dualismo territoriale, da una riduzione decennale dello stock di capitale (ammortamenti superiori ai nuovi investimenti fissi).

La pandemia ha completamente paralizzato i due pilastri sui quali l'Italia ha retto l'urto della grande recessione 2008-2015: le esportazioni - all'interno di una catena produttiva non solo nazionale -; la filiera del turismo e della ristorazione. Senza il decennale successo di questi due assi strutturali oggi registreremmo un livello di reddito inferiore del 25% rispetto al 2008, invece del -4% di prima della crisi. La paralisi della produzione di interi settori che l'Italia affronterà nelle prossime settimane impone uno scrutinio, una elencazione, di tutte le risorse strategiche di cui il Paese dispone per la ripartenza; esige la identificazione dei i colli di bottiglia di cui l'emergenza pandemica ha mostrato in tutta evidenza l'esistenza.

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

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

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

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

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

5. *La scuola e l'istruzione, il sistema delle 75 Università italiane. È ancora la principale infrastruttura sociale. Ha retto alla grande austerità. Ma è urgentissimo un piano di vasto rifinanziamento e di investimento. Andrebbe impiegata all'esterno del mondo-scuola per un'azione di formazione di massa (documento CNEL 20 gennaio 2020). Puntare su digitalizzazione, in grave ritardo. Rilanciare rapporti con il mondo delle imprese, trasferimento tecnologico, circuito scuola-lavoro.*

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

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

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

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

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

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

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

I. La fase della piena emergenza.

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

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

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

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

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

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

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

L'Italia ha adempiuto scrupolosamente ai trattati europei.

Il dato del bilancio pubblico del 2019 è eccezionalmente positivo (1,6% di disavanzo, contro un obiettivo di 2,2%). Esso è l'effetto, in un anno di stagnazione e di incipiente recessione, di uno sforzo imponente di riduzione dell'evasione fiscale e contributiva (fatturazione elettronica e piattaforme digitali fisco). Non se ne è accorto nessuno perché è stato diffuso il giorno dopo la scoperta del "paziente uno" a Codogno.

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

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

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

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

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

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

Occorre prepararsi".

Vista la determinazione del Presidente del CNEL 6 maggio 2020, n. 735, e s.m.i., di costituzione, nell'ambito delle Commissioni Istruttorie congiunte, di gruppi di lavoro per la raccolta di dati e valutazioni da parte dei rappresentanti ed esperti delle forze sociali presenti nel CNEL, e per la formulazione di osservazioni e proposte da destinare al Governo ed al Par-

lamento, quale contributo istituzionale del Consiglio, per ciascuno dei settori individuati nel precitato Ordine del giorno 8 aprile 2020;

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

Visti gli esiti delle attività istruttorie condotte dai gruppi di lavoro come sopra istituiti integrati da esperti di chiara fama e documentati dai resoconti nelle sedute per ciascuno indicate di seguito: *Turismo*, coordinato dai Cons. Domenico Iannello e Gian Paolo Gualaccini (3, 9 e 16 aprile, 26 maggio, 4 e 11 giugno, 17 settembre e 26 ottobre 2020); *Logistica*, coordinato dai Cons. Gennaro Fiore e Nereo Marcucci (21 aprile, 2 e 25 settembre); *Agricoltura*, coordinato dal Cons. Michele Faioli (8 e 28 maggio, 23 giugno, 6 luglio, 3 e 28 settembre, 19 e 21 ottobre, 18 novembre 2020); *Pubblici servizi e tutela della salute* coordinato dai Consiglieri Alessandro Gera, Antonio Focillo e Gianmaria Gazzi (14 maggio, 29 luglio, 4 settembre, 10 settembre e 10 dicembre 2020); *Formazione e istruzione*, coordinato dalle Consigliere Silvia Ciucciovino e Paola Vacchina (11 e 23 settembre 2020); *Semplificazione* (8 giugno-Ufficio di Presidenza, 17 giugno, 2 luglio - Consiglio di Presidenza, 28 luglio - Assemblea) coordinato dai Consiglieri Professori Silvia Ciucciovino, Efisio Gonario Espa e Michele Faioli;

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

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

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

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

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

Udita la relazione del Presidente Prof. Tiziano TREU;

Sentito il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

Approva

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

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

INTRODUZIONE

Tiziano Treu, Presidente CNEL

Questo documento raccoglie i primi risultati e alcune proposte emerse dal monitoraggio e dall'analisi sviluppate dal CNEL con un approccio di stress test durante il 2020 e i primi mesi del 2021 dell'impatto della pandemia sui diversi settori produttivi e delle decisioni prese dal Governo e dal Parlamento per contrastare l'emergenza sanitaria. Due settimane dopo l'istituzione delle prime zone rosse in Lombardia e successivamente al primo lockdown, grazie ai primi dati raccolti dalle parti sociali rappresentate in Consiglio, abbiamo subito compreso che il Covid-19 avrebbe avuto effetti drammatici sull'economia italiana, sul lavoro, sull'occupazione. Per questo, in seguito ad uno scambio di idee con Giuseppe De Rita, decidemmo di avviare il monitoraggio degli effetti della pandemia in forma di stress test approvato dall'Assemblea su proposta del Segretario generale Paolo Peluffo nella seduta 8 aprile 2020. Abbiamo individuato dieci ambiti strategici su cui abbiamo attivato gruppi di lavoro composti da consiglieri ed esperti del CNEL aperti al contributo di tutte le parti sociali, anche quelle non rappresentate: il servizio pubblico e quello sanitario; il sistema bancario; l'infrastruttura digitale; la logistica; la scuola e l'istruzione, il sistema delle università italiane; l'agricoltura e la filiera agroalimentare; tempo libero, turismo, ristorazione, industria dell'accoglienza, fieristica, convegni, festival, sport, creatività; sistema moda e altri settori ad alto valore aggiunto; filiera industria meccanica e distretti industriali; la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Abbiamo iniziato a monitorare da subito questi ambiti socio-economici acquisendo elementi per valutare le ripercussioni dell'emergenza sanitaria e le misure adottate per contrastarla, attraverso dati e valutazioni delle parti sociali, coinvolgendo istituti di ricerca e tutti i consiglieri per dare il nostro contributo alla riflessione sul significato e sulle implicazioni della emergenza riguardo non solo alla economia ma alla vita delle istituzioni e delle persone del nostro Paese. Il CNEL in tutte le sue componenti ha seguito con intensa partecipazione gli eventi di questo periodo terribile della nostra storia offrendo di volta in volta analisi dei fatti, osservazioni critiche e proposte ai decisori pubblici rivolte a come meglio rispondere alle emergenze e alle sfide poste dalla pandemia. L'obiettivo dei test è stato di verificare in modo sistematico sia gli effetti della crisi sulle principali componenti strutturali dei settori sia le misure che sono state messe in atto dagli attori sociali e dalle istituzioni per reagire alla pandemia. I risultati di questi stress test, che sono stati discussi e approvati dalla assemblea del CNEL, ci offrono uno spaccato di grande significato sia sugli eventi economici e sociali dello scorso anno sia della capacità di reazione, ora si dice della resilienza, del nostro Paese. Questa capacità di risposta è stata sostenuta con il contributo di tutti gli attori sociali, che, pur con diverse modalità, hanno espresso un'ammirevole azione comune non solo di difesa dalla crisi e di solidarietà, ma anche di risposta positiva alle difficoltà e agli ostacoli sorti nella emergenza

Il documento raccoglie e presenta diversi tipi di analisi, che coprono gli aspetti più critici dei mesi compresi tra il marzo 2020 e maggio 2021 che riteniamo utili a capire non solo quanto è accaduto ma anche a progettare la futura ripresa. Le valutazioni del CNEL sull'impatto della pandemia sono presentate attraverso diverse 'lenti' di osservazione che il Censis chiama 'indici di fronteggiamento della crisi', che misurano le reazioni messe in atto dal Paese nelle diverse fasi dell'emergenza sanitaria. In un secondo capitolo si analizzano i termini e le condizioni della recessione, nei suoi diversi e particolari impatti su imprese, lavoratori e famiglie. Nel capitolo successivo si presentano, con un contributo di The European house Am-

brosetti, dati e tendenze sui grandi temi della ripresa, digitalizzazione e transizione green, con le relative implicazioni per i territori e per le competenze necessarie. Un capitolo specifico è dedicato agli effetti di lungo periodo della discontinuità didattica durante la pandemia, un aspetto ancora poco esplorato, ma che peserà in modo rilevante sul futuro specie delle giovani generazioni. La parte centrale del volume, in particolare il capitolo 5, che rappresenta il cuore di questo documento, raccoglie i risultati di una serie di valutazioni, condotte nel corso del 2020 attraverso i gruppi di lavoro costituiti in seno alle nostre Commissioni, in cui i consiglieri del CNEL, insieme ad esperti e rappresentanti di organizzazioni della società civile, hanno analizzato l'impatto della pandemia sui principali settori economici del nostro Paese, utilizzando una griglia comune di rilevazione dei dati. Sono stati analizzati in particolare i comparti più direttamente colpiti dalla crisi: turismo e ristorazione, logistica e trasporti, sanità, welfare e assistenza alle persone, istruzione e formazione professionale, agricoltura.

Queste analisi e le proposte relative sono state presentate alle Commissioni parlamentari competenti per offrire al Parlamento una base conoscitiva da considerare nelle prese di posizioni relative ai provvedimenti messi in atto dal governo nel corso dell'anno. Inoltre le stesse analisi hanno costituito la base su cui il CNEL ha fondato le proprie delibere di Osservazioni e proposte indirizzate al Parlamento e al Governo. Nel trasmettere tali delibere alle istituzioni competenti abbiamo sottolineato il loro particolare valore, consistente nel fatto che esse sono fondate su elementi fattuali e su valutazioni argomentate della crisi, fatte proprie con decisione unanime da tutte le rappresentanze presenti al CNEL. Le indicazioni degli stress test raccolte in questo documento offrono una testimonianza concreta della capacità del Paese non solo di reagire con unità di intenti ai colpi della pandemia, ma anche di formulare proposte per superare la crisi e indicare le strade per una vera ripresa. Di questi contributi il CNEL intende fare tesoro anche per il futuro al fine di rafforzare le proprie indicazioni in vista della piena attuazione degli ambiziosi progetti del PNRR.

A tale fine l'assemblea del 28 maggio 2021 ha deliberato di costituire una serie di gruppi di lavoro comprendenti sia consiglieri ed esperti, sia rappresentanti delle organizzazioni presenti al CNEL, con il compito di seguire con un monitoraggio partecipato dalle nostre rappresentanze l'andamento applicativo delle varie missioni del PNRR. Gli ambiti considerati dagli stress test dello scorso anno saranno integrati dal monitoraggio di altre due aree centrali per l'attuazione del PNRR: anzitutto il rafforzamento, la riforma e la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono una condizione essenziale per la attuazione di gran parte dei progetti del PNRR e, in secondo luogo, la messa in atto di politiche economiche capaci sia di migliorare le ricadute occupazionali del Piano specie per giovani e donne, sia di rafforzare gli strumenti di politica del lavoro necessari ad accompagnare le transizioni occupazionali del futuro (ammortizzatori sociali e politiche attive).

La necessità di una partecipazione attiva delle forze sociali alla attuazione del NEXT GENERATION EU è stata più volte ribadita dal CNEL, come del resto dalla Commissione Europea e dal CESE, il Comitato Economico e Sociale Europeo, con cui il CNEL ha mantenuto in questi mesi una continua e proficua collaborazione. Il nostro Consiglio ha rilevato come questa partecipazione non sia stata sempre adeguata nella fase di elaborazione del Piano e ha richiesto che il coinvolgimento delle parti sociali come dello stesso CNEL venga pienamente recuperato nella fase della implementazione dei diversi progetti. È questa una necessità evidente, perché la fase attuativa del PNRR si preannuncia difficile e perché uno sforzo corale di tutte le forze del Paese è necessario se si vuole co-

gliere la eccezionale opportunità offerta dalle risorse europee del NGEU alle prossime generazioni. La partecipazione delle organizzazioni presenti al CNEL, imprese, lavoratori e Terzo settore, permetterà di cogliere fino nel dettaglio i vari aspetti della implementazione delle sei missioni del Piano. In tal modo il CNEL intende perseguire diversi obiettivi: monitorare lo stato di avanzamento dei singoli progetti per verificare il rispetto della tempistica e rilevare gli eventuali ritardi, controllare la coerenza delle decisioni applicative con gli obiettivi stabiliti, segnalare eventuali integrazioni e adattamenti resi necessari dalle trasformazioni del contesto. Un monitoraggio così costruito e partecipato non si dovrà limitare agli aspetti quantitativi e strettamente economico-finanziari della implementazione del Piano, perché ciò sarebbe riduttivo e insufficiente a valutarne la adeguatezza rispetto agli assi portanti delle strategie suggerite dall'Europa, ma dovrebbe focalizzarsi sui paradigmi della sostenibilità e della inclusione sociale, che prefigurano una crescita con obiettivi più ampi e ambiziosi di quelli legati al PIL.

Per questo il monitoraggio che andremo a svolgere dovrà valutare l'andamento complessivo delle misure e degli investimenti posti in essere dal Piano alla luce degli indicatori BES da tempo elaborati da ISTAT con il CNEL, che vanno integrati con quelli indicati dall'agenda 2030 dell'ONU, ora adottati dall'Unione Europea come criterio di misurazione dei risultati del NGEU con particolare riferimento alla stima delle ricadute occupazionali, anche in termine di genere. Alla attività di monitoraggio così configurata vogliamo dedicare un impegno prioritario per la intera durata dell'attuazione del PNRR, perché crediamo che questo sia il modo migliore per rendere concreto e utile il contributo del CNEL e delle organizzazioni in esso rappresentate alla efficace implementazione del Piano e a quella crescita sostenibile e inclusiva prefigurata dai suoi obiettivi. Ho espresso questo nostro impegno al Presidente del consiglio dei Ministri, Mario Draghi, e alle competenti commissioni Parlamentari, e su tale base ho richiesto che venga considerata la partecipazione del CNEL al Tavolo permanente per il partenariato sociale e territoriale di recente istituito dal Governo per seguire la applicazione del PNRR.

Premessa

A chiusura di un 2020 che ha messo a nudo tutte le criticità dei sistemi socio economici dietro la spinta di un'emergenza sanitaria mai sperimentata e tuttora in corso, è d'obbligo fare il punto su come stiamo cambiando e su come stanno reagendo istituzioni, imprese e famiglie di fronte a un'inedita fase d'incertezza la cui durata è ancora difficile da prevedere.

Una prima fase di analisi, sviluppata tra i mesi di maggio e settembre si era concentrata soprattutto sugli effetti delle restrizioni, del *lockdown* e della ricerca, quasi spasmodica, di trovare risposte adeguate per contenere l'impatto drammatico della pandemia.

Da quella prima fase di analisi era emerso che: *“spazio e tempo hanno subito una sostanziale distorsione di prospettiva e non solo attraverso i vincoli alla mobilità o in relazione alle attese di evoluzione del contagio, ma anche a causa di una ineludibile esigenza di prevedere e costruire un percorso di uscita dall'emergenza, essendo consapevoli che ogni giorno in più di chiusura delle attività e di limitazione della libertà di movimento implicavano costi sociali e rischi enormi.*

Proprio la necessità di sfuggire a quella sorta di “sospensione” imposta dal dilemma fra tutela della salute e libertà ha moltiplicato gli impegni per affrontare l'incertezza e trovare le parole e i numeri per comprendere, decidere e agire nella giusta direzione, attenuando quanto più possibile i rischi e riducendo quanto più possibile i costi”.

Negli ultimi giorni dell'anno 2020, quando ormai abbiamo assistito agli effetti della 'seconda ondata' e quando sempre più si diffonde il rischio di una terza (che si è poi verificata), continuavano a moltiplicarsi le pubblicazioni sui primi sei mesi del nuovo anno e su ciò che ci si poteva attendere, anno che forse sarà ricordato come quello della grande attesa del ritorno alla normalità e delle grandi speranze di riavvio di un nuovo periodo di rinascita.

E' questo il segno di una profonda esigenza conoscitiva che proviene da più parti e che richiede un quadro coerente in grado di sfidare la complessità della situazione.

Proprio per capire l'evoluzione della pandemia e del suo impatto in prospettiva, il lavoro di valutazione del CNEL, sviluppato con l'aiuto del Censis, di The European House-Ambrosetti, di SWG e dall'agenzia T-Voice S.r.l. si è focalizzato intorno ai seguenti punti-chiave:

- fare il punto sulle tendenze e la congiuntura nella seconda parte del 2020, proponendo l'aggiornamento dell'*Indice di fronteggiamento della crisi* (cap. 1);
- individuare i termini e le condizioni della Recessione “K”, che sta lasciando sul terreno molte vittime sul piano economico e sociale, ma che ha anche preservato alcuni segmenti della società e dell'economia attraverso quei meccanismi tipici di ogni fase di crisi nel momento in cui vanno a riconfigurarsi rischi e opportunità; per questa prospettiva di analisi ci si è avvalsi di elaborazioni particolari dei dati che contribuiscono ad alimentare il portale “Italia sotto sforzo”, delle *survey* condotte per conto del CNEL sulla popolazione italiana, nel corso del mese di dicembre; l'analisi dei testi provenienti dal web e dai maggiori social network, pubblicati in Italia e in lingua italiana nel mese di dicembre 2020 su temi quali lo smart working, il trasporto pubblico, le pensioni, l'istruzione, i servizi pubblici (cap. 2);
- delineare lo scenario di opportunità che la transizione digitale ed ecologica può garantire all'Italia, in coerenza con le linee di indirizzo che l'Unione Europea ha posto alla base dei programmi di ripresa e attraverso i contributi del Censis e The European House-Ambrosetti sulla digitalizzazione del territorio e le competenze digitali (cap. 3);
- segnalare, fra i tanti, l'effetto dirompente che la pandemia ha prodotto sui processi formativi e sulle opportunità di apprendimento delle giovani generazioni, rileggendo i

recenti studi svolti dal Censis sulla scuola e l'università e quelli dell'Ocse sulle perdite di apprendimento (*learning losses*) dovute alla chiusura delle scuole (cap. 4);

- rappresentare la visione che emerge dai diversi settori dell'economia attraverso la lettura ragionata dei lavori svolti in sede CNEL nell'ambito del progetto "Stress Test" e che si sono tradotti in osservazioni e proposte presentate al Governo e al Parlamento (cap. 5).

–

Le cinque linee di contenuto del Report, viste nel loro insieme, tracciano il profilo di un Paese ancora in "sospensione" ed esposto all'incertezza, ma certo non passivo di fronte allo scatenamento degli eventi. Di là della selezione quasi darwiniana che la cosiddetta Recessione "K" sta determinando, si rintraccia – nella voce delle istituzioni, delle parti sociali, degli individui – la voglia di ripresa e di creare finalmente le premesse per una revisione complessiva del modello di crescita, un modello che ormai da anni annaspa nelle secche del declino.

Tab. 1 – “Profondo rosso”. 13 indicatori per misurare la *débâcle* economica nell'anno della pandemia
(variazione % rispetto al periodo precedente, mensili e trimestrali)

2020												
	gen	feb	Mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
Fiducia	Consumatori	2,5	-1,1	-9,1		6,8	0,5	1,3	3,0	-3,4	-4,2	5,3
	Imprese	-1,1	0,2	-20,0		25,0	15,6	5,5	12,1	1,8	-9,9	5,5
Industria	Produzione	2,5	-1,3	-27,8	-20,2	42,2	8,4	7,8	-4,5	1,4	-1,3	0,2
	Ordinativi	1,4	-2,4	-26,6	-31,2	43,6	25,2	4,4	-5,6	2,8	-1,4	1,7
Costruzioni	Produzione	5,7	-2,2	-37,3	-52,8	172,4	15,6	4,0	-7,7	-1,3	2,2	-4,2
Servizi	Vendite al dettaglio	0,2	1,6	-22,0	-10,1	24,3	12,1	-5,9	-0,7	0,4	-7,1	2,3
Commercio estero	Importazioni	1,0	-4,3	-16,7	-18,7	8,9	15,6	5,1	-0,8	1,7	2,9	-1,1
	Esportazioni	0,2	1,0	-16,6	-35,1	37,6	14,3	5,7	4,1	-0,9	4,1	-3,7
Lavoro	Occupati	-0,2	0,1	-0,6	-1,3	-0,3	-0,2	0,2	0,4	0,1	-0,3	-0,4
Prezzi	Consumo	0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,7	0,2	-0,1	0,2
	Produzione industria	-0,2	-0,5	-1,1	-2,6	-0,1	0,5	0,9	0,1	0,7	-0,2	0,5
2019												
2020												
Servizi	Fatturato dei servizi	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q3	Q4	
Conti nazionali	Prodotto interno lordo	0,6	-0,2	0,1	-0,6	-6,1	-21,3	26,6	-2,2	15,9	-1,9	

Fonte: Istat

Fonte: Istat

1. L'ITALIA SOSPESA. LE INCERTEZZE DELLA SECONDA ONDATA E L'URGENZA DI GUARDARE OLTRE

Chiusure, aperture, nuove restrizioni hanno segnato il 2020, fin dal momento della diffusione del contagio in inverno. E il ciclo economico non ha potuto che seguire quest'andamento altalenante, ondivago nei fatti e poco efficace per sbarazzarsi in pochi mesi dell'incubo pandemia. Oggi, a dieci mesi dall'avvio del *lockdown*, l'Italia e gli altri paesi puntano tutto sulla vaccinazione di massa, scommettendo sui tempi di resistenza del sistema economico e sociale e votandosi, in Italia, alla grande capacità di adattamento degli individui e delle famiglie, all'estero a una (presunta?) maggiore capacità organizzativa complessiva che tiene insieme, meglio che in Italia, governo e opposizione, imprese e lavoratori, governati e governanti.

Gli effetti della Seconda ondata fanno già presagire i rischi di una terza, mentre non ci si attenda più di tanto a confrontare la diversa dimensione dei danni attuali, provocati dal virus sulla salute dei cittadini, rispetto a quanto è accaduto nei primi mesi. Alla retorica della solidarietà e della coesione di marzo e aprile si è in parte sostituita una certa fretta di uscire da un periodo buio e a questa fretta si sta aggiungendo anche un'oggettiva stanchezza, figlia soprattutto dell'incertezza e delle speranze (estive) deluse.

Ma fretta e stanchezza, incertezza e delusione non celano la volontà di andare oltre, di immaginare cosa ci aspetta nel prossimo anno, di capire quando e come la "nuova normalità" o la "prossima normalità" sostituirà questa fase d'emergenza.

In questo testo, e nelle prossime pagine, si tenta di dar voce proprio a questa esigenza, provando a sistemare i diversi tasselli che potranno comporre il mosaico dei prossimi mesi, provando a determinare l'entità del tanto atteso rimbalzo, provando a ricostruire il quadro delle variabili che disegneranno il perimetro del nuovo ciclo economico e sociale.

1.1. Si può solo risalire: tendenze, congiuntura e *Indice di fronteggiamento della crisi*

Allo stato attuale, il rimbalzo che è seguito alla progressiva riapertura delle attività ha solo in parte compensato le perdite subite a marzo e aprile.

A maggio e giugno riprendono in particolare la produzione del settore Costruzioni (+172,4% a maggio, rispetto al mese precedente), la produzione e gli ordinativi nell'Industria (con incrementi superiori al 40% sempre fra maggio e aprile), le esportazioni (+37,6% a maggio, +14,3% a giugno, tab. 1).

I dati sul lavoro non scontano ancora l'impatto effettivo, a causa del blocco dei licenziamenti e l'utilizzo massiccio della cassa integrazione, mentre il clima di fiducia riprende vigore, soprattutto sul versante delle imprese (+25,0% a giugno, +15,6% a luglio).

In autunno tornano a farsi vedere i segni "meno", soprattutto dal lato delle attività produttive - industria, costruzioni, servizi - mentre si attenua la fiducia delle imprese e le famiglie tornano a essere pessimiste a ottobre (-3,4%), dopo quattro mesi positivi. Anche a novembre tra le imprese e tra le famiglie si diffonde un certo grado di sfiducia (rispettivamente -9,9% e -4,2%), mentre a dicembre si registra un sostanziale cambio di segno (+5,3% per le famiglie, +5,5% per le imprese)

Il dato trimestrale sul prodotto interno lordo riesce a raffigurare in maniera più sintetica l'entità della caduta e del rimbalzo: nel primo trimestre del 2020 si registra un calo del 5,5% rispetto all'ultimo trimestre del 2019, seguito da una successiva caduta del 13,0% nel secondo e a una ripresa del 15,9% nei mesi estivi (luglio, agosto e settembre). Anche il fatturato dei servizi riparte nel terzo trimestre, con un aumento rispetto al secondo quarto dell'anno pari al 26,6%.

La freddata di novembre porta invece il Pil del quarto trimestre in area negativa (-1,9%), mentre il fatturato dei servizi segna una nuova inversione di tendenza (-2,2%).

Una lettura altrettanto sintetica viene restituita dall'*Indice di fronteggiamento della crisi*, costruito dal Censis nei mesi dell'emergenza sanitaria da marzo a dicembre 2020 e qui riproposto.

La metodologia utilizzata per la determinazione dell'indice ha previsto i seguenti passaggi:

- Selezione di un insieme di indicatori elementari mensili/trimestrali, espressi in diverse unità di misura. Sono stati scelti indicatori destagionalizzati, al fine di eliminare la componente ciclica/ stagionale che può influenzare il valore assunto dai dati analizzati.
- Fase pre-Covid, con dati mensili: gennaio-febbraio 2019-2020 e trimestrali: I semestre 2019,
- Fase del *lockdown*, con dati mensili: marzo-aprile 2019-2020 e trimestrali: I semestre 2020;
- Fase pre-Seconda ondata, con dati mensili: maggio-giugno/luglio 2019-2020 e trimestrali: III trimestre 2020;
- Standardizzazione degli indicatori elementari per renderli omogenei e quindi confrontabili tra loro;
- Aggregazione degli indicatori standardizzati attraverso tre sub-indici sintetici: Socio-demografico, Economia, Impresa.
- Ulteriore sintesi di questi ultimi in un unico *Indice di fronteggiamento della crisi*, attraverso una media non ponderata degli stessi.

Posta a 100 la situazione precedente alla diffusione del contagio, nell'ambito socio-demografico si osserva un brusco peggioramento soprattutto nella componente demografica e sanitaria, con una caduta degli indici corrispondenti vicina ai diciassette punti, mentre dal lato più specifico dell'occupazione emerge una riduzione della partecipazione al lavoro (forze di lavoro a 82,1) e delle ore di cassa integrazione (83,7) e un impatto minore sugli occupati (88,9, tab. 2). Nella fase successiva migliorano soprattutto i dati sui deceduti e i casi positivi al virus, mentre resta ancora controversa la situazione sul piano occupazionale.

Nell'ambito "economia" i valori degli indicatori segnalano la divaricazione fra la performance delle attività economiche e quindi la ripresa dei valori economici del prodotto interno lordo, degli investimenti e delle esportazioni, ma nello stesso tempo riportano la reazione più debole da parte delle famiglie (la spesa delle famiglie recupera quasi otto punti) e la perdita di potere d'acquisto, vista attraverso il reddito disponibile (89,3 nei mesi estivi).

Tab. 2 – Gli indicatori socio-demografici, economici e d’impresa nelle diverse fasi dell’emergenza Covid (numeri indice, base=100, Pre-Covid)

Sub-indici	Indicatori (var.% tendenziali)	Pre-Covid (gennaio-feb- braio 2020)	Nel lockdown (marzo-aprile 2020)	Pre-Seconda ondata (mag- gio-settembre 2020)
Socio-demografico	Deceduti (<i>var.% rispetto allo stesso periodo, media 2015-2019</i>)	100,0	82,8	97,6
Socio-demografico	Casi positivi al Covid-19 per 1.000 abitanti	100,0	82,9	98,1
Socio-demografico	Forze di lavoro	100,0	82,1	87,0
Socio-demografico	Occupati	100,0	88,9	82,1
Socio-demografico	Ore di CIG	100,0	83,7	85,4
Economia	Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	100,0	81,8	91,9
Economia	Investimenti fissi lordi	100,0	83,4	99,5
Economia	Esportazioni di beni (fob) e servizi	100,0	81,8	90,7
Economia	Spesa delle famiglie	100,0	81,9	89,7
Economia	Reddito lordo disponibile in termini reali (potere d’acquisto)	100,0	82,0	89,3
Impresa	Indice dei nuovi ordinativi dei prodotti industriali - dati mensili - base 2015=100	100,0	81,8	92,4
Impresa	Indice del fatturato dei prodotti industriali - dati mensili - base 2015=100	100,0	81,8	91,2
Impresa	Indice del fatturato dei servizi - base 2015=100 (*)	100,0	81,8	92,5
Impresa	Indice del valore delle vendite del commercio al dettaglio - dati mensili - base 2015=100	100,0	81,8	96,4
Impresa	Imprese attive	100,0	104,6	120,7
Impresa	Addetti alle imprese attive	100,0	106,0	86,9
Impresa	N. Partite IVA	100,0	83,9	100,6

(*) Escluso commercio al dettaglio

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Inps, MEF, Infocamere

Dal lato delle imprese, al recupero del fatturato e al parziale rialzo degli ordinativi, si accompagna un incremento nelle imprese attive (che continuano a crescere in termini assoluti anche durante il *lockdown*) e un rimbalzo positivo nel numero delle aperture di partite Iva nella fase estiva dell’anno.

La visione complessiva dei tre ambiti è data dal valore assunto dall’Indice di fronteggiamento della crisi. Da 100 della fase pre-Covid, si passa a 85,1 durante il *lockdown*, per poi risalire a 93,2 della fase precedente alla Seconda ondata (tab. 3).

Nel dettaglio dell’andamento dei sub-indici – socio demografico, economia, imprese – si coglie la maggiore complessità dell’impatto sul piano sociale, mentre la dinamica, sebbene negativa, dei processi che fanno capo all’impresa mostra nelle due fasi successive alla diffusione della pandemia una maggiore capacità di resistenza.

Tab 3 – Sub indici e indice sintetico di “fronteggiamento della crisi” del sistema socioeconomico italiano nelle diverse fasi di diffusione del contagio (numeri indice, base=100, pre-Covid)

Sub-indici	Pre-Covid (gennaio-febbraio 2020)	Nel lockdown (marzo-aprile 2020)	Pre-Seconda ondata (maggio-settembre 2020)
Socio-demografico	100,0	84,2	90,0
Economia	100,0	82,2	92,2
Impresa	100,0	88,9	97,2
Indice di fronteggiamento della crisi	100,0	85,1	93,2

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Inps, MEF, Infocamere

1.2. L'impatto della Seconda Ondata: come cambiano le previsioni sui prossimi mesi

Alla sensazione di incertezza che lascia l'osservazione dell'evoluzione della pandemia e delle sue conseguenze sul piano economico e sociale, può essere in parte contrapposta la lettura delle principali previsioni, elaborate da enti e agenzie, nazionali e internazionali, che riguardano l'andamento del prodotto interno lordo per il 2020 e il 2021.

Per questo obiettivo conoscitivo sono state prese in esame le seguenti pubblicazioni:

- ISTAT- Previsioni per l'economia italiana (dicembre 2020);
- Banca d'Italia – Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana (dicembre 2020);
- Commissione Europea - Proiezioni macroeconomiche (novembre 2020);
- OCSE - Economic outlook (dicembre 2020);
- FMI - World Economic Outlook (ottobre 2020);
- Consensus Economics – (Consensus Forecasts, novembre 2020).

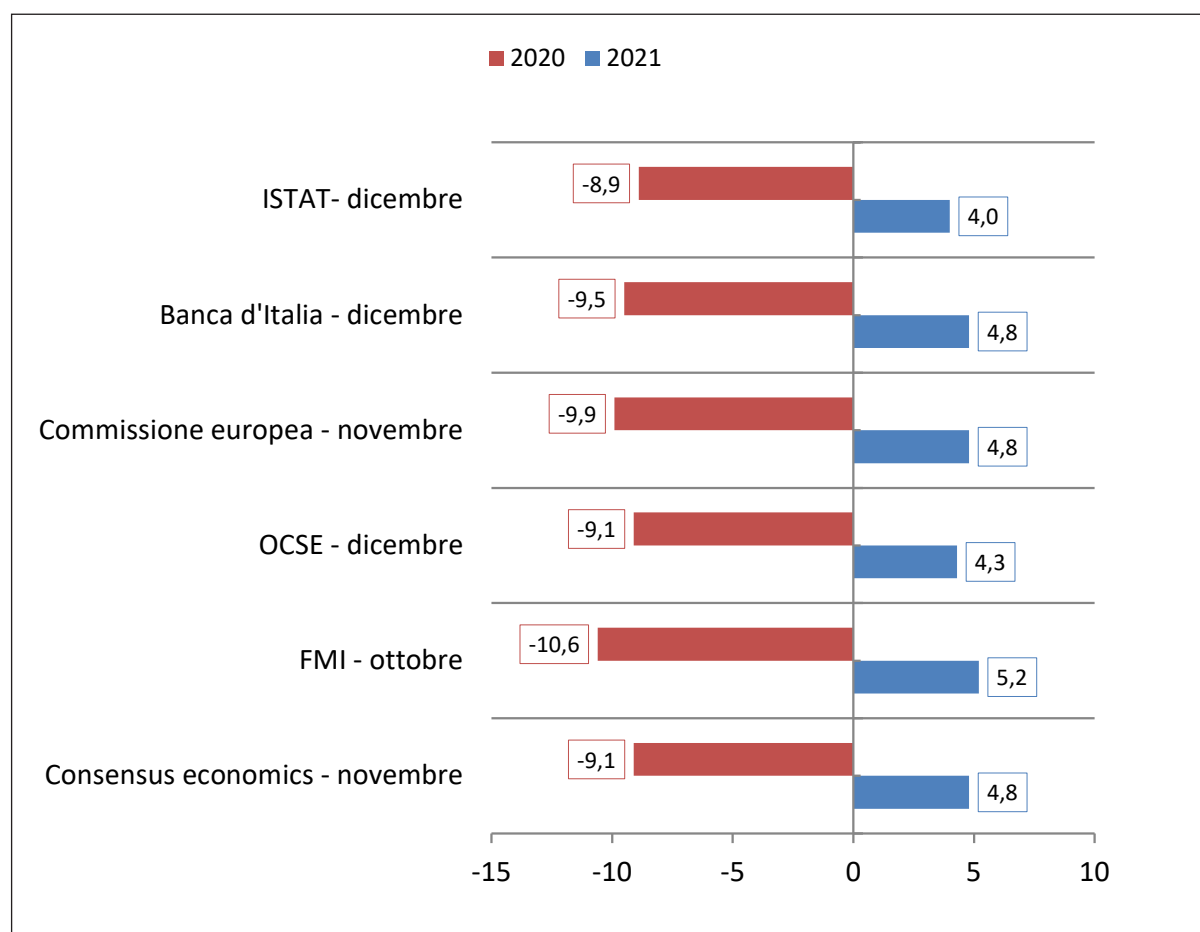
Nelle ultime settimane si è osservata una certa convergenza delle analisi che attribuiscono al Pil italiano una caduta complessiva per l'anno in corso intorno al 9% (fig. 1). Più distante la lettura del Fondo Monetario, che a ottobre prefigurava una perdita del prodotto vicino all'11%, ma nello stesso tempo vedeva per il 2021 una ripresa del 5,2%.

In sostanza ciò che sta accadendo in questi giorni – e che si riflette nelle ipotesi che supportano le stime – è una maggiore spinta alla crescita che si è materializzata nel terzo trimestre di quest'anno, mentre sembrerebbe più lenta e più spostata in avanti l'entità del rimbalzo rispetto all'anno del Covid.

A questo ritardo starebbe contribuendo la situazione sanitaria, diventata critica per molte regioni proprio in questi giorni e che potrebbe preannunciare un andamento del Pil meno brillante nel quarto finale dell'anno rispetto al trimestre precedente.

In prospettiva, per il 2021 e il 2022, resta da capire – oltre alla situazione sanitaria – come e quando cominceranno a giocare di contrasto le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea e quelle nazionali poste in essere dalla Legge di Bilancio ancora in progress. Secondo la Banca d'Italia queste due leve potrebbero contribuire per 2,5 punti sul prodotto interno lordo italiano lungo il triennio 2021-2023, anno in cui è previsto il ritorno, in termini di Pil, alla situazione antecedente al Covid.

Figura 1 - Le più recenti previsioni sul Pil italiano da parte delle principali istituzioni e agenzie nazionali e internazionali. 2020 e 2021 (var.% sull'anno precedente)



Fonte: Istat, Banca d'Italia, Commissione Europea, Ocse, FMI, Consensus Economics

2. LA RECESSIONE “K”: POLARIZZAZIONE FRA INCERTEZZA E SPERANZA

Forse la rappresentazione più efficace degli effetti della pandemia sulla società italiana è quella della “recessione K”. Come in qualunque fase di crisi, ma a una dimensione mai sperimentata, c’è chi ha retto grazie a capacità innate di adattamento e di rinnovamento o anche grazie a situazioni di protezione non attaccabili o ancora grazie a rendite di posizione difficilmente scalfibili; c’è chi invece ha dovuto subire gli effetti di una versione “incubo” dell’economia, mai saggiata in passato, scoprendosi spiazzato e disarmato e in molti casi trovandosi, al momento dello scoppio della pandemia, in una posizione già debole e a corto di risorse.

I due fattori principali che hanno fatto da detonatore della crisi – la chiusura e la restrizione delle attività, da un lato, il protrarsi dei tempi dell’emergenza e dell’incertezza, dall’altro – hanno ridisegnato la geografia delle famiglie, delle imprese e dei lavoratori,

Hanno anche scoperto i limiti di un benessere e di una sicurezza considerati da molti acquisiti per sempre e hanno anche squarciato il velo di una “comfort zone” data per scontata perché spesso costruita intorno a presunte solide posizioni di mercato in settori al riparo della concorrenza, a competenze professionali riconosciute, benché già esposte a obsolescenza, a stabilità occupazionali in realtà fondate su una precarietà continuata.

2.1. Famiglie, imprese e lavoro nella coda lunga dell’emergenza

La linea di faglia creata dalla pandemia ha accelerato il consolidamento della “società dei due terzi”. A partire dai giorni del *lockdown* il 68,7% dei nuclei familiari italiani è riuscito a mantenere invariato il proprio reddito e, anzi, il 2,7% ha addirittura visto migliorare la propria condizione economica (tab. 4).

Circa un terzo ha invece rischiato di cadere sotto la linea di galleggiamento, trovandosi a condurre, da un giorno all’altro, la propria vita con meno risorse a disposizione e non potendo scommettere su un rapido ritorno alla normalità.

Se per il 16,7% dei nuclei familiari (approssimativamente 4 milioni di famiglie) le perdite sono state contenute fino al 25% del reddito, per il 7,7% la riduzione si attestata fra il 25 e il 50% (quasi due milioni di famiglie) e per il 5,5% (poco meno di un milione e mezzo di nuclei) la caduta è stata superiore al 50%. In sintesi: 18 milioni di famiglie si salvano, 7 milioni e mezzo di famiglie rischiano l’asfissia.

Tab. 4 – Il reddito delle famiglie italiane a partire dall’inizio del *lockdown* (val.%)

Reddito del nucleo familiare	%
E’ aumentato	2,7
E’ rimasto invariato	68,1
Si è ridotto meno del 25%	16,0
Si è ridotto tra il 25% e il 50%	7,7
Si è ridotto più del 50%	5,5
Totale	100,0

Fonte: Banca d’Italia

Il “termometro della fiducia” sul futuro segnala oggi che un quarto delle famiglie italiane prevede in prospettiva una riduzione del proprio reddito (25,1%), mentre il 62,7% considera assodato che non vi saranno perdite di reddito e il restante 12,2% si attende una ripresa e un recupero della propria situazione economica (tab. 5).

Tab. 5 – Il termometro della fiducia: le previsioni sul reddito delle famiglie italiane nei 12 mesi successivi all’indagine (val.%)

Reddito del nucleo familiare nei prossimi 12 mesi	%
Reddito in aumento	12,2
Reddito invariato	62,7
Reddito in diminuzione	25,1
Totale	100,0

Fonte: Banca d’Italia

Dal lato delle imprese, la selezione a monte delle attività sospese e delle attività essenziali decretata per via amministrativa e le parziali riaperture dei mesi successivi hanno innescato una serie di conseguenze sia sul piano della continuazione delle attività, sia su quello del risultato economico.

Al momento dell’indagine – svolta dall’Istat fra il 23 ottobre e il 16 novembre di quest’anno - il 69% delle imprese è in piena funzionalità e persegue i propri obiettivi produttivi, mentre per il 23,9% le attività sono svolte in maniera parziale (tab. 6). Circa il 7% delle imprese risulta chiusa, e di queste l’1,7% non prevede di ripartire.

Tab. 6 – La “selezione darwiniana” prodotta dalle restrizioni: stato di attività dichiarato dalle imprese (val.%)

Stato di attività dichiarato	%
Totalmente aperta	69,0
Parzialmente aperta	23,9
Chiusa, ma prevede di riaprire	5,4
Chiusa e non prevede di riaprire	1,7
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

Nei mesi del *lockdown* (marzo-aprile), più della metà delle imprese o ha visto ridursi il fatturato di oltre il 50% (41,4%) o ha visto crollare del tutto il fatturato (14,6%, tab. 7). Il riavvio delle attività nei mesi fra giugno e ottobre ha ridotto all’1,9% le imprese a “fatturato zero” e al 13,6% quelle che hanno conosciuto una riduzione di almeno il 50%.

Tab. 7 – Il fatturato delle imprese italiane nel confronto fra i mesi del *lockdown* e i mesi della riapertura (val.%)

Andamento del fatturato	marzo-aprile (%)	giugno-ottobre (%)
Nessun fatturato	14,6	1,9
In riduzione di oltre il 50%	41,4	13,6
In riduzione tra il 25% e il 50%	27,1	45,6
In riduzione al di sotto del 10%	3,0	9,2
Stabile	8,9	19,9
In aumento	5,0	9,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

In prospettiva, il fatturato fra dicembre e febbraio – rispetto ai mesi giugno-ottobre - è previsto in peggioramento dal 22,6% delle imprese, mentre il 52,5% ritiene di poter confermare i risultati ottenuti nei mesi precedenti (tab. 8). Il 18% non è in grado di fare previsioni e solo il 6,9% si attende una crescita del proprio fatturato.

Tab. 8 – L'orizzonte del risultato economico per le imprese. Previsioni del fatturato nel periodo dicembre-febbraio, confronto con i mesi giugno-ottobre (val.%)

Previsioni sul fatturato	%
Stesso andamento di giugno-ottobre	52,5
In miglioramento	6,9
In peggioramento	22,6
Non sa	18,0
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

Sul versante dell'occupazione, il confronto fra il terzo trimestre 2019 e il terzo trimestre 2020 svela chiaramente come ha operato la faglia della crisi. Considerando le differenze in entrata e in uscita, il risultato finale di una caduta di 622 mila occupati trova una spiegazione inequivocabile nella riduzione di lavoratori dipendenti con contratti a termine (-449 mila unità) e nella fuoriuscita dal perimetro del lavoro di 218 mila lavoratori autonomi e indipendenti (tab. 9).

Tab. 9 – Giovani e precari: l’impatto sull’occupazione nel terzo trimestre 2020. Confronto con il terzo trimestre 2019 per posizione occupazionale (variazioni assolute in mgl)

Posizione professionale	Var. ass. in migliaia
Dipendenti a tempo indeterminato	46
Dipendenti a termine	-449
Indipendenti	-218
Totale occupati	-622
15-34 anni	-314
35-49 anni	-336
50 anni e oltre	28

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

In parte questa caduta dell’occupazione è stata attenuata dall’aumento del lavoro dipendente a tempo indeterminato (+46 mila), ma in questo modo accentuando le distanze fra l’area della stabilità e l’area del rischio imprenditoriale e della precarietà del lavoro. Sono ancora i giovani a pagare il prezzo più alto, con una riduzione che supera le 300 mila unità; ciò è abbastanza simile a quello che accade alle classi centrali dell’occupazione che registrano un calo di 336 mila lavoratori, ma che rappresentano in termini relativi una quota più ampia di quella giovanile. In controluce, e utilizzando il confronto fra il terzo trimestre dell’anno scorso e del 2020 in termini di variazioni del tasso di disoccupazione, il profilo dei più colpiti dalla Recessione K mette in mostra una maggiore esposizione al rischio di perdere il lavoro da parte di chi risiede nelle regioni centrali (con un aumento di quasi due punti) e si colloca nelle classi più giovani, soprattutto fra i 15 e i 24enni il cui tasso di disoccupazione aumenta nel periodo di oltre cinque punti, superando in questo modo il 30% (tab. 10).

Stranieri e diplomati aggiungono altri elementi di lettura dell’impatto occupazionale, che sembra allo stesso tempo colpire i più deboli – come ci si attendeva – ma che per certi versi sembra allungare l’ombra, andando a insidiare anche posizioni in precedenza meno esposte al rischio disoccupazione, come i lavoratori delle regioni del Centro e chi è comunque in possesso di un titolo di studio secondario superiore.

Tab. 10 – Dove colpisce di più la perdita del lavoro. Tasso di disoccupazione, confronto terzo trimestre 2019 e 2020 (val.% e var.%)

	Tasso di disoccupazione III trimestre 2020	Var. % sul III trimestre 2019
Nord	6,5	0,9
Centro	9,2	1,9
Sud e Isole	16,6	0,4
15-34 anni	19,1	2,6
15-24 anni	30,9	5,3
25-34 anni	15,3	1,8
35-49 anni	8,5	0,5
50 anni e oltre	5,7	0,5
Italiani	9,5	0,8
Stranieri	14,0	1,8
Licenza media	13,0	0,6
Diploma	9,7	1,3
Laurea	6,6	0,8
Totale	10,0	0,9

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

2.2. La risposta pubblica al governo dell'emergenza secondo l'opinione degli italiani

Dalle indagini sulla popolazione realizzate da SWG per il Cnel nel corso del mese di novembre è possibile ricostruire il quadro delle opinioni degli italiani su alcuni temi che sono diventati centrali in questi mesi e che hanno accompagnato l'evolversi della situazione.

Un elemento fondamentale, che ha condizionato notevolmente la capacità dei singoli individui di potercela fare di fronte alle tante e inedite difficoltà provocate dall'emergenza sanitaria, è stata la risposta pubblica alla crisi, una risposta che è possibile declinare almeno intorno a tre temi: l'efficienza e l'innovazione della pubblica amministrazione, i servizi sociali e gli aiuti ai cittadini in difficoltà, la tutela ambientale, caposaldo fondamentale dei programmi di ripartenza e degli investimenti dei prossimi anni.

Pubblica amministrazione, digitalizzazione e rapporto con i cittadini

Sulla pubblica amministrazione italiana persistono da sempre pregiudizi o giudizi poco lusinghieri, i primi difficilmente scalfibili, i secondi difficilmente modificabili.

La diffusione della pandemia si è poi innestata lungo il processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa, attraverso il quale si cerca di recuperare efficienza attraverso l'innovazione del rapporto con i cittadini e nella produzione di tutti quegli elementi che regolano la vita economica e sociale.

Per certi versi la situazione di emergenza ha spinto svariati processi amministrativi verso un più ampio utilizzo delle tecnologie, date le restrizioni alla mobilità e all'accesso ai luoghi di erogazione di servizi. Per altri versi, proprio il ritardo nella digitalizzazione ha trasformato il lavoro da casa di molti dipendenti pubblici in una brutta copia del lavoro svolto in ufficio,

sommando alle note difficoltà organizzative delle funzioni amministrative altre difficoltà organizzative legate allo svolgimento delle attività familiari quotidiane.

Nell'indagine sulla popolazione, commissionata dal Cnel e svolta in autunno, solo il 28% degli italiani ritiene molto o abbastanza efficiente la digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione (tab. 11). A questo dato, che rappresenta dunque una minoranza del campione, si accompagna la quota di italiani che hanno spesso o a volte subito ritardi nell'ottenimento di certificati, documenti, permessi e concessioni, che è pari al 78%.

Una delle novità di questi mesi è poi data dalla necessità di possedere l'identità digitale per accedere a molte delle misure che il Governo ha messo a disposizione per compensare gli effetti delle restrizioni e per scongiurare situazioni di gravi difficoltà economiche.

Secondo l'indagine, il 45% dei rispondenti dichiara di possedere e utilizzare lo SPID (il Sistema Pubblico di Identità Digitale), ma, cosa ancora più importante, l'88% di chi utilizza lo SPID ne riporta una valutazione positiva.

