



## Documento per l'audizione informale del Presidente del CNEL

sull'individuazione delle priorità  
nell'utilizzo del *Recovery Fund*  
e strategia europea sull'emergenza,  
presso la Commissione bilancio  
della Camera dei deputati





*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DEL CNEL  
SULL'INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ NELL'UTILIZZO DEL *RECOVERY  
FUND* E STRATEGIA EUROPEA SULL'EMERGENZA, PRESSO LA COMMISSIONE  
BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 7 settembre 2020, ore 14

**Inquadramento generale. I contenuti dell'accordo Next Generation EU**

Il *Recovery Fund post Covid-19*, ricompreso nell'accordo sul *Next Generation EU*, ammonta a 750 miliardi di euro (390 di sovvenzioni e 360 di prestiti diretti agli Stati). In aggiunta, il bilancio pluriennale 2021-2027 prevede impegni per 1.074,3 miliardi di euro. Entrambi i documenti, approvati dal Consiglio UE, dovranno essere valutati e approvati dal Parlamento europeo.

Per la prima volta, l'Unione europea emetterà titoli di debito comuni sul mercato per 750 miliardi di euro, al fine di finanziare dei programmi comunitari, i cui interessi saranno pagati dal bilancio comunitario e saranno rimborsati alla scadenza dallo stesso bilancio comunitario. È una svolta senza precedenti, anche se si tratta di una iniziativa eccezionale, *una tantum* e limitata nel tempo, per rispondere a una crisi senza precedenti.

L'Olanda e gli altri Paesi cd. "frugali" (Danimarca, Svezia e Austria, con l'appoggio parziale della Finlandia), inizialmente contrari al principio stesso di emettere debito per finanziare sovvenzioni a fondo perduto, e non solo prestiti, a favore degli Stati membri, sono riusciti a modificare in modo rilevante ma non sostanziale l'accordo, che mantiene tutta la sua portata.

Rispetto alle precedenti proposte della Commissione europea (27 maggio) e del Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel (10 luglio), l'accordo cambia notevolmente la proporzione fra sovvenzioni a fondo perduto (*grants*), che ammonteranno ora a 390 miliardi di euro, e prestiti diretti agli Stati (*loans*), pari a 360 miliardi. Il rapporto diventa quasi paritario (52 a 48).

Nella proposta della Commissione e nella precedente bozza negoziale di Michel, invece, il rapporto era 2 a 1 a favore dei *grants* (500 mld) rispetto ai *loans* (250 mld).

Dei 750 miliardi del *Recovery Plan*, il 28% andrà all'Italia, per una cifra complessiva di 208,8 miliardi, così suddivisi:

- **Prestiti (loans): € 127,4 miliardi** (rispetto ai 90,9 proposti dalla Commissione UE);
- **Trasferimenti (grants): € 81,4 miliardi** (poco meno rispetto ai 90 iniziali).

I tempi dei finanziamenti sono sufficientemente stringenti.

Al punto 15, l'accordo prevede che il 70% dei sussidi gratuiti (*grants*) dovrà essere speso entro il biennio 2021/2022. Per l'Italia si tratta di 28,5 mld sia nel 2021, sia nel 2022. Al punto 17, l'Accordo prevede il prefinanziamento per cassa, relativo al 2020 per il 10% del finanziamento dell'intero programma (209 mld) pari a 20,9 mld. Viene, inoltre, ammessa la possibilità di finanziare con risorse europee le spese sostenute nel 2020, purché coerenti con le linee di azione alle quali dovranno attenersi i Progetti di Recovery nazionali.

Sotto il profilo finanziario, l'accordo presenta aspetti positivi, in particolare per l'Italia che ha difeso con intransigenza le prerogative del Parlamento e della Commissione e che ha raggiunto un risultato molto rilevante: 81,4 mld di sovvenzioni gratuite contro gli 85 della prima offerta; 127,4 mld di prestiti, con 38 mld in più rispetto alla prima proposta, per un totale di 209 mld.

I 750 miliardi di risorse del NGeu sono distribuiti nei primi tre capitoli del Multiannual Financial Framework.

Una frazione, poco più di 10 miliardi, rafforza la dotazione del primo capitolo "Mercato unico, agenda digitale" accrescendo la dotazione del programma Horizon Europe e quella del programma InvestEu. Horizon Eu sostiene la ricerca e l'innovazione prevalentemente negli ambiti della salute e del cambiamento climatico. Il programma InvestEu opera erogando garanzie attraverso la Bei e le altre banche promozionali nazionali allo scopo di aumentare gli investimenti negli ambiti delle infrastrutture, dell'innovazione e della digitalizzazione.