Tab. 11 – Giudizi e pregiudizi sulla pubblica amministrazione italiana (val.%)

Opinioni dei cittadini sulla pubblica amministrazione	% sul totale del campione
Ritengono molto o abbastanza efficiente la digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni	28
Hanno spesso o a volte subito ritardi nell'ottenimento di certificati, documenti, concessioni, permessi a costruire	78
Possiedono e hanno già utilizzato lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale)	45
Valutano positivamente l'esperienza nell'utilizzo dello SPID	88

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

Servizi sociali e gli aiuti ai cittadini in difficoltà

Un altro effetto della situazione di emergenza è stato quello di riflettere sulla sostanza stessa del welfare e dei servizi sociali chiamati a dare un supporto alle condizioni di debolezza che contrassegnano alcuni segmenti della collettività.

Ne è scaturita una ricomposizione delle priorità che, secondo gli italiani, dovrebbe portare, in primo luogo, a una maggiore attenzione alla domanda di assistenza delle persone anziane che vivono da sole (il 73% considera questa una priorità irrinunciabile per i servizi sociali, tab. 12). Gli aiuti economici alle famiglie in difficoltà sono considerati essenziali dal 67% dei rispondenti e, in terzo luogo, l'attenzione alle persone con disabilità è segnalata come priorità dal 63%. Meno estesa la concordanza di risposte sulla necessità di provvedere all'erogazione di buoni spesa alimentare (30%) e sull'urgenza di poter disporre di asili nido pubblici (25%).

Tab. 12 – Un welfare da rivedere? (val.%)

Opinioni dei cittadini sui servizi sociali e le tipologie di aiuti alle famiglie in difficoltà	% sul totale del campione
Ritengono irrinunciabile tra i servizi sociali l'assistenza agli anziani soli	73
Ritengono irrinunciabile tra i servizi sociali gli aiuti economici alle famiglie in difficoltà	67
Ritengono irrinunciabile l'assistenza ai disabili	63
Ritengono irrinunciabili i buoni spesa alimentare durante la pandemia	30
Ritengono irrinunciabile l'asilo nido pubblico	25
Considerano poco o per niente adeguato l'investimento dello Stato nei servizi sociali	67

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

Ma, accanto alla necessità di mettere mano alle priorità intorno alle quali riconfigurare i servizi sociali – soprattutto in una fase di emergenza come quella che stiamo ancora vivendo – traspare il livello di insoddisfazione degli italiani nei confronti del sistema del welfare, soprattutto quando il 67% del campione dichiara inadeguato l'investimento dello Stato nei servizi sociali.

Investimenti per la ripartenza e tutela ambientale

Un altro punto di rilievo sta occupando in queste settimane il dibattito pubblico ed è dato dal tema della tutela ambientale e dall'indirizzo da dare agli investimenti finalizzati alla ripartenza.

Le opinioni degli italiani convergono sul fatto che l'orizzonte politico degli investimenti dovrà essere chiaramente declinato intorno alla protezione dell'ambiente. Lo shock esogeno subito da tutte le economie ha, fra le tante cose, evidenziato l'inadeguatezza dei sistemi rispetto alle variabili collegate con il clima e con la protezione nei confronti di eventi che negli ultimi anni hanno prodotto elevati costi sociali.

Prima del Covid, la sensibilizzazione sui temi ambientali aveva raggiunto un alto livello di coinvolgimento, grazie alle tante iniziative che si sono diffuse a livello globale (su tutte il Friday for Future).

Di questa sensibilizzazione è rimasta una chiara traccia nelle priorità del Recovery Fund e nei programmi nazionali di resistenza e resilienza che stanno per essere adottati dai paesi europei.

Il 38% degli italiani vede la ripartenza essenzialmente orientata a risolvere, o quanto meno ad attenuare, le conseguenze di un modello di sviluppo che fin qui ha subordinato gli obiettivi di sicurezza ambientale a quelli economici (tab. 13).

Tab. 13 – L'importanza della tutela ambientale e gli investimenti per la ripartenza (val.%)

Pensando agli investimenti per la ripartenza, secondo lei, quanto è importante che siano improntati mantenendo l'attenzione alla tutela dell'ambiente	% sul totale del campione
- molto	38
- abbastanza	41
- poco	10
- per niente	3
- non saprei	8
Totale	100

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

Un altro 41% del campione considera comunque importante questo indirizzo per tornare a crescere, mettendo in forte minoranza l'opinione di chi appare "freddo" nei confronti di questa ipotesi (il 13% la considera poco o per nulla importante).

E' forse il segnale di una nuova saldatura fra politica e società che potrebbe portare a una maggiore efficacia degli investimenti previsti e diventare probabilmente il primo lascito positivo, dopo i tanti disastri che il Covid ha prodotto.

2.3. La voce della Rete: sei temi per la discussione sui Social durante la pandemia

Accanto al monitoraggio della situazione sociale, svolto attraverso indagini periodiche e continuative su un campione rappresentativo della popolazione italiana, il Cnel ha avviato nel corso del 2020, con il supporto di T-Voice, l'analisi dei testi provenienti dal web e dai maggiori social network, pubblicati in Italia e in lingua italiana.

Nel mese di dicembre 2020 i temi oggetto dell'analisi sono stati: lo smart working, il trasporto pubblico, le pensioni, l'istruzione, i servizi pubblici.

Per questi temi sono stati analizzati i contenuti di quasi 90mila testi pubblicati sul web da oltre 40mila utenti unici, prevalentemente costituiti da uomini.

Fra le diverse metodologie di osservazione dei post pubblicati, particolare interesse riveste la "sentiment analysis" che consente di individuare il *mood* (appunto il sentimento o l'atteggiamento) positivo, neutro o negativo che spinge l'autore a scrivere il post sul tema specifico e diffonderlo sul web.

La quota maggiore di post a contenuto positivo si riscontra sul tema dei servizi pubblici e sociali con il 41,1%; i contenuti sottostanti al tema hanno riguardato in particolare l'assistenza agli anziani, ai disabili, alle persone indigenti, ai migranti, insieme ai servizi per l'infanzia e ai bonus e ai sussidi per investimenti nell'edilizia (tab. 14).

Ma anche in questo caso, come, del resto, per tutti gli altri temi analizzati, prevale il sentiment negativo (58,4%).

Più evidente è il grado di criticità che riguarda le pensioni (l'88,1% dei post sul tema mostrano una declinazione negativa) e il trasporto pubblico (89,0%), mentre risulta leggermente più contenuta la quota di insoddisfazione che attiene allo smart working (83,3%) e quella relativa all'istruzione (61,5%).

Tab. 14 – Analisi dei temi sui social network. Post pubblicati, utenti unici e *sentiment analysis* nel mese di dicembre 2020 (v.a. e val.%)

Temi	Post pubblicati		Utenti unici		Sentiment analysis (%)		
	v.a. in mgl	Totale (v.a. in mgl)	Uomini (%)	Donne (%)	Pos	Neu	Neg
Smart working	12	6,4	61	39	12,4	4,3	83,3
Trasporto pubblico	35	15	56	44	6,1	4,9	89,0
Pensioni (*)	13	6,4	67	33	7,8	4,1	88,1
Istruzione	15	8,3	55	45	29,9	8,6	61,5
Servizi pubblici	13	6,7	56	44	41,1	0,5	58,4
Totale	88	42,8					

(*)I dati di *sentiment analysis* si riferiscono all'argomento "Quota 100".

Fonte: elaborazione Censis su dati T-Voice

Fra le altre indicazioni che restituisce l'analisi si possono riportare, per quanto riguarda lo smart working che:

- il 17% dei post indica una preferenza nel lavorare in ufficio e solo l'8% esprime una preferenza per lavorare esclusivamente da casa; la stragrande maggioranza, pari al 75%, considera plausibili entrambe le soluzioni; l'85,5% ritiene accettabile lavorare 2-3 giorni alla settimana in smart working;
- fra gli argomenti a favore del lavoro remoto, il principale riguarda la riduzione di stress, dovuto ad esempio agli spostamenti (68%); al contrario viene segnalato come motivazione negativa la difficoltà di monitorare e valutare l'operato del lavoratore (60%); segue la mancanza di relazioni sociali (25%).

Per quanto riguarda il tema "trasporto pubblico" emerge che:

- il mezzo su cui si discute di più è il treno (79% sul totale dei post), seguito dalla metropolitana (15,6%) e da autobus e tram (5,8%);
- il 49% dei commenti riguarda la sicurezza, intesa come incidenti, guasti, manutenzione; seguono i ritardi e le cancellazioni (35,5%) e in subordine, con quote intorno al 4-5%, il rinnovo o il potenziamento dei mezzi, gli scioperi, la pulizia e il confort.

Lo studio del tema "pensioni" ha, invece, messo in evidenza la correlazione dell'argomento con contenuti legati alla povertà (44% dei post), al futuro dei giovani (38%), mentre il restante 18% si è distribuito su aspetti come Quota 100, i tagli alle pensioni, la riforma del sistema previdenziale.

Accanto ai cinque temi sopra ricordati, l'analisi web si è soffermata anche sull'argomento "lavoro". Da questa prospettiva, gli esiti dell'analisi sono stati valutati lungo l'arco dell'intero anno 2020, raccogliendo circa 675mila "mentions" riconducibili a 75mila utenti unici o autori (tab. 15).

Anche in questo caso prevalgono gli uomini nella conduzione delle discussioni con una quota pari al 64%, mentre gli argomenti sottostanti al tema "lavoro" hanno riguardato, in particolare, gli stipendi (22,7% sul totale dei post), l'evasione fiscale e il lavoro nero (16,7%), il reddito di cittadinanza (13,1%), i sussidi per lavoratori e imprese (11,1%).

L'analisi ha consentito anche la costruzione dell'Indice di preoccupazione della situazione

socio-lavorativa, un indice compreso fra 0 e 1, i cui valori inferiori a 0,33 registrano uno stato di preoccupazione ridotto, mentre i valori superiori a 0,66 segnalano un grado elevato di preoccupazione.

Fra gennaio e dicembre 2020, si è osservato un valore medio pari a 0,51, quindi piuttosto vicino alla soglia critica, ma le punte più elevate di criticità sono state toccate a fine marzo (in pieno lockdown e durante la fase più incerta della prima ondata di contagio) e a inizio agosto, quando la fiducia sui mesi a venire ha cominciato a scemare nuovamente. Nelle ultime settimane, complice la nuova ondata di contagio, il livello di preoccupazione tende ad acquisire un andamento crescente.

Tab. 15 – Il lavoro nell’analisi Web. Post pubblicati, utenti unici e Indice di preoccupazione. Gennaio - Novembre 2020 (v.a. e val.%)

Post pubblicati sul lavoro (v.a. in mgl)	675
Utenti unici (v.a. in mgl)	75
uomini (%)	64
donne (%)	36
Argomenti più discussi (%)	100,0
stipendi	22,7
evasione fiscale e lavoro nero	16,7
reddito di cittadinanza	13,1
sussidi per lavoratori/imprese	11,1
tasse	10,8
cassa integrazione	10,5
giovani e mercato del lavoro	8,4
disoccupazione	6,7
Indice di preoccupazione sulla situazione economico-lavorativa (val. medio fra 0 e 1)	0,51

Fonte: elaborazione Censis su dati T-Voice

Con un piano di dettaglio maggiore e, con riferimento al mese di dicembre, l’analisi web ha riscontrato una certa concentrazione dell’attenzione da parte degli autori di post per il reddito di cittadinanza e per la cassa integrazione. Nel primo caso prevale una percezione positiva della sentiment analysis (45,4%), mentre per la cassa integrazione la percezione negativa può essere ricondotta all’85,7% dei post osservati (tab. 16).

Tab. 16 – Sentiment analysis sul tema del lavoro. Gennaio-Novembre 2020 (val.%)

Temi	Percezione			Totale
	Positiva	Neutra	Negativa	
Reddito di cittadinanza	45,4	25,3	29,3	100,0
Cassa integrazione	11,5	2,8	85,7	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati T-Voice

3. L'ANCORAGGIO DELLA RIPRESA: DIGITALIZZAZIONE E TRANSIZIONE GREEN

Il tamponamento della prima fase critica della pandemia ha costretto alla sospensione delle attività produttive circa il 48% delle unità locali e il 34% di tutti gli occupati, dipendenti e indipendenti, ha “congelato” circa mille e 300 miliardi di fatturato e ha obbligato una vasta platea di lavoratori e cittadini a richiedere sussidi e ristori per far fronte alle difficoltà economiche. Ma la versione italiana dell'*helicopter money* non potrà certo continuare in maniera illimitata in termini di durata e di risorse da mettere sul piatto. La sostenibilità nel lungo periodo del debito pubblico e quella dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche – previsti a fine anno rispettivamente al 158% e al 10,8% del Pil, secondo le ultime indicazioni del MEF – stanno lì a ricordare quanta parte di futuro ci stiamo bruciando in spese oggettivamente non produttive. Al *primum vivere* dovrà subentrare una politica che sia in grado di reinventare il Paese, ripristinando condizioni di normalità e di nuova modernizzazione, magari affrancandoci dai tanti problemi irrisolti nel corso di almeno venti anni.

Anche se a supporto dei vari programmi di resilienza e ripresa si può oggi contare sulle ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione europea, il risultato reale nell'utilizzo di tali risorse non è scontato. Reinventare l'Italia significa anche diffondere un messaggio che l'ipotesi di un paese fondato sull'attesa continua di elargizioni dall'alto (una sorta di *Sussidistan*, com'è stato parafrasato efficacemente il rischio che ci si possa adagiare in una condizione di dipendenza patologica dalla spesa pubblica) non può fare molta strada.

Solo attraverso un “disegno di rilancio e di transizione verso un'economia più innovativa e più sostenibile dal punto di vista ambientale e più inclusiva sotto il profilo sociale”, per riprendere uno dei passaggi della recente Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si potrà uscire dalle secche della Lunga Recessione e dall'impatto generato dalla pandemia.

Transizione digitale e transizione *green* – capisaldi anche del percorso di ripresa e nuova crescita deciso a livello europeo – non rappresentano del resto una novità per il nostro sistema produttivo.

Dal punto di vista occupazionale e della creazione di professionalità coerenti con la transizione verso processi produttivi innovativi, il sistema produttivo italiano si sta ormai muovendo da tempo all'interno del nuovo paradigma “digit&green”: a conferma di ciò possono essere presi in esame investimenti e domanda di lavoro orientati verso la digitalizzazione e l'adozione di processi sostenibili.

Già nel 2019 oltre 295mila imprese in Italia hanno investito in tecnologie legate alla sostenibilità ambientale, con un incremento rispetto all'anno precedente pari al 13,3% (tab. 17). Il 31,1% di queste imprese è localizzato nel Mezzogiorno, un segnale questo che potrebbe confermare anche una diversa assunzione di responsabilità e di iniziativa proprio in quei territori del Paese ai quali è spesso associata una bassa propensione a scommettere sull'innovazione.

Sono 721mila le imprese che hanno investito nel 2019 in competenze orientate alla sostenibilità, con un incremento del 3,1% rispetto al 2018; anche in questo caso la quota delle imprese meridionali è prossima al 30%.

Si consolida inoltre, e nonostante la pandemia, la creazione di start up innovative, il segmento più significativo della voglia di sviluppare nuovi prodotti e nuovi processi e a chiara “impronta digitale”.

Al 30 giugno del 2020 il numero complessivo delle start up innovative ha superato la soglia

delle 11mila unità (11mila 496), con un incremento del 10,3% rispetto a giugno del 2019 e segnando anche fra maggio e giugno un aumento dell'1,7%, pari a 190 strutture nuove registrate. Sul totale, il 35,6% è attivo nella produzione di software e nella consulenza informatica, il 13,8% nella ricerca scientifica e tecnologica, il 24,1% ha sede nelle regioni meridionali.

Nei mesi successivi – fra luglio e settembre – si è riscontrata un'accelerazione delle registrazioni di nuove start up, portando il numero complessivo a oltre 12mila, con un aumento di oltre 500 imprese, sei nuove start up al giorno.

Tab. 17 – La “sterzata” green delle imprese italiane e l'impronta *digit* delle start up innovative. 2018-2020 (v.a. in mgl, val.% e var.%)

Imprese che investono in tecnologie green	295,5
<i>Var. % 2018/2019</i>	13,3
<i>% imprese del Mezzogiorno</i>	31,1
Imprese che investono in competenze green	720,8
<i>Var. % 2018/2019</i>	3,4
<i>% imprese del Mezzogiorno</i>	28,2
Start up innovative al 30 giugno 2020	11.496
<i>Var. % giugno 2020/giugno 2019</i>	10,3
<i>% start up nella produzione software e consulenza informatica</i>	35,6
<i>% start up nel Mezzogiorno</i>	24,1

Fonte: elaborazione Censis su dati Unioncamere-Anpal, Sistema Informativo Excelsior.

Inoltre, per il periodo da qui al 2024, su un fabbisogno occupazionale complessivo, espresso dalle imprese e quantificato in 2,6 milioni (a saldo cioè della sostituzione di posizioni lavorative esistenti e di domanda aggiuntiva necessaria all'adeguamento delle strutture), il 56% riguarda professioni con competenze digitali, pari a 1,4 milioni di occupati potenziali e la quota di domanda più strettamente interessata a questo tipo di competenze è pari al 43,3% (oltre 600mila potenziali occupati (tab. 18).

Tab. 18 -Fabbisogni occupazionali di competenze digitali e green. 2020-2024 (v.a., val.%)

	v.a. in mgl	%
Fabbisogno occupazionale complessivo 2020-2024	2.603	100,0
Fabbisogno di professioni con competenze digitali	1.460	56,0
<i>di cui: fabbisogno di professioni con competenze digitali - livello di importanza elevato</i>	632	43,3
Fabbisogno di professioni con competenze green	1.603	61,6
<i>di cui: fabbisogno di professioni con competenze green – livello di importanza elevato</i>	978	61,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Unioncamere-Anpal, Sistema Informativo Excelsior.

3.1 Lo stato del digitale in Italia

Premessa e introduzione

La digitalizzazione del Paese è un argomento all'ordine del giorno dell'agenda politica da ormai diversi anni. Il tema è oggi è quanto mai attuale: la digitalizzazione è uno di principali ambiti in cui il Governo sembra intenzionato a destinare i fondi europei erogati nell'ambito del Recovery and Resilience Plan. Per una efficace allocazione delle risorse, e in generale per un'efficace pianificazione strategica, è indispensabile una precognizione dell'esistente, per evidenziare le criticità strutturali sulle quali agire.

La prima visione complessiva emerge dal Digital Economy and Society Index (DESI) stilato dalla Commissione Europea. Nel 2020 l'Italia è scesa di due posizioni, ritrovandosi al 25esimo posto.

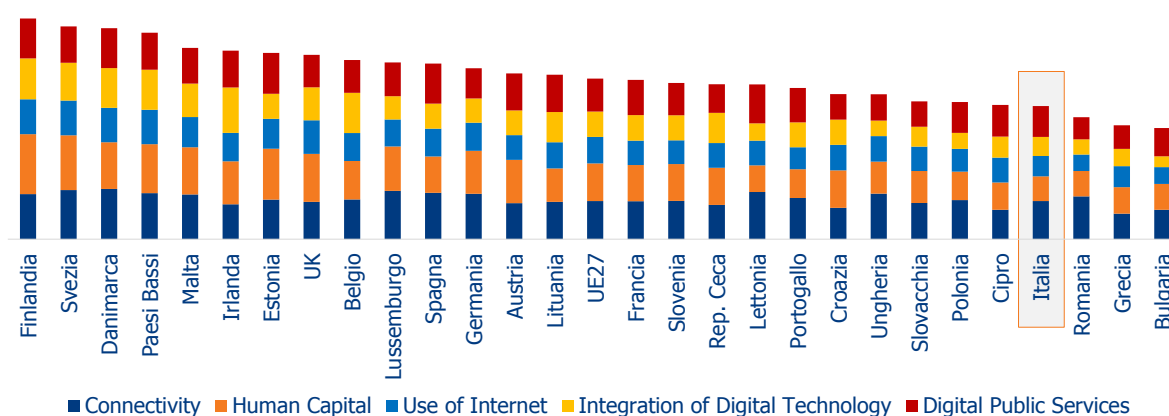


Figura 1. Digital Economy and Society Index 2020 (ranking). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2020

Scomponendo l'Indice nei suoi pilastri, si può avere una fotografia più puntuale delle cause del ritardo italiano. L'Italia si posiziona, infatti:

- 17esima nel pilastro Connectivity (12esima nel 2019);
- 28esima nel pilastro Human Capital (26);
- 26esima nel pilastro Use of Internet Service (26);
- 22esima nel pilastro Integration of Digital Technologies (23);
- 19esima nel pilastro Digital Public Service (19).

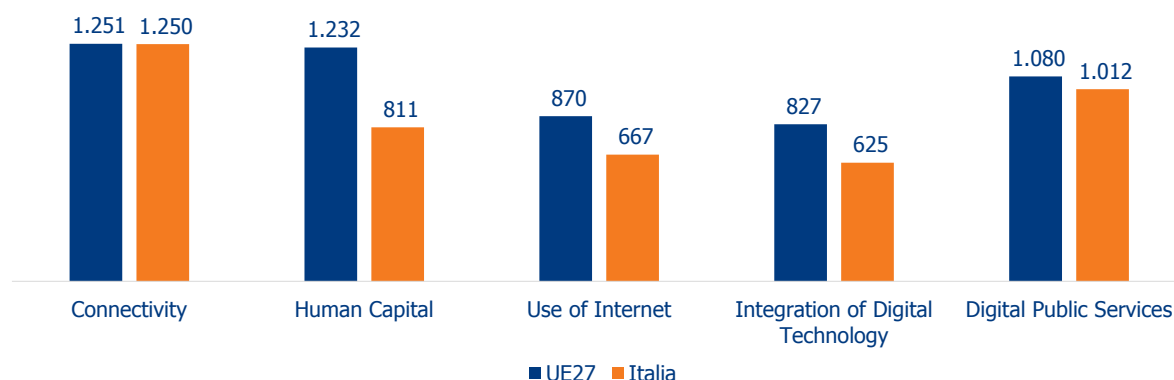
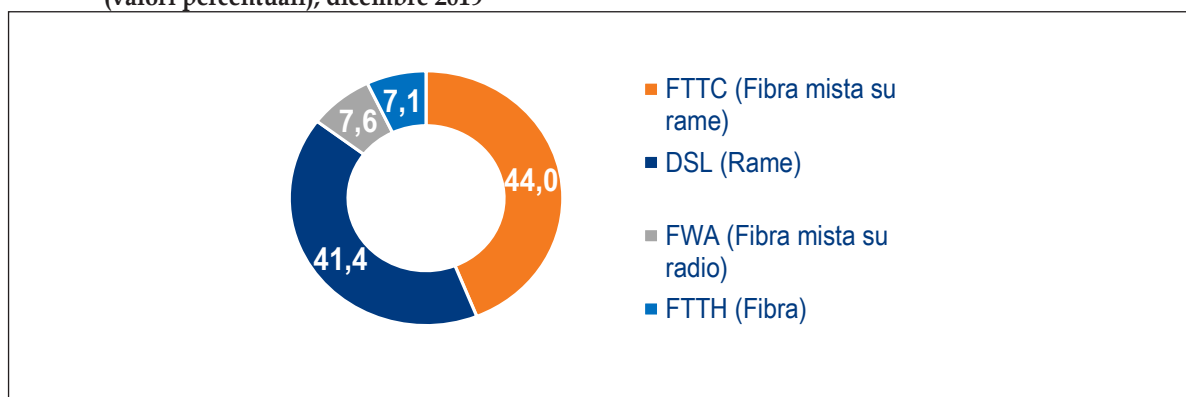


Figura 2. I pilastri del Digital Economy and Society Index 2020 (ranking). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2020

Il pilastro Connettività è l'unico in cui l'Italia si posiziona in linea rispetto alla media europea. In Italia l'incremento della copertura della Banda Larga di nuova generazione (NGA) che abilita velocità di trasferimento dati pari o superiore a 30 Mbps ha raggiunto l'89% delle famiglie, superando la media UE (86%).¹

Persistono, invece, delle criticità per quanto riguarda la Banda Ultra Larga, i cui accessi sono oggi garantiti principalmente da fibra misto-rame (FTTC). La percentuale di famiglie coperte da tecnologie FTTH e FTTB, cioè le cosiddette "Very High Capacity Network" è pari solo al 29%, rispetto a una media europea del 44%. In questo particolare indicatore l'Italia si posiziona al 22esimo posto. Nella precedente edizione del DESI la copertura era pari al 23%. Nonostante la crescita realizzata (+6 punti percentuali), nel 2019 l'Italia ha perso una posizione in classifica: questo evidenzia come gli altri Paesi europei si stiano muovendo a tassi di crescita più sostenuti dell'Italia, aggravando ulteriormente la posizione di arretratezza del nostro Paese.

Figura 3. Quota di accessi a Banda Larga e Ultra Larga sul territorio nazionale per tecnologia (valori percentuali), dicembre 2019



. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Relazione annuale AGCOM, 2020

1. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati AGCOM.

Situazioni di maggior ritardo sono presenti nei pilastri Human Capital e Use of Internet Service. Il pilastro Human Capital è composto da due soli indicatori, uno riferito alle competenze digitali di base² e uno riferito alle competenze digitali più specialistiche³. Il ritardo ha quindi una duplice natura: una più professionale, legata alla formazione e all'inserimento di professionisti ICT, l'altra più generica riguardante l'alfabetizzazione digitale del Paese. Data la presenza di due soli indicatori, il pilastro non può essere esaustivo: tuttavia evidenzia alcuni punti di attenzione che è meritevole approfondire.

Il tema della formazione digitale è un ambito particolarmente ampio, le cui criticità risiedono nel più complesso panorama delle criticità del Sistema Universitario Italiano⁴.

Osservando la distribuzione dei laureati nelle discipline più legate alla digitalizzazione non si osserva una situazione di particolare complessità: sicuramente la percentuale di laureati ICT è inferiore rispetto alla media UE e rispetto ai Paesi competitor, ma non in proporzioni tali da giustificare il ritardo che, attualmente, si manifesta.

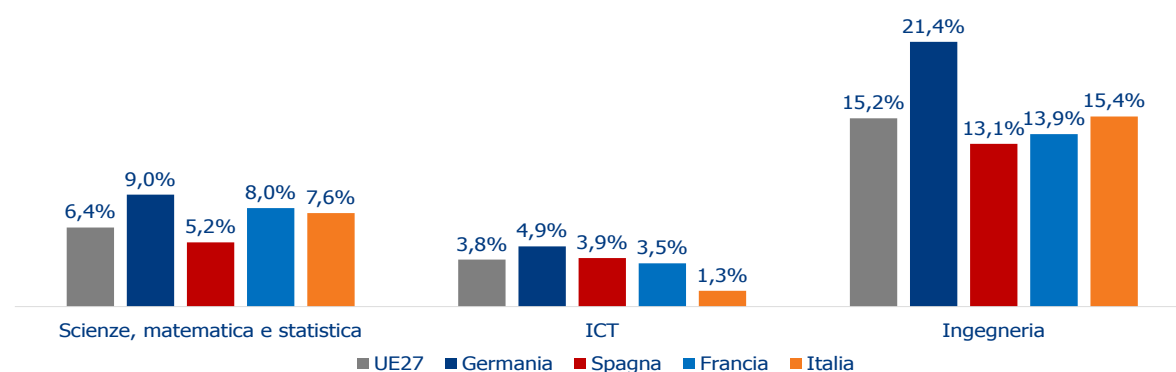


Figura 4. Laureati per ambito (percentuale sul totale dei laureati), 2018. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Eurostat, 2020

Dal grafico è inoltre possibile osservare la situazione tedesca. Il sistema Universitario tedesco prevede un istituto praticamente assente nell'ordinamento italiano, ovvero la *Fachhochschulen* (Università di scienze applicate). In Italia tale compito dovrebbe essere svolto dagli Istituti tecnici superiori. La differenza è che in Germania le *Fachhochschulen* coprono il 36% degli iscritti alla formazione terziaria, in Italia gli ITS lo 0,9%.

Un elemento di vera criticità risiede nell'assenza di corsi digitali in tutte le altre facoltà: la rigidità nella costruzione dei corsi di laurea rende molto complesso l'inserimento di insegnamenti digitali trasversali.

Il terzo pilastro del Digital Economy and Society Index in cui l'Italia presenta dei ritardi è Use of Internet Service, ambito che comprende utilizzatori di Internet, attività svolte on-line e transazioni e servizi digitali online. Il pilastro, insomma, raffigura più una conseguenza che

2. Misurate tramite la percentuale di individui con competenze digitali "almeno di base", la percentuale di individui con competenze digitali superiore alle competenze di base e la percentuale di individui con competenze software "almeno di base".

3. Misurate tramite la percentuale di specialisti ICT sul totale degli occupati, la percentuale di specialiste ICT sul totale dell'occupazione femminile e la percentuale di laureati ICT sul totale dei laureati.

4. Si veda, ad esempio, il rapporto "Università 5.0. Il rilancio del Sistema Universitario come motore di crescita e di sviluppo del Sistema Paese e del Sistema Impresa", The European House - Ambrosetti, 2020.

una causa, e sarà quindi descritto più puntualmente nel corso del paper.

Il resto del paper è così organizzato:

- la prima sezione tratta dello stato delle infrastrutture digitali nel Paese;
- la seconda sezione descrive lo stato delle competenze e l'utilizzo di strumenti digitali;
- la terza sezione, infine, tratta della P.A. digitale e il suo rapporto con le imprese e i cittadini.

Le infrastrutture digitali

Il trend di utilizzo di strumenti digitali, nel Paese, è in crescita, e il crescente numero di connessioni si riflette nel traffico dati: a livello nazionale, a settembre 2019 il traffico dati registrato da inizio anno era di 3.023 petabyte, pari a circa 5,6 volte quello registrato nel 2015. Nel 2020, anche a causa dell'emergenza Covid-19, i dati a marzo relativi ai primi tre mesi dell'anno confermano una crescita sostenuta del traffico dati che è quasi raddoppiato rispetto ai primi tre mesi dell'anno precedente.

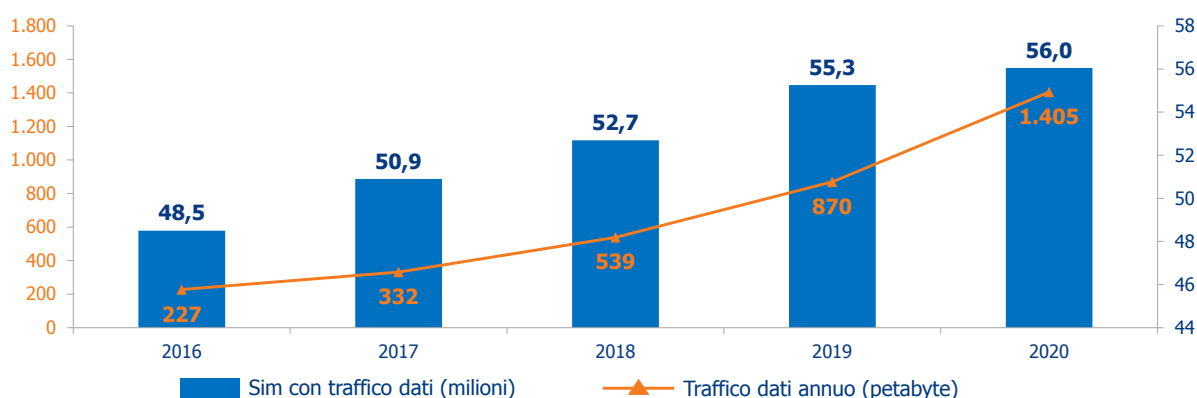


Figura 5. Volume traffico dati in Italia (asse sx) e numero di sim (asse dx), 2016-2020. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati AGCOM, 2020

Analogamente al traffico dati è aumentato il numero di sim che permettono tale traffico.

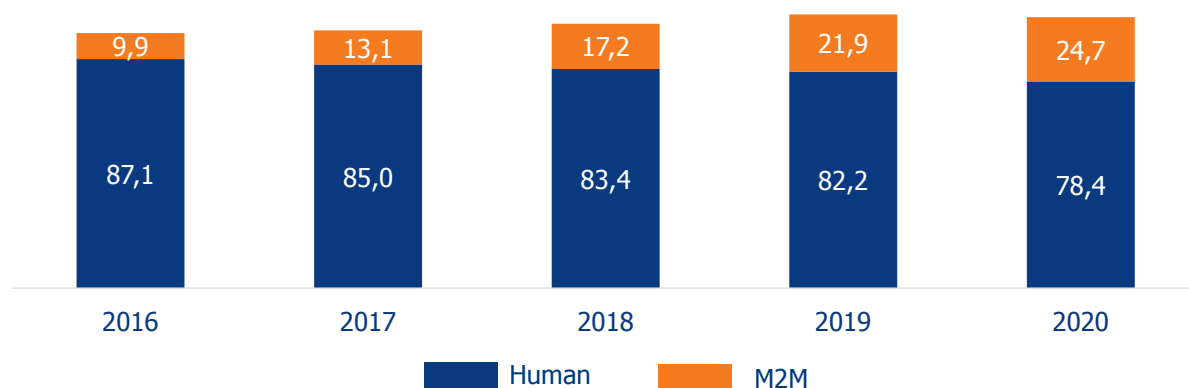


Figura 6. Linee mobile in Italia (milioni di linee, dati a settembre), 2016-2020. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati AGCOM, 2020

Accanto al trend esponenziale delle comunicazioni social, il mobile sta conoscendo una crescita costante trainata dalla componente sim machine to machine (M2M), che permette il trasferimento automatico delle informazioni da macchina a macchina. Nel quinquennio si osserva una progressiva riduzione delle linee “human”⁵ del -10,1% a fronte della crescita delle sim “M2M” che aumentano del 150%.

A livello invece di connessione domestiche sono presenti significative eterogeneità sul territorio nazionale. Il primo elemento di forte differenziazione è rappresentato dalla dimensione del centro urbano: le possibilità di connessione sono radicalmente diverse fra le famiglie residenti nei grandi centri urbani rispetto a quelle nei centri di dimensioni più ridotte.

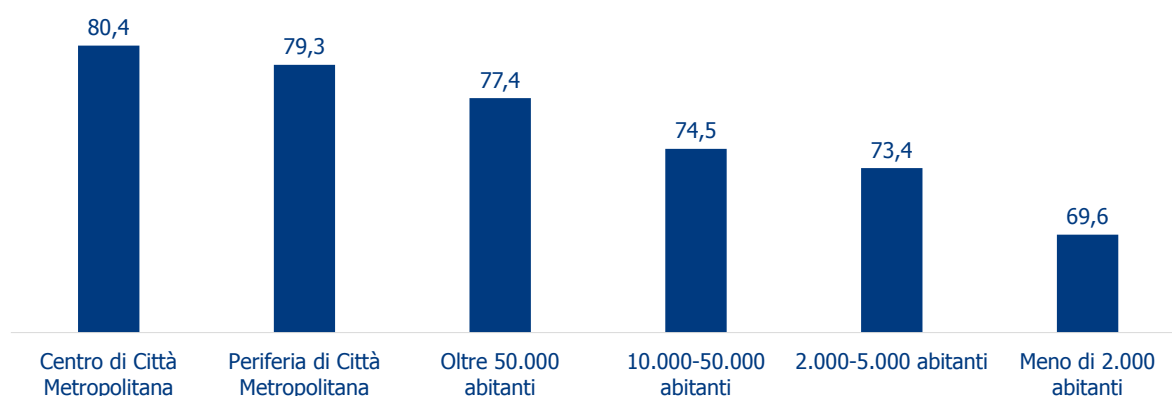


Figura 7. Famiglie che dispongono di connessioni domestiche per dimensione del centro urbano di residenza (percentuale), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati OpenPolis, 2020

Questa eterogeneità è particolarmente significativa nel contesto demografico e sociale italiano, caratterizzato da una pluralità significativa di piccoli centri urbani. Quasi un terzo della popolazione risiede in Comuni con meno di 5.000 abitanti, Comuni che – come emerge dal grafico precedente – presentano un minor accesso alla rete.

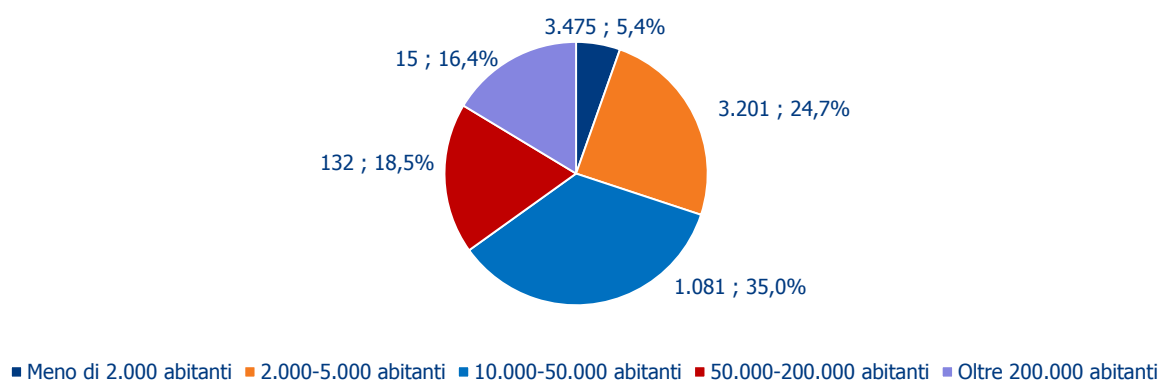


Figura 8. Struttura demografica italiana (numero di comuni e percentuale di popolazione residente sul totale), 1° gennaio 2020. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Istat, 2020

5. Le linee “human” sono le sim che effettuano traffico “solo voce” o “voce e dati”, incluse le sim “solo dati” con interazione umana (es: chiavette per PC, sim per tablet ecc.).

Il secondo fattore di eterogeneità è il divario regionale. Considerando le famiglie che dispongono di una connessione superiore ai 30 Mbps, la distanza fra la prima Regione (il Lazio) e l'ultima (la Valle d'Aosta) è pari a 23 punti percentuali.

La distribuzione complessiva evidenzia inoltre la presenza del divario Nord-Sud anche in ambito digitale.

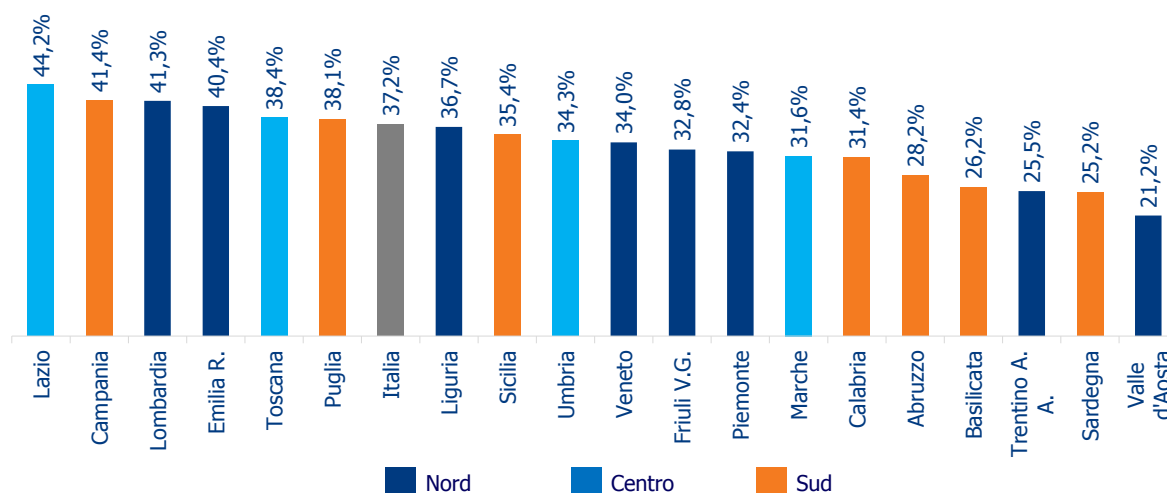


Figura 9. Quota di famiglie con sottoscrizioni a connessioni con velocità superiori ai 30 Mbps (valori percentuali), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati AGCOM, 2020

Il contesto emergenziale causato dall'emergenza Covid-19 e le conseguenti misure di lockdown e di distanziamento sociale introdotte per contrastare la diffusione del virus hanno messo in luce l'importanza della rete fissa e degli strumenti digitali: a marzo 2020 i volumi di traffico su rete fissa sono cresciuti del 46,5% rispetto al mese precedente, a fronte di un aumento pari al 21% per la componente mobile.

La rete ha abilitato l'accelerazione delle pratiche di smart working passando dai 500.000 lavoratori raggiunti nel 2019 ai circa 8 milioni durante il lockdown, pari al 35% circa del totale nazionale e al 50% dei 15,4 milioni di lavoratori attivi durante i mesi di chiusura. La crescita vertiginosa di smart working e didattica a distanza hanno messo in luce l'impatto e la rilevanza del divario digitale causato da una diversa disponibilità di connessioni ad alta velocità, che rischiano di tramutarsi in un accesso diversificato all'istruzione e alle informazioni.

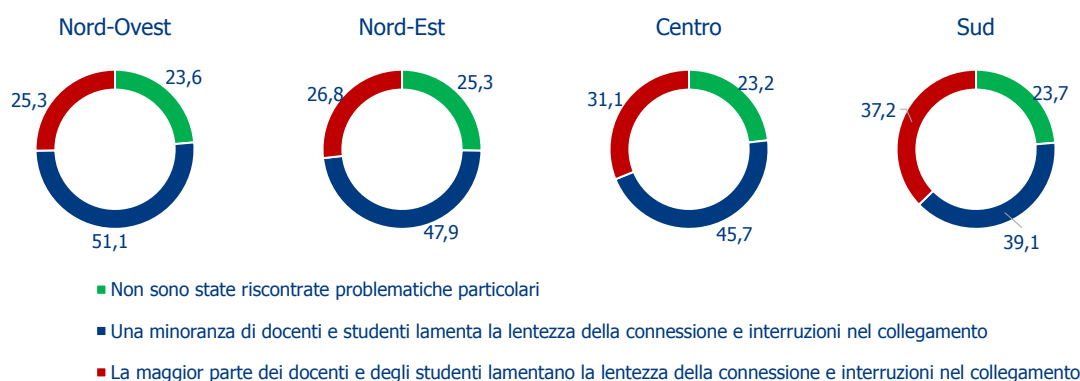


Figura 10. Adeguatezza della rete infrastrutturale (velocità di connessione) disponibile per istituto scolastico in funzione della didattica a distanza (valori percentuali), aprile 2020. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Censis, 2020

Un'indagine Censis⁶ evidenzia pienamente le disparità nell'accesso alla didattica a distanza causato dalla disparità della qualità della connessione evidenziata in figura 9. Se la percentuale di Istituti scolastici nei quali studenti e professori che dichiarano di non incorrere in particolari criticità è pressoché omogenea nel Paese, il quadro cambia osservando l'entità e la distribuzione delle problematiche: in larga parte subite da una minoranza al Nord, più impattanti al Sud. Se nelle regioni del Nord in poco più di un quarto degli Istituti la maggioranza di studenti e professori dichiarano di incorrere in interruzioni del collegamento e lentezza della connessione, tale percentuale aumenta fino al 37,2% nel Sud.

Un ulteriore elemento di eterogeneità è rappresentato dalla dotazione infrastrutturale digitale degli edifici scolastici sul territorio nazionale. La digitalizzazione degli edifici scolastici è un elemento di fondamentale importanza sia in senso generale – le possibilità di utilizzare strumenti didattici innovativi – sia in senso contingente, in un momento caratterizzato da didattica a distanza e/o mista.

L'AGCOM classifica le connessioni scolastiche in 4 categorie: ADSL, FTTC (fiber-to-the-cabinet), FTTC+ (fiber-to-the-cabinet con Vdsl2) e FTTH (fiber-to-the-home), con le ultime due (FTTC e FTTH) che permettono le performance più rapide.

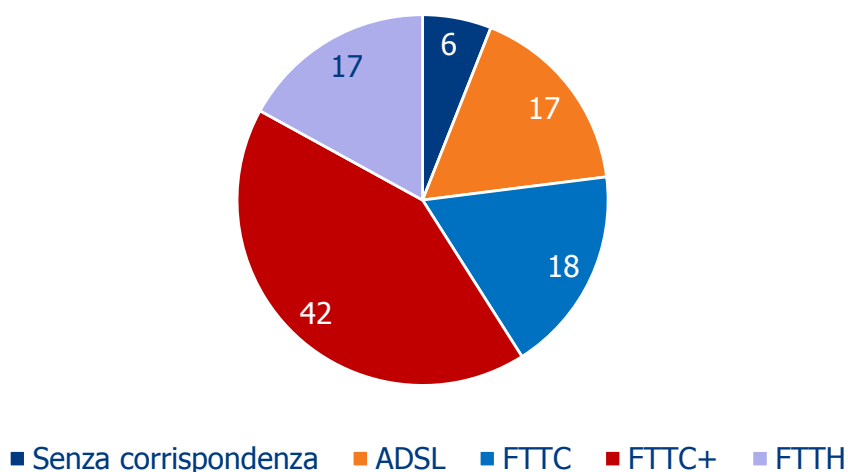


Figura 11. Tipologia di connessione degli edifici scolastici (valori percentuali), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati AGCOM, 2020

L'elemento di più impattante criticità è rappresentato dal 17% di edifici scolastici ancora connessi tramite reti ADSL: connessioni lente, datate, e che non permettono di integrare efficacemente servizi digitali all'interno dell'offerta didattica.

Competenze e utilizzo di strumenti digitali

La trasformazione digitale delle imprese in Italia avviene ad un ritmo più lento rispetto agli altri Paesi Europei. Da un lato questo dipende da una carenza strutturale del sistema formativo, già evidenziato nel capitolo introduttivo: i laureati in possesso di una laurea ICT posizionano l'Italia in ultima posizione in Europa con solo l'1,3 % dei laureati ICT sul totale rispetto ad una media europea del 3,8%. Dall'altro, mancano competenze digitali trasversali ai vari

6. Censis, Italia sotto sforzo - Diario della transizione 2020, maggio 2020.

settori e alle varie offerte formative.

La struttura rigida del Sistema Universitario nazionale, inoltre, rende complessa l'introduzione di nuovi corsi, e dilata i tempi necessari ad approvarli. La complessità burocratica mal si concilia con la velocità di evoluzione del mondo digitale, soprattutto negli ambiti più innovativi. Ad oggi in Italia sono presenti solo 29 corsi di laurea in data science, dopo un percorso di crescita iniziato oltre cinque anni fa.

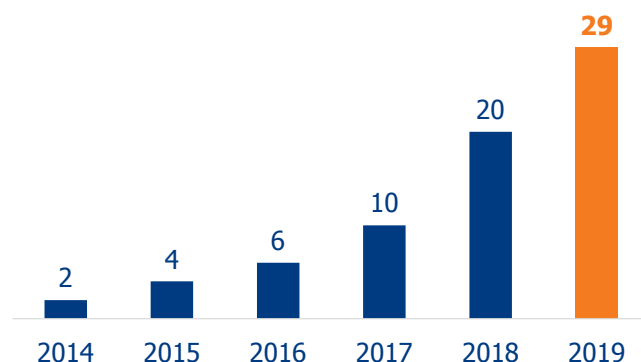


Figura 12. Corsi di laurea in data science (numero), 2014-2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Consiglio Universitario Nazionale, 2020

Più si considerano ambiti di frontiera più la situazione diventa critica: in Italia, ad esempio, esistono solo 3 corsi di laurea dedicati all'Intelligenza Artificiale.

Se l'offerta di competenze digitali è carente, la domanda non è più sviluppata. Il rapporto fra imprese e digitale è ambivalente: da un lato, secondo Assinform, le prime tre figure professionali più richieste dall'industria manifatturiera italiana sono i data scientist (74,6%), i mobile specialist (49,1%) e gli esperti di IoT (43,6%); dall'altro la maggioranza delle imprese italiane presenta dei livelli di integrazione digitale scarsi o assenti.

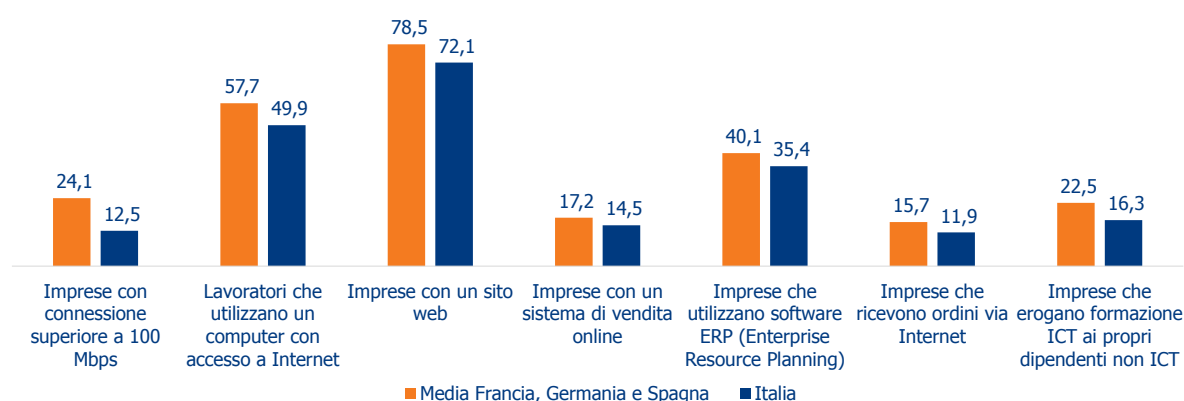


Figura 13. Metriche della digitalizzazione delle imprese (valori percentuale), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati OECD, 2020

Il confronto con i benchmark europei è netto: in media, la cultura d'impresa italiana non è particolarmente orientata alla digitalizzazione, né sotto il profilo del rapporto con i clienti, né nell'utilizzo di strumenti digitali di gestione e controllo, né nella formazione erogata. Il dato sulla formazione è particolarmente esplicativo: la formazione erogata agli specialisti ICT,

sempre espressa come percentuale di imprese che la eroga sul totale, è più allineata alla media europea (10,1% media Francia, Spagna e Germania vs. 8,3% in Italia). Quando si guarda invece ai “non tecnici” il divario aumenta sensibilmente, indice che le competenze digitali sono ancora viste come una competenza “specificata” e non come una competenza trasversale. Passando ora ad analizzare la situazione dei cittadini, la prima metrica di interesse è l'utilizzo di Internet fra la popolazione.

Il grafico seguente riporta la percentuale di individui che utilizzano Internet secondo differenti categorizzazioni. Lo schema permette di identificare diverse fonti di eterogeneità, fra loro correlate.

In primo luogo, il divario digitale già menzionato quando si parlava di infrastrutture ritorna anche a livello di utilizzo: nel Mezzogiorno gli utilizzatori di Internet sono il 70% rispetto al Nord Italia.

La fascia di età è il secondo fattore dirimente: se fra le fasce più giovani la quasi totalità della popolazione naviga, la percentuale cala repentinamente nelle fasce over-65.

Infine, il livello di istruzione è il terzo elemento chiave.

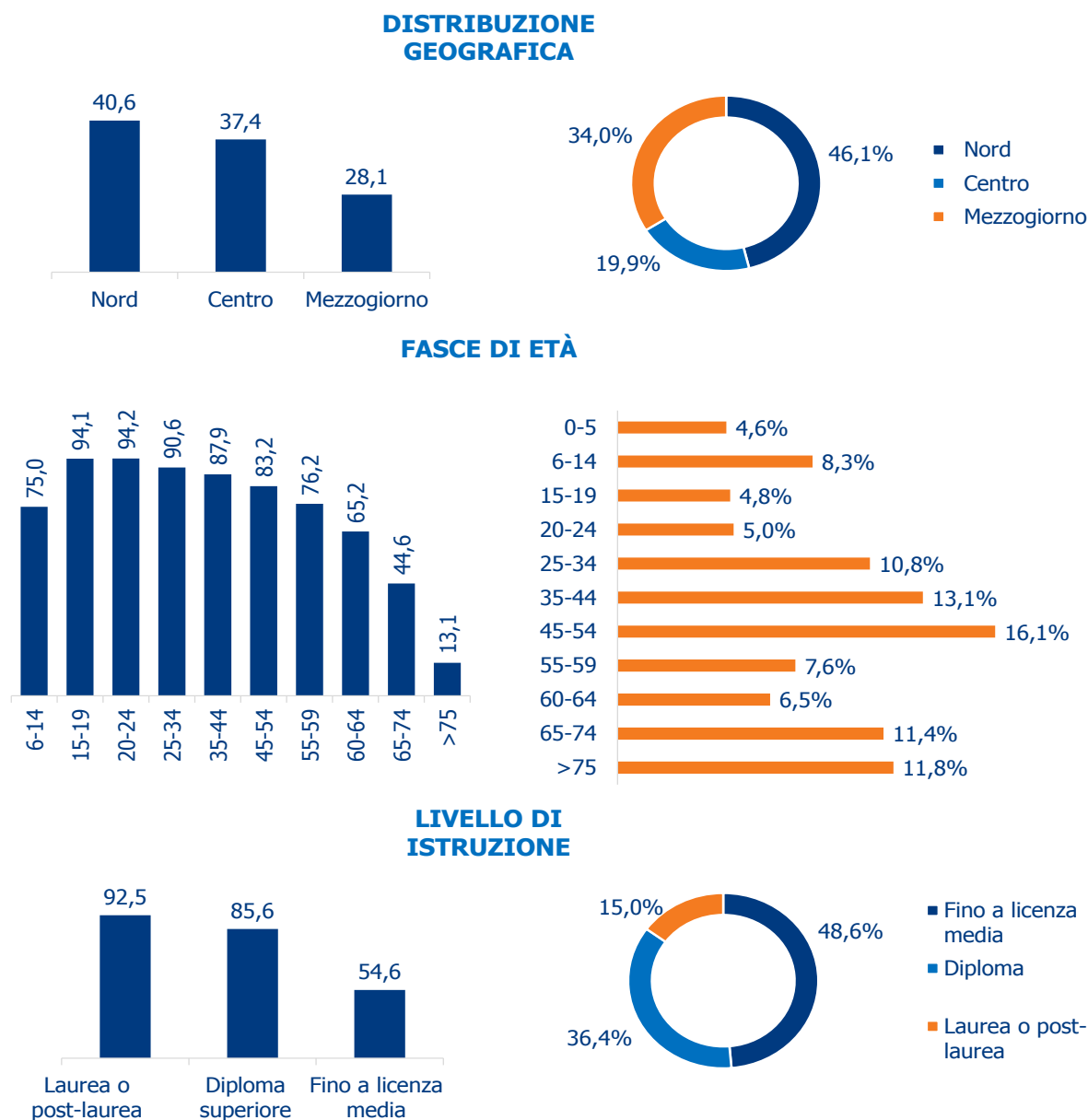


Figura 14. A sinistra: utilizzatori Internet per differenti categorizzazioni (valori percentuali). A destra: popolazione per differenti categorizzazioni (valori percentuali), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Istat, 2020

Il grafico permette di contestualizzare i dati degli utilizzatori internet nello scenario italiano, evidenziando le principali criticità. L'eterogeneità anagrafica, ad esempio, si manifesta in tutta la sua importanza osservando che le persone over-65 rappresentano il 23,2% della popolazione nazionale; l'eterogeneità per titolo di studio quando si osserva come il 48,6% della popola-

zione⁷ abbia un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media.

In generale, il 23,8% delle famiglie italiane non dispone di un accesso Internet domestico. I motivi di questa assenza evidenziano con forza il ritardo di competenze nel Paese: più della metà delle famiglie non dispone di un accesso ad Internet perché non saprebbe usarlo. Ciò implica che il 13,4% delle famiglie italiane (il 56,4% delle 23,8% famiglie sprovviste di connessione) dichiara di non saper usare Internet: una constatazione che, nel 2020, non può non sollevare delle preoccupazioni.

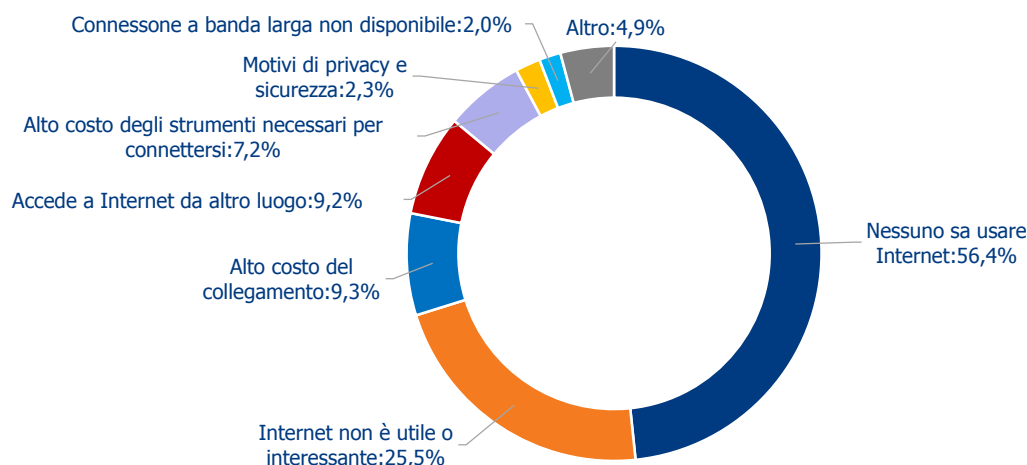


Figura 15. Motivi per cui le famiglie sono sprovviste di una connessione domestica (valori percentuale), 2019.

Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Istat, 2020

Non sorprendentemente, anche alla luce delle evidenze presentate nei grafici precedenti, anche la copertura di dotazioni digitali è lacunosa: un terzo delle famiglie non possiede computer o tablet.

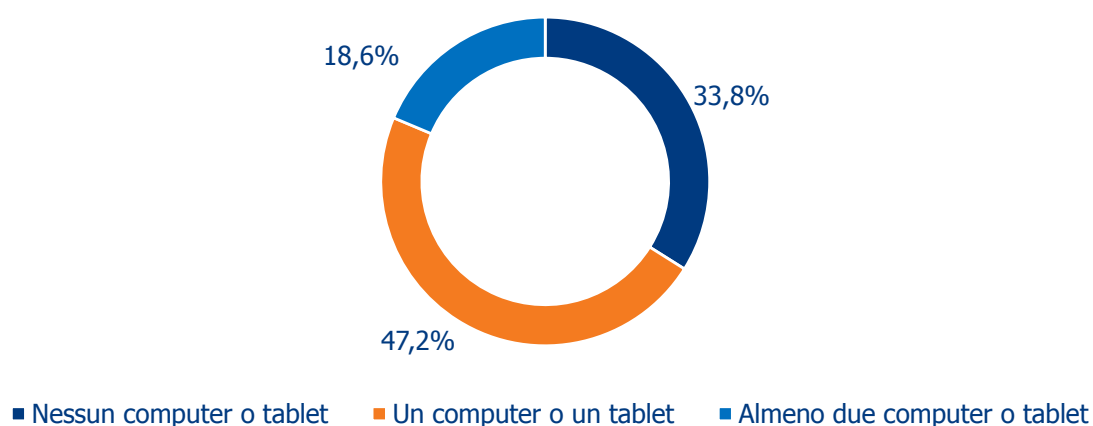


Figura 16. Disponibilità di computer o tablet delle famiglie italiane (valori percentuale⁸), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Istat, 2020

7. Popolazione over-15.

8. La somma non è 100%. I dati sono lasciati invariati rispetto alla rilevazione Istat.

La percentuale di famiglie sprovviste di computer o tablet scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minore, mentre è massima (70,6%) per le famiglie di anziani over-65.

Inoltre, quasi la metà dei nuclei familiari possiede un solo device: considerando anche l'esistenza di nuclei unipersonali, il risultato è che solo per il 22,2% delle famiglie ogni componente ha a disposizione un pc o tablet.

Si riscontra anche in questo contesto una notevole eterogeneità regionale: le ultime Regioni per disponibilità di computer o tablet (Calabria, Sicilia e Puglia) presentano valori prossimi al 45%. Viceversa, le prime Regioni nella classifica (Trentino Alto Adige e Lombardia) presentano valori notevolmente inferiori, nell'intorno del 25%.

Non solo le famiglie del Nord sono mediamente meno sprovviste di device, ma la copertura familiare è maggiore: la quota di famiglie in cui tutti i componenti hanno un pc è pari al 26,3%.

L'emergenza Covid-19, con il conseguente ricorso a smart working e didattica a distanza, ha messo in luce le criticità derivanti dall'insufficiente dotazione digitale, esacerbando le disparità già esistenti.

Il 12,3% delle ragazze e dei ragazzi fra 6 e 17 anni non dispone di un computer o tablet a casa. Di nuovo, la distribuzione è eterogena sul territorio: fra i ragazzi del Mezzogiorno, quasi il 20% è sprovvisto di device in ambito domestico.

La maggioranza di ragazzi (57%) vive in nuclei familiari in cui il rapporto persone/ device è superiore a due (meno della metà dei familiari dispone di un device).

La scarsa dotazione digitale ha contribuito ad aggravare le difficoltà derivanti dalla didattica digitale a cui sono stati sottoposti studentesse e studenti nel corso del 2020. Secondo un'indagine Ipsos e Save the Children⁹, nel corso del 2020 oltre 34.000 studenti delle scuole superiori avrebbero abbandonato gli studi, in parte per l'impossibilità materiale di seguire le lezioni da remoto, in parte per la fatica nell'adattarsi a queste modalità. La didattica a distanza (DaD) nel contesto pandemico comporta degli impatti di natura psicologica che stanno già emergendo in modo preoccupante: il 31% del campione di studenti si dichiara stanco, il 17% preoccupato, il 16% irritabile, il 15% ansioso, il 14% disorientato, il 14% nervoso, il 13% scoraggiato e il 13% apatico.¹⁰

Inoltre, dal punto di vista dello sviluppo delle competenze, l'assenza di un confronto diretto con coetanei e professori indebolisce il percorso di costruzione del bagaglio di soft skill, ovvero gli elementi legati alla capacità di lavorare in gruppo, di gestire situazioni complesse, di approcciare punti di vista differenti, ecc., particolarmente importanti nel mondo del lavoro.

Nel medio periodo, la didattica a distanza potrebbe avere significativi impatti sulla capacità produttiva del Paese, su tre ordini di grandezza. Il primo è legato all'abbandono scolastico: ragazzi che hanno abbandonato gli studi durante il ciclo secondario, se non adeguatamente supportati nel percorso di reinserimento, andranno ad aumentare la coorte di lavoratori privi di qualifiche professionali che in Italia è già numerosa. In Italia il 29,6% della forza lavoro 20-64 anni ha raggiunto un livello di istruzione ISCED 0-2 (istruzione inferiore alla primaria, primaria e secondaria inferiore, ovvero licenza elementare, media o biennio delle superiori), verso una media UE pari a 16,1%.¹¹ La letteratura economica ha provato a quantificare l'impatto

9. "I giovani ai tempi del Coronavirus".

10. Possibili risposte multiple.

11. Fonte: Eurostat.

del livello di istruzione sulla produttività nazionale¹²: per quanto non sia possibile ipotizzare un impatto simmetrico legato alla perdita di laureati, è lecito supporre una contrazione della produttività. Inoltre, la perdita di anni di istruzione ha ben noti effetti sul reddito atteso¹³: dal momento che una delle principali cause di abbandono scolastico sembra essere l'assenza di sufficienti device per partecipare alla DaD, variabile legata al reddito delle famiglie, uno degli outcome della didattica a distanza è una potenziale crescita della disuguaglianza futura (al netto di percorsi mirati di reinserimento nel mondo della scuola).

Il secondo ordine di impatto è legato alla (mancata) acquisizione di competenze da parte degli studenti sottoposti a DaD. Sempre secondo la medesima indagine Ipsos e Save the Children, il 35% degli studenti si è sentito più impreparato durante la DaD rispetto alle lezioni in presenza, e un'analoga percentuale di studenti ha dovuto recuperare più materie rispetto all'anno scorso. L'acquisizione di competenze ha un impatto diretto sul reddito atteso e le prospettive occupazionali: Hampf, Wiederhold e Woessmann¹⁴ evidenziano come i risultati ottenuti nel PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies, indagine sviluppata dall'OECD che mira a misurare le competenze quantitative, di alfabetizzazione e ICT dei lavoratori dei Paesi OECD) siano fortemente correlati alle performance lavorative. In media, un livello (su cinque livelli complessivi) in più nel punteggio in competenze quantitative è associato ad un aumento del salario del 20% e della probabilità di essere occupato dell'8%. Restrungendo l'analisi ai soli dati italiani, il salario cresce del 13% e la probabilità di essere occupato del 10%.

Per quanto non sia ancora possibile disporre dei dati sulle competenze sviluppate dagli studenti in quest'ultimo anno (auspicabilmente, le future release delle indagini Invalsi e PISA offriranno degli elementi quantitativi), le prime evidenze sembrano suggerire una contrazione nelle competenze acquisite, con conseguente impatto su employability e reddito atteso in futuro.

Il terzo ordine di grandezza è legato agli effetti sul sistema-Paese nel suo complesso. La creazione di conoscenza è una – se non la principale – fonte di crescita nel lungo periodo. La creazione di conoscenza è naturalmente correlata con la “qualità del capitale umano” a disposizione, ovvero con le competenze acquisite dalla popolazione. Conseguentemente, la contrazione nell'acquisizione di competenze ha degli effetti di lungo periodo, che si manifesteranno in minor crescita. Risulta tuttavia complesso stimare, ad oggi, tale contrazione. La ragione alla base è che non è mai avvenuta una trasformazione così radicale nella metodologia dell'insegnamento: è un unicum che, quindi, non può essere paragonato a niente di simile in passato. Uno studio dell'OECD¹⁵ utilizza alcuni casi di chiusure scolastiche (sciopero dei professori in Vallonia nel 1990 e “short school years” in Germania nel 1966/1967, fra i principali) come proxy per misurare gli impatti di lungo periodo sulla crescita. Secondo questi modelli, la perdita di un terzo di anno di istruzione genera una contrazione strutturale nel tasso di crescita di un'economia pari a 1,5%. Alla base di questa analisi, tuttavia, viene assunto che l'anno sia stato interamente “perso”, quando in realtà sono state attivate modalità di didattica alternati-

12. Si veda ad esempio Holland, Liadze, Rienzo e Wilkinson [2013], “*The relationship between graduates and economic growth across countries*”, BIS working paper n. 110.

13. Si veda ad esempio Psacharopoulos, e Patrinos [2004], “*Returns to investment in education: A further update*”, Education Economics, 12(2), 111-134.

14. Hampf, Wiederhold e Woessmann [2017], “*Skills, earnings, and employment: exploring causality in the estimation of returns to skills*”, Large-scale Assessments in Education 5.1 (2017): 1-30.

15. Hanushek e Woessmann [2020], “*The Economic Impacts of Learning Losses*”.

va. Tali modalità, per quanto non comparabili – come discusso nei paragrafi precedenti – non possono configurarsi come “anno perso”: per questo motivo l’analisi dell’OECD (che proietta una perdita di PIL, al 2100, pari a 1.765 miliardi di Dollari¹⁶) rappresenta il worst case scenario, più che una media ragionata.

Indubbiamente, tuttavia, è pienamente lecito attendersi degli impatti negativi sulla capacità di innovazione, la produttività e più in generale la crescita nel medio-lungo periodo: per questo motivo è più che mai prioritario adottare delle politiche mirate al reinserimento degli studenti che hanno abbandonato gli studi, e un più ampio programma di potenziamento della formazione.

La P.A. digitale e il rapporto con le imprese e i cittadini

La situazione tratteggiata nei precedenti due paragrafi è chiara: la disponibilità di connessioni efficienti è molto variegata sul territorio, una componente significativa della popolazione non ha accesso alla rete, non sa come utilizzare strumenti digitali ed è sprovvista di device.

Tutti questi fattori riverberano, inevitabilmente, sulla possibilità di implementare efficaci soluzioni di Pubblica Amministrazione digitale.

Non sorprendentemente, l’Italia è l’ultimo Paese in Europa per percentuale di cittadini che espletano pratiche burocratiche online (meno di un terzo), con un valore pari alla metà rispetto alla media europea e lontano diversi ordini di grandezza rispetto ai Paesi più performanti.

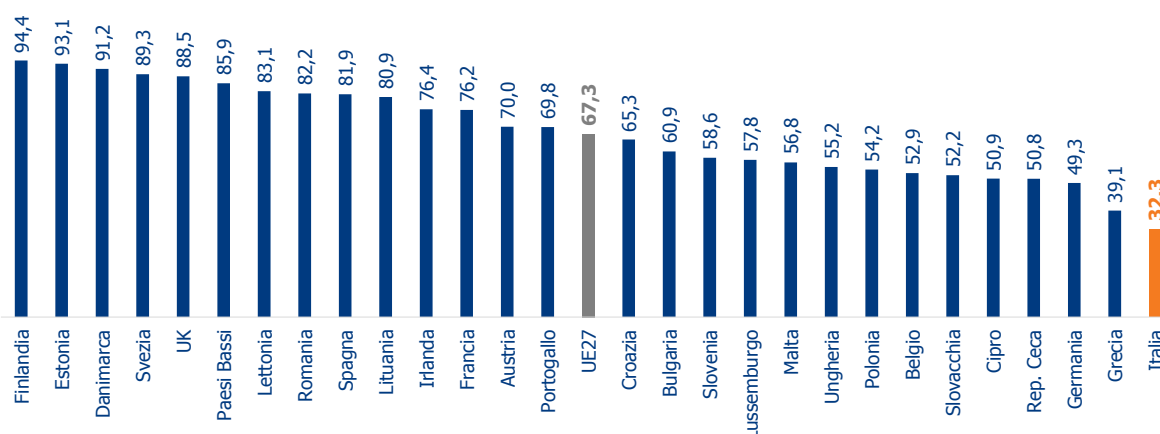


Figura 17. Cittadini che espletano tutte le pratiche burocratiche online (% sul totale dei cittadini con accesso ad Internet), 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2020

Sicuramente le criticità espresse nei paragrafi precedenti rappresentano un ostacolo. Tuttavia, ciò non può interamente spiegare il ritardo del Paese. Difatti sono presenti delle criticità a livello di Amministrazioni Pubbliche nell’implementazione di sistemi efficaci e user-friendly. Soluzioni pratiche e accessibili di P.A. digitale possono in realtà agire da volano verso la digitalizzazione. Si prenda ad esempio il caso delle iscrizioni agli asili nido: il servizio è ora interamente (ed esclusivamente) online, ma questo non ha generato l’assenza di iscrizioni o altri disservizi. L’implementazione di una soluzione digitale ha trainato e incentivato la migrazione da un servizio “analogico” ad uno digitale.

16. Valore a prezzi 2017. Le perdite attese sono attualizzate ad un tasso del 3%.

Tuttavia, i servizi digitali delle Pubbliche Amministrazioni presentano ancora ritardi e inefficienze.

La prima causa di ciò è legata alla dotazione e alle tempistiche del percorso di digitalizzazione. La digitalizzazione della P.A. Italiana è partita con anni di ritardo rispetto agli altri Paesi europei: il primo Piano triennale per la trasformazione digitale risale al 2017. L'equivalente tedesco (BundOnline Implementation Plan) è stato promulgato nel 2001.

Il paragone con i Paesi del Nord – non a caso in cima alle classifiche, come il DESI – è ancora più impietoso. La roadmap seguita dall'Estonia, ad esempio, è indice di un approccio sistematico alla transizione digitale.

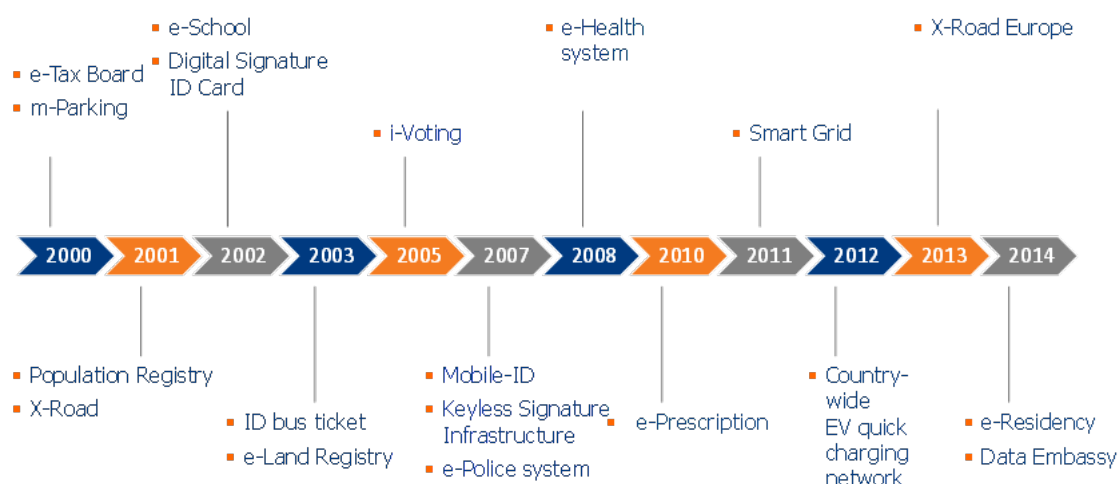


Figura 18. Roadmap digitale dell'Estonia. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su fonti varie, 2020

La strategia italiana è di minore portata, anche sotto il profilo delle risorse: l'AgID dispone di un centinaio di dipendenti, a fronte degli 850 dello UK Government Digital Service, la controparte inglese.

La governance stessa della transizione digitale non è chiara ed efficiente. Solo nel 2019, il Governo Conte II ha istituito il Ministero dell'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.¹⁷ L'assenza di chiarezza nella governance è stata evidenziata con forza dalla Corte dei Conti¹⁸, che evidenzia come *"in Italia il governo dell'informatica pubblica ha subito nel tempo continue trasformazioni in termini di soggetti coinvolti e relativi assetti istituzionali, competenze e risorse attribuite, modelli organizzativi adottati. Tuttavia, gli sforzi messi in campo hanno portato, sinora, più ad un ripetuto cambiamento di organizzazione delle varie strutture centrali preposte che ad effetti rilevanti. L'evidenza di dover tornare spesso sul tema, attraverso ripetuti interventi legislativi, dimostra le oggettive difficoltà nel registrare progressi significativi. Ad oggi i risultati delle azioni di coordinamento appaiono limitati, in termini di frammentazione degli interventi, duplicazioni, insufficiente interoperabilità ed integrazione dei servizi sviluppati."*

Anche dal punto di vista normativo il quadro non è particolarmente incentivante. La disciplina specifica risale al 2005, con il Codice dell'Amministrazione Digitale. Tuttavia, l'imple-

17. Tentativi precedenti erano stati fatti durante i Governi Berlusconi II e III, con il Ministero per l'innovazione e tecnologie; Prodi II, Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione; Berlusconi IV, Ministero della Pubblica Amministrazione e Innovazione. Dal 2008 al 2019 è stata assente tale funzione.

18. Corte dei Conti, Referto in materia di informatica pubblica, 26 novembre 2019.

mentazione di servizi passa necessariamente attraverso il ricorso al mercato (in quanto molte delle competenze non sono presenti all'interno della P.A.) aprendo il complesso dibattito circa l'efficienza degli appalti pubblici. Sotto questo profilo la stessa Corte dei Conti evidenzia come *"Consip dichiara che una procedura può durare da un minimo di 11 a un massimo di 24 mesi, periodi che non tengono conto dei possibili pareri obbligatori e dei contenziosi che spesso accompagnano il percorso di messa a disposizione delle amministrazioni degli strumenti informatici."*¹⁹

In generale, la transizione digitale della P.A. si scontra contro due fattori di resistenza: il personale della P.A. e il razionale alla base delle soluzioni implementate.

Il personale della P.A. è mediamente fra i più anziani in Europa – anche a seguito del blocco del turnover sperimentato nell'ultima decade.

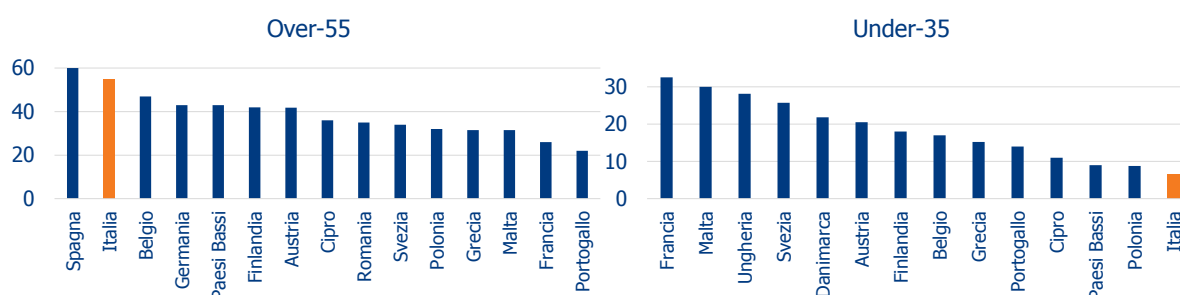


Figura 19. Occupati della P.A. per classe d'età (valori percentuale). Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati MEF, 2020

Inoltre, solo il 30% dei dipendenti pubblici è laureato, il 46,7% possiede un diploma e il 18,8% ha al massimo una licenza media.²⁰ I criteri d'accesso alla P.A., per lungo tempo, hanno privilegiato l'apprendimento di competenze di stampo giuridico piuttosto che scientifiche: il risultato è quindi una classe dirigente con scarse competenze digitali.

In secondo luogo, molte delle soluzioni digitali fin qui implementate o in fase di implementazione ricadono nell'ambito delle infrastrutture e servizi. In alcuni casi si tratta di un servizio creato ex-novo, mentre in altri si tratta di una trasposizione digitale di un assimilabile servizio analogico.

19. Corte dei Conti, ibidem.

20. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati MEF.



Figura 20. Riclassificazione per tipologia degli interventi dell'Agenzia per l'Italia Digitale. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati AgID, 2020

Il passo successivo, che permetterebbe una vera trasformazione digitale, sarebbe l'implementazione radicale di modelli e processi operativi e organizzativi, capaci di trasformare più significativamente la struttura stessa della P.A.

Un elemento particolarmente critico, e ostativo a questa trasformazione, riguarda l'assenza pressoché completa di strumenti atti a permettere il dialogo fra banche dati di diversi enti pubblici, attraverso un sistema centralizzato di condivisione dei dati basato su standard comuni.

Questa assenza ha un duplice effetto: da un lato impedisce il pieno dispiegamento del potenziale digitale (che non consiste nella mera trasposizione, ma nella creazione di soluzioni nuove e integrate), dall'altro provoca una ridondanza nella richiesta di informazioni a cittadini e imprese.

Enti differenti richiedono i medesimi dati, ed è in capo al cittadino chiedere l'informazione ad una Pubblica Amministrazione per poi consegnarla ad un'altra (nonostante il DPR n. 445 del 2000 vietasse la richiesta di informazioni già in possesso della P.A.).

Il fenomeno della duplicazione nella richiesta di informazioni è un fattore strutturale della P.A. italiana e la sua risoluzione non risiede unicamente nella digitalizzazione e nella condivisione delle banche dati, beninteso: la sovrapposizione delle competenze in capo ad enti differenti (dalle competenze non sempre definite e distinte) è un fenomeno ben più complesso. L'assenza di una governance centralizzata, tuttavia, genera ulteriori complessità: si pensi al Fascicolo Sanitario Elettronico che, essendo materia di ambito sanitario, è di competenza delle singole Regioni. Il risultato è che solo 14 Regioni hanno, ad oggi, attivato tale sistema, a fronte di un obiettivo di piena copertura nel 2020.²¹ A peggiorare il quadro, solo il 23% dei cittadini lo hanno attivato, a fronte di un obiettivo del 70%.

Si pensi anche all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), in capo ai singoli Comuni: 6.875 Comuni registrati, su un totale quasi 8.000. Il target di crescita digitale prevedeva, al 2020, 7.978 Comuni registrati.

Tuttavia, un primo passo per lo snellimento della burocrazia potrebbe (e dovrebbe) passare da questo primo passo. La chiave di questo passaggio è necessariamente il dotare ogni cittadino di un'identità digitale (lo SPID). Ad oggi, tuttavia, sono state erogate 13,7 milioni di identità

21. Fonte: AgID, Avanzamento Trasformazione Digitale.

digitali (il 22,8% della popolazione).

La transizione digitale, guidata dalla P.A. e adottata dal sistema economico nel suo complesso, potrebbe rappresentare una chiave per il rilancio del Paese nel post-Covid. Il digitale va infatti ad incidere su una delle principali criticità del sistema nazionale: l'assente crescita della produttività, e in particolare l'assente crescita della produttività multifattoriale.

La produttività multifattoriale (MFP) è la componente residuale di crescita non spiegata dalla crescita della produttività del lavoro e della produttività del capitale. Questi ultimi due elementi sono tangibili e quantificabili: la produttività del lavoro, ad esempio, è data dal rapporto fra il PIL e le ore lavorate (o fra il PIL e gli occupati). La componente residuale – la MFP – non è invece direttamente osservabile e non è immediatamente riconducibile ad una singola dimensione. La MFP dipende da un insieme di elementi soft quali capacità organizzative e gestionali, creazione di ecosistemi favorevoli alla trasmissione di conoscenza e competenze, burocrazia, sistema della giustizia, e altro ancora. In sintesi, la MFP dipende da tutti gli elementi soft che qualificano un sistema economico.

Negli ultimi venti anni la MFP ha contribuito negativamente alla crescita del Paese, non agendo da volano ma, addirittura, da freno. In altri Paesi la produttività multifattoriale è una componente importante della crescita, se non la più importante: spiega, ad esempio, più della metà della crescita tedesca.

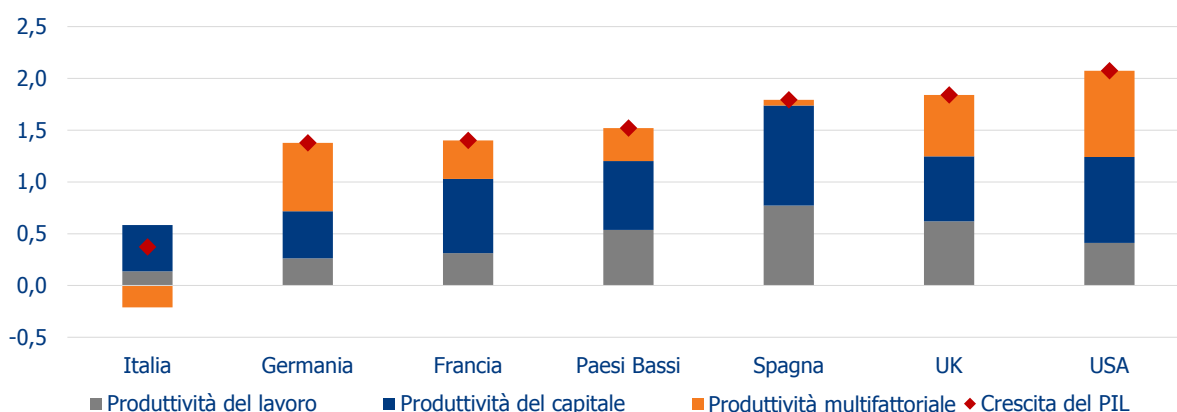


Figura 21. Contributo delle diverse produttività alla crescita del PIL (%), 2000 - 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati OECD, 2020

Il digitale è un elemento che contribuisce fortemente alla creazione di un ecosistema favorevole alla crescita, agendo sulla produttività multifattoriale.

Correlando il posizionamento medio nel Digital Economy and Society Index nel periodo 2016-2019 con la crescita media della MFP nello stesso lasso di tempo emerge come i Paesi meglio posizionati nell'indice abbiano delle performance di crescita superiori.²²

22. La correlazione fra le due variabili è pari a 0,64. La MFP dipende da una pluralità di fattori molto complessa, risulta quindi inevitabile che la correlazione fra essa e un singolo indicatore sia contenuta.

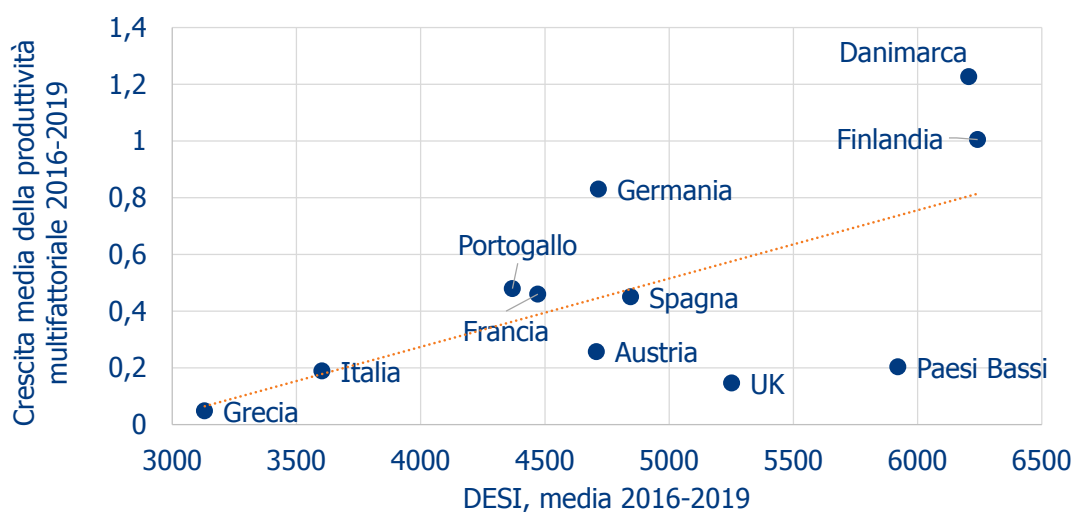


Figura 22. Correlazione fra posizionamento medio nel DESI e crescita media della MFP (indice e %), 2016 - 2019. Fonte: elaborazione The European House-Ambrosetti su dati Commissione Europea e OECD, 2020

Conclusioni

Il quadro della trasformazione digitale italiana è frammentato e non sempre efficiente. La crisi innescata dal Covid-19 ha indotto una significativa accelerazione, sia sul fronte dei privati (con il ricorso allo smart working, la maggiore connettività, l'utilizzo di strumenti digitali) che sul fronte delle Amministrazioni Pubbliche (nel 2020 a marzo erano nominati 4.504 Responsabili per la Trasformazione Digital all'interno dei diversi enti della P.A., a ottobre siamo a 6.183).

Permangono tuttavia alcune criticità di fondo, che potrebbero – se non affrontate – pregiudicare una compiuta rivoluzione digitale.

L'utilizzo della parola "rivoluzione", invece che il più comune "trasformazione", non è casuale. La trasformazione è un fenomeno che avanza a piccoli passi, la rivoluzione è una radicale rottura con il passato. In chiave digitale, la trasformazione è il trasportare pratiche processi fisici in digitale; la rivoluzione è ideare nuove pratiche e processi che possono esistere solo grazie al digitale.

Affinché ciò accada è indispensabile che la Pubblica Amministrazione sia il traino del Paese: da un lato risolvendo i problemi e le lacune infrastrutturali discusse nel primo paragrafo, dall'altro promuovendo l'utilizzo di soluzioni digitali non in alternativa a soluzioni analogiche, ma come strada esclusiva. Tale processo – svolto in maniera inclusiva, e prestando particolare attenzione a non lasciare indietro le fasce della popolazione più a rischio identificate nel secondo paragrafo – potrà essere la svolta digitale indispensabile al rilancio.

3.2. La digitalizzazione del territorio

Molti paragonano la rivoluzione digitale (e in particolare l'uso di internet) alla rivoluzione elettrica avvenuta nei primi decenni del '900. La comparazione è corretta perché certamente la penetrazione dell'energia elettrica nelle case, nelle città e nelle fabbriche ha cambiato radicalmente il modo di vivere, di spostarsi, di produrre.

L'enorme esperimento "*in corpore vivi*" che il Paese ha vissuto durante il *lockdown* ha reso ancor più evidente che la possibilità e la capacità di utilizzare la rete internet è oggi fondamentale:

- in primo luogo è imprescindibile per motivi lavorativi e professionali. Chi non è in grado di accedere ad internet è automaticamente escluso da una quota consistente e crescente di ruoli lavorativi;
- in secondo luogo aumenta la possibilità e la rapidità di accesso alle informazioni, riducendone anche il costo;
- infine, rende fruibili in maniera più agevole i servizi pubblici e privati resi disponibili attraverso la rete.

Sono enormi i vantaggi determinati dall'uso della rete. Mettere quante più persone possibili nelle condizioni di connettersi con efficacia e senza rischi, supportando concretamente quella quota di popolazione che al momento ne è totalmente o parzialmente esclusa, è diventata oramai una priorità assoluta non soltanto economica ma anche sociale, basti pensare a come la rete sia stata usata durante la fase più critica dell'emergenza sanitaria e del confinamento fisico e spaziale degli italiani. L'uso della rete produce, infatti, valori come partecipazione, apertura, inclusione. Chi offre servizi sul web ha certamente il compito di abbassare il più possibile le barriere di ingresso, ma non è pensabile che si possa totalmente prescindere dal possesso di competenze digitali individuali di base. Questo tipo di impegno – che certamente ricade nei confini di responsabilità dei soggetti pubblici – può avvalersi della collaborazione di soggetti privati in una logica coerente di sussidiarietà orizzontale.

Per quanto detto l'uso di internet può certamente essere utilizzato come *proxi* degli indicatori di progresso e di benessere individuale.

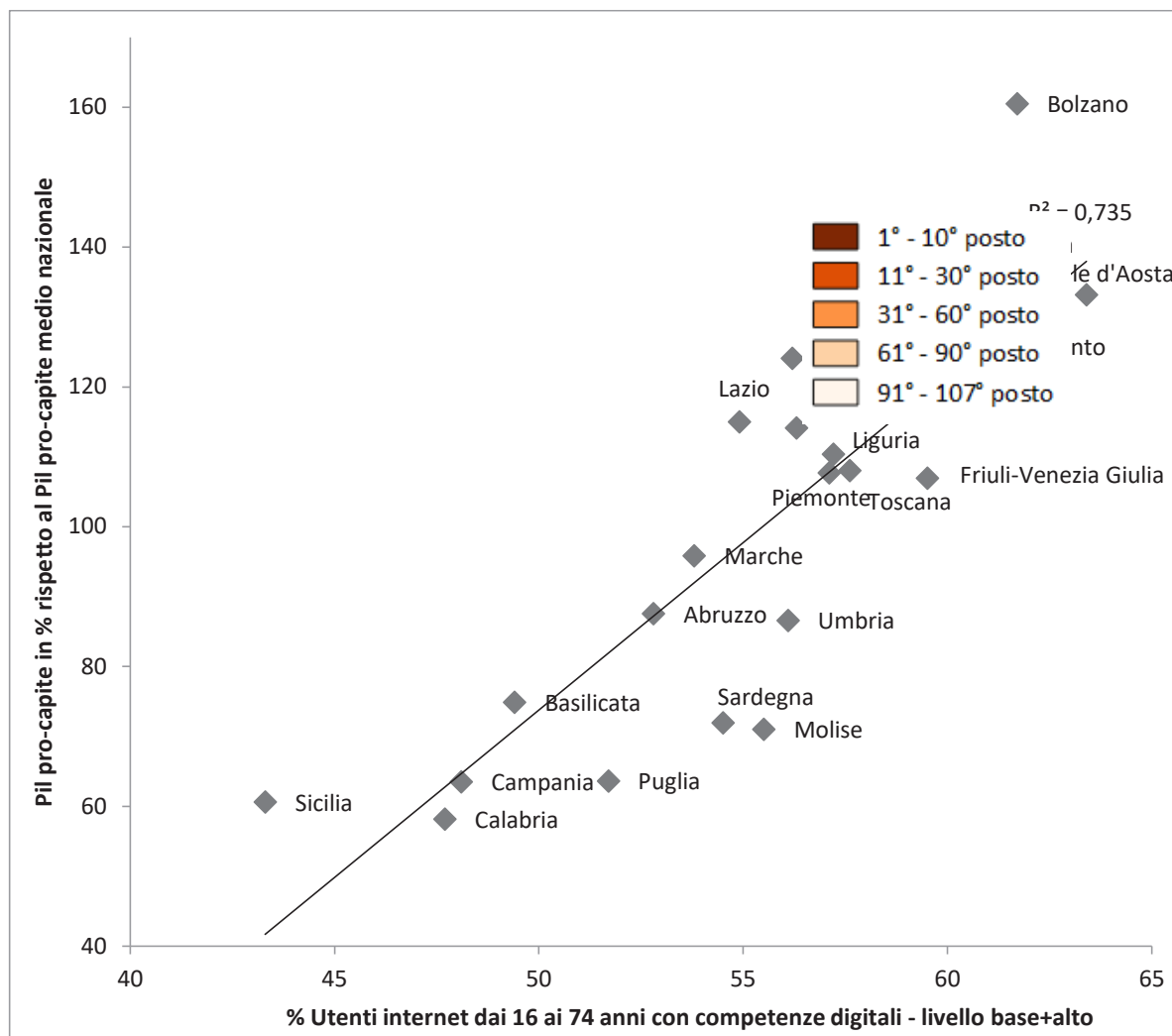
Per indagare il nesso causale che lega lo sviluppo socio-economico di un ambito territoriale all'uso di internet occorre maggiore prudenza. Se è vero infatti che la penetrazione di infrastrutture di rete avanzate e la presenza di aziende attive nelle nuove tecnologie digitali è in grado di trainare lo sviluppo di un determinato ambito geografico, e se è vero che l'uso di internet da parte della popolazione rispecchia generalmente il livello di sviluppo raggiunto, più problematico è affermare che l'aumento di utilizzo possa di per sé generare effetti positivi sulla crescita economica.

Gli indicatori del DESI (Digital Economy and Society Index) mostrano chiaramente due facce completamente opposte della digitalizzazione italiana. Da un lato abbiamo un buon punteggio nell'indice di connettività, merito soprattutto dell'ottima performance sulla connettività mobile e sui prezzi, ma dall'altro abbiamo il peggior punteggio nell'indice di capitale umano. Se per recuperare terreno sulla banda larga e ultralarga si sta lavorando per riunire le reti sotto un unico gestore formato dall'unione di Tim e OpenFiber (società costituita da Enel e Cdp), per recuperare il gap di alfabetizzazione digitale di cui gli italiani soffrono sono tante e frammentate le iniziative. Tra le principali vi è l'"Operazione Risorgimento Digitale" lanciata da Tim, nata alla fine del 2019 con l'obiettivo di digitalizzare gli italiani (dopo aver digitalizzato il Paese) e continuata anche durante il *lockdown*.

Questo secondo punto è sicuramente il più delicato e urgente da affrontare anche perché è chiara l'esistenza di una correlazione positiva di forte intensità tra la disponibilità di compe-

tenze elevate o basilari (ma comunque sufficienti per accedere ai principali servizi disponibili in rete) e il Pil pro-capite anche guardando ai territori regionali italiani (fig. 2).

Fig. 2 - Correlazione tra le competenze digitali della popolazione e il PIL pro-capite nelle regioni italiane



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Per uno studio utile ed efficace di questa relazione è importante innanzitutto capire di quale uso di internet stiamo parlando. Si tratta, dunque, di operare delle distinzioni di base:

- certamente la possibilità di fruire in rete dei servizi della PA consente alle famiglie di ottimizzare i tempi a disposizione destinandoli in misura superiore ad altre attività, comprese quelle in grado di generare reddito;
- certamente analoghe considerazioni valgono a proposito dell'accesso ad alcuni servizi privati (come ad esempio *l'home banking*, *l'e-commerce*, la *sharing mobility*, ecc.);
- non altrettanto chiara è la relazione tra sviluppo locale e servizi internet di base come la messaggistica istantanea e l'utilizzo dei social-network.

Ovviamente la correlazione non implica un nesso causale ma è indubbio che lo sviluppo economico attuale è (e sarà) sempre più legato al digitale e al flusso di informazioni piuttosto che al semplice flusso di merci.

Ma a che punto è davvero la digitalizzazione dei territori italiani?

Per rispondere a questa domanda, proprio nell'ambito dell'"Operazione Risorgimento Digitale", il Censis ha elaborato un indice di digitalizzazione delle province a partire da indicatori tratti da fonti ufficiali e qualificate, nonché da stime per gli indicatori per cui non è disponibile il dato provinciale, con l'obiettivo di misurare il livello di digitalizzazione raggiunto dalle province italiane.

L'indice e la graduatoria sono stati costruiti a partire da 3 *sotto-indici* (e relative classifiche) dedicati a 3 diversi ambiti di analisi in cui si può declinare il livello di digitalizzazione: le province italiane sono state messe a confronto sulla base di 15 diversi indicatori relativi al rapporto con la nuove tecnologie da parte della popolazione (famiglie connesse, famiglie con connessione ad alta velocità, utenti internet, utenti social, utenti e-commerce, diffusione home banking, utenti Spid), della Pubblica Amministrazione (amministrazioni aderenti a Pago PA, popolazione coperta dai servizi Pago PA, popolazione coperta servizi ANPR) e delle imprese (voucher digitale, manager innovazione, domini internet registrati, richiesta competenze digitali, e-commerce).

I sotto-indici sono stati calcolati utilizzando il metodo Mazziotta-Pareto Index (MPI). L'indice finale sintetico è stato costruito aggregando le tre dimensioni utilizzando la media ponderata dei valori assunti dai tre sotto-indici, attribuendo un peso pari a 0,50 per la dimensione popolazione, 0,25 per le imprese e per la Pubblica Amministrazione.

Nella mappa (fig. 3) sono raggruppate le province italiane per la posizione raggiunta nell'indice sintetico complessivo. Valori più elevati dell'indice rappresentano livelli più elevati raggiunti.

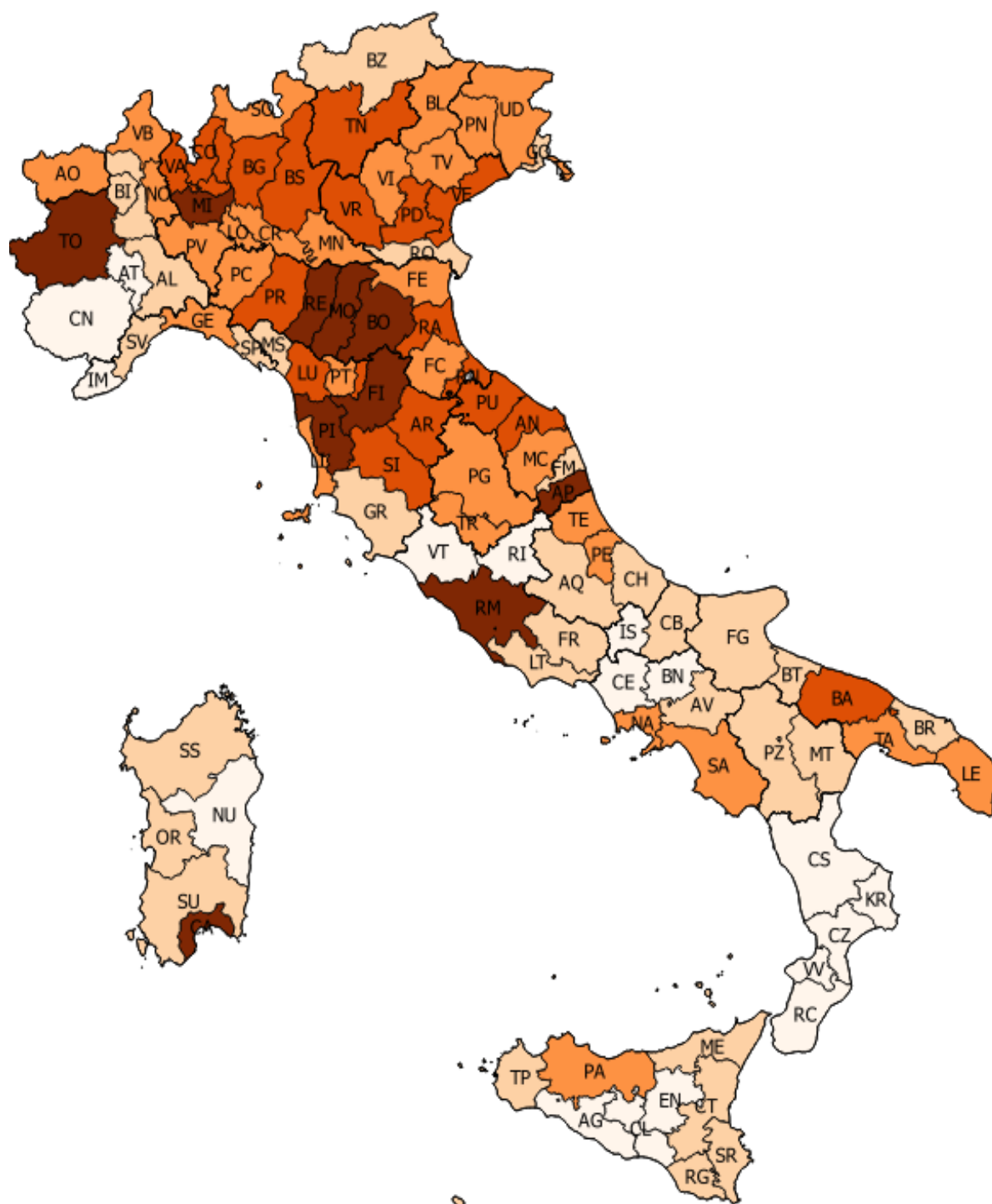
Milano si conferma al vertice dei territori italiani nell'indice totale ma anche sei sotto indici relativi alla popolazione e alle imprese. La PA più digitalizzata è invece quella della provincia di Ravenna.

Gli altri territori con un punteggio totale elevato sono principalmente quelli delle grandi aree metropolitane (Roma, Bologna, Firenze Cagliari e Torino) insieme alle province emiliane di Modena e Reggio Emilia. Attardate, invece, le province calabresi e siciliane oltre ad alcune con un'orografia particolarmente montuosa (come Rieti, Isernia, Asti, Benevento, Viterbo o Cuneo) ancora nettamente in ritardo nella copertura della banda larga e ultra larga.

Da una stima di The European House-Ambrosetti, l'utilizzo ottimale delle tecnologie FTTH, FTTC e FWA può arrivare a generare benefici incrementali per il sistema-Paese quantificabili in quasi 100 miliardi di Euro di PIL cumulati tra il 2020 e il 2025 e oltre 180 miliardi tra il 2020 e il 2030.

È, quindi, più che mai necessaria l'accelerazione, già per altro in corso, sulla diffusione della banda ultra larga soprattutto nelle zone non ancora servite per permettere a territori oggi marginalizzati di tornare a far parte di una comunità nazionale unitaria, quella digitale.

Fig. 3 - Indice di digitalizzazione delle province italiane



Fonte: elaborazione Censis

Un punto centrale della digitalizzazione del territorio passa anche dall'analisi dello stato della Pubblica Amministrazione per quanto riguarda la disponibilità e l'uso del digitale nel compimento delle proprie funzioni.

In un altro lavoro realizzato per il Cnel, The European House-Ambrosetti ha chiaramente individuato gli elementi cruciali che hanno finora agito da principali vincoli per la digitalizzazione della PA italiana, e in particolare:

- La disponibilità di connessioni efficienti è molto variegata sul territorio, con una componente significativa della popolazione che non ha accesso alla rete, non sa come utilizzare strumenti digitali ed è sprovvista di device.
- L'Italia è l'ultimo Paese in Europa per percentuale di cittadini che espletano pratiche burocratiche online (meno di un terzo), con un valore pari alla metà rispetto alla media europea e lontano diversi ordini di grandezza rispetto ai Paesi più performanti.
- La digitalizzazione della P.A. Italiana è partita con anni di ritardo rispetto agli altri Paesi europei: il primo Piano triennale per la trasformazione digitale risale al 2017. L'equivalente tedesco (BundOnline Implementation Plan) è stato promulgato nel 2001.
- La transizione digitale della P.A. si scontra con due fattori di resistenza: il personale della P.A. e il razionale alla base delle soluzioni implementate. Il personale della P.A. è mediamente fra i più anziani in Europa – anche a seguito del blocco del turnover sperimentato nell'ultima decade.
- Solo il 30% dei dipendenti pubblici è laureato, il 46,7% possiede un diploma e il 18,8% ha al massimo una licenza media. I criteri d'accesso alla P.A., per lungo tempo, hanno privilegiato l'apprendimento di competenze di stampo giuridico piuttosto che scientifiche: il risultato è quindi una classe dirigente con scarse competenze digitali.
- Molte delle soluzioni digitali fin qui implementate o in fase di implementazione ricadono nell'ambito delle infrastrutture e servizi. In alcuni casi si tratta di un servizio creato ex-novo, mentre in altri si tratta di una trasposizione digitale di un assimilabile servizio analogico.

In sostanza, prosegue lo studio, "la transizione digitale, guidata dalla P.A. e adottata dal sistema economico nel suo complesso, potrebbe rappresentare una chiave per il rilancio del Paese nel post-Covid. Il digitale va, infatti, a incidere su una delle principali criticità del sistema nazionale: l'assenza di crescita della produttività, e in particolare della produttività multifattoriale (MFP)".

La produttività multifattoriale "dipende da un insieme di elementi soft quali capacità organizzative e gestionali, creazione di ecosistemi favorevoli alla trasmissione di conoscenza e competenze, burocrazia, sistema della giustizia, e altro ancora. In sintesi, la MFP dipende da tutti gli elementi soft che qualificano un sistema economico. Negli ultimi venti anni la MFP ha contribuito negativamente alla crescita del Paese, non agendo da volano ma, addirittura, da freno.

In altri Paesi la produttività multifattoriale è una componente importante della crescita, se non la più importante: spiega, ad esempio, più della metà della crescita tedesca. Il digitale è un elemento che contribuisce fortemente alla creazione di un ecosistema favorevole alla crescita, agendo sulla produttività multifattoriale".

3.3. La digitalizzazione delle competenze

La centralità delle competenze digitali nella società contemporanea costituisce oramai un punto fermo nell'agenda di sviluppo di ogni Paese moderno. Risale oramai al 2006 la Raccomandazione del Parlamento Europeo che colloca le digitali tra le otto competenze chiave per l'apprendimento permanente, così definite perché ritenute necessarie a garantire nel tempo l'inserimento sociale e lavorativo di ogni cittadino.

Le competenze chiave sono, infatti, quel *mix* di conoscenze, abilità ed attitudini che permettono a chi le possiede di adattarsi ai continui cambiamenti sociali e di esercitare altresì i propri diritti di cittadinanza.

L'Italia all'interno dell'Unione Europea ricopre una posizione di retroguardia in termini di alfabetizzazione digitale della popolazione.

Nel 2019, la quota di cittadini italiani di età compresa tra 14 e 74 anni che detiene un livello di competenze digitali di base o superiori era pari al 42,0%, ovvero un valore inferiore alla media Ue 27 (56%) di 14 punti percentuali e molto distante dalle prime posizioni della graduatoria detenute da Paesi Bassi, Finlandia e Svezia, rispettivamente, con il 79,0%, il 76,0% e il 72,0% di popolazione digitalmente competente. Dopo l'Italia si collocano, in penultima e ultima posizione, Romania e Bulgaria con il 31,0% e il 29,0% di popolazione con competenze digitali (tab. 19).

Tab. 19 - Individui 16-74 anni con competenze digitali di base o superiori, 2019 (val. %)

Grad.	Paesi	val.%	Grad.	Paesi	%
1	Paesi Bassi	79,0	15	Slovenia	55,0
2	Finlandia	76,0	16	Slovacchia	54,0
3	Svezia	72,0	17	Irlanda	53,0
4	Danimarca	70,0	18	Croazia	53,0
5	Germania	70,0	19	Portogallo	52,0
6	Austria	66,0	20	Grecia	51,0
7	Lussemburgo	65,0	21	Ungheria	49,0
8	Repubblica Ceca	62,0	22	Cipro	45,0
9	Estonia	62,0	23	Polonia	44,0
10	Belgio	61,0	24	Lettonia	43,0
11	Spagna	57,0	25	Italia	42,0
12	Francia	57,0	26	Romania	31,0
13	Lituania	56,0	27	Bulgaria	29,0
14	Malta	56,0		Ue27	56,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat

L'analfabetismo digitale non si distribuisce in modo uniforme tra la popolazione ma è funzione dell'età, del livello di istruzione e anche del genere di appartenenza.

Gli analfabeti digitali sono più presenti tra le classi di età più elevate (solo il 14,0% tra i 65 e i 74enni e il 30,0% tra i 55 e i 64enni possiede competenze digitali), ma meno tra le nuove gene-

razioni, con il 65,0% di 16 e 24enni che dichiara di avere questo tipo di competenze. Si incrementano ulteriormente tra coloro che hanno un basso livello di istruzione o che non ne hanno alcuno, dei quali solo il 18,0% si dichiara digitalmente competente, ovvero circa un quarto della corrispondente quota che si registra tra gli individui che detengono un alto livello di istruzione (Isced 5-8), dei quali il 76,0% possiede competenze digitali di base o superiori (tab. 20).

Tab. 20 - Individui 16-74 anni con competenze digitali di base o superiori, per età, sesso e livello d'istruzione, 2019 (val. %)

	Italia	Ue27
Totale	42,0	56,0
16-24 anni	65,0	80,0
25-34 anni	56,0	74,0
35-44 anni	50,0	65,0
45-54 anni	41,0	55,0
55-64 anni	30,0	40,0
65-74 anni	14,0	24,0
Uomini	45,0	58,0
Donne	38,0	54,0
Con nessuno o basso livello di istruzione (Isced 0-2)	18,0	32,0
Livello medio di istruzione (Isced 3-4)	51,0	54,0
Alto livello di istruzione (Isced 5-8)	76,0	84,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat

Il *digital divide*, emerge infine, come una delle possibili dimensioni del divario di genere. Infatti, a fronte del 45,0% di italiani maschi con competenze digitali, le donne in condizione analoga sono il 38,0% (la media Ue 27 è al 54,0%).

Lo sviluppo del capitale umano e il miglioramento delle condizioni infrastrutturali, per una più ampia condivisione di competenze digitali rappresentano dunque due importanti priorità per l'Italia, rese ancora più imprescindibili dalla situazione contingente.

Costretti, nostro malgrado, a una convivenza coatta con il Covid-19, abbiamo, infatti, appreso sulla nostra pelle quanto le tecnologie e le competenze digitali possano essere un potente ausilio per superare le limitazioni che conseguono all'applicazione delle norme sul distanziamento sociale, nella vita privata, come nel lavoro e nella scuola. I dati strutturali appena illustrati nella loro rapida sequenza evidenziano l'urgenza di interventi in favore di una più ampia alfabetizzazione informatica e digitale della popolazione, che, oltre a essere messa nelle condizioni di utilizzare consapevolmente le tecnologie digitali nell'ambito delle proprie relazioni sociali e di lavoro, deve essere anche sensibilizzata al riguardo.

Dalle risposte fornite dagli italiani, in occasione di una rilevazione di Eurobarometro di fine 2019, si delinea un'opinione pubblica disorientata e incapace di intercettare l'eventuale offerta formativa, cui poter accedere per rafforzare il proprio kit di competenze e non del tutto consapevole del ruolo strategico che adeguate competenze digitali possono avere per il vissuto personale e lavorativo di un individuo.

Infatti, alla richiesta di individuare le principali barriere al miglioramento delle proprie competenze digitali, gli intervistati accanto a impedimenti solitamente ricorrenti, quali mancanza di tempo (27,0%) e costo (20,0%), hanno qualificato la mancanza di opportunità di formazione appropriata come il primo ostacolo al miglioramento delle loro competenze digitali. È stata segnalata dal 30,0% degli italiani, una quota sensibilmente più alta della media Ue 27, pari al 22,0% (tab. 21).

A questi si affiancano coloro che non sanno quali competenze specifiche dovrebbero migliorare, che rappresentano il 21,0% degli intervistati e che così rispondendo affermano di non avere cognizione né dei loro fabbisogni formativi né di possibili obiettivi da conseguire per un *upgrading* digitale. Completa il quadro, circa un quarto dei rispondenti (24,0%) che non sente il bisogno di migliorare le sue competenze, a prescindere da quali esse siano.

Tab. 21 – Principali barriere al miglioramento delle competenze digitali degli italiani, 2019 (val.%)

Barriere	Italia	Ue27
Mancanza di opportunità di formazione appropriata	30,0	22,0
Mancanza di tempo	27,0	27,0
Non sente il bisogno di migliorare le sue competenze	24,0	25,0
Non sa quali competenze specifiche dovrebbe migliorare	21,0	25,0
Costo	20,0	17,0

Il totale è superiore a 100, perché erano possibili più risposte

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Tenuto conto del diffuso analfabetismo digitale e della ridotta percezione nella popolazione dell'impatto che l'attuale situazione di arretratezza può produrre sulla crescita del Paese e sui percorsi di sviluppo sociale e professionale di ogni individuo, non può, dunque, che essere accolta con favore la *Strategia nazionale per le competenze digitali*. Si tratta di una misura politica, varata nella scorsa estate, sotto la regia del *Comitato Tecnico Guida di Repubblica Digitale* e promossa dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale, con l'obiettivo di combattere il divario digitale presente nel Paese.

Essa è il portato di un processo di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, tra i quali, Ministeri, Regioni, Province, Comuni, Università, istituti di ricerca, imprese, professionisti, e gli enti appartenenti alla *Coalizione nazionale* che aderisce alla *Coalizione per le competenze e le professioni digitali* della Commissione europea. Rappresenta il punto di partenza per la realizzazione di interventi organici, volti a rafforzare la sinergia tra scuola e università, e tra queste e il mondo delle imprese, la pubblica amministrazione e i principali stakeholder a vario titolo coinvolti.

Attraverso la sua implementazione ci si attende di recuperare il gap - evidenziato in modo netto dai dati sopra illustrati - che separa l'Italia dagli altri Paesi europei. E sono proprio la maggiore consapevolezza digitale da parte della popolazione e l'organizzazione del sistema

educativo in funzione delle esigenze di accrescimento delle competenze digitali, due delle tre condizioni ritenute necessarie affinché abbia luogo uno sviluppo sostenibile delle competenze digitali. La terza condizione è costituita dal miglioramento dei servizi forniti da pubbliche amministrazioni e imprese.

La lotta al divario digitale di carattere culturale, il sostegno allo sviluppo delle competenze in tutto il ciclo dell'istruzione e della formazione superiore, il potenziamento delle competenze chiave per il futuro con l'aumento della percentuale di specialisti ICT e l'acquisizione di competenze digitali fondamentali per il lavoro, costituiscono, infine, i principali obiettivi che la Strategia intende perseguire progressivamente entro il 2025.

4. LO SPETTRO DEL “LOST LEARNING”: GLI EFFETTI SUL LUNGO PERIODO DELLA DISCONTINUITÀ DIDATTICA DURANTE LA PANDEMIA

Lo stato d'eccezione decretato dalla diffusione della pandemia ha avuto un immediato impatto sulla continuità didattica delle scuole e delle università.

Nel primo caso, però, l'esposizione al rischio di dispersione e l'indebolimento dei processi di apprendimento appaiono più consistenti. Il mondo dell'università – già in parte attrezzato per organizzare la didattica a distanza – ha accettato in questi mesi di sfidare le difficoltà di questa fase anomala e di estendere l'uso di soluzioni tecnologiche flessibili.

Restano comunque gli interrogativi sul piano sociale e relazionale e sulla qualità dell'apprendimento che la frequenza continua e lo scambio fra pari e con i docenti riescono a garantire.

Non mancano, inoltre, le incognite sulle ricadute nel lungo periodo. L'Ocse prova a quantificare, dal punto di vista economico, le perdite legate al “mancato apprendimento” che la chiusura delle scuole ha portato con sé e mette in guardia sui costi individuali e collettivi che potranno manifestarsi in prospettiva.

Il “vuoto cognitivo” che si è inevitabilmente creato dovrà essere necessariamente colmato, trovando soluzioni che siano in grado di attenuare la deriva selettiva e la riduzione delle opportunità delle generazioni più giovani.

4.1. La scuola degli esclusi

La traumatica chiusura delle scuole a seguito della pandemia Covid19 e la complessa riapertura a settembre ha messo in luce quanta parte della vita degli italiani ruoti intorno alla scuola, quale sensazione di “vuoto” sociale e individuale lasci il venir meno di questa istituzione democratica, non solo luogo di istruzione e apprendimento ma presidio culturale e educativo del territorio.

L'esperienza vissuta quest'anno ha restituito agli italiani il senso del fare e dello stare a scuola, anche come luogo “fisico”, luogo di relazione ed esperienza, ancora più importante in un'epoca di non-luoghi digitali, di de-materializzazione del vivere sociale. L'apertura al territorio perseguita e sollecitata da non pochi anni, ha d'altronde reso lo stesso “edificio” scolastico un punto di riferimento per le comunità locali: oltre alla scuola del mattino, quella frequentata da ragazzi e personale scolastico, abbiamo i corsi serali per adulti, le attività formative, culturali e sportive erogate con il contributo di associazioni e enti del terzo settore, e tanto ancora.

A scuola si esercita il proprio diritto di voto e anche, si coltiva la sensibilità ambientale e il senso civico di tutti, fino al punto che, ad esempio, gli edifici scolastici sono diventati il punto di riferimento locale per lo smaltimento “differenziato” di particolari rifiuti (dalle batterie agli oli usati). Per troppo tempo, nel nostro paese, il tema dell'edilizia scolastica è stato, nei fatti trascurato, o tutt'al più ridotto a un mero problema di manutenzione e adeguamento normativo, senza tenere in debito conto il valore sociale del luogo “scuola” e dell'influenza che il fattore ambientale esercita sul clima scolastico e sull'efficacia dell'azione educativa.

La centralità ma anche la solitudine della scuola come presidio educativo, e al contempo come ancora di salvezza per la sempre più difficile conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, è evidenziata dalla pressante richiesta sociale di supplire alla carenza di altre agenzie educative complementari e dal ruolo – da non sottovalutare e sminuire – di luogo dove bambini e adolescenti possono passare ore costruttive, mentre i genitori lavorano.

E se l'identità della scuola è in divenire, il modello scolastico è in discussione e perennemente in bilico tra attaccamento alla tradizione e estremismo dell'innovazione, il gap tra scuola

ideale e scuola reale è profondo, la lacerazione vissuta con il *lockdown* ha messo in luce quanto essa concorra alla costruzione dell'identità personale e culturale delle giovani generazioni ma anche degli stessi operatori scolastici e delle famiglie.

Venuta a mancare la routine, tutti – o quasi – si sono riscoperti studenti, docenti, dirigenti, genitori. E ciò ha dato nuovo vigore a un concetto che sembrava confinato nei documenti ministeriali e nelle norme scolastiche, quello di comunità educante, ricompattando le diverse componenti attorno all'unico obiettivo di limitare i danni dell'interruzione delle lezioni in presenza.

Ma proprio questa emersione nella coscienza collettiva, del ruolo della scuola come matrice di identità, unitamente al *mainstreaming* in senso comunitario e di reciproco supporto che ha quest'anno caratterizzato il vissuto scolastico rendono ancora più stridente, anche al di là delle attuali difficoltà congiunturali, il perdurare di ampie sacche di esclusione – o di rischio di esclusione – dai processi educativi, accentuate e rese visibili agli occhi della pubblica opinione, allorquando si ci è confrontati con il gap tecnologico, ma anche socio-economico e culturale, che differenzia le opportunità di frequenza e successo formativo dei diversi studenti.

Aumento della scolarità, strategie, progetti e programmi di inclusione, personalizzazione e diversificazione dei percorsi, innovazione didattica e tanti altri sono gli strumenti messi in campo dalla scuola, non solo italiana, per garantire una educazione adeguata e di qualità per tutte le nuove generazioni.

Nonostante che, nel lungo periodo, sia innegabile che siano stati fatti passi in avanti, la dispersione scolastica è ancora troppa ampia e lo scoppio della pandemia ha messo in luce la fragilità e anche l'insufficienza del quotidiano lavoro di inclusione delle fasce di popolazione scolastica più a rischio di esclusione e insuccesso scolastico.

In ogni classe possono esserci alunni che, per vari motivi, richiedono una speciale attenzione: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana, perché appartenenti a culture diverse.

Un primo elemento di fragilità è costituito dallo status socio-economico di provenienza: nel 2018 in Italia erano più di 3 milioni (3.039.268) i minori a rischio di povertà o esclusione sociale e 1,6 milioni quelli che vivono in condizioni di povertà assoluta. La crisi derivante dalla pandemia lascia intravedere un ampliamento di questa platea.

Tale povertà materiale è significativamente correlata alla cosiddetta povertà educativa, testimoniata sia da più basse performance cognitive sia da un minore accesso all'offerta culturale: i dati Ocse-Pisa del 2018 mettono in evidenza le differenti performance a seconda dello status della famiglia d'origine: la quota di coloro che non raggiungono le competenze minime in lettura, tra i ragazzi che appartengono a famiglie che si collocano nel quintile socioeconomico più basso è pari al 42,% contro il 13,8% dei coetanei che vivono in famiglie benestanti.

Parimenti in matematica, le rispettive quote ammontano a 40,6% e 10,9% e in scienze a 38,3% e 11,4%.

Una vulnerabilità che abbraccia anche una parte della popolazione scolastica di origine straniera, vale a dire oltre 866mila studenti nell'anno scolastico 2019-20. per quanto si assista ad un progressivo miglioramento di alcuni indicatori dell'efficacia degli strumenti e delle strategie di inclusione per questa tipologia di utenza, i giovani di origine straniera si caratterizzano per tassi di scolarità inferiori a quelli dei loro coetanei italiani (65,8% contro il 79,7% nella scuola secondaria di secondo grado);

Nonostante gli esiti positivi delle strategie e degli strumenti messi in atto dal sistema scolasti-

co italiano per rispondere ai bisogni di formazione e inclusione dell'utenza di origine straniera, testimoniati da alcuni indicatori, tra gli oltre 800mila studenti non italiani, i soggetti più a rischio sono costituiti dalle prime generazioni (circa il 47,0% del totale), che trovano maggiori difficoltà anche per ragioni linguistiche e culturali nel raggiungere livelli minimi di apprendimento e che, a fronte dell'interruzione della didattica in presenza, sono potenzialmente più a rischio dispersione.

Un'ultima tipologia di studenti che richiede una particolare attenzione e cura, e per la quale la socialità che si instaura nelle aule scolastiche è insostituibile, è quella degli alunni con disabilità, (268.671 alunni con disabilità nelle sole scuole statali), o con disturbi specifici dell'apprendimento – circa 276mila studenti con Dsa.

Durante il *lockdown*, con la didattica a distanza non si è riusciti a coinvolgere tutti gli studenti, nonostante che tutte le scuole, con le risorse e le capacità a disposizione, si siano adoperate almeno per colmare il più possibile le carenze di tecnologie e connettività.

E già con il nuovo anno scolastico, i docenti fanno i conti con livelli di apprendimento inferiori a quelli di un normale anno scolastico.

Ad aprile 2020, solo l'1,2% degli oltre 2.800 dirigenti scolastici intervistati, segnalava di essere riuscito a coinvolgere tutti gli studenti; viceversa, mancava all'appello più del 10,0% di studenti, nel 18,0% degli istituti (tab. 22).

Il 53,6%, inoltre, sottolineava come con la Dad non si riesca a coinvolgere pienamente gli studenti con bisogni educativi speciali.

Tab. 22 - Studenti non coinvolti nella didattica a distanza, secondo i dirigenti scolastici, per area geografica (val. %)(*)

Studenti non coinvolti	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Nessuno	9,5	11,8	11,6	11,9	11,2
Fino al 2,0%	20,9	23,8	24,0	16,3	20,5
2,1% - 5,0%	33,5	28,8	26,7	25,7	28,5
5,1% - 10,0%	20,2	22,4	21,0	23,2	21,9
Più del 10,0%	16,0	13,2	16,6	22,9	18,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mediana	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

(*) dati aprile 2020

Fonte: indagine Censis, 2020

Una preoccupazione che si mantiene vivida anche per l'anno 2020-21, e si allarga a tutti gli studenti, dato che dai primi interventi effettuati per contrastare il dilagare della pandemia, sembra che la scuola sia facilmente sacrificabile.

Un'indagine Censis su oltre 2.500 dirigenti scolastici evidenzia che, anche nell'ipotesi di un sostanziale controllo della pandemia, la preoccupazione più diffusa, espressa dal 51,5% degli intervistati è quella di non riuscire a supportare adeguatamente gli studenti con disabilità o bisogni educativi speciali, ed un ulteriore 37,4% teme di non riuscire/poter realizzare progetti per il contrasto alla povertà educativa e la prevenzione della dispersione scolastica (tab. 23).

Tab. 23 - Principale preoccupazione dei dirigenti scolastici per l'anno scolastico '20-21, nell'auspicabile ipotesi di sostanziale controllo della pandemia (val. %)

Preoccupazioni	%
Non riuscire a supportare adeguatamente gli studenti con disabilità	51,5
Mantenere/recuperare la socializzazione	47,9
Non riuscire/poter realizzare progetti per il contrasto alla povertà educativa e la prevenzione della dispersione scolastica	37,4
Il prevalere della lezione frontale "tradizionale", rispetto a metodologie didattiche più attive e innovative	36,0
Il rischio di uno sfaldamento progressivo del senso di comunità	29,7
Il recupero delle "insufficienze" e delle lacune degli studenti	29,3
L'organizzazione delle attività PCTO	14,9
Non riuscire a dare continuità ai progetti sviluppati con organismi del terzo settore	11,2
Il rischio di non poter svolgere tutto il "programma"	2,0

Il totale è superiore a 100 perché erano possibili tre risposte

Fonte: indagine Censis, 2020

Per tutti gli studenti, inoltre, più che l'eventuale necessità di recupero di lacune e insufficienze (29,3%) o ancor meno il rischio di non poter svolgere tutto il programma (2,0%) la principale preoccupazione, evidenziata dal 47,9% dei dirigenti, è quella di non riuscire a recuperare e mantenere i necessari livelli di socializzazione.

Il 65,1% degli intervistati, tra altro, ha notato che, con il ritorno in classe, l'atteggiamento più diffuso tra i propri studenti sia stato quello di felicità di rivedere i propri compagni, unitamente alla consapevolezza della necessità di fare la propria parte (51,7%), alla rivalutazione sostanziale dello stare a scuola (45,7%) e, anche, la felicità di rivedere i propri docenti (38,5%). Dal punto di vista strettamente didattico (tab. 24), i dirigenti scolastici ritengono che, per quest'anno scolastico, sia necessario che la programmazione didattica si focalizzi sullo sviluppo di competenze, piuttosto che sull'ampiezza degli argomenti affrontati (68,2% molto d'accordo e 27,8% abbastanza d'accordo). Auspicano, poi, una forte collaborazione con organismi del terzo settore (volontariato, associazionismo, ecc.) per rafforzare l'efficacia dell'azione educativa della scuola, che potrebbe anche sollevare le famiglie da una responsabilità e un carico di lavoro non da tutti sopportabile.

Tab. 24 – Come fronteggiare l'emergenza didattica e sociale dell'anno scolastico 2020-21, secondo i dirigenti scolastici (val. %)

	Grado di accordo			
	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente
E' necessario che la programmazione didattica, in quest'anno particolare, si focalizzi sullo sviluppo di competenze piuttosto che sull'ampiezza degli argomenti affrontati	68,2	27,8	3,4	0,6
In quest'anno scolastico, sarebbe auspicabile instaurare una forte collaborazione con organismi del terzo settore (volontariato, associazionismo, ecc.) per rafforzare l'efficacia dell'azione educativa della scuola	28,3	46,3	22,0	3,4
In relazione alla scuola, si è pensato troppo all'emergenza sanitaria e non a quella didattica e quindi sociale che questa riapertura provocherà	18,7	43,3	31,2	6,8

Fonte: indagine Censis, 2020

Denunciano, infine, ma in maniera più sfumata e meno compatta, proprio perché consapevoli della gravità della situazione, che si è pensato troppo all'emergenza sanitaria e non a quella didattica e sociale che la riapertura della scuola provocherà (il 62,0% di dirigenti è molto o abbastanza d'accordo con questa affermazione).

4.2. L'università confida nelle tecnologie

Anche le Università, al pari del resto della società italiana, nel corso del 2020 hanno dovuto contrastare l'onda d'urto dell'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia di Covid-19, dovendo riorganizzare le attività, rimodulare la didattica, passando dalla modalità in presenza a quella a distanza, a causa del *lockdown* e della necessità di rispettare le norme sul distanziamento sociale.

Un passaggio di fase che nel complesso, possiamo affermare si è compiuto con successo. Le informazioni raccolte dal Censis attraverso un'indagine rivolta ai Rettori - cui hanno aderito 61 atenei italiani - e realizzata nel mese di maggio 2020, ci restituiscono l'immagine di un sistema universitario reattivo e performante, in grado di ottimizzare, nonostante le carenze strutturali che da anni lo affliggono, risorse umane e tecniche per dare continuità alla propria missione; capace di intervenire simultaneamente su dimensioni organizzative diverse con l'obiettivo di salvaguardare la centralità della didattica e l'unitarietà della comunità universitaria, privata dei suoi spazi istituzionali.

Su 61 atenei rispondenti, 42 avevano, infatti, completato il passaggio dalla didattica in presenza a quella a distanza entro una settimana dal *lockdown*, i rimanenti perlopiù in due settimane. Ciò è stato possibile grazie anche al prevalente atteggiamento collaborativo, in alcuni casi, proattivo dei docenti nell'uso di nuovi strumenti e nell'attuazione di nuove procedure, secondo quanto affermato dalla maggioranza dei Rettori.

Altrettanto può dirsi per i destinatari della didattica a distanza, gli studenti, che nella maggior parte dei casi hanno accettato con senso di responsabilità l'eccezionalità della situazione, dimostrando, sempre secondo l'opinione della maggioranza dei Rettori, anche soddisfazione per la formazione ricevuta e per il lavoro fatto dai docenti, se non addirittura apprezzamento per la flessibilità della didattica a distanza e, grazie alla mediazione tecnologica, maggiore interazione con il docente.

Senza una preesistente infrastruttura tecnologica ciò non sarebbe stato possibile. Nella maggioranza dei casi la piattaforma *e-learning* già in uso per la didattica a distanza è stata integrata con una gamma di nuovi servizi didattici oppure potenziata per accogliere un numero maggiore di connessioni; solo per un numero minoritario di casi è stato necessario procedere all'acquisizione e configurazione *ex novo* di una piattaforma tra quelle disponibili sul mercato. Per circa metà dei rettori intervistati, è proprio la combinazione di una preesistente infrastruttura tecnologica con la disponibilità di adeguate *expertise* interne all'ateneo ad aver bilanciato i finanziamenti pubblici messi a disposizione per far fronte agli adeguamenti organizzativi resisi necessari, giudicati di per sé insufficienti. Una considerazione che evidenzia quanto, con ogni probabilità, sia stato essenziale il contributo di competenze del personale tecnico e amministrativo per l'implementazione della didattica a distanza.

Il passaggio dalla didattica in presenza a quella a distanza non è stato solo un processo tecnologico e di riorganizzazione dei contenuti disciplinari da erogare, ma ha reso necessario il dispiegamento di articolate iniziative collaterali di comunicazione e di accompagnamento rivolte a tutti gli stakeholder di una comunità, quella universitaria, privata, come già detto, dei suoi luoghi di aggregazione.

La gamma dei canali di comunicazione utilizzati per la diffusione delle informazioni relative ai provvedimenti e alle iniziative prese per fronteggiare l'emergenza del Covid-19 è stata molto ampia. Tutti gli atenei hanno utilizzato il sito istituzionale. Esteso è stato il ricorso alla comunicazione social che è avvenuta per quasi tutti attraverso Facebook, subito seguito da Instagram e, in misura più ridotta da Twitter. Comunicati stampa e contatti con i media locali completano il quadro.

Un ruolo fondamentale è stato svolto dalla messaggistica interna attraverso la mailing list di ateneo, con cui è stato possibile raggiungere, soprattutto nei mega atenei e nei grandi atenei, il personale universitario ai diversi livelli e ruoli e gli studenti. Tra tutti i canali utilizzati, tre sono quelli che, a giudizio dei Rettori, sono stati i più seguiti, nell'ordine: il sito istituzionale e Facebook nei rapporti con le platee esterne e le mailing list di ateneo nei confronti di quelle interne.

L'utilità dei social network per la veicolazione delle informazioni a studenti e matricole è stata confermata dalla totalità dei Rettori. Se questa evidenza può essere scontata, è, invece, interessante acquisire che per circa tre quarti dei rispondenti questo canale di comunicazione, probabilmente più immediato e capillare, è stato considerato utile anche nei confronti del personale di ateneo: docenti/ricercatori e personale tecnico-amministrativo. Un'opinione che è tanto più condivisa quanto maggiore è la classe dimensionale dell'ateneo.

Tra le azioni di supporto messe in campo per accompagnare il trasferimento dalla didattica in presenza a quella da remoto, l'impiego di linee guida e di tutorial è risultato trasversale a tutti gli atenei ed è stato il tipo di ausilio più impiegato sia con i docenti sia con gli studenti. Uso tecnologico della piattaforma on line o dell'aula virtuale, organizzazione e gestione di lezioni o lauree on line sono stati i tipici ambiti trattati da linee guida e tutorial.

Non sono mancati altri tipi di intervento soprattutto per il corpo docente, come ad esempio le sessioni formative in *web conference* su strumenti e procedure, oppure l'attivazione di apposite caselle di posta elettronica per quesiti e richieste di informazioni o di help desk telefonico per urgenze o, infine, la pubblicazione di *Faq* per condividere problemi e soluzioni. L'attivazione di queste tre ultime azioni di supporto è stata più ricorrente nei mega atenei nei grandi atenei, dove al crescere della classe dimensionale è verosimile che aumenti la complessità delle procedure organizzative. Ciò è altrettanto vero anche nel caso degli studenti: la creazione di caselle

di posta ad hoc, help desk telefonico, Faq sono stati strumenti utilizzati per gestire la fase di transizione prevalentemente negli atenei a più alta numerosità di iscritti.

Rispetto alla gamma dei servizi attivati nei confronti degli studenti, ad eccezione dell'orientamento on line (organizzazione di Open Day, video chat con i docenti, produzione di video, ecc.), che ha rappresentato l'unica tipologia di servizio che gran parte degli atenei si è dovuta reiventare ex novo, per tutte le altre tipologie si registra in prevalenza un potenziamento di servizi esistenti già erogati a distanza.

È questo il caso del *counseling* psicologico da remoto, del servizio chat delle segreterie studenti, dell'help desk telefonico a supporto di studenti rimasti bloccati all'estero o di studenti stranieri ospiti dell'ateneo e, soprattutto, della biblioteca on line potenziata, attraverso l'allargamento delle collezioni offerte dagli editori, la consegna libri, la chat con bibliotecario ecc., e che si qualifica come il servizio da remoto potenziato dalla quasi totalità dei rispondenti.

Circa sei su dieci dei Rettori intervistati dichiarano che nei loro atenei si è optato per soluzioni ibride di didattica a distanza, in cui sessioni sincrone si alternano a sessioni asincrone. È, invece, tra i piccoli atenei che è stato più alto il ricorso alla sola didattica a distanza sincrona. Di là dalle opportunità e soluzioni organizzative che hanno determinato un maggior ricorso alla didattica a distanza in modalità sincrona, è evidente che per i Rettori il sincronismo della relazione formativa rappresenta una componente infungibile dell'istruzione accademica.

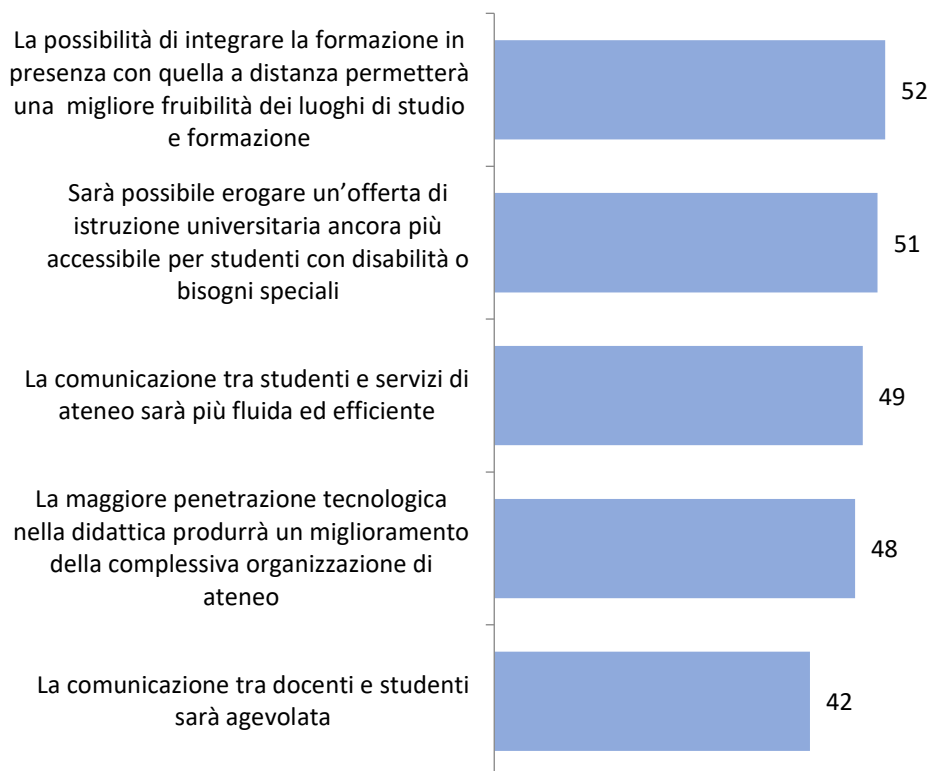
Questi ultimi, pressoché all'unanimità si sono, infatti, dichiarati d'accordo o molto d'accordo sul fatto che la relazione tra docente e discente rappresenta un aspetto irrinunciabile per una formazione di eccellenza e che è dunque opportuno tornare appena possibile alla formazione in presenza e alla messa a valore di quel patrimonio rappresentato dalla socialità della vita universitaria, che si origina dalla frequentazione di dipartimenti, biblioteche, aule di studio da parte degli studenti.

Ma se la modalità in presenza deve rimanere per il futuro il *mainstream* dell'istruzione universitaria, la maggiore penetrazione della tecnologia nelle attività didattiche lascerà comunque un segno positivo. E saranno gli ambiti della didattica e dell'inclusione a beneficiarne di più, prima ancora che la complessiva organizzazione e comunicazione all'interno dell'ateneo.

Questo è ciò che emerge dal grado di accordo manifestato dai Rettori intervistati, secondo i quali si avranno soprattutto miglioramenti, da un lato, nella fruibilità dei luoghi di studio e formazione, grazie alla possibilità di praticare un approccio "*blended*" con integrazione di formazione in presenza con formazione a distanza e, dall'altro, nell'accessibilità alla formazione da parte di studenti con disabilità o bisogni speciali che potrebbero avvantaggiarsi della più ampia flessibilità del sistema di erogazione. Allargando la platea dei beneficiari, la maggiore flessibilità del sistema di offerta potrebbe essere di supporto anche alla categoria degli studenti lavoratori, spesso impossibilitati a frequentare le lezioni (fig.4).

Secondariamente, il massivo ricorso alla tecnologia lascerà in eredità alle università più fluide ed efficienti procedure di comunicazione tra studenti e servizi di ateneo, una migliore complessiva organizzazione di ateneo e, infine, una più agevole comunicazione tra docenti e studenti.

Fig. 4 – Grado di accordo dei Rettori intervistati rispetto ad alcuni ambiti di miglioramento che potrebbero verificarsi nella fase 2, a seguito di una maggiore penetrazione della tecnologia nelle attività didattiche (Molto+abbastanza d'accordo) (v.a.)



Fonte: Indagine Censis, 2020

4.3. L'effetto "lost learning" causato dalla chiusura delle scuole: le analisi dell'Ocse

Se la pandemia ha accentuato i divari fra gli studenti, marcando l'incidenza dei fattori di esclusione e vanificando parte degli impegni per una maggiore estensione dei risultati formativi per gli studenti svantaggiati, e anche se nell'ambito delle università si è cercato di stressare le dotazioni tecnologiche per adattare le organizzazioni e i comportamenti a modi nuovi di fare didattica, ciò non toglie che l'emergenza ha creato un "vuoto" i cui contorni e la cui profondità non è stata ancora ben compresa.

Nei contenuti si tratta in ogni caso di un vuoto formativo e di una bassa intensità nelle "relazioni di scambio" che possono incidere sullo sviluppo delle competenze e delle conoscenze degli studenti.

Ciò che è mancato e che difficilmente potrà essere recuperato appartiene sia alla sfera del "tangibile" in termini di competenze, sia nell'ambito dei fattori intangibili che contribuiscono alla formazione formale e informale degli studenti.

L'Ocse, in uno studio pubblicato a settembre nell'ambito degli Education Working Papers ("The economic impacts of learning losses" a firma Eric A. Hanushek e Ludger Woessmann), riconosce da un lato la complessità nel valutare in maniera appropriata l'impatto sullo sviluppo socio-emotivo degli studenti ma, dall'altro lato, prova a quantificare i costi economici di lungo periodo che possono essere generati dalla chiusura delle scuole.

Nello specifico, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico afferma che:

- La ricerca in economia dell'istruzione mostra che ogni anno in più di scolarizzazione aumenta il reddito individuale futuro in media del 7,5-10%. Nello stesso tempo, ciò significa che la riduzione di un terzo del periodo di apprendimento di un anno scolastico, per gli studenti sottoposti alla chiusura delle scuole, possa comportare una riduzione del reddito futuro da lavoro di circa il 3%;
- I costi della chiusura delle scuole e le conseguenti perdite di apprendimento vanno oltre la riduzione dei redditi futuri. Una forza lavoro meno qualificata implica anche tassi inferiori della crescita economica per i paesi. La riduzione pari a un terzo di un anno di apprendimento si stima che possa ridurre il Pil almeno dell'1,5% per il resto del secolo.

I risultati di queste analisi, le cui implicazioni vanno ben oltre la soddisfazione di una curiosità accademica, indicano che, in termini monetari, per l'Italia rinunciare a un terzo dell'anno scolastico significherebbe cumulare – nel periodo 2020-2100, e quindi in ottanta anni – una perdita equivalente al 69% del Pil del 2019.

In un altro studio dell'Ocse, realizzato insieme alla Harvard Graduate School of Education, si analizzano i risultati di una *survey* condotta a fine marzo 2020 a livello mondiale e finalizzata a individuare le strategie di risposta alla pandemia in ambito educativo, con l'obiettivo di ottenere un efficace scambio di informazioni sulle diverse misure adottate dai diversi paesi.

Alla *survey* hanno risposto insegnanti, presidi scolastici, soprintendenti, personale delle organizzazioni della società civile nel settore dell'istruzione, amministratori, consulenti e responsabili politici dei Ministeri dell'Istruzione e delle reti di scuole private, personale tecnico e amministrativo in ambito internazionale. In totale, hanno partecipato alla rilevazione 330 strutture e organizzazioni localizzate in 98 stati.

La massima priorità viene attribuita, dai rispondenti della *survey*, alla necessità di garantire la continuità didattica nelle scuole: questa quota, pari al 56,4%, risulta di poco superiore alla misura finalizzata al supporto degli studenti che potrebbero trovarsi in difficoltà nell'organizzazione autonoma delle lezioni (tab. 25).

A seguire, il panel sottolinea l'importanza della garanzia della salute per gli studenti (46,4%) e questa priorità precede nell'ordine la necessità di offrire un supporto professionale ai docenti (41,5%) e la salute dei docenti (40,3%).

Ma accanto all'enfasi posta sul tema dei rischi di learning losses, il documento finale dello studio prova anche a individuare i lati positivi e le opportunità che possono provenire da questo forzato adattamento alle condizioni organizzative imposte dalla chiusura delle scuole e dal distanziamento sociale.

Tab. 25 – Le principali priorità in ambito educativo nella risposta alla pandemia, secondo il panel Ocse- Harvard Graduate School of Education (val.%)

Risposte alla crisi	Priorità			Non risponde	Totale
	alta	media	bassa		
Assicurare la continuità didattica	56,4	27,6	12,7	3,3	100,0
Dare supporto agli studenti con scarsa capacità di studiare in maniera autonoma durante la crisi	52,4	24,5	18,5	4,5	100,0
Assicurare la salute degli studenti	46,4	29,1	17,6	7,0	100,0
Fornire un supporto professionale ai docenti	41,5	36,4	16,7	5,5	100,0
Assicurare la salute dei docenti	40,3	37,3	15,5	7,0	100,0

Fonte: elaborazioni Censis su dati Ocse- Harvard Graduate School of Education

Nell'ambito della *survey*, i partecipanti sono stati, infatti, chiamati a identificare gli esiti inattesi e positivi in termini educativi che l'adattamento ha comunque prodotto.

Fra gli altri, hanno ottenuto il maggior grado di accordo l'introduzione e l'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative, l'aumento del grado di autonomia degli studenti nella gestione del proprio apprendimento, il rafforzamento nel coinvolgimento e la collaborazione dei genitori, l'aumento dell'interesse generale sui temi dell'educazione.

5. RESISTENZA E RESILIENZA NEGLI STRESS TEST SETTORIALI DEL CNEL

Nel mese di aprile del 2020, a seguito dello scoppio della pandemia, il CNEL ha avviato il progetto *Stress test*, coinvolgendo le organizzazioni presenti nella Consiliatura ed elaborando osservazioni e proposte da sottoporre agli organi costituzionali che dessero voce ai settori fondamentali dell'economia, delle infrastrutture materiali e immateriali e del sistema pubblico. Di seguito si dà conto di quanto prodotto dai gruppi di lavoro della Logistica, del Turismo, dell'Agricoltura, dei Pubblici servizi e tutela della salute e dell'Istruzione, nell'ambito delle attività delle Commissioni istruttorie Politiche economiche (I), Politiche sociali e sviluppo sostenibile (II), Politiche UE e cooperazione internazionale (III).

5.1. Il contributo del CNEL al piano di ripresa

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

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

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

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

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

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

5.2. 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 definiti²³ 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 elica²⁴.

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 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).

23. 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;

24. Il riferimento è al National Innovation System (Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

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

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

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

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

Aiuterebbe significativamente l'attrazione di investimenti in logistica e il loro sostegno da parte del sistema bancario, la conoscenza dei tempi di completamento dei Corridoi TEN-T che interessano il territorio italiano²⁵, 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 Sud²⁶. La variabile tempo influisce decisamente sulle decisioni dei consigli di amministrazione delle aziende investitrici.

Il disegno di un sistema organico di realizzazioni infrastrutturali a partire dai programmi esistenti eviterebbe il rischio concreto che le proposte italiane sulla destinazione del *Next generation UE Fund* possano risultare un "catalogo" delle spese, di breve, medio e più lungo periodo. Da prime notizie di stampa, risulta che il MIT dovrebbe candidare sul Recovery Fund interventi per circa 18,6 miliardi euro, corrispondenti sostanzialmente alla copertura del fabbisogno per le tratte di accesso al Brennero, al Tunnel di base della Torino-Lione, l'AV Napoli-Bari, la Palermo-Messina-Catania, il completamento programma ERTMS sulla rete ferroviaria nazionale e il programma Smart Road su rete stradale.

Ferma restando la coerenza della scelta di tali infrastrutture così come delineato nelle strategie adottate dal MIT sin dal 2016 in Connettere l'Italia e confermate con "Italia Veloce" del 2020, si ritiene che la candidatura degli interventi per infrastrutture di trasporto, che, nel caso in cui venisse approvata la lista progettuale di cui si è a conoscenza, resterebbe valorizzata

25. 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.

26. 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.

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 stanziata da destinare a quegli investimenti infrastrutturali la cui progettazione e realizzazione andasse oltre quel termine.

Uno strumento legislativo idoneo dovrebbe “scoprire 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 passeggeri²⁷. 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 TFUE²⁸.

27. 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.

28. “Fatti salvi l'articolo 4 del Trattato sull'Unione Europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione

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 convergono 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 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 "triplice 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

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.

dei singoli capofila. Particolare interesse rivestirebbe la individuazione di filiere considerate strategiche strettamente correlate alle vocazioni produttive del territorio (ne è un esempio l'annunciato Piano per incentivare l'export nell'ambito della filiera agroalimentare). Anche in questo caso le ADSP, che non sono più solo *Landlord* portuali ma, come ha voluto la più recente modifica legislativa, (l. 28 gennaio 1994, n. 84 *"Riordino della legislazione in materia portuale"* e decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, *"Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*), potrebbero essere soggetti promotori contando su risorse certe come sopra indicate.

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

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

4. Piano di rimozione di navi e relitti abbandonati

Il tema della demolizione controllata delle navi (allo scopo di renderlo ambientalmente e socialmente compatibile) è stato affrontato sia a livello internazionale con la Convenzione di Hong Kong del 2009²⁹ 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 nazionale³⁰.

29. 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.

30. Vedasi Senato della Repubblica, 8^a 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

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

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

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

- a) la riduzione dell'imposizione fiscale (*Ires*), per un periodo coerente, alle società di spedizione internazionale che dovessero realizzare processi di fusione, ovvero strutture di rete d'impresa finalizzate, entro un periodo determinato, alla successiva fusione, con la finalità di superare il cd. *nanismo dimensionale* ed in prospettiva aiutare la nascita di *driver* nazionali per significativi segmenti del Sistema, come il Paese può vantare nelle autostrade del mare, nel trasporto *ro/ro* e *ro/pax*, con eccellenze nel campo della crocieristica e della sperimentazione ed utilizzo di *green fuel*.
- 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 destino³¹. La misura consente di rendere più affidabili le esportazioni e nel contempo rafforza le imprese di logistica nazionali che potrebbero seguire il trasferimento della merce fino alla destinazione finale acquisendo una capacità maggiore che, in un circolo virtuoso, consentirebbe anche alle imprese produttrici di ampliare il raggio territoriale delle esportazioni.
- d) l'adozione di incentivi fiscali per favorire la realizzazione di fusioni tra società o creazione di reti d'impresa tra minori autotrasportatori anche individuali che abbiano la finalità primaria di sostituire i mezzi di loro proprietà con altri di minore impatto ambientale e di fondersi in un periodo predeterminato. Con la finalità di superare sia la polverizzazione dimensionale e sia una concorrenza anomala con effetti fortemente penalizzanti tra i piccoli autotrasportatori e migliorando l'impatto ambientale dell'attività del settore.

nei porti nazionali. Roma, 10 maggio 2016.

31. 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.

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 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 m² 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. 91³², 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

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

di Indirizzo, al presidente dell'Agenzia Nazionale delle Dogane. Occorrerebbe stabilire una procedura più definita per questi strumenti che possono essere un grande stimolo all'attrazione di investimenti.

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

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

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

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

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

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

5.3. Turismo

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

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

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

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

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

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

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

Il progetto muove da una proficua collaborazione con rappresentanti delle Regioni e dell'ISTAT ed è rivolto all'ottimizzazione della raccolta e della distribuzione dei dati sul turismo, all'incremento della qualità delle informazioni, a un maggiore livello di standardizzazione e alla implementazione di un iter di trasmissione delle stesse più rapido ed efficiente. Esso è stato inserito nell'ultimo Piano strategico nazionale e negli Accordi di programma stipulati dal MIBACT.

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

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

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

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

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

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

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

Va sottolineata la forte consapevolezza della prioritaria necessità di disporre in modo tempestivo di dati statistici e informazioni quantitative affidabili. Ciò soprattutto per i settori - tra

cui il turismo – più duramente colpiti dagli effetti diretti e indotti della pandemia da covid/19. Tali informazioni debbano essere raccolte e sistematizzate con procedure omogenee e standardizzate, che producano dati robusti, affidabili e comparabili.

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

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

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

Detta materia rientra infatti nella competenza delle Regioni, fatta salva la competenza esclusiva dello Stato nel "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117 Cost., comma 2, lettera r)³³.

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; accessibi-

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

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

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

Il progetto in argomento – volto allo sviluppo di un sistema nazionale e/o all'integrazione dei DMS locali – è stato inserito nei programmi nazionali e all'Enit è stato affidato il portale Italia.it, a oggi, il portale maggiormente visitato.

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

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

Allegati

Allegato 1

Titolo del progetto	Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo.
Partecipanti	Cnel, Istat, Conferenza delle Regioni, CISIS, MIBACT, MININTERNO.
Descrizione e caratteristiche	<p>Estensione su base nazionale del progetto già sviluppato a livello regionale e volto a realizzare un sistema più efficiente e moderno per la trasmissione del flusso di dati sul turismo dalle Regioni all'Istat.</p> <p>Il progetto nazionale, omologo a quello regionale che fa parte di un Accordo di programma stipulato con il MIBACT, riguarda la realizzazione di una piattaforma informatica condivisa e prevede la fornitura a tutte le regioni di un sistema omogeneo e veloce, in linea con le esigenze dell'Istat.</p>
Obiettivi	<p>Ottimizzazione dei metodi di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche in materia turistica, ai fini della rilevazione, dell'analisi e della diffusione delle informazioni sull'offerta e sulla domanda turistica in tempo reale.</p> <p>Qualità, affidabilità e comparabilità delle informazioni. Ampliamento delle informazioni estraibili dalla medesima base dati, utile ad altri soggetti (Ministero dell'Interno). Tra queste: età, sesso, modalità di vacanza e di arrivo/partenza, etc;</p> <p>Estensione del supporto tecnico da parte di Istat (controlli a monte e modelli di stima per i dati mancanti).</p>
Ammissibilità	<p>Il progetto è proposto per l'inserimento nel <i>Recovery Fund</i>.</p> <p>La coerenza con il PNRR è data dai legami con la linea strategica "Modernizzazione del Paese" e la direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".</p>
Cantierabilità	<p>Sì. Adesione di tutte le Regioni e il più ampio coinvolgimento degli altri soggetti e/o enti interessati (Ministero dell'Interno, MIBACT, coordinamento statistico regionale, etc.).</p>

Allegato 2

Titolo del progetto	Creazione di un DMS (<i>Destination Manager System</i>) nazionale.
Partecipanti	CNEL, ENIT, Conferenza delle Regioni, MIBACT
Descrizione e caratteristiche	<p>Progetto di copertura nazionale attraverso l'estensione delle pratiche sperimentate a livello regionale e parte del Piano strategico nazionale del MIBACT.</p> <p>Estensione su base nazionale del progetto DMS già sviluppato a livello regionale e volto alla realizzazione di una piattaforma ideata per l'organizzazione, la gestione integrata e la fruizione delle informazioni turistiche, così da consentire la realizzazione di politiche di informazione, accoglienza, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica, considerata nel suo complesso e nella sua eterogeneità.</p> <p>Il DMS è un <i>database</i> unico per l'inserimento, la gestione e la diffusione dei dati relativi ai servizi turistici ricettivi, complementari, punti di interesse, eventi. Essi sono integrati in un unico <i>software</i> attraverso cui si ha la gestione integrata delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici regionali. La gestione di tali funzioni è multilivello, ovvero dal locale al nazionale.</p> <p>Il progetto nazionale – volto allo sviluppo di un sistema nazionale e/o all'integrazione dei DMS locali – è stato inserito nei programmi nazionali.</p>
Obiettivi	<p>Maggiore coordinamento delle informazioni turistiche;</p> <p>Accessibilità migliore e più veloce;</p> <p>Gestione e commercializzazione di tutti i servizi turistici collegati a una stessa destinazione, grazie all'automazione dei processi e delle attività;</p> <p>Realizzazione di risparmi grazie alla condivisione e all'eliminazione delle sovrapposizioni;</p> <p>Governo delle evoluzioni e dei cambi di metodo imposti dalla recente pandemia covid/19.</p>
Ammissibilità	<p>Il progetto è proposto per l'inserimento nel <i>Recovery Fund</i>.</p> <p>La coerenza con il PNRR è data dai legami con la linea strategica "Modernizzazione del Paese" e la direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".</p>
Cantierabilità	<p>Si. 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).</p>

5.4. Agricoltura

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

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

1. Metodologia

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

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

2. Griglia di rilevazione dei dati

Sono state individuate le seguenti due macro-aree:

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

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

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

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

cui non è possibile effettuare comparazioni in presenza di nuovi lavoratori.

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

Il dato in esame è correlato all'**immigrazione, al fenomeno del caporalato e al lavoro nero**, la cui emersione è risultata problematica, posto che il settore agricolo di fatto è stato solo marginalmente interessato (la previsione riguardava 600 mila invisibili, la procedura di emersione dei rapporti di lavoro si è poi conclusa il 15 agosto 2020 con la presentazione di 207.542 domande di cui quasi 177 mila, cioè l'85% del totale, da parte di colf e badanti). In ogni caso il dato del fabbisogno di manodopera andrebbe qualificato in termini di **specializzazione** spesso carente nella manodopera straniera. A tal proposito, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha affidato al CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) l'incarico di effettuare una **ricerca sul fabbisogno professionale nel lavoro agricolo**.

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

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

3. Output del questionario

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

Gli esiti più rilevanti del questionario sono i seguenti:

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

- correnti) del comparto agroalimentare in Italia; 188,7 mld di euro valore aggiunto dell'agricoltura per l'insieme della UE a 28
- (ii) Nonostante la chiusura del canale HoReCa, l'agroalimentare ha resistito anche grazie al boom dell'e-commerce, con aumenti delle vendite anche del 160%, in particolare nella GDO (grande distribuzione organizzata). Per il consumo alimentare extradomestico si stima un calo di 34 mld di euro (- 40%). Per il consumo alimentare domestico invece si stima un aumento dell'8%, che corrisponde a 13 mld di euro. L'impatto complessivo stimato sul totale della spesa agroalimentare domestica ed extradomestica è -7,1% per il 2020, pari a un valore di circa 21 mld di euro
 - (iii) Le parti sociali nel complesso esprimono un giudizio favorevole sulle misure previste durante l'emergenza Covid-19 per sostenere il reddito dei lavoratori agricoli e garantire liquidità alle imprese (es. anticipi PAC, sospensione dei termini per i versamenti contributivi, semplificazione sulla sorveglianza sanitaria, regolarizzazione dei lavoratori stranieri, prolungamento dei termini per la presentazione delle DS Agr, CISOA per emergenza Covid-19, indennità per i lavoratori agricoli a tempo determinato).

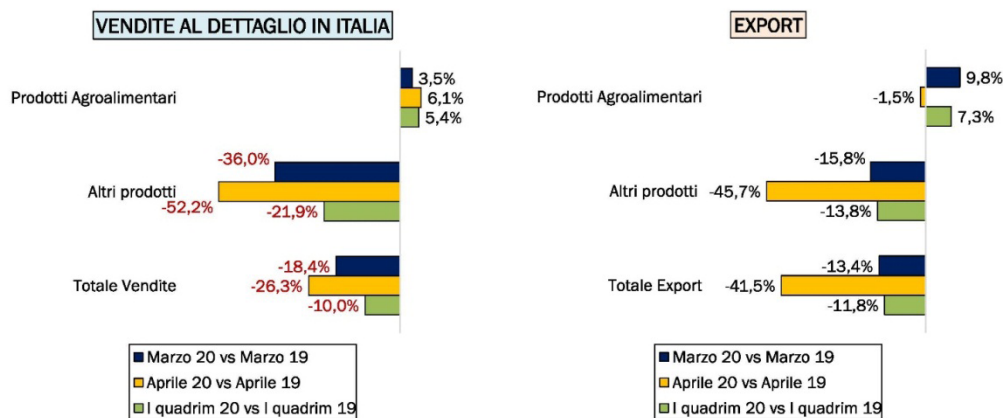
4. Strategic foresight. proposte per la ripresa del settore

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

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

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

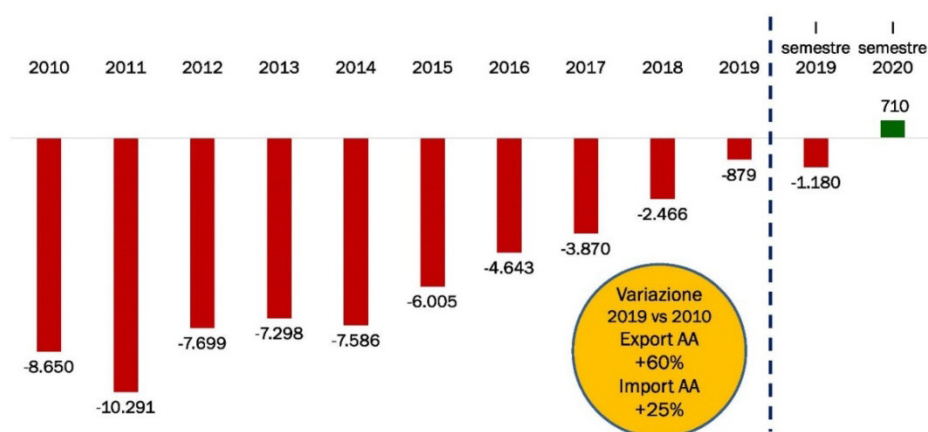
le vendite al dettaglio di tutti gli altri prodotti hanno invece purtroppo registrato un sensibile calo pari al 36% se si considera il dato di marzo 2020 rispetto al dato di marzo 2019, del 52,2% se si considera il dato di aprile 2020 rispetto al dato di aprile 2019, registrando un calo del 21,9% se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

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


Denis Pantini

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

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

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


Denis Pantini

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

L'emergenza Covid-19 ha infatti provocato **perdite stimate in 12,3 miliardi di euro** al settore agricolo nazionale nel 2020. Secondo un'indagine Coldiretti-Ixé, almeno il 58% delle aziende

agricole italiane dichiara di subire effetti negativi sull'attività economica della propria azienda. Ripercussioni importanti anche per le imprese multifunzionali, con il 78% delle imprese che registra un calo delle proprie attività quantificabile in un -68%, e per l'export, con oltre il 70% delle imprese coinvolte. Particolarmente colpite, come si è detto, le imprese del settore del vino con le proprie produzioni di eccellenza.

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

- 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: **Transizione Digitale, Infrastrutture logistiche, Transizione Verde**.

Obiettivi trasversali rispetto alle priorità indicate per ogni pilastro sono costituiti dalla **formazione a sostegno della transizione digitale e della ristrutturazione dei processi**, rivolta sia alle imprese che ai lavoratori, la **creazione di nuova occupazione**, soprattutto **giovanile** per corrispondere alla domanda di **nuove professionalità, l'emersione del lavoro nero**, la **semplificazione amministrativa** dei procedimenti per l'erogazione dei servizi al settore e il **rafforzamento della capitalizzazione delle imprese**. Il **rafforzamento patrimoniale delle imprese** è una esigenza primaria del nostro sistema produttivo, specie del settore agroalimentare. Le misure oggi previste dal decreto-legge Rilancio (art. 26, in particolare) sono suscettibili

di miglioramento. Gli interventi volti al rafforzamento patrimoniale, infatti, sembrano non tener conto delle peculiarità del settore agroalimentare, caratterizzato da **forte stagionalità** e da un ciclo biologico che non può dirsi esaurito con riferimento al solo mese di aprile, preso a parametro di riferimento per determinare l'accesso alle misure.

5. Transizione Digitale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Piano di incentivazione per l'acquisto di strumenti digitali integrati con moduli educativi (non solo addestrativi) sulla cultura imprenditoriale più digitale;

b) Programma nazionale di alternanza scuola-lavoro da declinare sui singoli territori per creare un dialogo intergenerazionale fra giovani studenti e imprenditori agricoli.

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

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

a) Supportare diffusione di programmi educativi sulla cultura del dato presso gli imprenditori agricoli;

b) Costruire un repository italiano che gestisca e diffonda i dati pubblici utili al settore agricolo e metta a disposizione – gratuitamente – anche strumenti agili di consultazione;

c) Mettere a disposizione piattaforme per l'e-commerce;

d) Sviluppo della blockchain.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un tale programma di incentivi risulta pienamente in linea con le **strategie europee Green**

Deal e Farm to Fork, che vedono nelle innovazioni tecnologiche e di processo gli strumenti più idonei al raggiungimento di obiettivi da qui al 2030

6. Infrastrutture logistiche

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

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

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

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

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

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

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

- 1) Prevedere investimenti in alcuni settori chiave dell'agroalimentare nazionale con incentivi anche in attività di trasformazione e valorizzazione del prodotto e con riconversioni e riorientamenti produttivi laddove necessari. Gli investimenti andranno concentrati in aree dove è strategico promuovere coltivazioni e allevamenti di qualità, dove è necessario accrescere il tasso di autoapprovvigionamento potenziando produzione e produttività.
- 2) Puntare sulla promozione all'estero del prodotto con iniziative strategiche affidate alle organizzazioni cui sono associate le imprese della filiera. Occorre tornare a destinare parte della promozione per finanziare programmi di penetrazione commerciale, iniziative di promozione e scouting promosse da organizzazioni di rappresentanza che in collaborazione con le loro imprese associate interessate possono realizzare simili progetti con il concorso del finanziamento pubblico ed avvalendosi anche dei servizi delle istituzioni che operano nel campo della promozione sui mercati esteri.

7. Transizione verde

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

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

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

Per questo le **aziende agricole e forestali** possono assumere un ulteriore ruolo strategico nella **decarbonizzazione del settore energetico** non solo attraverso la **produzione rinnovabile di energia termica, elettrica e biocarburanti**, ma anche favorendo un incremento della capacità di assorbimento della CO₂ nei suoli agricoli e nelle foreste con l'ulteriore sviluppo di filiere agroenergetiche basate sull'uso di biomasse agricole e forestali, partecipando così al processo di crescita della bioeconomia e dell'economia circolare e portando **nuove opportunità di reddito** nelle aree interne del Paese ove la disponibilità di biomasse è ampia ma scarsamente valorizzata.

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

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

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

Occorre, infine, una strategia che sappia traguardare al **miglioramento della fertilità**, attraverso un sostegno all'adozione di pratiche culturali 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 **circularità** in cui i sottoprodotti garantiscono un valore aggiunto alle imprese e riducono gli impatti ambientali delle produzioni anche a monte e a valle del settore agricolo come pure rafforzare il ruolo delle colture per usi industriali quale ad esempio quello energetico.

In tutto questo percorso è necessario un accompagnamento da parte delle amministrazioni,

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

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

Tra le priorità si possono segnalare le seguenti:

- a) **integrazione di impianti agro-energetici aziendali nella rete energetica** (elettrica/gas) sia in termini di partecipazione alla produzione che allo stoccaggio di energia (es. programmabilità immissioni in rete della produzione elettrica da biogas agricolo, immissione in rete del biometano, ecc.);
- b) ulteriore sviluppo del **fotovoltaico** in agricoltura abbinando gli impianti ai consumi nell'ambito di comunità per l'energia rinnovabile, ai sistemi di ricarica per la mobilità elettrica in aree rurali, ai consumi industriali ecc.;
- c) produzione di **biometano agricolo** da immettere nella rete del gas naturale senza usi specifici;
- d) ulteriore incentivazione del **biometano avanzato** di origine agricola per i trasporti;
- e) promuovere nuovi sistemi di incentivi per il biogas;
- f) sistemi di **pagamento dei crediti di carbonio** sulla falsariga dei certificati verdi e più in generale sulla generazione del suolo;
- g) sviluppo delle **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 CO₂ ipotizzare un **credito di imposta** per le imprese private che realizzano opere e mantenimento del verde urbano e nelle aree boschive;
- m) valorizzare la **formazione professionale** dei lavoratori.

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

5.6 Pubblici servizi e tutela della salute

1. GLI OBIETTIVI

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

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

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

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

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

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

È però noto che negli ultimi 20 anni il nostro Servizio Sanitario Nazionale ha conosciuto una prolungata stagione di difficoltà, legata sia al cambiamento progressivo dello scenario epidemiologico, sia allo sviluppo ed ai costi della tecnologia sanitaria, sia al sotto-finanziamento del Fondo Sanitario, con

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

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

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

In questo contesto l'impatto della pandemia da Covid 19, esplosa ufficialmente in Italia alla fine del mese di febbraio 2020, è stato dirompente. Secondo i dati dell'OMS al 25 marzo 2021, dall'inizio della pandemia si sono avuti in Italia 3 milioni 376 mila 803 casi di Covid 10 e 104 mila 942 morti. La seconda ondata di epidemia, che ha colpito il paese a partire dal mese di ottobre 2020 e che è ancora in corso, si è rivelata ben più pesante in termini di impatto della

prima (quella di inizio 2020). Solo nel periodo 26 ottobre – 8 novembre si è trattato di 390.584 nuovi casi, di cui 11.685 relativi ad operatori sanitari.

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

A inizio 2021 l'attenzione globale, nazionale e regionale è concentrata sulla questione dei vaccini nel frattempo prodotti per l'immunizzazione da Covid-19. Secondo l'analisi prodotta da Altems il 18 febbraio 2021, e sulla base di dati OMS, sono presenti 6 diversi vaccini approvati o in fase di valutazione: tra quelli approvati il vaccino Pfizer Biontech (Comirnaty) autorizzato il 20 dicembre 2020 da Aifa, il vaccino Moderna Biotech autorizzato il 7 gennaio 2021, il vaccino AstraZeneca Oxford autorizzato il 30 gennaio 2021; e tra quelli ancora da autorizzare il vaccino Janssen-Cilag, il vaccino Novavax ed il CureVac. Notizie ancora incerte ma molto diffuse circolano sul vaccino russo Sputnik e su quello prodotto a Cuba. Al 10 aprile 2021 risultavano arrivate in totale 15.568.730 dosi di vaccino anti Covid-19 e somministrate 12.509.898 dosi ³⁴ attraverso 2.174 punti vaccinali. Rispetto alla popolazione over 80, hanno ricevuto 1^a e 2^a dose il 38,79%, con variazioni regionali tra il 62,32% della P.A. di Trento ed il 23,14% della Sardegna.

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

3. LO STRESS TEST DELLA PANDEMIA E LE PRINCIPALI CRITICITÀ

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

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

In termini di mortalità, il Rapporto del Centro Nazionale Prevenzione e Controllo Malattie (CCM) e del Ministero della Salute³⁵, aggiornato al 3 novembre 2020, registrava inoltre un netto aumento della mortalità ascrivibile all'arrivo della seconda ondata di epidemia nel mese di ottobre, pari al 22% al Nord ed al 23% al Centro-Sud, con un eccesso rilevante rispetto ai

34. PCM, Commissario Straordinario Covid-19, Report 10 aprile 2021, grafico 1

35. Ministero della Salute, CCM, Andamento della mortalità nelle città italiane in relazione all'epidemia di Covid-19, 1 settembre 3 novembre 2020

medesimi periodi degli anni precedenti a Torino, Milano, Genova, Roma e Palermo. Il Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità del 2 dicembre 2020³⁶ registrava 55.824 pazienti deceduti e positivi al Covid-19, mentre l'analisi dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università Cattolica), pubblicata in chiusura d'anno 2020³⁷, registrava per l'Italia alla data del 14 dicembre 65.011 decessi da Covid-19, dei quali il 36,7% avvenuti in Lombardia, l'11,0% in Piemonte e il 10,2% in Emilia-Romagna.

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

Per quanto riguarda l'impatto dell'epidemia sui servizi sanitari, un primo dato molto importante è quello relativo alla saturazione dei posti letto di terapia intensiva e di quelli ordinari di malattie infettive, medicina generale e pneumologia, che ha costituito un problema molto serio nella prima ondata nelle province più colpite, e soprattutto a Bergamo e Brescia, ed ha raggiunto nella seconda ondata livelli critici innanzitutto nella Provincia di Bolzano, e poi in Piemonte e Val d'Aosta. La questione va ricondotta alla disponibilità di posti letto di terapia intensiva, che era prima della pandemia in Italia inferiore a quella di molti paesi europei e pari a 5.179 letti (ossia circa 86,3 posti letto per milione di abitanti), gravemente insufficienti rispetto alle necessità, come è apparso evidente nelle fasi primaverili della pandemia, quando i soggetti in rianimazione superavano le 7.000 unità. Nel corso della pandemia si è proceduto ad una implementazione dei letti di terapia intensiva attraverso lo strumento dei Piani regionali di riorganizzazione della rete ospedaliera, a seguito dei quali la disponibilità è cresciuta in media del 50%, peraltro in modo variabile tra Regione e Regione. Il tasso di saturazione rispetto alla nuova dotazione si attestava al 18 novembre, secondo l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), su un valore medio del 43,7%, mentre per quelli delle altre aree non critiche si trattava del 51%³⁸, valore ben superiore alla soglia di criticità individuata nel 30%. Valori molto elevati di saturazione venivano registrati alla data del 18 novembre 2020 in Valle d'Aosta, Piemonte, Umbria, Bolzano, Lombardia e Trento.

L'aumento del numero dei posti letto realizzato nei mesi tra aprile e settembre 2020, fino a raggiungere per quelli di terapia intensiva il numero di 6.458 al 9 ottobre 2020, secondo quanto comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁹, non ha dunque scongiurato del tutto, almeno in alcune zone nell'autunno e di nuovo a inizio 2021, il rischio di incapienza e dunque quello di dover operare in alcuni casi una selezione di priorità. Dichiarazioni del Commissario straordinario dell'inizio di novembre 2020 segnalavano l'ulteriore aumento dei posti letto intensivi, fino a raggiungere il numero totale di circa 10 mila sul territorio nazionale. Analogo incremento si è verificato per quanto riguarda i posti letto di pneumologia e malattie infettive, aumentati, sempre secondo la comunicazione ufficiale del Commissario del

36. ISS, Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi a SARS-CoV-2 in Italia, 2 dicembre 2020

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

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

39. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario Covid, 9 ottobre 2020.

9 ottobre, di 7.670 unità (da 6.525 a 14.195).

Va tuttavia ribadito che l'incremento dei posti letto, da solo, non risolve i problemi posti da una emergenza come quella in corso: infatti un aumento dei posti letto di qualunque tipo (Pronto Soccorso, Rianimazione, Unità di Cura Intensiva Coronarica, pneumologia, malattie infettive, nefrologia, geriatria) non porta a vantaggi clinici se non associato ad un corretto aumento delle dotazioni organiche. Ed è noto che la carenza di organici si associa ad un aumento della possibilità di errori clinici e di infezioni ospedaliere. Solo tardivamente (Decreto Calabria e alcuni DPCM specifici) il governo ha affrontato il drammatico tema della carenza di personale, allentando il vincolo di spesa per il personale (ex Legge Monti del 2011), varando misure straordinarie (di scarsa efficacia immediata) per reclutare nuovo personale da dedicare all'assistenza territoriale ed ai reparti ospedalieri di virologia e pneumologia, e prevedendo varie azioni quali il reclutamento di medici ed infermieri anche militari, incentivi ed incarichi di lavoro autonomo e la possibilità di esercitare la professione di medico-chirurgo dopo il conseguimento della laurea in Medicina e chirurgia, previo giudizio di idoneità⁴⁰.

Secondo i dati presentati dalla Corte dei Conti sulla manovra finanziaria nella sua audizione del novembre 2020 presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato⁴¹, il reclutamento di personale a causa Covid-19 ha riguardato 7.650 medici, 16.570 infermieri e 12.115 altri operatori sanitari, per un totale di 36.335 nuovi addetti, ben oltre le previsioni di 20.000 nuove assunzioni enunciate in primavera. Solo in un caso su 4 il contratto stipulato è a tempo indeterminato.

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

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

Analoghe difficoltà si sono registrate e continuano a registrarsi per quanto riguarda le strumentazioni sanitarie necessarie sia negli ospedali che sul territorio, ed in particolare i ventilatori polmonari ed i test diagnostici, e sia per ciò che riguarda la loro produzione che per la distribuzione e somministrazione. Rispetto ai test diagnostici, Altems⁴² ha stimato che siano stati effettuati fino a novembre 2020 circa 9 milioni di test a 5,2 milioni di persone, con un costo in media di 59 euro per caso testato, e con variazioni che oscillano dagli 89 euro del Veneto ai 35 di Basilicata e Calabria⁴³. A novembre, sempre secondo Altems, il tasso di tamponi effettuati ha raggiunto la quota di 21,14 per mille abitanti.

Disfunzioni e ritardi sono stati segnalati in alcune aree territoriali anche per ciò che attiene la

40. Camera dei Deputati Servizio studi, Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza coronavirus, 12 ottobre 2020.

41. Quotidiano Sanità, Assunzioni Covid a quota 36.335 tra medici, infermieri e altri operatori della sanità, 24 novembre 2020.

42. L'Alta Scuola di Management Sanitario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma

43. Stime pubblicate su: aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/.

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

A questa situazione di sovraccarico di lavoro e di sofferenza rispetto alla produzione e messa a disposizione degli strumenti necessari per le terapie ed il monitoraggio della pandemia (DPI, test, ventilatori, ecc.) sarebbe almeno in parte dovuta, secondo gli osservatori accreditati, anche l'incidenza della infezione tra gli operatori sanitari. Dall'inizio dell'epidemia si stima siano stati diagnosticati 53.276 casi tra gli operatori sanitari (con età mediana 47 anni), pari al 5,4% dei casi totali segnalati⁴⁴ e 260 decessi di medici.

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

Ulteriore pesante impatto si è registrato e si registra in termini di continuità assistenziale per molte patologie croniche e gravi, come segnalato in svariati casi dalle associazioni dei pazienti e dai medici specialisti. Particolarmente rilevanti sono i ritardi registrati nell'ambito delle patologie oncologiche, ad esempio con la riduzione del 52% delle nuove diagnosi, del 57% delle visite oncologiche e del 64% degli interventi chirurgici nel primo periodo dell'anno 2020⁴⁵. Una recente revisione sistematica, che si proponeva di valutare gli effetti dell'allungamento dei tempi di attesa, ha calcolato che per ogni quattro settimane di tempo intercorso tra la diagnosi e la cura si verifica un aumento della mortalità generale pari al 6-8% per gli interventi chirurgici, 9-23% per la radioterapia e 1-28% per la chemioterapia⁴⁶.

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

Per quanto riguarda le malattie cardiovascolari, la Società Italiana di Cardiologia (SIC), a seguito di uno studio nazionale condotto in 54 ospedali, riferisce che durante il periodo pandemico si è registrata una riduzione dei ricoveri per infarto del miocardio pari al 48,4%. La riduzione ha riguardato soprattutto gli infarti meno gravi (65,4%) rispetto a quelli più gravi (26,5%) per i quali la mortalità è passata dal 4,1 al 13,7%. Si è registrato inoltre un aumento consistente del tempo trascorso tra l'insorgenza dei sintomi e l'intervento di rivascolarizzazione⁴⁷. Dati allarmanti, confermati da altri studi che hanno rilevato anche un eccesso di mortalità del 35% per eventi cardiovascolari acuti avvenuti al proprio domicilio⁴⁸.

Una indagine mondiale pubblicata a dicembre 2020 sulle strategie di management di fronte

44. Istat, Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, luglio 2020

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

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

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

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

alla pandemia mette bene in evidenza le enormi difficoltà gestionali che hanno investito la sanità in tutto il mondo. Ed in questo senso l'Italia non fa eccezione, in particolare per quanto riguarda le carenze del personale e quelle delle strutture ospedaliere per le emergenze e la terapia intensiva, come abbiamo detto.

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

Per ciò che attiene all'organizzazione sanitaria, come hanno scritto i medici dell'Ospedale Papa Giovanni di Bergamo il 21 marzo 2020⁴⁹, la pandemia ha reso evidente, se ancora non lo fosse abbastanza in precedenza, quanto sia importante la dimensione della comunità in sanità, non solo per le patologie croniche e le disabilità, ma anche di fronte ad una crisi pandemica di tipo infettivo, che è – secondo le loro stesse parole – una crisi umanitaria, che tocca tutta la popolazione e richiede un approccio comunitario di popolazione e di territorio. Per spiegare questo aspetto, i medici del Papa Giovanni sostengono che a loro avviso la strategia sanitaria centrata sul paziente, sulla base della quale si è lavorato prevalentemente fino ad oggi, deve essere affiancata da un altrettanto decisa strategia centrata sulla comunità e sul territorio. Intendendo per comunità e per territorio una sanità pubblica che comprenda la prevenzione estesa anche e soprattutto ad ambiti non sanitari e la stretta collaborazione tra settore sociale e settore sanitario. Il che significa medicina di iniziativa, monitoraggio a tappeto delle condizioni di salute sul territorio, integrazione tra sociale e sanitario, non solo e non tanto per produrre informazioni e raccomandazioni di carattere generale, quanto soprattutto per produrre azioni ed interventi concreti che facciano fronte alle criticità che non possono e non devono trovare risposta a livello ospedaliero. Anche l'accesso alle cure specialistiche e intensive dell'ospedale dovrebbe trovare aggancio, in questa visione, con le funzioni di controllo e di assistenza diffusa sul territorio.

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

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

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

e Campania intorno del 35-40%, la Lombardia sul 25%, e la Toscana, le Marche e la Sicilia tra il 10 e il 15%.

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

4. UNA VALUTAZIONE DI SINTESI

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

- a) *È innanzitutto evidente che molti dei problemi che si sono riscontrati nel periodo della pandemia dipendono da questioni precedenti irrisolte. Nell'analisi dei problemi emergenti durante la pandemia è dunque indispensabile risalire alle cause delle disfunzioni, oltre che preoccuparsi delle terapie.*
- b) Durante l'epidemia è emersa l'importanza di una adeguata dotazione organica del personale e della formazione, in particolare per quanto riguarda la preparazione degli operatori sanitari, e specialmente di fronte alle emergenze di natura epidemica.
- c) Si è reso evidente, inoltre, che la scienza medica e la clinica hanno raggiunto un tale livello di sviluppo e complessità tanto da richiedere soluzioni ed interventi complessi che non possono essere gestiti da un solo operatore né da una sola branca della medicina. È il tema della iper-specializzazione e della necessità di creare reti cliniche interdisciplinari secondo una visione olistica.
- d) Nella gestione della pandemia si è confermata una grave difficoltà gestionale nel lavorare in forma collaborativa tra istituzioni centrali (Ministero, ISS) ed autonomie regionali, frutto delle difficoltà create a seguito della modifica del titolo 5° della Costituzione (intervenuta nel 2001) e alla poca chiarezza sulla "catena di comando".
- e) *È stata evidente la debole connessione tra governo della salute collettiva e gestione della salute individuale, strettamente legato all'accentramento delle funzioni di cura sulle strutture ospedaliere ed alla scarsa capacità di cura e assistenza integrata territoriale.*
- f) Non ultimo, è riemerso il problema legato al ruolo dei MMG e Pediatri di libera scelta ed alla peculiarità del loro rapporto con il SSN, definito da una convenzione nazionale le cui regole e remunerazione non favoriscono la piena integrazione nel sistema dei servizi ed il lavoro multidisciplinare.

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

Pertanto si deve tener presente che un eventuale semplice rigido adeguamento del sistema sanitario alle necessità specifiche di una epidemia come quella da Covid-19 potrebbe risultare addirittura per alcuni aspetti eccessiva in situazioni di normalità o anche inutile ed ingombrante in caso di emergenze con caratteristiche diverse dalle necessità attuali. Per tali ragioni il

sistema sanitario dovrà essere capace di un livello opportuno di flessibilità sia nelle strutture che nel personale, nell'organizzazione e nelle risorse.

5. LA DIMENSIONE SOCIOASSISTENZIALE DELLA CRISI

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

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

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

Da cui è risultato evidente come si assista ad una oggettiva difficoltà di intervenire in tempo di pandemia non solo in termini di assistenza medico/sanitaria territoriale, ma anche di supporto sociale e assistenziale per chi ha fragilità o disagi (anziani soli, poveri, senza dimora) o ulteriori difficoltà di salute o problematicità pregresse (si pensi a titolo esemplificativo a salute mentale, disabilità di vario tipo, non autosufficienza e dipendenze).

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

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

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

sa aumentare ulteriormente richiedendo una maggiore capacità di integrare sistemi diversi e di attivare strategie di inclusione dei beneficiari più efficaci ed efficienti.

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

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

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

*Per quanto riguarda la prima categoria, quella delle analisi centrate sul tema della sostenibilità ambientale, primo per data di pubblicazione ed anche per importanza, vista la fonte istituzionale di riferimento, è il documento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del maggio 2020, dal titolo *Manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery*⁵⁰, che nell'ottica appena detta si sofferma sulle cause di natura ambientale, energetica, alimentare, urbanistica e climatica delle epidemie, e propone uno sforzo collettivo in due direzioni, della promozione del benessere e della salute in senso lato e quella dello sviluppo green. Il documento fa seguito alla pubblicazione ed al successivo ritiro del Rapporto sull'Italia e il Covid predisposto dalla sede di Venezia dell'OMS⁵¹, un rapporto molto ampio, con il quale si rendevano noti dati di dettaglio anche territoriale sulla situazione pandemica in Italia e sulle modalità di risposta. In questo molto più breve documento si tenta piuttosto di indicare quali debbano e possano essere le strade da seguire per avviare nel modo migliore il recupero e la ripresa post Covid, in un'ottica di prevenzione su larga scala e "ab origine", delle forme pandemiche da virus, strade che vengono descritte in 6 capitoli dedicati ai seguenti temi: la protezione della natura come fonte della salute umana, l'acqua e l'igiene, la transizione energetica, il sistema alimentare, la costruzione di città sane e vivibili, il blocco del finanziamento su base fiscale dell'inquinamento.*

Molti altri documenti prodotti da marzo 2020 in poi seguono per molti versi l'impostazione dell'appena citato Manifesto OMS, richiamando l'importanza di investimenti ed interventi che vadano a colmare le lacune e sanare i danni derivanti dalla carenza di adeguate politiche per la sostenibilità ambientale. Ad esempio il "Position Paper sugli investimenti necessari a seguito del Covid", proposto a settembre 2020 dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)⁵², consiglia di considerare attentamente gli aspetti di maggiore criticità emersi, e cioè: le sfide epidemiologiche e le relative conseguenze sugli

50. WHO, *WHO manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery*, May 18th 2020.

51. WHO regional Office for Europe, *An unprecedented challenge Italy's first response to Covid-19*, 2020

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

assetti organizzativi sanitari e sociali; la prevenzione secondo un approccio eco-sistemico di One Health e di considerazione dei rischi connessi ai fattori di origine ambientale ed antropica; le strategie globali di prevenzione in considerazione dei rischi globali delle pandemie.

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

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

Una impostazione simile si riscontra in altri due documenti prodotti da ASviS, il Rapporto Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile di aprile 2020, e il Position paper per il rilancio delle città e dei territori del maggio 2020.⁵³

Un approccio centrato sugli aspetti di natura strategica e politica generale si rileva invece nel Rapporto prodotti dal Cnel a maggio 2020 dal titolo *Il mondo che verrà*⁵⁴, che affronta importanti questioni politiche e di strategia generale dal punto di vista culturale, sociale ed economico, con ampiezza di vedute e prospettive e contributi di alto livello.

In questa ottica va ricordato anche il contributo fornito dal documento della Commissione Europea al Parlamento, del novembre 2020, dal titolo *Per una Unione Europea per la Salute*⁵⁵, che si sofferma in modo particolare sulla necessità di una forte cooperazione europea, sia per quanto riguarda gli aspetti sanitari e farmaceutici, che per quello che attiene alla programmazione e preparazione di fronte alle emergenze, che per la sorveglianza epidemiologica.

Approccio simile è contenuto nel Rapporto *Pandemia e resilienza della Consulta scientifica del Cortile dei Gentili*⁵⁶, che contiene una serie di articoli di alto livello sugli aspetti politico culturali, antropologici e socioeconomici della crisi.

Altri documenti e rapporti fanno riferimento in maniera più diretta alle questioni sociali e sanitarie di

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

54. Cnel, *Il mondo che verrà*, Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale, Quaderni del Cnel, numero speciale, maggio 2020

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

56. Consulta scientifica del Cortile dei Gentili, *Pandemia e resilienza*, Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19, edizioni Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2020

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

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

In questo medesimo ambito di particolare rilevanza a livello nazionale è il documento che va sotto il nome di Piano Colao, prodotto dalla Task Force di esperti diretta dal prof. Colao e conclusosi nel mese di giugno 2020⁵⁷, che prevede 6 aree di possibile e necessario intervento: imprese e lavoro; infrastrutture e ambiente; turismo, arte e cultura; PA; istruzione, ricerca e competenze; individui e famiglia.

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

- la riforma del Terzo settore e il sostegno alle imprese sociali (area 1, III Modernizzazione, punto 19);
- il superamento della “burocrazia difensiva” (area 4, XII Semplificazione, punto 58), la Trasparenza della PA (punto 59), il Piano Risorse Umane (68), la Formazione continua (70), il Middle Management (71), il Piano Digital Health (73) il Monitoraggio sanitario nazionale (74);
- il supporto ai ricercatori (area 5, XVII Ricerca, punto 77);
- i presidi di prossimità (area 6, XXI Welfare inclusivo, punto 88);
- il supporto psicologico alle famiglie (punto 89), i progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati (91) ed i servizi territoriali sociosanitari (punto 92).

Su una lunghezza d'onda simile si colloca il Rapporto a cura di Welfare Italia e Studio Ambrosetti⁵⁸, Laboratorio per le nuove politiche sociali che, dopo una dettagliata e documentata analisi del sistema di welfare italiano nel 2020, si sofferma su 3 aspetti specifici di tipo propositivo volti a potenziare le politiche sociali nazionali: la interoperabilità e digitalizzazione dei dati sanitari; le politiche attive del lavoro; l'incentivazione della previdenza integrativa.

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

Per quanto riguarda il contributo sindacale, il documento per la ripresa ed il rilancio del welfare sanitario e sociosanitario redatto da Cgil-Cisl e Uil⁵⁹ sostiene con fermezza la necessità e opportunità di utilizzare la linea di credito speciale creata all'interno del Mes, il Pandemic Crisis Support, con l'obiettivo di potenziare la prevenzione e la rete dei servizi territoriali, di fronte alle “nuove epidemie” (cronicità, non autosufficienza, disagio mentale) ed al recupero del ritardo di alcune regioni italiane. Il documento si sofferma quindi su 3 obiettivi e su 8 progetti. I 3 obiettivi sono i seguenti: aumentare il livello di fi-

57. Comitato di esperti in materia economica e sociale, Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022, schede di lavoro, 15 giugno 2020

58. Welfare Italia, Laboratorio per le nuove politiche sociali, Rapporto 2020, Think Tank Welfare Italia, novembre 2020

59. Cgil, Cisl, Uil, Finanziamenti ordinari e straordinari per la ripresa e il rilancio del Welfare Sanitario e Socio-Sanitario, ottobre 2020

nanziamento del Fondo sanitario nazionale; definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) Sociali; finalizzare l'utilizzo delle risorse europee. Gli 8 progetti riguardano:

1. La prevenzione e promozione della salute, attraverso una azione strategica condivisa da tutti i soggetti coinvolti;
2. Un piano di potenziamento della rete dei servizi territoriali, dai Distretti alla presa in carico, alle Case della Salute;
3. Il diritto alla vita indipendente, anziani e non autosufficienza, con la proposta di una Legge quadro nazionale per la Non Autosufficienza che definisca Livelli Essenziali delle prestazioni;
4. Il superamento delle disuguaglianze e dei divari territoriali riferiti ai Livelli Essenziali di Assistenza con Piani di convergenza di regioni e territori e riduzione della mobilità;
5. Progetti per il welfare sociosanitario digitale e la domotica, con attuazione del Patto per la salute Digitale e completamento del progetto del Fascicolo Sanitario Elettronico;
6. Qualità e sicurezza dei luoghi di cura;
7. Investimenti nella ricerca Scientifica e Sanitaria;
8. Legalità, monitoraggio, valutazione e partecipazione democratica.

Per quanto riguarda la rappresentanza nazionale della categoria degli assistenti sociali, è possibile fare riferimento a 2 documenti, il primo dedicato alla realizzazione del sistema integrato dei servizi e prodotto in ambito di Commissione del Ministero del lavoro⁶⁰ e il secondo dato dal testo della Audizione in Commissione Igiene e Sanità del Senato del 9 dicembre 2020⁶¹.

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

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

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

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

60. CNOAS, Realizzazione del sistema integrato dei servizi come riforma strutturale, Tavolo tecnico MLPS 22 ottobre 2020

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

e) *Strutturare la presenza del professionista Assistente sociale nei micro-team e nelle USCA. Al momento della predisposizione del presente documento è in corso l'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶², finalizzato ad indicare le linee di indirizzo della ripresa, i relativi investimenti, nonché i concreti progetti da realizzare attraverso i fondi europei del Recovery Fund Next Generation EU, che ammontano per l'Italia a 209 miliardi nel periodo 2021-2029. Nella versione circolata in data 11 gennaio 2021 (di 172 pagine) vengono indicati 3 assi strategici principali (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale), 3 priorità trasversali (donne, giovani e sud), e 6 missioni che a loro volta raggruppano 16 componenti e 47 linee di intervento. Per ogni Missione vengono indicate le riforme necessarie. Le Missioni sono le seguenti:*

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

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

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

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

In particolare, vanno citate le pronunce CNEL che hanno accompagnato la decretazione d'urgenza del Governo nella fase acuta della crisi emergenziale, nelle quali il CNEL ha sostenuto la necessità di distinguere tra gli interventi immediati e interventi strutturali affermando quanto segue: "Si apprezzano gli interventi previsti dal decreto per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Tuttavia, le notevoli risorse devono essere utilizzate per rafforzare in modo strutturale il sistema, soprattutto nei punti rivelatisi più deboli, per garantire i livelli essenziali di assistenza, in specie quelli relativi all'area sociosanitaria. Occorre garantire una rete di adeguati presidi territoriali, sviluppando in particolare, i servizi domiciliari e le necessarie strutture di prevenzione in grado di rafforzare l'aspetto preventivo della tutela sanitaria ("Occorre quindi cogliere questa occasione per investimenti che rafforzino il sistema sanitario nazionale perché sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali emergenze sanitarie in condizioni di sicurezza e non con decretazioni d'urgenza" cfr. punto B.1 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus). Inoltre, con riferimento al MES, occorre cogliere l'occasione di avere accesso a risorse per 35-37 miliardi e costruire al più presto un Piano di rilancio del Sistema Sanitario Nazionale capace di rispondere adeguatamente all'evoluzione della domanda di salute e di sviluppo delle industrie e delle tecnologie ad esso collegate."

62. PNRR, Next Generation Italia, aggiornamento al 11 gennaio 2021

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

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

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

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

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

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

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

A. Previsioni epidemiologiche e quantità e qualità di risorse umane e finanziarie

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

alla luce delle sfide più recenti è una delle esigenze non differibili.

Possibili azioni da intraprendere:

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

B. Il Welfare territoriale e la sanità di comunità

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

Possibili azioni da intraprendere:

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

C. La salute in tutte le politiche (ambiente, trasporti, lavoro, scuola)

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

Possibili azioni da intraprendere:

- riqualificare le strutture e le strumentazioni di scuola ed extra-scuola: edifici scolastici, strumenti didattici, ludoteche e centri di attività scolastica e para-scolastica;
- migliorare la sicurezza dei lavoratori e degli impianti produttivi con specifici interventi;
- promuovere la qualità degli spazi di vita nelle città e nei territori extra-urbani (spazi verdi, mobilità privata, trasporti);

- *promuovere l'attività motoria urbana ed extraurbana (sentieri, percorsi pedonali, piste ciclabili, palestre all'aria aperta, turismo lento);*
- *promuovere l'agricoltura sostenibile e di prossimità (orti urbani, cooperative di agricoltura solidale) e salvaguardare la qualità degli alimenti e delle produzioni alimentari;*
- *rafforzare la medicina scolastica per l'educazione sanitaria delle giovani generazioni, la promozione degli stili di vita salutari e la sorveglianza sanitaria in ambito scolastico.*

D. Preparazione alle emergenze e Piano pandemico

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

Possibili azioni da intraprendere:

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

E. Sviluppo tecnologico e supporto informatico

La crisi pandemica ha fatto emergere i problemi irrisolti relativi alla dotazione delle tecnologie utili ad assicurare vicinanza e continuità assistenziale anche a distanza, alla digitalizzazione delle procedure amministrative ed organizzative (come nel caso della ricetta dematerializzata), alla raccolta e trasmissione dei dati clinici (telemedicina, teleassistenza), allo sviluppo di un a sorveglianza clinica informatizzata.

Possibili azioni da intraprendere

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

F. Equità di accesso alle prestazioni e tutela dei più fragili e degli emarginati (No one

left behind)

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

Azioni da intraprendere:

- *riorganizzare il complesso sistema della LTC per le persone disabili e non autosufficienti, anche attraverso una normativa quadro nazionale che garantisca omogenei livelli assistenziali superando l'attuale dispersione e frammentazione delle misure;*
- *potenziare l'assistenza alle persone non autosufficienti e con disabilità prioritariamente nel proprio contesto di vita e per promuoverne la vita indipendente, anche con l'assistenza sociosanitaria domiciliare e semiresidenziale;*
- *ampliare il lavoro di cura domiciliare e rafforzare il ruolo dei caregiver e dei cosiddetti badanti e prevedere misure di sollievo e sostegno alle famiglie;*
- *qualificare le strutture residenziali sociosanitarie e socio-assistenziali, intervenendo sulle regole di accreditamento delle strutture private, i requisiti organizzativi, strutturali e tecnologici, gli standard quanti-qualitativi del personale, i controlli e la partecipazione sociale;*
- *qualificare e rafforzare i Dipartimenti di Salute Mentale, per colmare le carenze strutturali presenti in molte aree del Paese e potenziare i centri per la neuro psichiatria infantile, per l'adolescenza e i giovani adulti.*
- *investire in azioni per migliorare la promozione, cura e riabilitazione delle persone detenute e degli operatori penitenziari;*
- *aggiornare e dare piena attuazione al Piano nazionale di governo delle liste di attesa.*

G. Governance multilevel in sanità e nel sociale

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

Possibili azioni da intraprendere:

- *aprire una nuova stagione di definizione di Patti territoriali sociali e sanitari e di relativi Piani sanitari e sociali, a livello regionale e locale;*
- *individuare meccanismi di effettiva armonizzazione tra territori diversi e di attuazione coordinata a partire dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), come elemento indispensabile per realizzare l'integrazione sociosanitaria;*
- *implementare i finanziamenti finalizzati alla definizione e attuazione dei percorsi adeguati di coordinamento e armonizzazione;*
- *rafforzare il coinvolgimento delle Parti Sociali a livello nazionale e territoriale, ivi compresi i soggetti del Terzo Settore impegnati nel sociale e nel sanitario, in particolare per quanto riguarda la programmazione territoriale e il monitoraggio degli interventi;*
- *dare rapida attuazione al Sistema informativo unitario dei servizi sociali e sanitario;*
- *definire un quadro normativo chiaro delle professioni sociali e sociosanitarie adeguandone i percorsi formativi;*
- *studiare la costituzione di una istituzione di supporto o un'agenzia di rilievo nazionale, per accompagnare gli enti locali nella programmazione ed organizzazione dei servizi territo-*

riali;

- definire Piani di convergenza delle Regioni e dei territori in difficoltà su obiettivi di riqualificazione dell'assistenza anche in vista del governo della mobilità sanitaria;
- promuovere azioni per recuperare i divari di offerta assistenziale (specie ospedaliera ad alta specializzazione) e mettere in sicurezza tutte le strutture di assistenza ospedaliera e sociosanitaria territoriale.

Di seguito una formulazione più estesa di alcune delle proposte.

La revisione degli assetti socioassistenziali di cura

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

Vanno individuati un quadro legislativo ed un sistema programmatico ed organizzativo per l'integrazione socio-sanitaria, al fine di intervenire - specie nelle situazioni di cronicità e non autosufficienza - in via preventiva e integrata, riducendo i carichi assistenziali familiari e ridefinendo i trasferimenti a favore di servizi integrativi della cura familiare di natura semi-residenziale e domiciliare (ad esempio promozione di Piani nazionali socio-sanitari e definizione di finanziamenti coerenti rispetto ai medesimi obiettivi; approvazione delle Linee guida previste dall'art. 21 del Dpcm del 2017 sui LEA, per garantire omogeneità nei processi di integrazione istituzionale, professionale e organizzativa dell'area sanitaria e dei servizi sociali; specifica decretazione sui requisiti e standard vincolanti sia strutturali che di personale delle reti di assistenza socio sanitaria, in analogia con quanto già sancito per l'assistenza ospedaliera). Deve essere inoltre rafforzato il governo partecipato delle politiche sociali e sociosanitarie con tutti gli attori sociali, e deve essere data certezza al sistema di affidamento dei servizi sostenendo gli investimenti in innovazione e co-progettazione degli interventi territoriali per la prevenzione di situazioni di marginalità e di esclusione sociale in collaborazione con il Terzo settore e con il settore privato.

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

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

Le politiche che hanno via via monetizzato e solo parzialmente indennizzato il lavoro di cura hanno, in realtà, creato un welfare "privato e familiare" praticamente sempre al femminile

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

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

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

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

8.2. Per una sanità pronta e flessibile

L'epidemia da Covid-19 ha messo in evidenza molte lacune del sistema sanitario che sicuramente dovranno essere corrette. È importante però che non si pensi che in situazioni di normalità il nostro sistema sanitario debba configurarsi sulle necessità della fase epidemica. La soluzione da abbracciare è piuttosto quella di studiare come garantire la flessibilità del sistema di fronte alla quotidianità in periodi ordinari, ma anche rispetto ai bisogni improvvisi ed imprevedibili nei tempi di insorgenza.

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

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

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

E' evidente ormai a tutti che l'organizzazione sanitaria deve essere molto forte sul livello territoriale, sul ruolo centrale del distretto socio sanitario e su dotazioni strutturali extra ospe-

daliere adeguate (RSA, CTRP, Hospice, CD, ambulatori distrettuali, etc.), con una marcata assistenza domiciliare: una realtà organizzativa da governare in piena responsabilità dai medici di medicina generale uniti in studi aggregati con presenze infermieristiche e riabilitative, e con studi collegati in rete con i data base sia delle strutture distrettuali che ospedaliere.

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

8.3. Medici di base e pediatri di libera scelta

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

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

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

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

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

Ma oltre al loro inquadramento bisogna ripensare al ruolo della medicina di base. Lo sviluppo già citato della clinica ha reso impossibile per il medico di base essere in grado di possedere competenze in tutti campi applicativi, eseguire diagnosi anche complesse o stabilire in ogni

caso le terapie più opportune, il che lo ha trasformato nel soggetto che supervisiona e autorizza prescrizioni e terapie decise spesso da altri, mentre non si è sviluppato a dovere il rapporto con l'ambiente e con il controllo dei fattori di rischio, sia individuali che ambientali.

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

L'accesso ai servizi sanitari ed il supporto informatico

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

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

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

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

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

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

1. Non contiene tutti i documenti della persona (referti passati, radiografie, analisi, esiti di visite specialistiche).
2. Medici specialisti, dentisti ed altri operatori del settore medico non vi hanno accesso.
3. La diffusione delle competenze informatiche in Italia è relativa e ci sono ancor oggi milioni di persone con poche capacità tecnologiche, che maggiormente potrebbero avere la necessità di consultare specialisti diversi e necessità di comunicare loro la scheda medica completa.
4. Non è possibile accedere ai dati medici in luoghi (farmacie, ambulatori privati, ecc.) o strutture attualmente escluse (per esempio odontoiatri, nutrizionisti, fisioterapisti).

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

5.7. Istruzione

Le priorità della filiera istruzione e formazione. Tre pilastri: orientamento, formazione permanente, parità d'accesso

(28 marzo 2021)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Orientamento

Manca in Italia un efficace sistema di orientamento sia al lavoro che allo studio. La carenza è gravissima perché il Paese è, per note ragioni storiche, caratterizzato da marcate disuguaglianze, situazioni e bisogni diversi dei quali occorre tener conto in sede di formulazione delle politiche economiche. Poiché l'orientamento può funzionare in aree geografiche caratterizzate dall'esistenza di un circuito socioeconomico capace di richiedere e di sollecitare, il

Paese deve perseguire l'obiettivo di fare dell'orientamento una politica strategica, incardinata nella programmazione scolastica. L'orientamento non può consistere in un adempimento burocratico, ma deve essere pensato e realizzato come percorso di inclusione, perché al di fuori di un percorso di inclusione i soggetti fragili non possono esercitare una cittadinanza attiva e consapevole.

È pertanto necessaria una programmazione delle politiche per l'orientamento, con interventi strettamente integrati nelle attività curricolari e nell'offerta formativa delle scuole. Per realizzare ciò risulta determinante la messa a sistema dell'apertura delle scuole oltre i tempi canonici della didattica, ampliare l'offerta formativa e rafforzare gli organici, garantendo ai docenti specifici percorsi di formazione finalizzati all'orientamento, valorizzando in tal modo il loro fondamentale ruolo di raccordo tra scuola e istituzioni formative, territorio e luoghi di lavoro, e facendo rete tra i soggetti possibili attori della programmazione degli interventi.

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

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

Formazione permanente

Affrontare il tema della formazione permanente significa affrontare la trasformazione del mondo del lavoro alla luce degli obiettivi di sostenibilità, digitalizzazione, riconversione delle produzioni, decarbonizzazione. Ciò necessita che innanzitutto il personale dei sistemi di istruzione/formazione possa fruire di strumenti di formazione permanente, con risorse adeguate. Occorre mettere in piedi un processo di aggiornamento e riqualificazione continua delle competenze e delle conoscenze. Il nostro ordinamento ha previsto il diritto individuale all'apprendimento permanente; all'interno di un sistema nazionale di apprendimento permanente devono trovare indicazione gli *standard* e i livelli essenziali dei servizi, per offrire servizi specifici volti a migliorare e perfezionare i livelli di istruzione e le competenze necessarie per

vivere consapevolmente e attivamente. Occorre realizzare in ogni Regione le previste reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, composte dai soggetti pubblici e privati che si occupano, a livello di territorio, di istruzione, formazione e lavoro. Queste reti devono offrire ad ogni soggetto, in modo integrato, servizi per l'orientamento, la presa in carico e la profilazione, offerte formative e di lavoro, la certificazione e validazione delle competenze, partendo dalle diverse priorità territoriali e dai piani di sviluppo locale. All'interno delle reti si dovrebbe investire sui Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), per la loro capillarità e la loro funzione di strumenti grazie ai quali realizzare l'innalzamento del livello d'istruzione degli adulti, obiettivo strategico per lo sviluppo sociale ed economico del Paese. Andrebbero completate e attivate le procedure per il riconoscimento, la validazione e la certificazione delle competenze acquisite in ambito informale e non formale, per le quali è necessario realizzare la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, facente capo ad ANPAL. Tale sistema - in cui devono essere presenti i dati relativi ai percorsi formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali - rappresenta la base informativa del fascicolo elettronico del lavoratore, strumento essenziale per garantire l'esigibilità di ogni cittadino alla validazione e certificazione delle competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento. Il sistema dei fondi interprofessionali per la formazione continua, finalizzati all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, va migliorato, coordinato con specifici indirizzi di politica economica, ad esempio mediante progetti trasversali come quelli in tema di innovazione digitale, e comunque meglio integrato con altre risorse nazionali e comunitarie.

Parità di accesso

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

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

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

Allo stesso modo è necessario avviare un percorso strategico di realizzazione di un sistema di qualità dell'istruzione e della formazione professionale, con una regia nazionale che garantisca il superamento delle disfunzioni dovute al meccanismo che opera su un doppio asset-

to poco integrato. È determinante riuscire a costruire un sistema di istruzione e formazione professionale che valorizzi gli istituti di istruzione professionale e riconosca la funzione che il sistema degli IeFP ha in questi anni svolto anche in ordine al contrasto alla dispersione, pur restando enormi i divari fra i diversi territori. Andrebbero strutturati dei Piani straordinari per il Mezzogiorno, per una incisiva e strutturale qualificazione dell'offerta scolastica a partire dall'infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado e al *post* diploma, nonché per il rilancio dell'offerta della cosiddetta filiera professionalizzante (IeFP-Formazione Continua-ITS IeFTS) e un piano straordinario di rilancio degli ITS che superi la lunga fase di sperimentazione.

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

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

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

- sviluppare un piano di livello generale e organico contro la dispersione scolastica, ulteriormente aggravata a seguito della crisi pandemica, da affrontare con assoluta tempestività, per rendere effettivo il diritto allo studio e alla formazione su tutto il territorio nazionale;
- sostenere l'innovazione delle metodologie didattiche, per promuovere forme di apprendimento attivo - per discenti e docenti/formatori - alla trasformazione digitale, non tanto in termini di disponibilità dei mezzi quanto di costruzione di percorsi digitali integrati, anche mediante una piattaforma pubblica nazionale per la DaD/DDI;
- costruire un piano nazionale di contrasto alla povertà educativa e promuovere una scuola aperta, mediante interventi in orario pomeridiano per le età comprese tra 3 e 19 anni, allo scopo di garantire la effettiva uguaglianza delle condizioni di partenza, la capacità di scelta, lo sviluppo delle potenzialità individuali;
- definire e attuare una legge quadro nazionale sul diritto allo studio, che fissi i livelli essenziali di prestazione validi per tutto il territorio nazionale e garantisca l'effettività del diritto allo studio fino ai più alti gradi di istruzione; nell'ambito delle politiche per il diritto allo studio, definizione di un programma di sostegno all'acquisizione di un livello di istruzione superiore rispetto a quello posseduto, attraverso un sistema di borse di studio da erogare in base alla condizione economica dello studente e al fabbisogno stimato per il conseguimento del titolo;
- attivare un marcato investimento nelle competenze digitali e linguistiche in tutti gli ordini e gradi di istruzione;
- valorizzare le esperienze di *work based learning*.

Allegato 1

L'ANNO DELLA PANDEMIA DAL PUNTO DI VISTA DEGLI ITALIANI L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SULLA VITA DELLE PERSONE IN 10 AMBITI

A cura di Rado Fonda, Riccardo Benetti e Roberto Ciccone (SWG)

1. DECISIONI POLITICHE - SOSTEGNO DELLO STATO AI CITTADINI E ALLE IMPRESE

La pandemia ha costretto le istituzioni ad intervenire a più riprese per sostenere i cittadini e le imprese messi in difficoltà dalle misure restrittive che è stato necessario mettere in atto per combattere la diffusione del virus. Gli interventi sono andati nella direzione di arginare l'imponente calo di consumi e allo stesso tempo impedire il dilagare del disagio sociale.

Per i cittadini le preoccupazioni principali erano naturalmente concentrate su salute e alimentazione, per cui tendevano a voler mettere in sicurezza prima di tutto queste due esigenze. Quindi alla domanda *"Su cosa dovrebbe investire lo Stato per aiutare i cittadini in difficoltà?"* hanno indirizzato le risposte soprattutto sui buoni per la spesa alimentare e i buoni per spese mediche in strutture convenzionate. In questo ambito, altri tipi di sostegno come buoni per il trasporto pubblico o per l'acquisto di auto sono chiaramente passati in secondo piano.

A causa della pandemia in corso, alcune categorie di cittadini si sono trovate in difficoltà sia economiche e sia organizzative. Secondo lei, su cosa lo Stato dovrebbe investire per aiutare questi cittadini in difficoltà? (più risposte possibili)

Buoni spesa alimentare	77%
Buoni per spese mediche da spendere anche in strutture convenzionate	50%
Buoni per abbonamenti ai mezzi pubblici	13%
Buoni per acquisto auto	5%
Altro	10%
Non saprei	7%

DATI SWG PER CNEL 16-22 novembre 2020

In tempi piuttosto rapidi sono state istituite diverse tipologie di buoni mirati a sostenere i consumi, ma anche con altre finalità, come promuovere la mobilità sostenibile o ridurre il *digital divide*. Questi strumenti (in particolare i buoni mobilità, vacanze, computer e quelli per i lavori nelle abitazioni) hanno avuto una larga pubblicità, sia per via dell'attività di comunicazione del Governo, ma soprattutto per la vasta eco prodotta dai media. Di fatto a metà novembre gran parte dei cittadini ne era al corrente. Leggermente meno noto è risultato soltanto il bonus per l'acquisto di computer.

Nello specifico, per quanto riguarda il Buono Mobilità, conosciuto praticamente da tutti, il 73% ne ha appreso l'esistenza da Tv, giornali o radio e il 21% dai *social network*. Quest ultimo canale è risultato molto importante per veicolare la notizia ai più giovani. La cassa di risonanza dei media e della Rete è stata quindi fondamentale per diffondere la conoscenza delle opportunità messe a disposizione dal governo. Evidentemente si è trattato di temi di forte interesse per l'opinione pubblica, altrimenti non avrebbero trovato uno spazio talmente ampio nei mezzi di comunicazione e nelle discussioni sul Web.

**Attraverso quale canale è venuto a conoscenza del Buono Mobilità?
(RISPONDE CHI Afferma di CONOSCERE IL BUONO MOBILITÀ)**

Sui media (Tv, Giornali, Radio)	73%	80% Oltre i 64 anni
Sui social network	21%	47% 18-24 anni
Passaparola di parenti, amici o conoscenti	15%	
Sul sito del Ministero dell'Ambiente	8%	
Altro	4%	
Preferisco non rispondere	2%	

DATI SWG PER CNEL 16-22 novembre 2020

Dalla conoscenza all'adesione effettiva all'iniziativa naturalmente il cerchio si restringe notevolmente, tuttavia sappiamo che i fruitori sono stati, fino a questo momento, in numero consistente. Poste su un piano generale tali iniziative sono state apprezzate dai cittadini, ma le procedure per richiedere e ottenere i buoni hanno raccolto alcune critiche. I tempi stretti evidentemente non hanno permesso di ottimizzare gli strumenti a disposizione per cui si sono verificati dei malfunzionamenti, mentre una parte dei fruitori ha giudicato troppo complesso il loro utilizzo. Tuttavia soltanto un terzo ha dichiarato di aver avuto problemi seri con la richiesta, mentre una porzione consistente, il 42% ha definito la procedura "un po' complessa". Qui bisogna però considerare che una parte dei cittadini, soprattutto quelli più anziani e con minore dimestichezza con l'informatica, hanno rinunciato da subito a tali opportunità. In termini di utilità percepita invece il "Super bonus" con la detrazione del 110% per la casa veniva ritenuto di gran lunga più rilevante rispetto al bonus vacanze o al buono mobilità.

Nell'ultimo periodo il Governo ha introdotto numerose misure volte a sostenere le famiglie e alcuni settori economici. Quanto ritiene utile l'introduzione di... (% di «molto utile»)

sospensione dei licenziamenti	43
cassa integrazione in deroga	39
super bonus 110% (possibilità di detrarre il 110% delle spese per il miglioramento energetico e la riduzione del rischio sismico nell'abitazione)	34
indennità di 600-1000 euro (per lavoratori autonomi, partite iva, lavoratori stagionali...)	28
reddito di emergenza (tra i 400 e gli 800 euro per famiglie con ISEE inferiore ai 15.000 euro)	24
congedo straordinario per le famiglie con figli di età non superiore ai 16 anni	20
bonus lavoratori domestici (tra i 500 e i 1000 euro per i lavoratori domestici che hanno subito una riduzione del numero di ore lavorate nei mesi di aprile e maggio)	19
bonus baby sitter (tra i 600 e i 1000 euro per coprire le spese di baby sitter e centri estivi per figli minorenni)	19
credito d'imposta sugli affitti di immobili non ad uso abitativo	12
bonus vacanze (credito tra i 150 e i 500 euro per famiglie con ISEE inferiore ai 40.000 euro, che fanno vacanze in Italia)	8
bonus bici per l'acquisto di biciclette e monopattini	7

ARCHIVIO SWG - RADAR 29giu-5lug

Risulta invece saldamente positiva la valutazione dell'esperienza con l'identità digitale, lo SPID, giudicato favorevolmente dall'88% degli utilizzatori.



DATI SWG PER CNEL 16-22 novembre 2020

Passando su un piano più generale occorre spostare lo sguardo sulle problematiche sociali del Paese che in un periodo come quello della pandemia e della conseguente crisi economica richiedono particolare attenzione. Un segnale di un crescente disagio sociale è stato rilevato nella fase finale del *lockdown* di primavera, quando il 47% dei rispondenti ha dichiarato che la situazione sociale nella propria zona di residenza ha avuto un peggioramento. Tale dato ha registrato un picco nelle regioni del Sud con il 52%.

Nella zona in cui lei vive, secondo lei, la situazione sociale rispetto a un anno fa è:

migliorata di molto	1
migliorata un po'	5
rimasta uguale	40
peggiorata un po'	33
peggiorata molto	14
non saprei	7

ARCHIVIO SWG – aprile 2020

Abbiamo cercato quindi di analizzare la percezione della situazione nel campo dei servizi sociali sul territorio e le aspettative nei confronti della risposta dello Stato e degli enti locali al rischio di crisi sociale che le conseguenze della pandemia comportano.

Innanzitutto occorre inquadrare lo stato delle cose: i servizi risultano avere una copertura piuttosto capillare sul territorio, come prevedibile in misura minore nei centri più piccoli, che però spesso condividono tali servizi con altri comuni. Meno presente, rispetto agli altri servizi testati, appare il consultorio pubblico per le donne in gravidanza, rilevato nel 57% dei comuni

dove risiedono gli intervistati.

Se la copertura geografica appare piuttosto ampia, non si può dire che l'immagine percepita della qualità dei servizi offerti sia particolarmente positiva. Da sottolineare che parliamo di "immagine percepita" perché le valutazioni espresse si riferiscono, per la stragrande maggioranza dei casi, al "sentito dire" o comunque a informazioni filtrate, considerato che soltanto una minima parte (il 6%) ha avuto esperienze dirette di fruizione dei servizi sociali. Il giudizio sulle prestazioni dei servizi sociali a sostegno di chi si è trovato in difficoltà nel periodo della pandemia è risultato positivo per un terzo degli italiani (34%), mentre una quota leggermente maggiore (39%) si è rivelata critica. La percezione sottostante a queste valutazioni è che lo Stato investa risorse insufficienti nei servizi sociali. Soltanto il 18% pensa che gli investimenti in questo settore siano adeguati alle esigenze che provengono dalle classi sociali in difficoltà. Oltre a essere, ripetiamo, per gran parte una percezione non basata su esperienze dirette, questo dato denota anche una diffusa preoccupazione per l'impatto che la pandemia potrebbe avere sulla situazione sociale nel Paese nel medio termine.

In termini di priorità, i rispondenti pongono l'accento soprattutto su tre tipologie di servizi: l'assistenza agli anziani soli, gli aiuti economici alle famiglie in stato di povertà e l'assistenza ai disabili. Su questi temi si mostrano particolarmente sensibili le persone nella fascia d'età intermedia (35-54 anni), i quali spesso si trovano esposti su più fronti: gestione dei bambini e dei genitori anziani, ovvero a volte i disabili, nonché a rischio di difficoltà economiche.

Parliamo di servizi sociali. Quali tra questi servizi sociali considera irrinunciabile? (più risposte possibili)

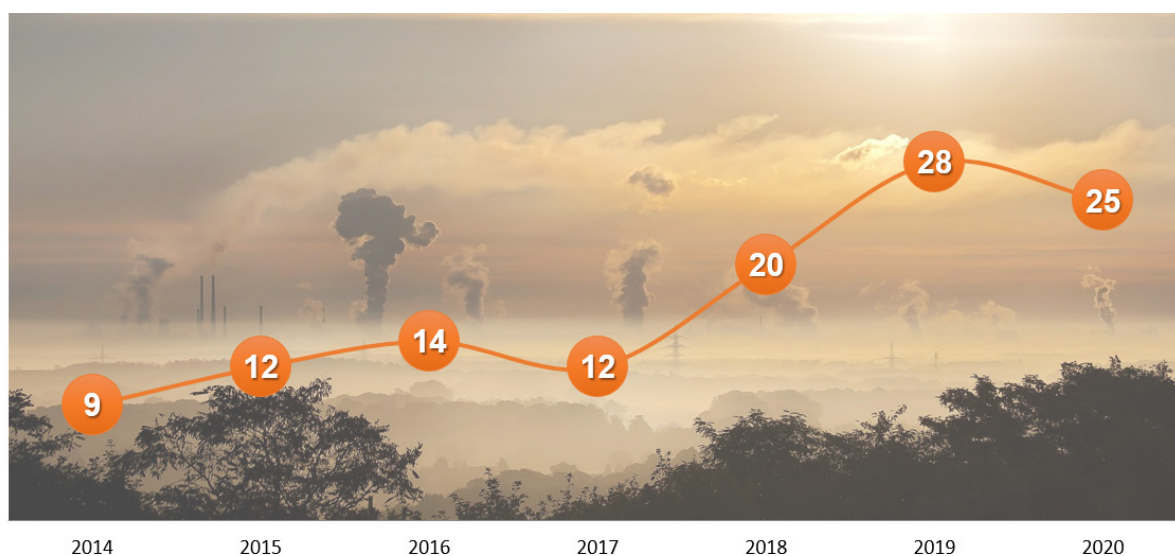
assistenza agli anziani soli	73%	79% over 64 anni 71% chi ha figli minorenni
aiuti economici alle famiglie in difficoltà	67%	
assistenza ai disabili	63%	
buoni per la spesa durante l'emergenza sanitaria	30%	
asilo nido pubblico	25%	
nessuna di queste	2%	
non saprei	6%	

DATI SWG PER CNEL 9-15 novembre 2020

2. LA TUTELA DELL'AMBIENTE

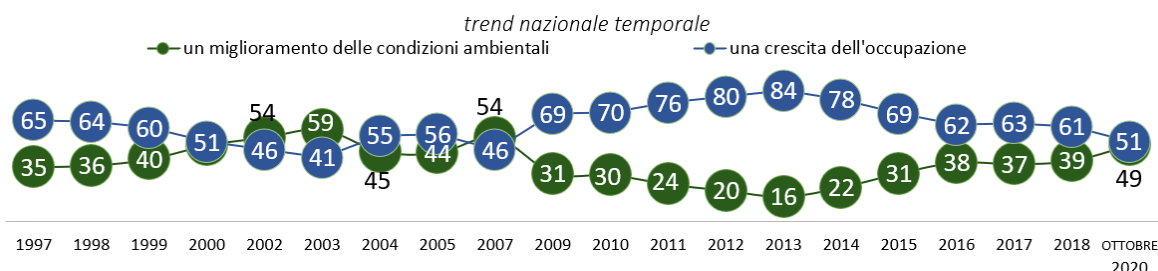
Diversi studi mostrano che nel corso dell'ultimo decennio la sensibilità e il grado di preoccupazione nei confronti del problema del riscaldamento globale e della preservazione dell'ambiente siano cresciuti in maniera progressiva e in misura significativa. Le campagne informative, spinte da movimenti come quello promosso da Greta Thunberg, hanno avuto una vasta eco nei media e di conseguenza hanno raggiunto ampie porzioni di popolazione che ha iniziato a prendere più sul serio un tema che prima per molti appariva come una moda, un argomento per fanatici ecologisti o semplicemente uno dei tanti problemi del pianeta. A far capire al cittadino medio che questa problematica non è trascurabile sono state anche le decise prese di posizione del mondo scientifico e i sempre più ingenti investimenti che l'Unione Europea e i singoli governi hanno deciso di destinare ai programmi per la riduzione delle emissioni. Il continuo incremento del livello di sensibilità ambientale ha subito però una decisa frenata con l'avvento del Covid-19. Questo non perché le idee delle persone a proposito dell'ecologia siano mutate, bensì perché quando nella vita della gente irrompe un problema di forte impatto come quello della pandemia, la questione ambientale passa necessariamente in secondo piano. Una dinamica simile si era verificata all'inizio dello scorso decennio con lo scoppio della crisi economica e occupazionale che ha offuscato tutte le altre problematiche che prima popolavano i vertici delle classifiche delle priorità dei cittadini.

% di rispondenti che indicano l'AMBIENTE e l'INQUINAMENTO tra i 3 problemi che destano maggiore preoccupazione



ARCHIVIO SWG settembre 2020

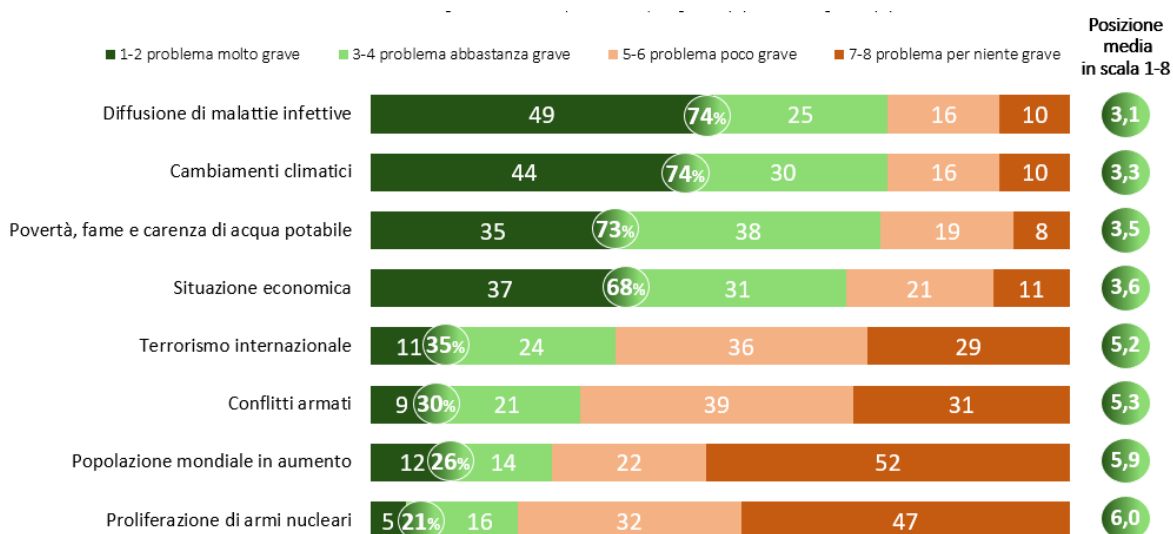
Fra un miglioramento dell'ambiente ed una crescita dell'occupazione, in questo momento, cosa sceglierebbe?



ARCHIVIO SWG ottobre 2020

In una recente ricerca condotta da SWG per l'Ambasciata Britannica (dicembre 2020) sul tema della conferenza COP26 è emersa chiaramente l'elevata attenzione dell'opinione pubblica italiana nei confronti delle problematiche ambientali. Il 44% pone i cambiamenti climatici tra i primi due problemi ai quali il mondo deve far fronte e un ulteriore 30% lo posiziona al terzo o al quarto posto, praticamente allo stesso livello della diffusione delle malattie infettive.

Quali sono i problemi più gravi a cui il mondo deve far fronte attualmente, secondo lei? Mettere in ordine le seguenti voci dal problema più grave (1) al meno grave (8)

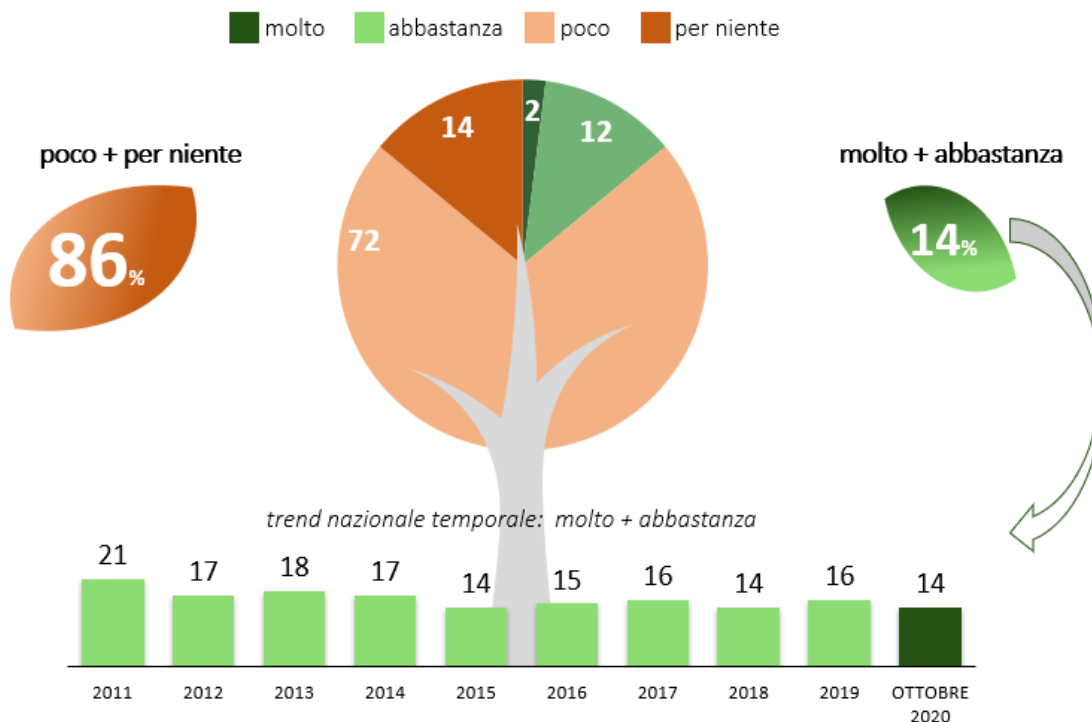


(Dati SWG per Ambasciata Britannica – Indagine COP26 – dicembre 2020)

Contemporaneamente però è diffusa la consapevolezza che sono gli stessi cittadini a doversi impegnare di più nella tutela dell'ambiente con i propri comportamenti quotidiani. Tre cittadini su quattro dichiarano che questo impegno è insufficiente. In base alle autovalutazioni sembra che siano piuttosto diffuse le pratiche della raccolta differenziata (da capire poi, con quale grado di accuratezza), ma anche dell'uso di imballaggi non inquinanti e dell'attenzione al livello di consumo degli elettrodomestici. Altri comportamenti "ecologici" più impegnativi sono invece meno frequenti. Ad esempio, una minoranza, il 44%, ritiene che i concittadini rispettino adeguatamente il verde pubblico nel proprio comune (quota che scende addirittura al 27% quando ci si riferisce alle grandi città). Per quanto riguarda invece le limitazioni del

traffico finalizzate a ridurre l'inquinamento, gran parte (63%) dei cittadini è favorevole a misure di questo tipo, ma mentre nelle città di dimensione media l'approvazione risulta quasi unanime, nei centri più grandi emergono maggiori perplessità. In questo caso soltanto la metà si esprime positivamente sulle ZTL.

Secondo lei, le persone si impegnano veramente per tutelare l'ambiente e la natura?



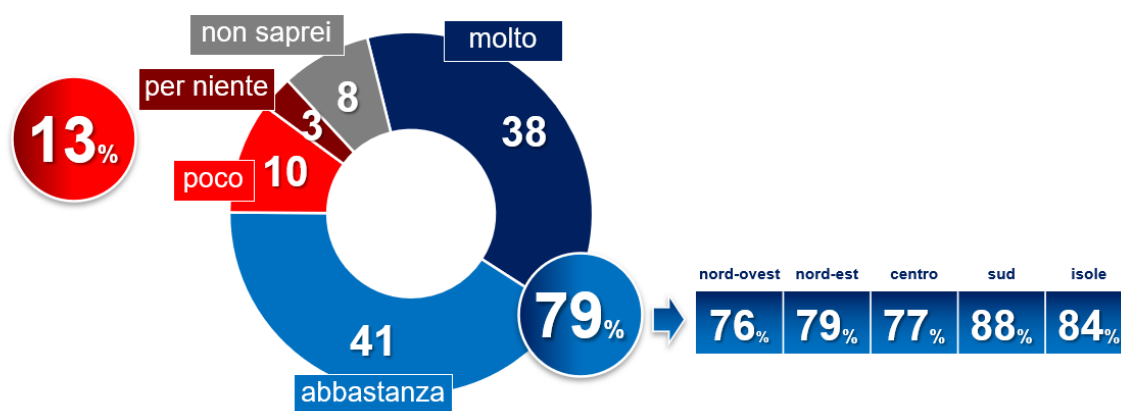
(Dati SWG per Ambasciata Britannica – Indagine COP26 – dicembre 2020)
(dati Radar CNEL 23-29nov, pag.23-24, 27)

Come detto, in merito alle responsabilità per la tutela dell'ambiente, viene posto l'accento sui comportamenti degli stessi cittadini, mentre per quanto concerne le istituzioni vengono individuati soprattutto due attori fondamentali: il Governo e i Comuni. Le amministrazioni regionali invece vengono relegate più in secondo piano.

Le aspettative verso politiche "verdi" da parte delle istituzioni sono sempre maggiori sia perché la sensibilità a questo tema si sta consolidando e diffondendo, sia perché le persone sono sempre più informate sulle questioni che riguardano l'inquinamento, il riscaldamento globale e le misure che possono essere messe in atto per affrontare questi problemi. Sia nei media che nelle discussioni private il tema dell'ambiente assume una presenza oramai continua. Non stupisce quindi il dato secondo il quale il 79% degli italiani si aspetta che il rilancio economico post-pandemia si fondi su interventi caratterizzati da una forte sostenibilità ambientale, in linea con le direttive della Commissione Europea sui fondi del Recovery Plan.

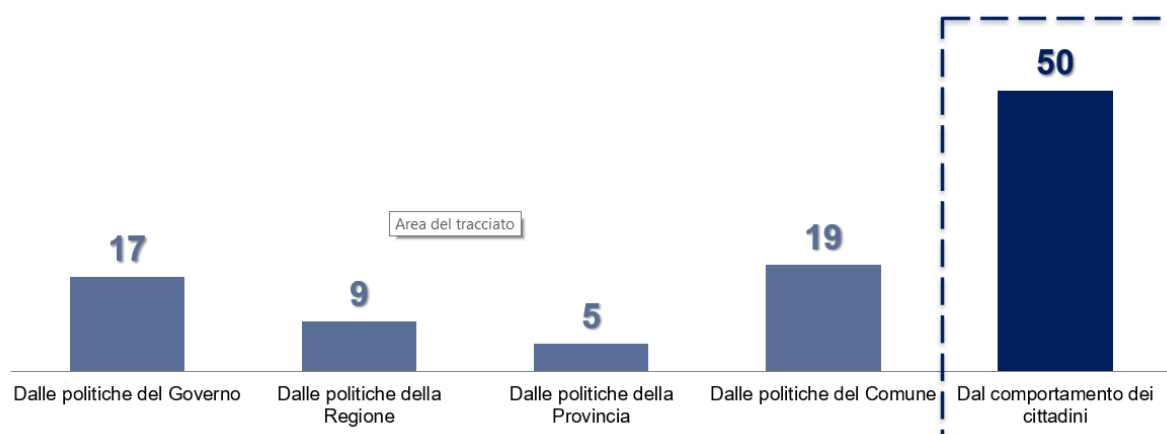
Si è discusso molto del possibile legame tra l'inquinamento e la diffusione del virus. Metà dei cittadini crede che vi sia effettivamente un'incidenza della qualità dell'aria sulle capacità di contagio del Covid-19, tuttavia gran parte di questi ritiene che la connessione tra i due fenomeni sia soltanto marginale.

Pensando agli investimenti per la ripartenza, secondo lei, quanto è importante che siano improntati mantenendo l'attenzione alla tutela dell'ambiente?



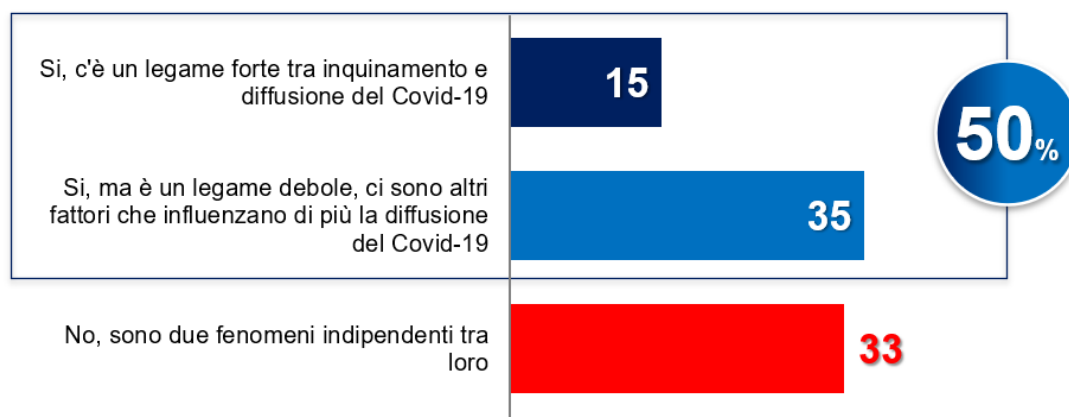
DATI SWG PER CNEL 23-29 novembre 2020

Secondo lei, da chi dipende principalmente la tutela dell'ambiente?



DATI SWG PER CNEL 23-29 novembre 2020

Secondo lei c'è una correlazione tra inquinamento e diffusione del Covid-19?



DATI SWG PER CNEL 23-29 novembre 2020

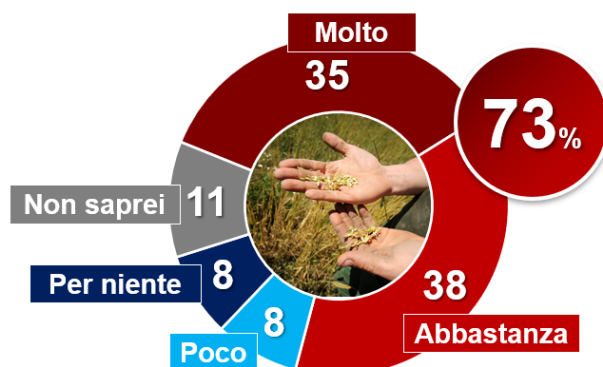
La pandemia ha quindi temporaneamente congelato la crescita dell'attenzione nei confronti delle problematiche ambientali, ma difficilmente ne invertirà il trend. Il concetto della sostenibilità sta entrando sempre più negli schemi mentali delle persone e sta diventando, seppur lentamente, parte del pensiero e delle azioni quotidiane. Ciò significa che per qualsiasi tipo di politica pubblica, sia essa di contrasto al Covid-19 o le misure per la ripresa economica o altri interventi, sarà progressivamente sempre più estesa l'attesa che siano in sintonia con le esigenze della preservazione dell'ambiente.

3. L'AGRICOLTURA

Come gran parte dei settori economici anche quello agricolo ha sofferto delle conseguenze della pandemia. Non solo in termini del calo di vendite dei prodotti destinati ai ristoratori, ma anche a causa della difficoltà a reperire la manodopera necessaria per i raccolti. A tal proposito si è rilevato, nel periodo di aprile 2020, un ampio assenso dell'opinione pubblica verso l'ipotesi di una regolarizzazione straordinaria, nel settore agricolo, dei lavoratori stranieri al fine di garantire alle aziende il personale di cui avevano bisogno per completare i raccolti. È interessante notare come il clima dell'emergenza abbia contribuito ad attenuare le divergenze politiche su questo argomento, considerato che anche i soggetti politicamente collocati a destra e nel centrodestra hanno condiviso questo intervento, mentre in passato tale area politica era sempre stata piuttosto riluttante nei confronti delle regolarizzazioni "di massa".

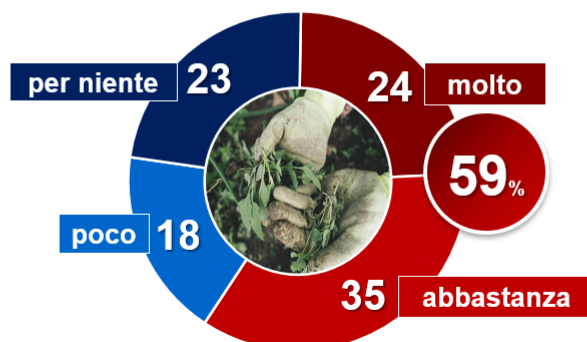
In effetti, a metà maggio, una volta finito il *lockdown* e allentata la tensione, il clima attorno a questa proposta è già cambiato. I favorevoli alla regolarizzazione degli stranieri irregolari per consentire alle aziende agricole di reclutare manodopera sono scesi dal 73% del 12 aprile al 59% del 17 maggio. Ha prevalso ancora la quota di chi condivideva tale soluzione, ma il fronte dei contrari si era notevolmente rafforzato.

In considerazione dell'emergenza attuale, secondo lei, sarebbe auspicabile uno strumento per regolarizzare i lavoratori stagionali stranieri in agricoltura, per garantire la raccolta dei prodotti agricoli?



DATI SWG PER CNEL 6-12 aprile 2020

Parliamo ora di agricoltura. Per le campagne di raccolta servono oltre 300mila braccianti. Secondo lei è molto, abbastanza, poco o per niente giusto regolarizzare gli immigrati irregolari che lavorano nell'agricoltura per garantire forza lavoro?



DATI SWG PER CNEL 11-17 maggio 2020

Va notato inoltre che, elencando diverse possibili opzioni, emerge come l'impiego di stranieri irregolari per salvare i raccolti venga vista come una sorta di ultima spiaggia. Gli italiani ritengono infatti più opportuno coinvolgere i propri connazionali in difficoltà, ovvero coloro che già percepiscono un aiuto dello Stato in quanto sprovvisti di un posto di lavoro. In prima istanza i percettori del Reddito di Cittadinanza. Questa scelta risulterebbe quella più popolare, il che non sorprende se si tiene conto del fatto che il Reddito di Cittadinanza è ritenuta inefficace da una larga maggioranza dei cittadini. Inserire i beneficiari di questa misura nell'attività di cui gli agricoltori hanno forte necessità sarebbe un modo per giustificare, almeno in parte, la spesa pubblica per essa sostenuta.

Un'ampia maggioranza sarebbe d'accordo anche con l'opzione di impiegare persone disoccupate che percepiscono il NASPI oppure i lavoratori in Cassa Integrazione.

Al fine di garantire la manodopera necessaria per le imminenti campagne di raccolta agricola, sono state formulate diverse ipotesi. Indichi come valuta ciascuna di queste:



* (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego dell'indennità mensile di disoccupazione).

DATI SWG PER CNEL 20-26 aprile 2020

Queste considerazioni vanno contestualizzate nella diffusa consapevolezza, tra l'opinione pubblica, che in fin dei conti l'agricoltura è stata, tra tutti i settori economici, quella meno danneggiata dalla crisi provocata dal COVID, prendendo in considerazione anche gli aiuti economici che lo Stato ha elargito alle imprese. I comparti che secondo gli italiani ne hanno sofferto maggiormente sono i servizi culturali, il turismo e la ristorazione.

Pensando sia alle misure restrittive e sia alle compensazioni economiche adottate nell'affrontare l'attuale emergenza sanitaria, quanto ritiene penalizzati i settori elencati?
(% di molto o abbastanza penalizzati)

Servizi culturali (cinema, teatri, concerti)	85%
Turismo	84%
Ristorazione	84%
Commercio	74%
Artigianato	71%
Servizi benessere (parrucchieri, estetisti,)	71%
Scuola e formazione	60%
Industria e edilizia	58%
Altri servizi	56%
Edilizia	53%
Agricoltura	46%

ARCHIVIO SWG ottobre 2020

4. LA MOBILITÀ TRA SICUREZZA E SOSTENIBILITÀ

Nel periodo del *lockdown* di primavera e nel periodo successivo il sistema del trasporto pubblico ha dovuto adattarsi alle misure sanitarie e le autorità si sono trovate in una situazione controversa: da una parte era necessario disincentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici per evitare eccessivi contatti tra le persone, dall'altra bisognava cercare di evitare un uso massivo delle auto private per non rischiare la congestione del traffico e l'incremento delle emissioni nocive. Di fatto i fruitori dei mezzi pubblici dopo la conclusione del *lockdown* sono diminuiti drasticamente e ciò si era reso evidente già ad aprile dalle intenzioni espresse nell'indagine. Metà degli utilizzatori del Tpl prevedeva una riduzione netta, un terzo una riduzione parziale e soltanto il 17% intendeva ricorrere ai mezzi con la stessa frequenza. La propensione a passare ai mezzi personali era risultata particolarmente forte tra gli over-54enni, mentre i giovani, che sono anche i maggiori fruitori di bus e metropolitane, erano i più restii a rinunciarvi.

Una volta che gradualmente riprenderà l'attività lavorativa, sarebbe disponibile a spostarsi su un mezzo di trasporto pubblico (autobus, metro, tram)?

(17 aprile 2020 – risponde chi abitualmente fruiva del trasporto pubblico prima della pandemia)

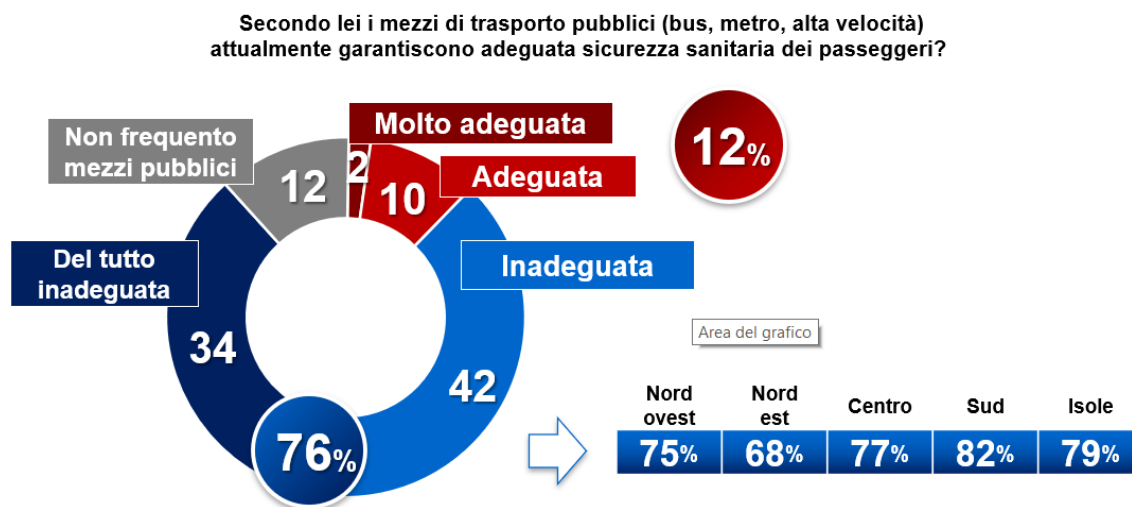
	TOTALE ITALIA	18-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-64 anni	Oltre 64 anni
sì, come ho sempre fatto	17	18	22	13	24	17	14
sì, ma cercherò di utilizzarli di meno	33	40	32	43	29	23	30
no, ridurrò il più possibile l'utilizzo dei mezzi pubblici utilizzando mezzi di trasporto personali	50	42	46	44	47	60	56

DATI SWG PER CNEL 13-20 aprile 2020

Nella prima parte della seconda ondata la percezione della sicurezza sui mezzi pubblici non è cambiata. Nonostante le diverse misure messe in atto nell'ambito del trasporto pubblico per arginare il rischio di contagi, misure di cui per altro nei media si è ampiamente parlato, soltanto il 12% dei cittadini le ha ritenute adeguate a garantire la sicurezza sanitaria dei passeggeri. Un terzo ha giudicato tali regole del tutto inadeguate. Leggermente più indulgenti sono risultati i residenti nelle regioni del Nord-est, mentre l'atteggiamento più critico si è registrato nelle aree del Sud.

L'idea che la fruizione del Tpl sia rischiosa è basata principalmente sulla constatazione dei cittadini che nell'ambito dei viaggi spesso gli assembramenti siano inevitabili. Soprattutto sui mezzi, ma anche alle fermate e alle stazioni. Questo aspetto emerge in maniera piuttosto omogenea sul territorio, con un picco nelle regioni centrali.

Paradossalmente tali percezioni negative del grado di sicurezza dei mezzi hanno avuto il risvolto positivo di indirizzare una parte dei passeggeri verso altre forme di mobilità e quindi ha reso il trasporto pubblico più sicuro per chi ha continuato a fruirne. Allo stesso tempo ha però contribuito ad alimentare l'idea che le autorità e i gestori del trasporto non abbiano fatto il necessario per mettere in sicurezza gli utilizzatori del Tpl. Tuttavia questo vale soltanto in parte, considerato che in questi mesi da diverse ricerche è emersa una diffusa consapevolezza tra i cittadini delle difficoltà in cui si trovano le amministrazioni pubbliche a dover gestire le numerose situazioni di emergenza e di conseguenza i giudizi sul loro conto sono risultati meno severi rispetto al periodo pre-pandemia.



DATI SWG PER CNEL 2-8 novembre 2020

L'abbandono del trasporto pubblico non si è trasformato necessariamente in un maggiore uso delle auto private. È aumentata molto in questo periodo, infatti, l'attenzione verso mezzi più sostenibili come la bicicletta, i monopattini, il *carsharing*. La scoperta da parte di molte persone delle possibilità e dei vantaggi degli spostamenti in bici è dovuta a diversi fattori, tra cui la riduzione del traffico durante i periodi di *lockdown* e la conseguente maggiore percezione di sicurezza per la mobilità a pedali, la necessità di praticare attività motorie all'aperto essendo vietate quelle al chiuso, la maggiore accessibilità delle biciclette a pedalata assistita, ma anche gli incentivi all'acquisto di biciclette messi a disposizione dallo Stato.

La diffusione di questa pratica ha però anche messo in evidenza alcune carenze infrastrutturali. L'aumento della propensione agli spostamenti con la bicicletta si è scontrata con la limitata copertura di piste ciclabili per molti territori. Ben il 70% degli italiani auspica un potenziamento delle vie dedicate ai ciclisti nella propria zona. Inoltre, dal dato riportato sotto, rilevato ai primi di giugno, emerge che 1 cittadino su 5 potrebbe limitare il ricorso all'auto o alla moto se nella sua area di residenza fosse disponibile una migliore rete di piste ciclabili. Questi dati mostrano in maniera piuttosto chiara che l'uso delle biciclette ha un grande potenziale di crescita a condizione che vengano messe a disposizione adeguate infrastrutture. Oltre a sopperire all'attuale calo della fruizione dei mezzi pubblici, l'aumento dei ciclisti darebbe sicuramente un'importante spinta allo sviluppo della mobilità sostenibile.

Quanto ritiene importante che nella zona in cui vive venga potenziata la rete delle piste ciclabili?

Molto importante	31
Abbastanza importante	39
Poco importante	21
Per niente importante	9

INDAGINE SWG PER MIT - settembre 2020

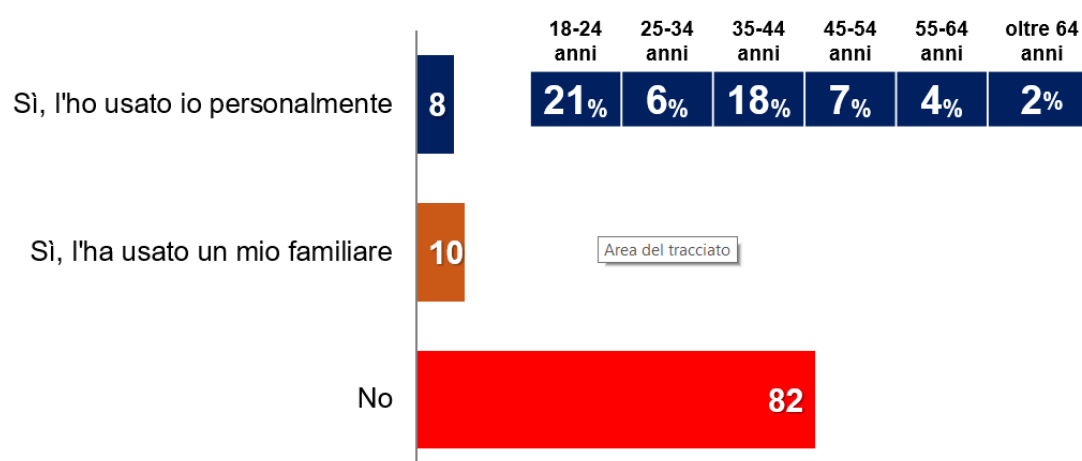
In questa fase, Lei sarebbe disposto a ridurre drasticamente l'uso di un mezzo di trasporto privato (auto, moto) a fronte di: (possibili più risposte)

un trasporto pubblico più efficiente e in sicurezza	38
una migliore rete di piste ciclabili	21
la possibilità di usufruire di un servizio di car sharing	11
la possibilità di usufruire di un servizio di bike sharing	10
non lo farei in nessun caso	20
preferisco non rispondere	7

ARCHIVIO SWG - giugno 2020

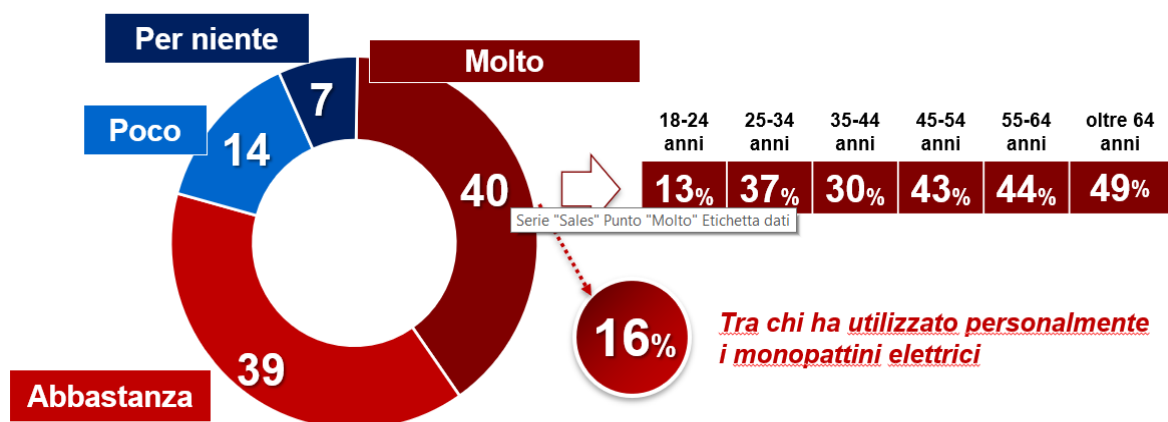
Rimanendo in tema di mobilità sostenibile, oltre alle biciclette anche i monopattini elettrici hanno vissuto una rilevante crescita di notorietà e utilizzo nel corso del 2020. La loro diffusione era iniziata prima della pandemia. A dicembre 2020 l'8% degli italiani ha dichiarato di averlo già usato e un ulteriore 10% aveva almeno un familiare che vi ha fatto ricorso. Una pratica piuttosto comune considerato il periodo relativamente breve passato da quando i monopattini sono stati introdotti in Italia. Gli utilizzatori sono prevalentemente i più giovani, ma non solo, anche tra i 35-44enni si è rilevata una notevole quota di "monopattinisti". L'introduzione di questo nuovo elemento nel sistema della mobilità urbana ha però richiesto anche un'adeguata regolamentazione dello stesso. Sono molti (il 79%), infatti, i cittadini che esprimono un certo timore in quanto considerano la circolazione di questi mezzi potenzialmente pericolosi. Il 40% li ritiene addirittura molto pericolosi. Su questo punto si nota una divergenza piuttosto netta tra le diverse generazioni: a considerare insidiosi i monopattini sono soprattutto i soggetti con più di 44 anni, mentre i più giovani mostrano di esserne meno spaventati. Appare rilevante quindi definire chiaramente le regole, ma dovrà necessariamente anche svilupparsi una cultura del mezzo, sia da parte di chi lo utilizza che da parte dei pedoni e degli automobilisti.

Parliamo ora di monopattini elettrici. Lei o un suo familiare avete avuto modo di usarlo? (più risposte possibili)



DATI SWG PER CNEL 30 novembre-6 dicembre 2020

E secondo lei, un utilizzo sempre più intenso dei monopattini elettrici quanto potrebbe rappresentare un pericolo per la sicurezza stradale?



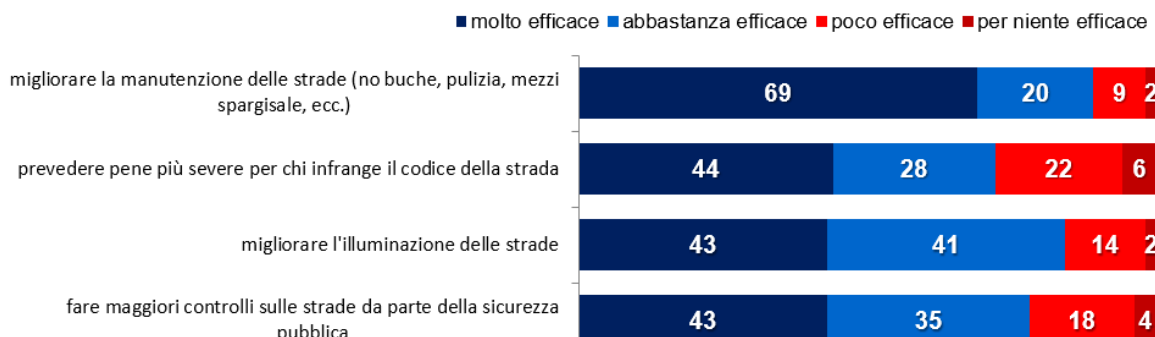
DATI SWG PER CNEL 30 novembre-6 dicembre 2020

Un ulteriore argomento inerente alla mobilità che è stato affrontato nelle indagini condotte è quello della sicurezza stradale. In merito a tale questione l'opinione prevalente è che i rischi di incidenti siano dovuti soprattutto alla scarsa qualità delle strade per le quali la manutenzione viene ritenuta insufficiente. Questa problematica viene segnalata in misura accentuata nelle grandi città.

A seguire, gli interventi più auspicati per rendere le strade più sicure sono pene più severe per chi non rispetta il codice della strada, una migliore illuminazione pubblica e un potenziamento dei controlli da parte delle forze dell'ordine. Meno importanti vengono ritenuti il miglioramento della segnaletica e una più severa procedura di abilitazione alla guida.

Per quanto riguarda il problema della guida in stato d'ebbrezza si rilevano ampie aperture all'ipotesi dell'obbligatorietà del sistema alcol lock. Il 50% degli italiani ritiene giusto imporlo a tutti, un ulteriore 26% limiterebbe l'obbligo a dei soggetti particolari, come i giovani o chi è stato già colto alla guida sotto l'influsso dell'alcol. Soltanto il 13% si dichiara contrario del tutto all'obbligatorietà. Non si rilevano quindi forti resistenze nei confronti di questo sistema che contribuisce alla sicurezza stradale.

Secondo lei, quali interventi bisognerebbe adottare per cercare di limitare gli incidenti stradali? Indichi quanto potrebbe essere efficace ognuno di questi interventi.



DATI SWG PER CNEL 30 novembre-6 dicembre 2020

Nonostante il lockdown avvengono ancora molti incidenti stradali. L'alcol lock è un apparecchio che non fa accendere l'auto se si superano i valori di alcol alla guida. Ritiene giusta l'installazione del dispositivo alcol lock sulle vetture?



DATI SWG PER CNEL 30 novembre-6 dicembre 2020

5. L'ECONOMIA E I CONSUMI

La crisi economica causata dalle conseguenze della pandemia ha avuto nel corso del 2020 ripercussioni molto disomogenee sui diversi segmenti della popolazione. Gran parte dei cittadini non è stato direttamente colpito dal forte calo del PIL in quanto lavoratore dipendente con contratto stabile o pensionato. Coloro che hanno subito una riduzione del reddito hanno ricevuto delle, almeno parziali, compensazioni, per cui la situazione economica di gran parte delle famiglie non ha avuto ripercussioni pesanti. Dall'andamento dell'indicatore dell'auto-percezione della condizione economica familiare si rileva un lieve calo nel periodo pandemico dopo febbraio 2020, calo limitato a pochi punti percentuali (dal 53% di "soddisfatti" a febbraio al 50% registrato a settembre).

Tale tendenza è la risultante di diverse dinamiche. Se una parte della popolazione, segnatamente imprenditori, lavoratori autonomi e lavoratori precari ha avuto entrate ridotte in questo periodo, per molte famiglie la situazione finanziaria è migliorata per via della contrazione delle spese. La riduzione dei consumi è dovuta a questioni pratiche come la chiusura dei negozi, la limitazione di molte attività (lavoro in sede, attività sportive e culturali, viaggi) ma anche da un dilagante clima di incertezza che ha accompagnato la maggioranza degli italiani durante tutto l'anno dall'inizio della pandemia. La mancanza di un orizzonte nell'attuale situazione e la carenza di informazioni certe sulle prospettive sociali e economiche del paese hanno portato le famiglie a rimandare una parte degli investimenti e delle spese. Di conseguenza, chi ha potuto comunque beneficiare del reddito invariato il saldo è risultato positivo.

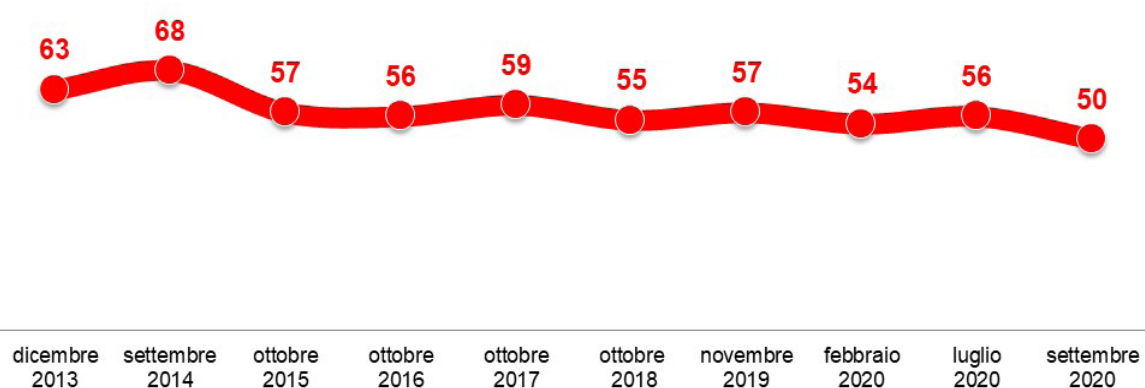
Come definirebbe la sua situazione finanziaria e quella della sua famiglia?
(% di soddisfacenti)



ARCHIVIO SWG - RADAR 21-27 settembre 2020

Anche sul piano occupazionale gli indicatori non hanno subito oscillazioni accentuate. Questo naturalmente è potuto succedere per via degli interventi adottati, soprattutto il blocco dei licenziamenti e la Cig, ma anche i ristori che hanno impedito che molti lavoratori autonomi rimangano senza la loro occupazione. Di fatto nel periodo da febbraio a luglio il timore di perdere il posto di lavoro (personalmente o qualcuno in famiglia) è leggermente aumentato, per poi scendere di sei punti percentuali a settembre quando la situazione pareva essere meno grave. C'è da dire tuttavia che è da diversi anni che oltre la metà degli italiani esprime la sensazione che il posto di lavoro non si possa più considerare sicuro. Ciò non significa necessariamente ritenere a rischio la propria occupazione nel breve termine, bensì avere una visione del mercato del lavoro poco stabile e soggetto a rapidi mutamenti.

Lei ha molta, poca o nessuna paura che lei o qualcuno della sua famiglia possa perdere il posto di lavoro?



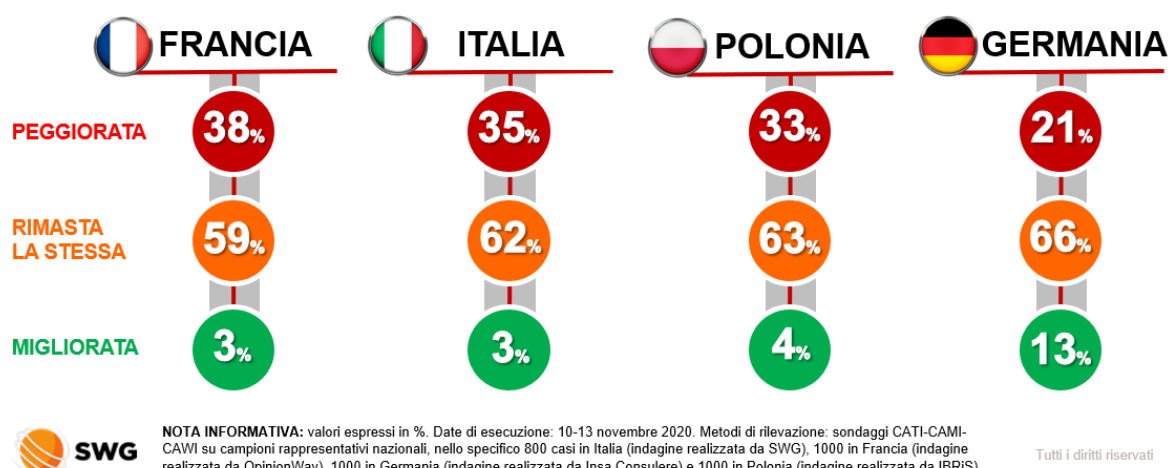
ARCHIVIO SWG - RADAR 21-27 settembre 2020

Queste tendenze tuttavia ci dicono che la parte della popolazione che godeva di un buon standard economico in linea di massima non ha subito, per il momento, un peggioramento della propria condizione. Vi è però una porzione non trascurabile della società che era in sofferenza sul piano economico già prima della pandemia e per cui le difficoltà si sono acuite. A

novembre, il 35% degli italiani ha lamentato un'evoluzione negativa della propria condizione economica e oltre il 40% di questi appartiene ai ceti sociali bassi o medio-bassi per cui partiva già da una posizione precaria. Una dinamica che naturalmente può produrre un ulteriore incremento delle diseguaglianze sociali.

Da un confronto con alcuni dei maggiori paesi europei si desume che la quota della popolazione italiana penalizzata dalla pandemia fosse grossomodo in linea con Francia e Polonia, mentre la Germania presentava una situazione più confortante.

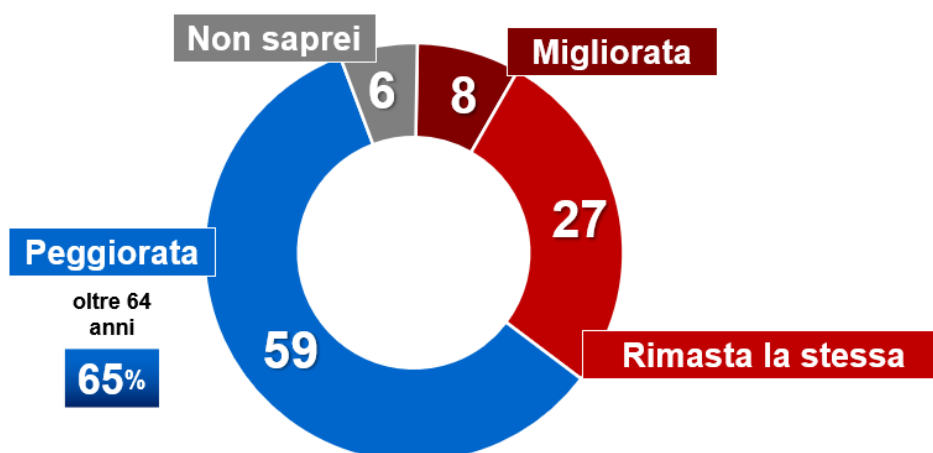
Dall'inizio dell'emergenza Covid-19 la sua situazione economica personale o familiare è:



ARCHIVIO SWG – novembre 2020

Sul piano personale e familiare la situazione economica nel 2020 è stata quindi per la maggioranza piuttosto stabile, tuttavia contemporaneamente vi era la piena consapevolezza che a livello di congiuntura economica del Paese le cose non stavano andando per niente bene. Ai primi di novembre, dopo l'inizio della seconda ondata il 59% dei rispondenti ha percepito un peggioramento nell'economia nazionale rispetto al periodo estivo. Percezione espressa in maniera particolarmente marcata dagli anziani. Proprio la conoscenza del trend negativo degli indicatori economici ha contribuito ad alimentare quell'incertezza che ha reso prudenti gli italiani e ne ha contratto la spesa.

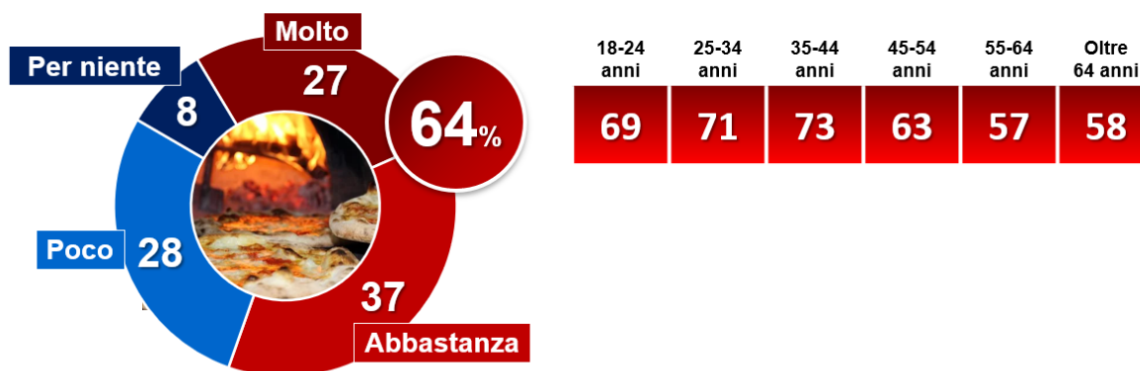
Rispetto ai mesi del post-lockdown, da maggio a settembre, in queste settimane secondo lei, la situazione economica in Italia è migliorata o peggiorata?



DATI SWG PER CNEL 2-8 novembre 2020

La limitazione dei consumi porta necessariamente alla selezione delle spese che si intendono fare. In tale contesto è interessante notare come i cittadini pongano ai primi posti tra i desideri il consumo di pasti nei ristoranti, trattorie o pizzeria. Nella parte finale del *lockdown* di primavera, quando i contagi erano in calo ma la situazione ancora non sotto controllo, il 64% era propenso ad andare mangiare fuori se fosse stato possibile, quota che superava il 70% nella fascia d'età 25-44 anni.

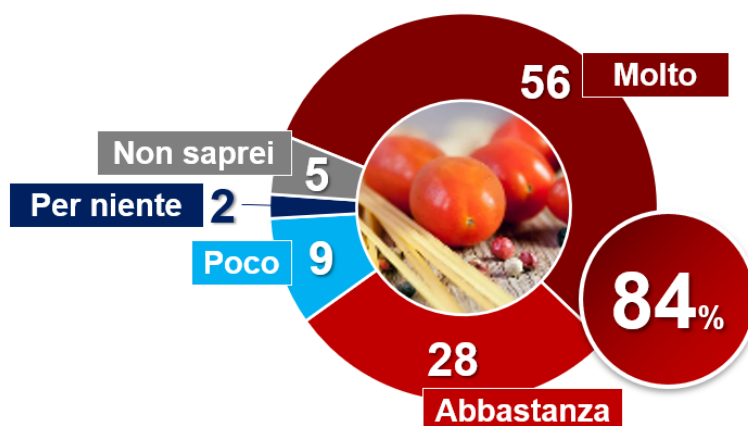
Con le dovute precauzioni, se fosse possibile, avrebbe piacere di entrare nuovamente in una pizzeria o un ristorante?



DATI SWG PER CNEL 13-19 aprile 2020

Appare significativo come nel periodo di pieno lockdown, ai primi di aprile, è stata espressa ampia disponibilità, nel fare la spesa, a dare la precedenza ai prodotti italiani al fine di supportare la ripresa economica. Un dato che si inserisce in un generale clima di unità e solidarietà che era maturato durante la pandemia e che ha condizionato le opinioni, le azioni e le valutazioni degli italiani nell'ambito politico, sociale ed economico.

Lei è molto, abbastanza, poco o per niente disposto a preferire, nella sua spesa, l'acquisto di prodotti italiani per favorire la ripresa economica e la solidità delle imprese e dei posti di lavoro?



DATI SWG PER CNEL 30 marzo-5 aprile 2020

6. LA TECNOLOGIA E LA DIGITALIZZAZIONE

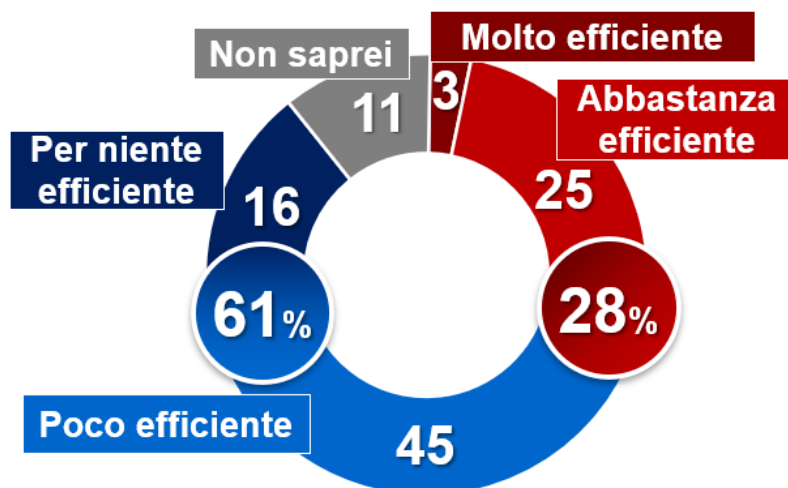
La sfida della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è iniziata oramai molti anni fa e non ha avuto un percorso semplice. Tuttavia sono stati fatti enormi passi avanti se si pensa alla situazione in cui ci si trovava al punto di partenza. L'opinione pubblica, però, spesso si esprime con giudizi severi rispetto all'efficienza dei servizi telematici della PA in quanto naturalmente come termine di confronto non prende in considerazione le procedure pregresse della stessa PA, bensì i servizi forniti nello stesso periodo da attori privati, servizi spesso tecnologicamente molto evoluti.

Nel periodo della pandemia l'esigenza di disporre di servizi pubblici in modalità online è aumentata notevolmente per cui anche l'attenzione a questo aspetto da parte dei cittadini si è ampliata fortemente. La tendenza a paragonarli ai servizi online dei colossi tecnologici e l'incremento della necessità di fruirne hanno portato i cittadini ad esprimere giudizi particolarmente severi. Nel complesso, i servizi digitali della PA sono considerati poco efficienti, soprattutto per via di problemi di accessibilità, ma anche della loro funzionalità. Soltanto il 28% attribuisce loro una valutazione positiva, mentre il 61% esprime un giudizio negativo. Si nota che a mostrarsi particolarmente poco soddisfatti sono gli appartenenti a due fasce d'età:

1. I giovani (nello specifico i 25-34enni) che evidentemente hanno aspettative più elevate sul piano della fruibilità e dell'estetica dei siti e delle app
2. Gli anziani, che invece solitamente presentano maggiori problemi in termini di accessibilità e comprensione dei meccanismi degli strumenti telematici

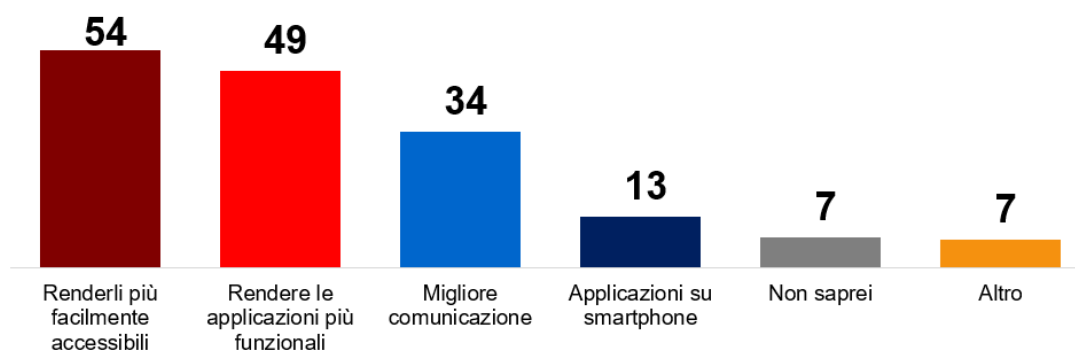
Occorre dire inoltre che anche l'elemento della comunicazione riveste una notevole importanza in questo ambito. Un terzo dei rispondenti ritiene che una più efficace veicolazione delle informazioni potrebbe portare a un sensibile miglioramento nel rapporto che i cittadini hanno con i servizi pubblici digitali. Oltre al lato meramente informatico, dunque, appare importante tarare al meglio la comunicazione che deve raggiungere i cittadini in maniera capillare e metterli nelle condizioni di usufruire correttamente e senza complicazioni o eccessive perdite di tempo, dei servizi messi a disposizione.

Secondo la sua esperienza, anche riferita ai mesi scorsi, quanto ritiene efficiente la digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni?



DATI SWG PER CNEL 2-8 novembre 2020

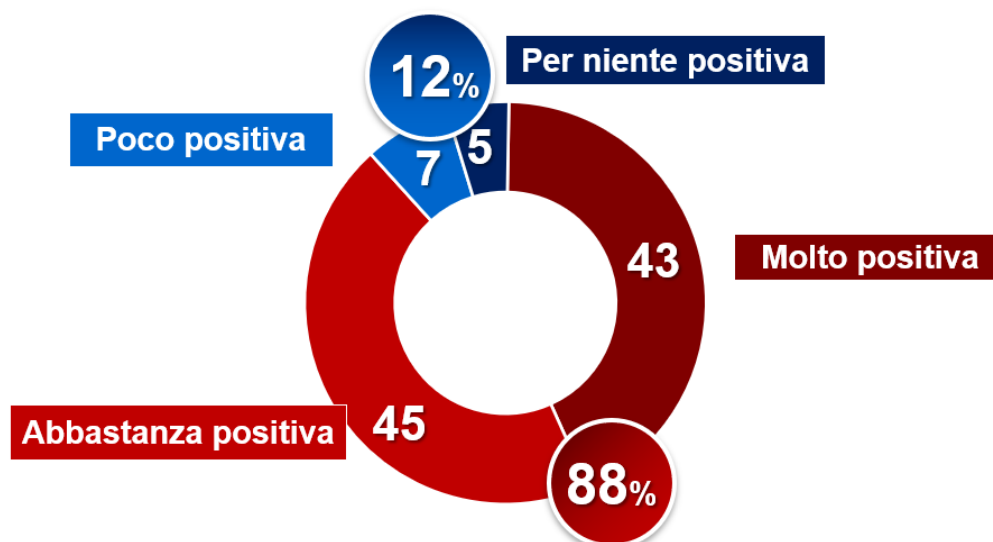
Cosa servirebbe soprattutto per migliorare la digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni?
(possibili 2 risposte)



DATI SWG PER CNEL 2-8 novembre 2020

Un grande passo avanti nel processo di digitalizzazione della PA è stato fatto con l'introduzione dell'identità digitale, lo SPID. Anche se con qualche difficoltà iniziale, lo SPID è stato poi acquisito da un numero sempre maggiore di cittadini man mano che i servizi a cui dava accesso si sono progressivamente moltiplicati. Ad oggi i possessori dello SPID sono circa 17 milioni e a novembre 2020 la stragrande maggioranza di chi dichiarava di disporne (88%) valutava positivamente la propria esperienza con l'identità digitale. Si tratta di un chiaro segno che questo strumento ha agevolato la fruizione dei servizi pubblici e di conseguenza i rapporti dei cittadini con la Pubblica Amministrazione.

Come valuta la sua personale esperienza nell'utilizzo dello SPID?
(RISPONDE CHI POSSIEDE LO SPID E L'HA GIA' UTILIZZATO)



DATI SWG PER CNEL 16-22 novembre 2020

Oltre ai cittadini vi è poi tutta la parte dei servizi della PA alle imprese che va considerata. Le aziende solitamente necessitano di procedure più complesse e non sempre dispongono di personale preparato per affrontare servizi online che richiedono un buon background tecnologico. L'adeguatezza del supporto telematico che le istituzioni forniscono alle imprese spesso incide anche sulla produttività ed è quindi di primaria importanza.

Anche per le aziende la pandemia ha accentuato la necessità di poter accedere online ai servizi. In un'indagine svolta nel periodo di novembre 2021 su un campione di aziende private italiane, il bisogno di soluzioni per un migliore rapporto con la PA figura al secondo posto tra le priorità in termini di servizi. Appare chiaro che le aspettative del tessuto imprenditoriale nei confronti del sostegno da parte degli enti pubblici è elevato, il che esige l'implementazione di servizi telematici efficaci ma anche semplici, in modo da poter agevolare al massimo gli operatori nel difficile percorso della ripresa economica.

Sempre guardando al prossimo futuro, in quali ambiti sentirebbe maggior bisogno di servizi o soluzioni per la sua impresa? (possibili 3 risposte)

Formazione	24
Rapporto con la pubblica amministrazione	21
Digitalizzazione	21
Semplificazione di processo/ gestione	21
Accesso al credito	18
Networking	17
Logistica	13
Nessuno di questi	9
Internazionalizzazione	7
Trasferimento tecnologico	6
Supporto al management	6
Consulenza	6
Altro	4
Non saprei	12

ARCHIVIO SWG – novembre 2020 – CAMPIONE 200 IMPRESE

7. IL TURISMO

Il settore turistico è stato sicuramente uno dei comparti che ha sofferto di più delle conseguenze della pandemia. Il 2020 è stato caratterizzato da una stagione turistica sostanzialmente limitata ai mesi estivi, da un minor numero di famiglie propense a concedersi una vacanza e da un pesante calo di arrivi dall'estero. Oltre al rilevante calo di introiti, gli operatori turistici hanno dovuto far fronte anche a un costante clima di incertezza che ha reso impossibile qualsiasi pianificazione e ha complicato le attività di preparazione all'afflusso dei visitatori.

A metà aprile, in pieno *lockdown* ma con una curva dei contagi che consentiva un cauto ottimismo, il 58% degli italiani era intenzionato a fare una vacanza durante l'estate, quasi tutti però rimanendo all'interno dei confini nazionali. Nonostante il fatto che la prima ondata dell'epidemia abbia colpito in maniera più pesante le regioni settentrionali, la propensione a viaggiare era risultata particolarmente alta nel Nord-ovest (71%). Ciò si spiega da una parte dalla maggiore disponibilità economica delle famiglie di questa zona, dall'altra anche dall'elevato grado di stress che gli abitanti di queste terre hanno vissuto in quel periodo, il che ha alimentato l'esigenza di un periodo di stacco e riposo.

Dall'edizione di aprile dell'*Osservatorio turismo di SWG-Confcommercio-Confturismo* è infatti emersa una marcata tendenza a prediligere vacanze all'insegna soprattutto del relax, in ambienti naturali, senza troppi spostamenti e lontani dalla movida e da posti affollati. Queste esigenze hanno portato i turisti a preferire in gran parte, e in maniera accentuata rispetto agli anni precedenti, località di mare o di montagna, mentre risultavano molto meno gettonate le città d'arte o i borghi.

Durante la sua prima vacanza dopo l'emergenza Coronavirus lei penserà soprattutto a...?
(Possibili 3 risposte)

Immergersi nella natura / stare all'aperto	37
Stare con le persone che ama	34
Riposarsi	33
Vedere posti nuovi	30
Tornare in posti che ama	23
Degustare prodotti tipici	20
Divertirsi	19
Visitare musei, monumenti e mostre	15
Prendersi cura di sé e del suo corpo	11
Fare attività sportive	7
Fare attività nuove	6
Fare shopping	5
Fare pellegrinaggi o visitare luoghi religiosi	3

Osservatorio Turismo SWG-Confcommercio-Confiturismo - aprile 2020 - CAMPIONE 1000 CITTADINI MAGGIORENNI

Per la sua prima vacanza dopo l'emergenza Coronavirus lei pensa che sceglierà? (Possibili più risposte)



Osservatorio Turismo SWG-Confcommercio-Confiturismo - aprile 2020 - CAMPIONE 1000 CITTADINI MAGGIORENNI

Tra i residenti nel centro-sud la quota di intenzionati a fare una vacanza è risultata significativamente più bassa. Nelle isole, in particolare, una parte consistente dei vacanzieri era incline a rimanere nella propria regione.

Sulla decisione di rinunciare alle vacanze hanno influito principalmente tre fattori:







1. la minore disponibilità economica di chi è stato colpito direttamente dalle conseguenze della pandemia, ovvero ha avuto una riduzione delle entrate
2. il timore per i rischi in termini di sicurezza sanitaria che un viaggio può comportare (sia nell'eventuale uso di aerei o treni, sia nelle strutture ricettive)
3. l'incertezza sull'evoluzione della situazione sanitaria ed economica che ha portato molte famiglie a preferire il risparmio alle spese non essenziali

Di fatto, del 42% di famiglie che già ad aprile aveva abbandonato l'idea di una vacanza, il 16% lo ha motivato con difficoltà economiche, mentre per la gran parte la rinuncia era dovuta a paura o incertezza.

La forte attenzione verso gli aspetti igienici e sanitari ha fatto emergere delle particolari preferenze per il tipo di alloggio per il quale hanno optato gli italiani inclini a viaggiare.

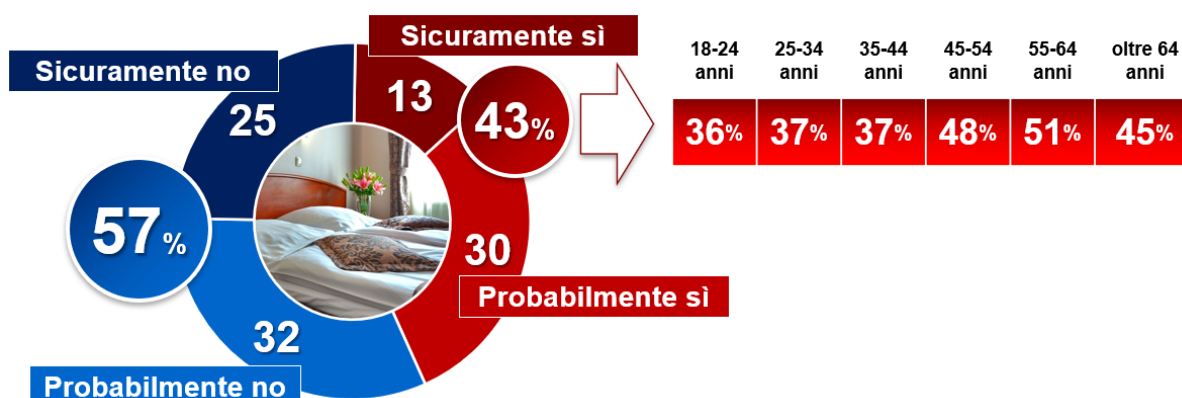
Le case private e gli appartamenti figuravano di gran lunga al primo posto tra le scelte, in quanto garantiscono la possibilità di un maggiore distanziamento rispetto ad alberghi, B&B o campeggi. Come si può vedere dal dato rilevato a cavallo tra aprile e maggio, più della metà (il 57%) dei rispondenti non era disposta ad alloggiare in un hotel, residence o villaggio vacanze, ovvero strutture che prevedono la presenza di un numero considerevole di persone. Occorre notare che la propensione a fruire di questi tipi di alloggi risulta più alta tra i soggetti con più di 44 anni, il che è dovuto probabilmente a una diversa disponibilità economica e a una generale preferenza per soluzioni più "servite" nelle generazioni dei meno giovani.

Nei prossimi mesi, pensa di programmare una breve vacanza estiva? (più risposte possibili)

	 TOTALE ITALIA	 NORD-OVEST	 NORD-EST	 CENTRO	 SUD	 ISOLE
Si, all'estero	7	8	14	6	2	2
Si, in Italia	25	33	29	28	19	8
Si, nella mia Regione	12	10	10	14	10	20
Si, in luoghi e ambienti naturali	11	12	15	11	7	9
Si, al mare	15	16	16	18	14	9
Si, da amici e parenti	9	6	11	9	11	11
Si, altro	2	3	1	1	0	4
TOTALE SI'	58	71	60	53	49	53
No, preferisco non fare nessuna vacanza	26	19	27	28	30	28
No, non potrei permettermi nessuna vacanza	16	10	13	19	21	19

DATI SWG PER CNEL 13-19 aprile 2020

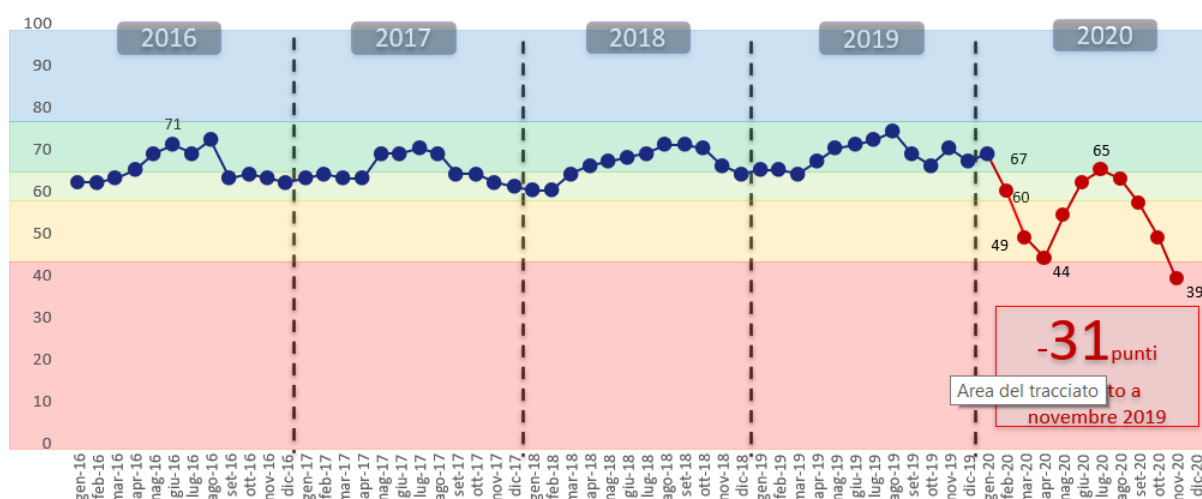
Alloggerebbe nei prossimi mesi in una camera di albergo, di un residence o di un villaggio turistico?



DATI SWG PER CNEL 27 aprile- 3 maggio 2020

La stagione turistica estiva è stata poi tutto sommato meno drammatica rispetto alle previsioni. Al confronto degli anni passati infatti sono mancate gran parte delle prenotazioni fatte con largo anticipo, ma molti viaggiatori hanno deciso di andare in vacanza e la destinazione soltanto all'ultimo momento, dato che la situazione epidemiologica era in continua evoluzione. Con la seconda ondata autunnale invece la propensione a viaggiare è stata nuovamente frenata in maniera netta. Lo si evince chiaramente dall'andamento dell'Indice di fiducia nel Turismo monitorato da SWG-Confcommercio-Confiturismo. Al vorticoso calo del periodo del lockdown primaverile è seguita una decisa ripresa, mentre in autunno c'è stato un nuovo crollo fino a raggiungere il punto più basso a novembre.

INDICE DI FIDUCIA NEL TURISMO



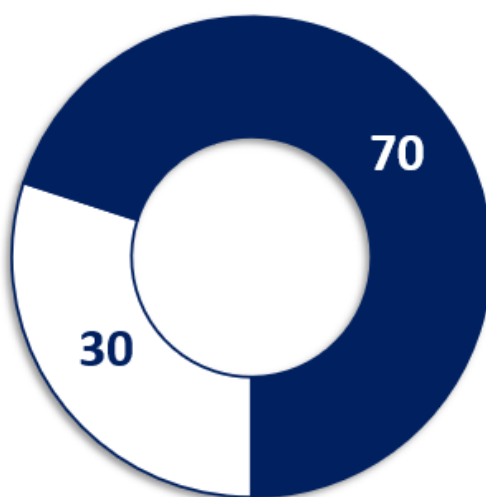
Osservatorio Turismo SWG-Confcommercio-Confiturismo - novembre 2020 - CAMPIONE 1000 CITTADINI MAGGIORENNI

Come accennato sopra, l'incertezza sulle prospettive e una situazione di cui durante questo anno è sempre stato difficile scorgere l'orizzonte, hanno frenato la propensione di molti turisti

italiani dall'intraprendere viaggi e vacanze, anche quando lo avrebbero potuto fare, seppure con diverse limitazioni.

A novembre, quando il semi-*lockdown* delle festività natalizie non era stato ancora paventato e il destino degli impianti sciistici (che, come sappiamo, non hanno più riaperto) non era ancora chiaro, gran parte degli italiani, il 70%, non era intenzionato a fare una vacanza invernale. Le motivazioni economiche però hanno inciso solamente su una parte minoritaria di questi rinuncianti: il 17% non se la potrebbe permettere e il 15% forse riuscirebbe a farla, ma considerato il periodo fortemente instabile preferisce risparmiare. La maggioranza invece sceglie di non viaggiare per paura dei contagi o perché in questo contesto non si sentirebbe a proprio agio in un luogo di villeggiatura.

Tra inizio Novembre 2020 e fine Gennaio 2021 lei ha fatto o pensa che farà un periodo di vacanza, con almeno una notte di pernottamento?



Osservatorio Turismo SWG-Confcommercio-Confiturismo - novembre 2020 - CAMPIONE 1000 CITTADINI MAGGIORENNI

Per quali motivi non ha fatto / non pensa di fare una vacanza tra inizio Novembre 2020 e fine Gennaio 2021?

(Possibili 3 risposte)

Preferisco non fare vacanze per via della pandemia di Covid-19	66
Non faccio mai vacanze in questo periodo dell'anno	20
Non ho le disponibilità economiche per fare una vacanza	17
Sto cercando di risparmiare denaro	15
Non ho ferie disponibili	5
Ho già fatto vacanze nei mesi scorsi e non sento la necessità di prendermi altri giorni	5
Sto cercando di risparmiare le ferie nel caso ne avessi bisogno nei prossimi mesi	5
Dovrò rimanere a casa per accudire persone che non possono muoversi (anziani, malati, etc)	3

Osservatorio Turismo SWG-Confcommercio-Confiturismo - novembre 2020 - CAMPIONE 1000 CITTADINI MAGGIORENNI - dato relativo ai rispondenti non intenzionati a fare una vacanza nel periodo novembre 2020-gennaio 2021

8. L'ISTRUZIONE, DIGITALIZZAZIONE E VALORE DELLA DIDATTICA

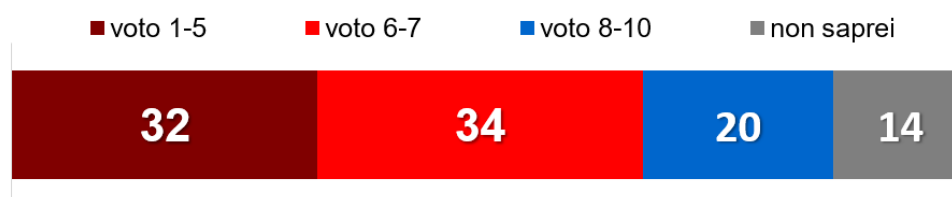
L'emergenza sanitaria ha coinvolto nell'ultimo anno diversi aspetti della società italiana, animando il dibattito pubblico e portando dei cambiamenti sostanziali a diverse istituzioni che da tempo apparivano immutate. Una delle sfere che è stata colpita maggiormente da tali mutamenti è sicuramente quella dell'istruzione. La necessità di limitare i contatti interpersonali diretti, con il supporto di una digitalizzazione "forzata" delle case degli italiani ha dato luce al noto acronimo DAD, o didattica a distanza. Se da una parte tale implementazione ha accelerato alcuni processi di rinnovamento del sistema scolastico, dall'altra ha messo in luce il ruolo della scuola non solo come luogo di apprendimento ma come dimensione di sviluppo di relazioni interpersonali, mostrando la necessità di preservare la componente umana nella formazione della popolazione del futuro.

Alla luce dell'evoluzione dell'emergenza pensa che la scuola a settembre possa ricominciare senza problemi o ritiene che debbano essere rispettate misure di sicurezza?

		GENITORI DI FIGLI MAGGIORENNI	GENITORI DI FIGLI MINORENNI	PERSONE SENZA FIGLI
la scuola può riprendere senza problemi	13	13	15	11
la scuola può riprendere solo rispettando misure di sicurezza	65	75	60	58
la scuola non può riprendere	12	7	18	15
non saprei	10	5	7	15

DATI SWG PER CNEL 18-24 maggio 2020

Con un voto da 1 a 10, come valuta, nel complesso, la didattica a distanza che hanno effettuato i suoi figli?



voto medio su scala 1 -10:

5,9

DATI SWG PER CNEL 18-24 maggio 2020

A maggio 2020, dopo i primi 2 mesi di DAD, gli italiani erano ottimisti sulla ripresa delle lezioni in presenza: nella previsione riguardo al rientro a scuola a settembre, il 65% dei rispondenti riteneva sarebbe stato possibile far tornare gli studenti ai banchi, nel rispetto delle misure di sicurezza stanziate. Tale posizione era supportata soprattutto dai genitori con figli maggio-

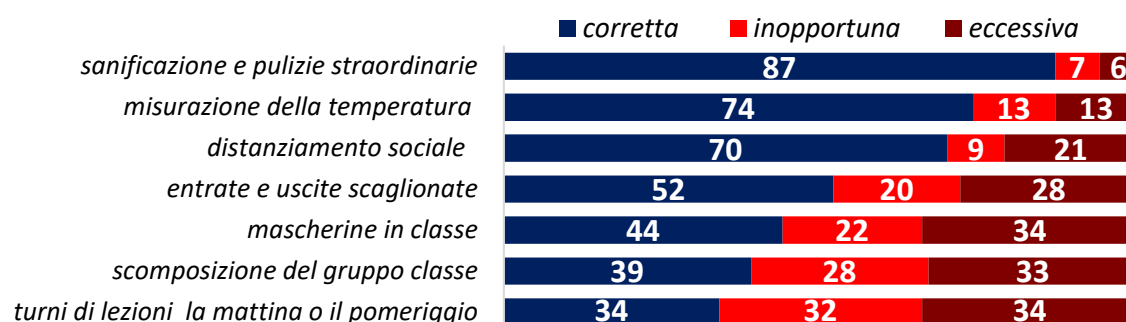
renni (75%). Allo stesso tempo però si presentavano frange di soggetti particolarmente cauti e altri invece più "azzardati": il 13% riteneva si sarebbe potuto riprendere con le lezioni in presenza senza particolari misure mentre un 12% sosteneva che non si sarebbe potuto riprendere affatto in presenza. I più cauti sono risultati i genitori di figli minorenni.

Rispetto alle novità che si prefiguravano, come conseguenza della pandemia, gli italiani si mostravano piuttosto scettici: la valutazione generale sulla didattica a distanza nei primi due mesi dal suo esordio si aggirava intorno alla sufficienza, con un voto medio tra i genitori di 5,9/10 e un 14% di indecisi. La possibile estensione del periodo scolastico anche a giugno e luglio non aveva riscosso particolare successo tra i genitori di figli minorenni: 32% favorevoli, 51% contrari. Stessa distribuzione sull'idea di prolungare il periodo scolastico in estate anche negli anni venturi.

Al termine dell'anno scolastico la scelta di ripartire in autunno con la DAD continuava a non essere auspicata dagli italiani: solo l'8% sosteneva lo scenario in cui la didattica a distanza continuasse a sostituire completamente le lezioni in presenza. La maggioranza (55%) sosteneva la riapertura con adeguate misure di sicurezza destinate a limitare i contatti diretti mentre il 26% sosteneva la posizione di riaprire senza particolari restrizioni.

Nella scelta di quali fossero le misure più adatte per permettere la riapertura delle scuole in sicurezza hanno trovato largo consenso le procedure di sanificazione, la misurazione della temperatura e il distanziamento sociale, mentre gli interventi che avrebbero compromesso la dimensione relazionale, come le entrate scaglionate, la frammentazione del gruppo classe e l'obbligo continuativo di DPI erano state valutate come inopportune o eccessive.

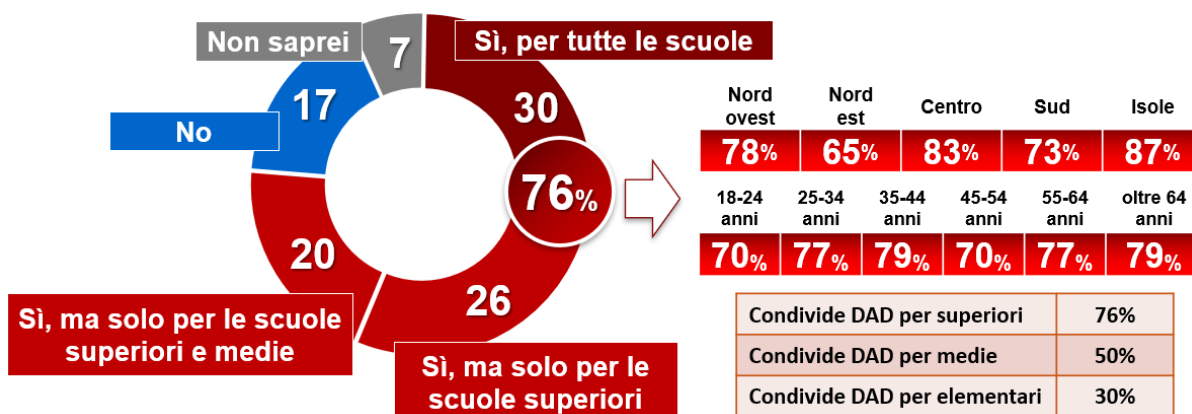
Come giudica le seguenti procedure nel caso fossero adottate alla riapertura della scuola?



ARCHIVIO SWG - RADAR 1-7 giugno

A inizio novembre, quasi 2 mesi dalla riapertura delle scuole e all'inizio della seconda ondata di contagi, la DAD veniva intesa dagli italiani come un male necessario: la didattica a distanza come strumento di limitazione dei contagi è supportata dalla larga maggioranza degli italiani (76%), specialmente tra quelli con figli maggiorenni (81%). L'apprensione per il peggioramento della situazione epidemiologica ha portato quindi i genitori a preferire la sicurezza sanitaria alla qualità della didattica. Di conseguenza era riemersa la problematica delle strumentazioni necessarie per implementare delle postazioni domestiche adatte: il 62% giudicava sufficienti (o quasi) gli strumenti a disposizione per svolgere lo *smart-working* o la DAD. Un non trascurabile 26% invece lamentava di non essere dotato della strumentazione necessaria e su questo aspetto si rilevava una difficoltà più diffusa nelle regioni meridionali.

Parliamo della scuola e della formazione. Secondo lei, per evitare l'aumento dei contagi, è giusto svolgere l'attività scolastica e universitaria in modalità telematica a distanza?



DATI SWG PER CNEL 2-8 novembre 2020

A fine novembre, la nuova soglia per ridiscutere il rientro in classe erano le festività invernali. Ciò che faceva paura non era tanto quello che accade dentro la scuola, ma i rischi che derivano dal percorso casa-scuola e dall'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico. Mentre la seconda ondata pandemica cominciava a diminuire e le scuole secondarie di secondo grado erano in DAD, era tornato forte il dibattito sulle modalità di un ritorno alla scuola in presenza. L'opinione degli intervistati era piuttosto chiara: nonostante la scuola abbia reagito in maniera efficiente alla pandemia, non era il caso di accelerare la ripresa a scapito della cautela dimostrata nei mesi precedenti. In questo periodo infatti è cresciuta la percezione che le misure di contrasto al covid-19 assunte siano adeguate (52%, +4% rispetto a settembre).

Cresce la percezione che le misure di contrasto al Covid-19 assunte fino ad ora nelle scuole siano adeguate

Ritiene che le misure che verranno adottate nelle scuole per prevenire la diffusione del Coronavirus siano:

	SETT 2020	% DETTAGLIO SCUOLE		
		PRIMARIA	SECONDARIA I°	SECONDARIA II°
eccessive	4	5	3	4
adeguate	52	56	50	50
troppo blande	26	23	36	27
sbagliate	7	5	4	11
non saprei	11	11	7	8



SWG

NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 25-27 novembre 2020. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati 3

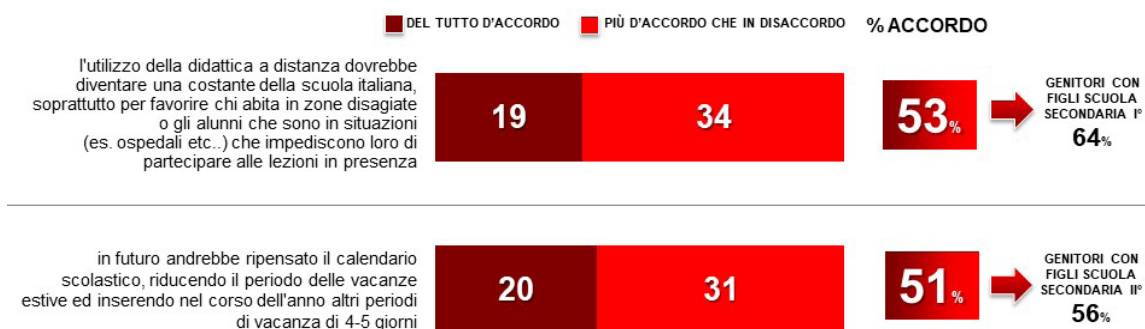
Il massiccio utilizzo della didattica in modalità telematica ha innescato il dibattito sulla digitalizzazione degli strumenti scolastici anche dopo il ritorno alla normalità. Tale questione a maggio divideva gli italiani: il 49% era favorevole all'utilizzo della DAD in determinati casi

anche una volta finita l'emergenza, mentre il 40% si diceva contrario.

La scuola di domani viene vista come un'infrastruttura flessibile negli orari e nelle forme di somministrazione. Sono state presentate agli intervistati due affermazioni a riguardo:

L'ipotesi di un utilizzo strutturale della DAD e di una riforma dei calendari scolastici spacca il campione

Le proponiamo ora una serie di affermazioni relative al futuro della scuola.
Per ciascuna di esse le chiediamo di esprimere il suo grado di accordo/disaccordo?



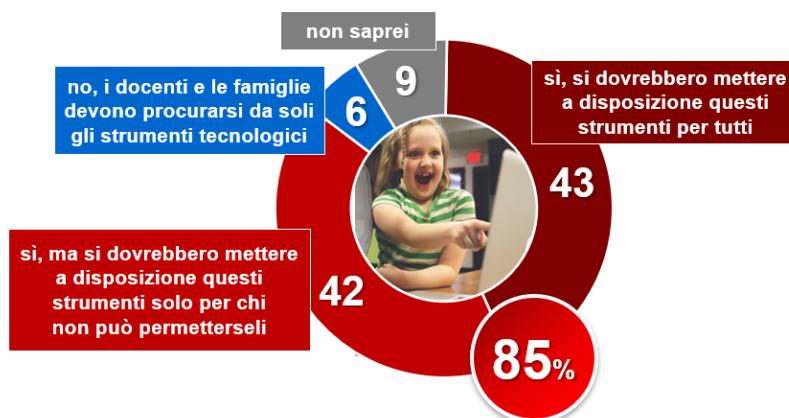
NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 25-27 novembre 2020. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati 6

In entrambi i casi, più della metà del campione (rispettivamente il 53% e il 51%) si trovava d'accordo con tali scenari. In questa fase la DAD cominciava ad essere intesa come una parte integrante della formazione e veniva preso in considerazione un utilizzo permanente di questo strumento all'interno del percorso d'istruzione "normale". Appare chiaro quindi che la DAD potrebbe far parte del nuovo immaginario di scuola, considerando la didattica a distanza come uno strumento che potrà essere riproposto in caso di necessità in futuro.

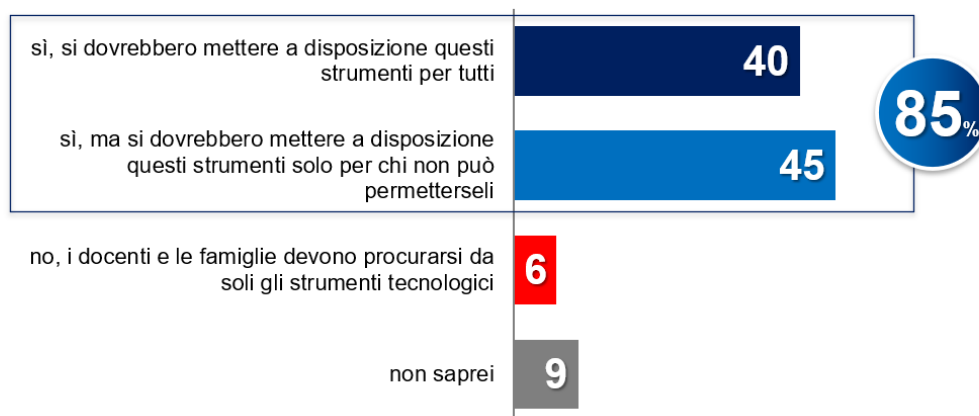
L'integrazione del sistema scolastico con la DAD è accompagnata dall'opinione che lo stato dovrebbe prendersi in carico le spese per l'implementazione dei sistemi tecnologici necessari. Questa posizione era supportata dalla quasi totalità dei rispondenti (85%) che però sono divisi tra chi sostiene che tale supporto dovrebbe essere universale (43%) e chi sostiene che debba coinvolgere unicamente i soggetti che non possono permettersi di implementare gli strumenti in maniera autonoma (42%). Questa posizione è stata riconfermata a dicembre.

La didattica a distanza richiede l'impiego da parte degli studenti e dei docenti di tecnologie informatiche e connessione a internet. Pensa che questi strumenti debba metterli a disposizione lo Stato?



DATI SWG PER CNEL 18-24 maggio 2020

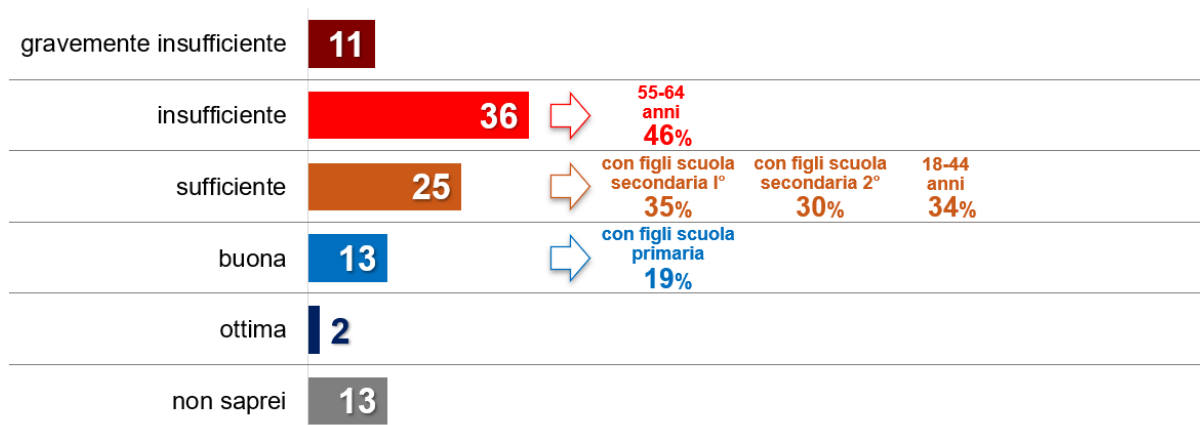
La didattica a distanza richiede l'impiego da parte degli studenti e dei docenti di tecnologie informatiche e connessione a internet. Pensa che questi strumenti debba metterli a disposizione lo Stato?



DATI SWG PER CNEL 7-13 dicembre 2020

In questo periodo di revisione dell'intera infrastruttura scolastica emerge anche la consapevolezza che la scuola non sia una semplice istituzione atta al trasferimento di capacità operative ma qualcosa di più. Questo viene rimarcato nelle opinioni raccolte a dicembre: gli italiani risultano particolarmente divisi sul ruolo che ha l'istruzione formale nella preparazione offerta dalle scuole secondarie superiori e dalle università italiane nell'inserimento nel mondo lavorativo: il 47% degli intervistati giudica insufficiente la formazione ricevuta (direttamente o dai figli), il 38% la ritiene sufficiente o buona, mentre il 13% è indeciso sull'accezione da dare.

Dall'esperienza dei suoi figli o conoscenti, secondo lei, la preparazione al mercato del lavoro offerta dalla didattica e dalla formazione delle scuole superiori e delle università italiane è...



DATI SWG PER CNEL 7-13 dicembre 2020

Tuttavia, Il ruolo della formazione risulta cruciale per i giovani disoccupati, inattivi o con reddito di cittadinanza:

Molto	34
Abbastanza	34
Somma molto + abbastanza	68
Poco	15
Per niente	4
Non saprei	13

In Italia ci sono 2 milioni di giovani e giovani adulti che non studiano e non lavorano. Quanto riterrebbe utili percorsi di formazione e contratti di apprendistato formativo per i giovani NEET, per i disoccupati e gli inattivi, per i percettori di reddito di cittadinanza?

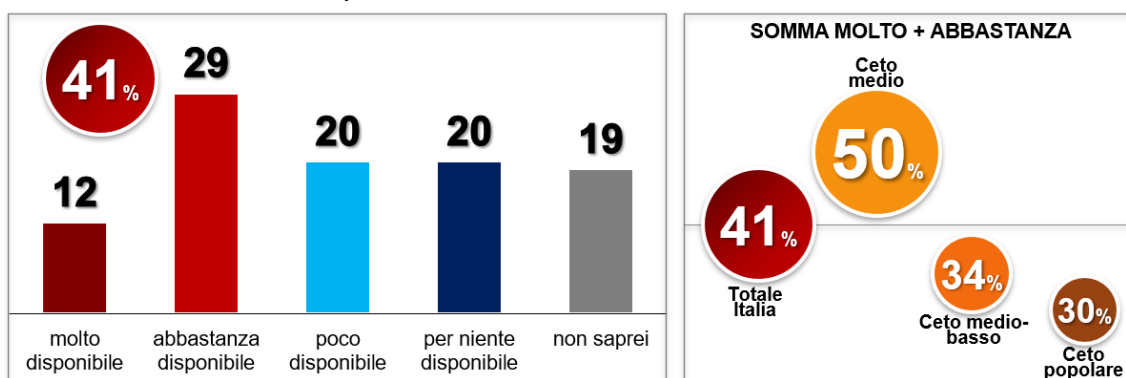
ARCHIVIO SWG - RADAR 23-29 novembre 2020

9. LA SANITÀ

La sanità pubblica è stata messa a dura prova dalla pandemia e ha fatto emergere eccellenze e lacune. Ma ogni crisi, una volta superata, porta con sé opportunità e spunti di riflessione per un profondo rinnovamento organizzativo del sistema. Questo processo di riorganizzazione potrà però avvenire con una maggiore attenzione e consapevolezza da parte dei cittadini riguardo al tema della sanità. Nel 2016 solo un italiano su cinque (20%) affermava di essere preoccupato dalla situazione della sanità in Italia. Questo dato è rimasto pressoché costante nel tempo fino al 2020, anno in cui è iniziata l'emergenza. Nel corso dei mesi i cittadini preoccupati della sanità italiana sono via via cresciuti fino a diventare il 35% nel settembre 2020 e il 45% nel gennaio 2021, quindi quasi la metà della popolazione.

Meno di un mese dopo l'inizio della pandemia sul territorio italiano la cittadinanza si era resa conto delle carenze strutturali del nostro Sistema Sanitario Nazionale. Dall'Ue non c'erano stati ancora segnali di possibili finanziamenti e quindi si era diffuso il dibattito su dove trovare le risorse per i necessari investimenti sanitari. Per finanziare questo comparto il 41% dei cittadini si dichiarava disponibile ad investire parte dei propri risparmi in Buoni del Tesoro a lunga scadenza. Certamente non era una proposta economica strutturale ma era mirata a ridurre l'impatto di un'emergenza di cui, all'epoca, non si erano ancora ben comprese le proporzioni.

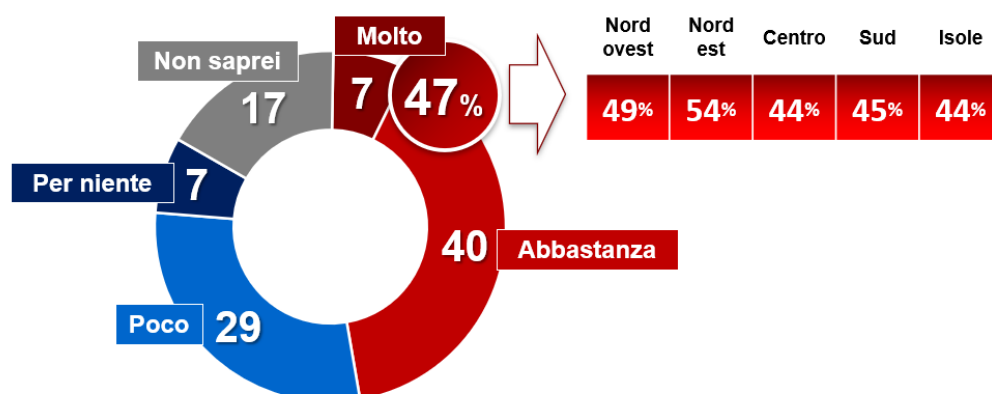
Lei sarebbe molto, abbastanza, poco o per niente disponibile ad investire una parte dei suoi risparmi in un Buono del Tesoro Italiano con un importo di piccolo taglio (100 euro minimo) e su lunga scadenza (circa 20-30 anni) per finanziare il Sistema Sanitario Nazionale?



DATI SWG PER CNEL 30 marzo - 5 aprile 2020

Col passare del tempo, oltre alle carenze economiche, emergevano ulteriori elementi critici di sistema. Per mitigare la carenza di medici ed infermieri, due italiani su tre (66%) si dichiaravano d'accordo con l'abolizione del numero chiuso nelle facoltà di Medicina. Il 60% riteneva necessaria la costruzione di nuovi ospedali e il numero telefonico di emergenza 118 era un servizio ritenuto adeguato da meno della metà dei cittadini (47%). Le criticità maggiori si erano evidenziate al Centro e nel Meridione.

Secondo lei, il servizio 118, è molto, abbastanza, poco o per niente adeguato in termini di risorse disponibili e di qualità del servizio?



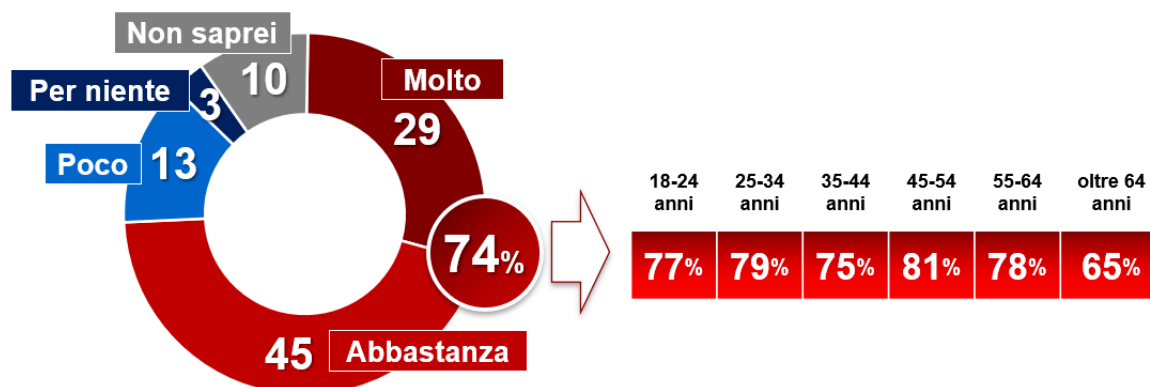
DATI SWG PER CNEL 4 - 10 maggio 2020

Nello stesso periodo erano emerse inoltre alcune problematiche collaterali rispetto all'emergenza in atto. Il COVID-19 assorbiva molte risorse e la prevenzione e cura verso tutte le altre malattie subivano forti rallentamenti: si rimandavano interventi chirurgici e si sospendeva o posticipava la normale attività di controllo rispetto ad altre patologie. La combinazione di questi fattori ha quindi aggravato ulteriormente lo stato di salute dei cittadini.

A causa delle emergenze COVID era sempre più difficile recarsi di persona nelle strutture sanitarie. Di conseguenza, il 64% degli italiani dichiarava di essere disposto a rivolgersi alla sanità privata pur di poter accorciare i tempi di attesa. Inoltre, per evitare qualsiasi possibilità di contagio causata dal fatto di recarsi di persona negli ospedali, quasi tre cittadini su quattro

(74%) erano disposti a fruire di servizi in telemedicina (prenotazioni, gestione della relazione medico-paziente, ecc.) mentre il 73% dichiarava di essere interessato a ricevere servizi pubblici di assistenza e cure mediche a domicilio. Al di là dell'emergenza sanitaria contingente si era affermata quindi una forte consapevolezza (81%) riguardo alla necessità di investire costantemente risorse economiche nelle infrastrutture mediche, per non trovarsi impreparati nelle sfide future.

Sarebbe molto, abbastanza, poco o per niente disposto a fruire di una serie di servizi in telemedicina (prenotazioni, gestione della relazione medico paziente, ecc.)?



DATI SWG PER CNEL 4 - 10 maggio 2020

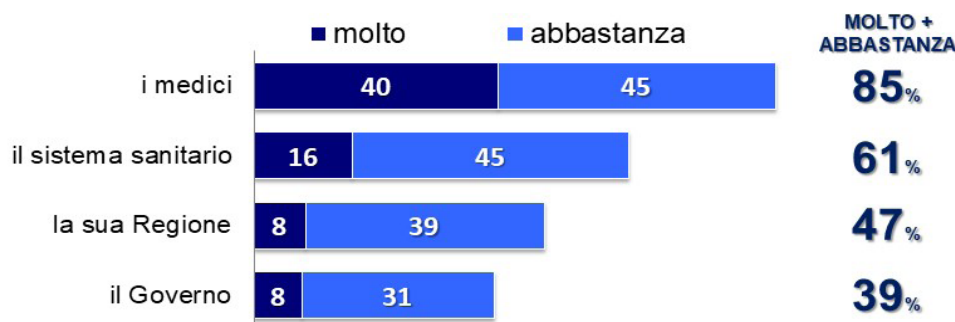
Per affrontare la crisi i soggetti ritenuti più credibili sono i medici (85%) e il Sistema Sanitario Nazionale (61%), al contrario, le istituzioni atte a prendere decisioni politiche e organizzative suscitano meno affidabilità (Governo - 39%; Regioni - 47%). Essendo organi politici la valutazione è influenzata in questo caso anche dall'appartenenza politica, ma da diverse ricerche si è potuto constatare che ad infastidire i cittadini sono stati soprattutto i periodici cambi di direzione (allentamenti e restrizioni) delle norme anti-COVID, il che ha dato l'impressione che la gestione dell'emergenza non sia sotto controllo.

Nonostante tutte le difficoltà evidenziate, dopo la prima ondata di contagi, gli italiani avevano valutato molto positivamente la performance dei servizi sanitari (voto 7,1 - maggio 2020) ma, durante la seconda ondata, i giudizi si sono raffreddati (voto 6,4 - dicembre 2020). Viene ampiamente apprezzata la competenza dei medici ma le criticità dei servizi sanitari vengono ribadite e si concentrano sugli eccessivi tempi di attesa e sulla qualità delle strutture. Seppure il problema che viene indicato come principale causa delle inefficienze è di tipo economico (troppi tagli di budget negli anni precedenti - 47%), pochi mettono in discussione il modello sanitario italiano, quando messo al confronto con quello americano. Infatti, il 76% predilige un sistema sanitario pubblico, finanziato attraverso le tasse e che consenta un accesso universalistico a basso costo da parte dei cittadini contro un modello di tipo statunitense (10%) che prevede costi diretti a carico dei cittadini in cambio di una tassazione meno gravosa.

Per affrontare la crisi sanitaria, quanto ritiene affidabili i seguenti soggetti?

Crisi sanitaria: fiducia nei medici e nel sistema sanitario. Giudizi più critici per Regioni e Governo

Per affrontare la crisi sanitaria, quanto ritiene affidabili i seguenti soggetti?


SWG

NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 11-13 novembre 2020. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati 6

ARCHIVIO SWG – RADAR 9-15 novembre 2020

Pensi ai servizi sanitari in generale. Su una scala da 1 a 10, dove 1 vuol dire molto negativamente e 10 molto positivamente, che giudizio dà del sistema sanitario italiano per quanto riguarda... (voto medio)

Medici competenti e cure efficaci, ma la qualità delle strutture scarseggia e i tempi di attesa sono troppo lunghi

Pensi ai servizi sanitari in generale. Su una scala da 1 a 10, dove 1 vuol dire molto negativamente e 10 molto positivamente, che giudizio dà del sistema sanitario italiano per quanto riguarda...


SWG

NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 16-18 dicembre 2020. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati 11

ARCHIVIO SWG – RADAR 14-20 dicembre 2020

Verso la fine del 2020 una rilevante parte del dibattito inerente alla sanità si era spostato sul tema dei vaccini. Nell'autunno scorso, contestualmente alla scoperta del vaccino, una rilevante quota di italiani (37%) dichiarava di non essere disposta a vaccinarsi.

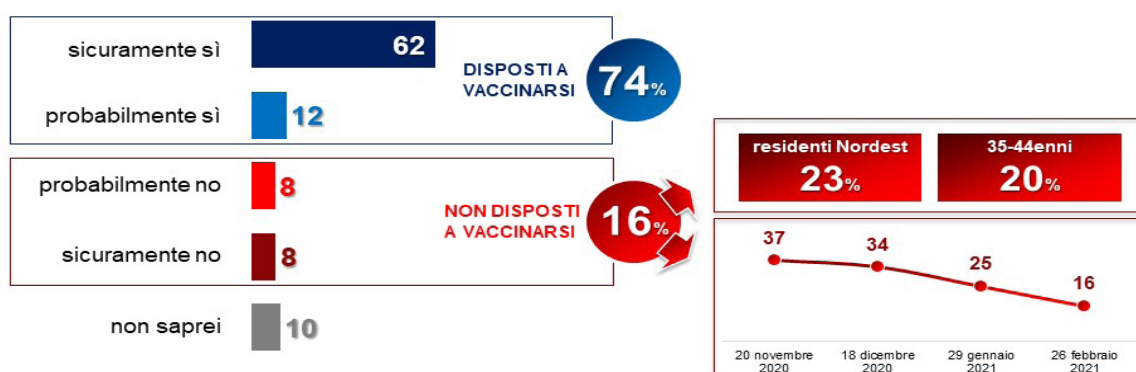
Questa ritrosia è andata via via riducendosi nel tempo. A fine febbraio 2021, la quota di con-

trarsi alla vaccinazione anti-COVID, è al 16%, anche se c'è un ulteriore 10% ancora di indecisi. In ogni caso, sull'andamento della campagna vaccinale prevale un certo pessimismo. Sono molti gli italiani (il 44%) che prevedono un processo di immunizzazione ancora lungo al punto che non si potrà tornare alla normalità prima del 2022.

Quando sarà possibile, lei andrà a vaccinarsi contro il Covid-19?
(Risponde chi non è ancora vaccinato)

In calo costante la quota dei contrari al vaccino anti-Covid

Quando sarà possibile, lei andrà a vaccinarsi contro il Covid-19? (Risponde chi non è ancora vaccinato)



SWG

NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 24-26 febbraio 2021. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati

8

ARCHIVIO SWG – RADAR 22-28 febbraio 2021

10. IL LAVORO

Oltre alla primaria preoccupazione di come la pandemia avrebbe colpito la salute del cittadino, i timori più diffusi erano inerenti a quale sarebbe stato l'impatto sui mercati, sui consumi e conseguentemente sul lavoro. Già un mese dopo l'esordio del primo lockdown quasi 1 italiano occupato su 5 si riteneva a rischio di finire nella cassa integrazione. Contemporaneamente, quasi 1 su 7 riteneva molto probabile di perdere il proprio posto di lavoro o di dover chiudere la propria attività. Gli italiani erano pienamente consapevoli dunque delle conseguenze economiche e occupazionali che l'emergenza stava producendo.

In una scala da 0 a 100, quante probabilità ci sono che lei venga messo in cassa integrazione?
Rispondono i lavoratori dipendenti

Ripercussioni lavorative

In una scala da 0 a 100, quante probabilità ci sono che lei venga messo in cassa integrazione?
Rispondono i lavoratori dipendenti



In una scala da 0 a 100, quante probabilità ci sono che lei perda il suo lavoro o attività?
 Rispondono i lavoratori dipendenti e autonomi

In una scala da 0 a 100, quante probabilità di sono che lei perda il suo lavoro o attività?
 Rispondono i lavoratori dipendenti e autonomi



Archivio SWG - aprile 2020 – CAMPIONE NAZIONALE 800 CASI

L'incertezza e la paura del contagio hanno reso necessarie modifiche sostanziali in diversi ambiti della nostra vita. Per quanto riguarda il lavoro, questo ha riguardato due dimensioni principali: da una parte la tutela e la regolarizzazione di situazioni lavorative e occupazionali "ambigue", sia in termini di assicurare la sicurezza economica necessaria alla sussistenza che al poter garantire lo svolgimento di alcune occupazioni; dall'altra parte è stato necessario riconcettualizzare l'attività di tutte quelle occupazioni che non necessitano di un contatto diretto tra individui, in modo che si limitassero quanto più possibile le relazioni interpersonali che potenzialmente avrebbero potuto aumentare la diffusione del virus.

Per quanto riguarda il primo punto, sin dai primi mesi del *lockdown* era diffusa l'idea che lo stato dovesse provvedere alla tutela dei lavoratori autonomi, al pari di quelli dipendenti: secondo gli intervistati, nel caso di sospensione dell'attività, si sarebbe dovuto rendere disponibile uno strumento ad hoc a supporto dei lavoratori autonomi. Tale posizione era supportata dalla larga maggioranza degli italiani (81%) in maniera pressoché uniforme sul territorio nazionale.

La tutela da parte dello Stato di specifiche tipologie occupazionali si era espressa anche in termini di regolamentazione e stabilizzazione: questo riguardava sia i lavoratori stagionali nel settore agricolo – così da garantire il raccolto (il 73% era molto o abbastanza d'accordo) che la stabilizzazione dei permessi di soggiorno per badanti e collaboratori domestici (69%, con un picco del 75% tra gli anziani).

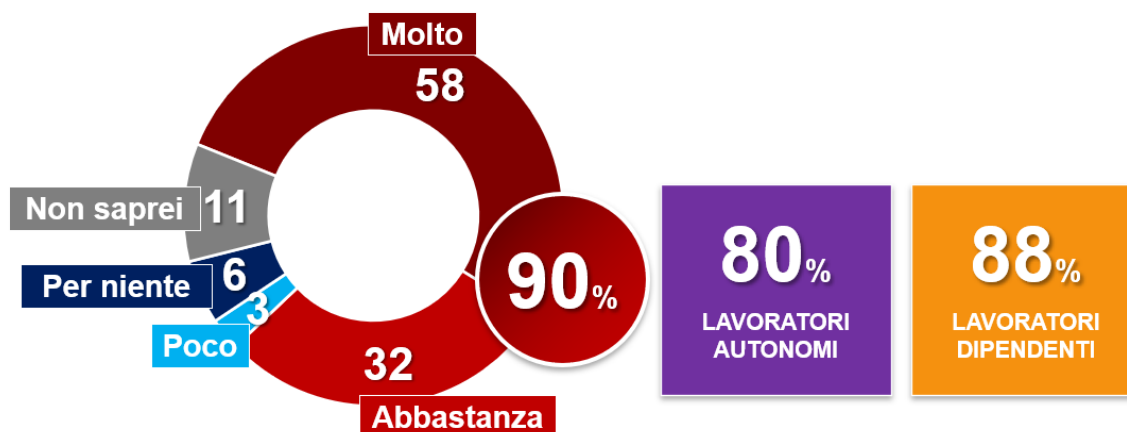
Sempre riguardo alla garanzia di sicurezza, sin dall'esordio della pandemia appariva chiaro che anche il luogo di lavoro dovesse adattarsi alla nuova e crescente necessità di ridurre i rischi: per il 90% degli intervistati era importante investire nella sicurezza sul luogo di lavoro anche dopo il termine della pandemia in corso (80% tra lavoratori autonomi, 88% tra i lavoratori dipendenti).

La crisi ha fatto emergere la completa assenza di strumenti di assistenza per i lavoratori autonomi (per questo è stato introdotto il bonus di 600 euro). Lei sarebbe molto, abbastanza, poco o per niente d'accordo con la creazione di uno strumento di assistenza per la disoccupazione anche dei lavoratori autonomi?



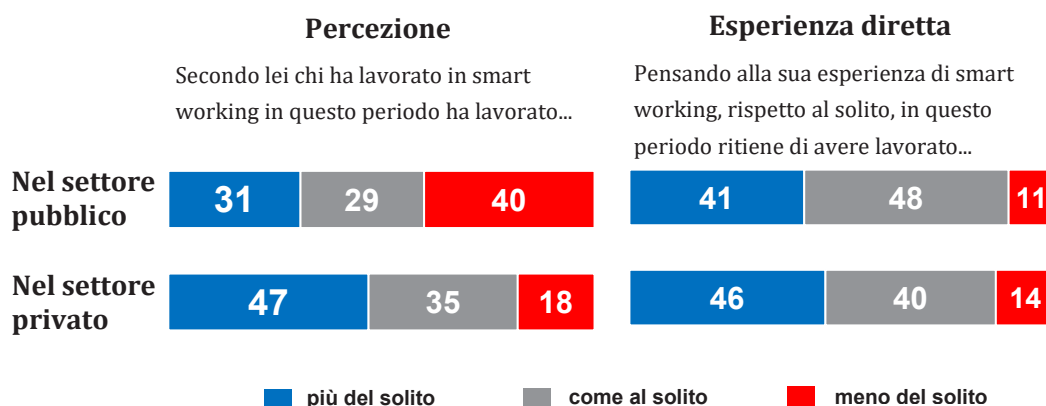
DATI SWG PER CNEL 30marzo – 5 aprile 2020

Quanto, a suo parere, è oggi importante investire in sicurezza sui luoghi di lavoro anche dopo che sarà finita la parte più critica della emergenza sanitaria?



DATI SWG PER CNEL 6-12 aprile 2020

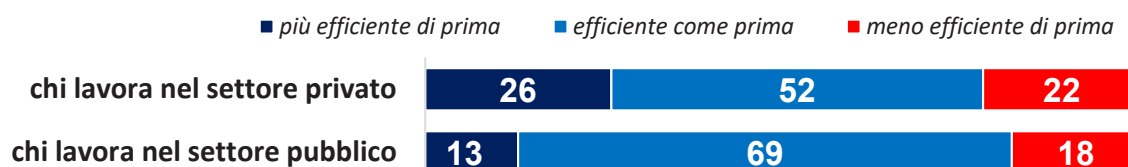
Riguardo al secondo punto, pensando agli strumenti messi in campo per fronteggiare la diffusione del Coronavirus sul luogo di lavoro, la novità più evidente che ha portato ad un sostanziale cambiamento della concezione di lavoro è sicuramente lo *“smart working”*, presto riconcettualizzato in lavoro *“agile”* piuttosto che *“smart”*. Al volgere di giugno 2020 era emerso in maniera evidente come questa nuova realtà lavorativa portasse su di sé giudizi discordanti, mettendo in luce una differenza di percezione tra chi nel settore pubblico ha effettivamente lavorato in *smart working* e il resto della popolazione: dai primi è visto come un aumento dell’impegno rispetto al lavoro in presenza, dai secondi, invece come una riduzione del carico di lavoro. Per quanto riguarda il settore privato invece, esperienza e percezione concordano sul fatto che l’impegno sia aumentato.



Anche in termini di efficienza la modalità smart working aveva dati diversi tra comparto pubblico e privato. Il 26% dei dipendenti privati che l'avevano sperimentata affermarono di aver migliorato la performance, mentre nella PA la stessa constatazione era arrivata solamente dal 13%.

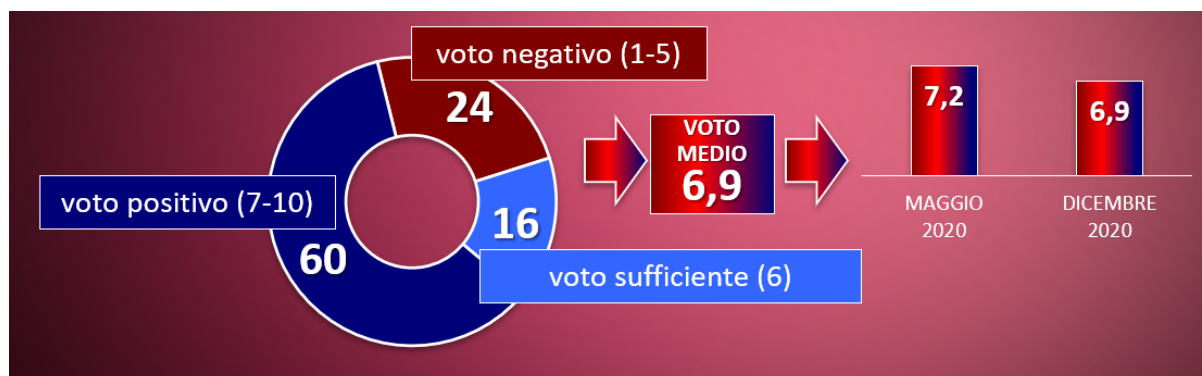
Nel suo lavoro, lei ritiene di essere o essere stato:

(Risponde chi lavora o ha lavorato in smart working)



Se da una parte lo *smart working* tutela i lavoratori dal contagio, esso "infetta" la loro vita privata: fermo restando che in generale l'esperienza del lavoro a distanza era stata valutata positivamente da gran parte degli "*smart workers*", da una rilevazione effettuata a giugno 2020 si evince che lavorando da casa risulta più difficile staccare completamente al termine dell'orario canonico e come questo porti spesso a lavorare più del solito. Quasi 1 rispondente su 4 ha inoltre lamentato la carenza nelle dotazioni necessarie per svolgere correttamente il proprio lavoro.

In una scala da 1 a 10, come valuta la sua esperienza di lavoro da casa in questo periodo?
(Rispondono i lavoratori almeno parzialmente in smart working)



HIVIO SWG - dicembre 2020 - CAMPIONE NAZIONALE 800 CASI

Quale tipo di difficoltà ha incontrato nel lavorare in smart working?

(5 risposte possibili - RISPONDE CHI HA LAVORATO O LAVORA IN SMART WORKING)

Difficoltà nello «staccare» completamente la mente dal lavoro	43
Orari di lavoro mai ben definiti e quindi aumentati	26
Non avere a disposizione tutta la dotazione tecnologica necessaria	23
Tempi più lunghi per lo svolgimento delle attività lavorative	21
Non avere tavoli o sedie adatte al lavoro	19
Difficoltà di concentrazione con altri membri della famiglia presenti in casa	18
Dolori fisici dovuti allo scarso movimento	18
Senso di abbandono o isolamento, assenza di un rapporto sociale con i colleghi	17
Difficoltà nel relazionarmi con i superiori/colleghi sul lavoro da svolgere	16
Non avere un collegamento internet sufficientemente potente	15
Avere una casa con spazi ridotti	15

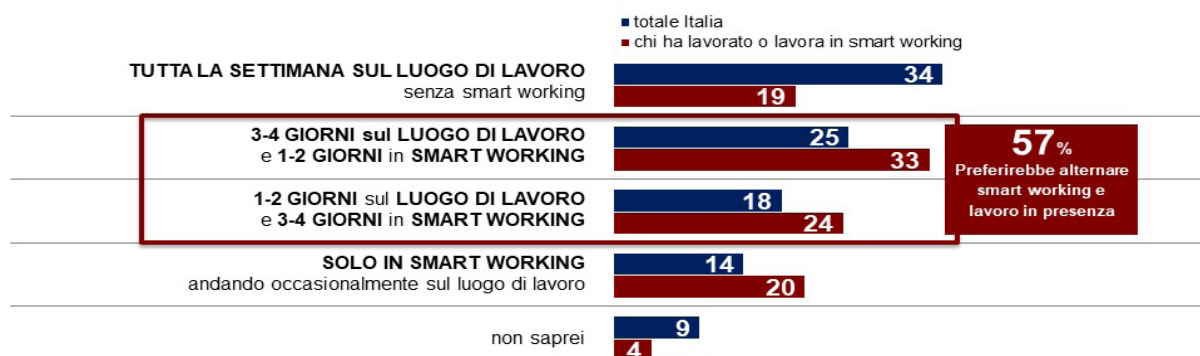
ARCHIVIO SWG - RADAR 22-28 giugno 2020

Alla fine il lavoro a distanza non è stato né idealizzato né demonizzato. I lavoratori, e in particolare quelli che l'hanno sperimentato, ritenevano che la soluzione ideale fosse un'alternanza tra il lavoro in presenza e da remoto: questa opzione era preferita dal 43% dei lavoratori e dal 57% di chi ha avuto modo di fare il lavoro agile. Le soluzioni del full-time da casa o lavoro esclusivamente da casa attiravano molto meno. In generale, chi ha provato il lavoro agile tendeva ad avere una visione più positiva delle potenzialità di questo strumento, nonostante le non trascurabili difficoltà.

Pensando a quando sarà finita l'emergenza Coronavirus lei preferirebbe lavorare...

Lavoro post emergenza Covid: il 57% a favore di un'alternanza smart working/lavoro in sede, 2 su 10 continuerebbero a distanza

Pensando a quando sarà finita l'emergenza Coronavirus lei preferirebbe lavorare?
(RISPONDONO I LAVORATORI)



SWG

NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 24 - 26 giugno 2020. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati 6

Rispondono i lavoratori

ARCHIVIO SWG - RADAR 22-28 giugno 2020



www.cnel.it