Altri 17.5 miliardi rientrano nel terzo capitolo "Risorse rurali e ambiente" rafforzando la dotazione del Just Transition fund e del Rural Development.

Il Just Transition Fund mobilita risorse finalizzate ad attenuare i costi del contrasto al climate change per i territori maggiormente interessati. Il Rural Development sostiene gli agricoltori e le aree rurali nella gestione dei cambiamenti legati all'Europea Green Deal.

La maggior parte delle risorse è concentrata nel secondo capitolo, quello relativo alle politiche di coesione. All'interno di questo, 1.9 miliardi rafforzano il programma RescEu e ben 47.5 il programma ReactEu. Il RescEu è un programma specifico per la protezione civile, e le risorse destinate intendono rafforzare la capacità di risposta dei Paesi europei alle emergenze. Il ReactEu è un programma

dedicato ad affrontare i nodi critici legati agli effetti della crisi del Covid e in particolare per finanziare gli schemi di lavoro a orario ridotto, le misure a favore dell'occupazione giovanile e i problemi di liquidità delle Pmi.

Infine, sempre nel secondo capitolo vi è il *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, il programma con la maggiore dotazione di risorse; assorbe difatti ben 672.5 dei 750 miliardi del Next Generation Eu<sup>1</sup>.

Pertanto, la parte più consistente del finanziamento è concentrata nel *Resilience and Recovery Facility* (Fondo di ripresa e resilienza), che fornirà un sostegno finanziario su larga scala a riforme e investimenti intrapresi dagli Stati membri, con la duplice finalità di attenuare gli effetti della pandemia sul contesto sociale ed economico e di rendere le economie dell'UE più sostenibili, resilienti e preparate per le sfide poste dalle transizioni verde e digitale. Esso disporrà di una dotazione di 672.5 miliardi suddivisa tra 312.5 mld di trasferimenti (sovvenzioni) e 360 mld di prestiti. I trasferimenti fra i vari programmi del Next Generation UE sono stati ridotti a 75 mld dai 190 iniziali per potenziare le Facilities.

### Il Bilancio 2021/2027

Il bilancio europeo pluriennale 2021/2027 ha trovato il punto di convergenza sul valore di 1.074 mld, inferiore ai 1.100 mld proposti dalla Commissione e ai 1.300 mld proposti dal Parlamento Europeo.

Di seguito una tabella riepilogativa delle voci di bilancio.

TAB. 1 - LE SINGOLE VOCI DEL BILANCIO

1	<b>Mercato unico, innovazione e agenda digitale</b> con grandi progetti (es. reattore sperimentale termonucleare); orizzonte europeo per collaborare in ricerca ed innovazione; invest eu per mobilitare investimenti pubblici e privati e meccanismo infrastrutturale per collegare l'UE, Programma Europa digitale per investire nella AIed in cybersicurezza
2	<b>Coesione, resilienza e valori</b> , con la politica di coesione per ridurre le disparità tra regioni e per investimenti a favore di occupazione e crescita (con FSE+ e Fondo coesione) e cooperazione territoriale Europa con il FESR, ma anche con il riprogramma rescEU (protezione civile) e programma per la salute EU4Health
3	<b>Risorse naturali e ambiente con la politica agricola</b> (due pilastri - pagamenti diretti e sviluppo rurale), fondo per la giusta transizione per affrontare le conseguenze sociali ed economiche della neutralità climatica entro il 2050
4	<b>Migrazione e gestione delle frontiere</b> con il fondo asilo e migrazione
5	<b>Sicurezza e difesa</b>
6	<b>Vicinato e resto del mondo</b> ovvero azione esterna, assistenza preadesione e strumento per la pace

<sup>1</sup> Fonte: REF Ricerche, 2 settembre 2020.

7	<b>Pubblica amministrazione europea per il funzionamento delle istituzioni</b>
	Il 30% delle spese di bilancio della UE e di Next generation dovranno sostenere gli obiettivi climatici (pari a circa 1.826mld). Viene istituito un <b>Fondo Anti Brexit</b> (per attenuarne l'impatto Brexit sui Paesi più colpiti) di 5 miliardi

Con riferimento alle risorse proprie del bilancio UE, sono confermate quelle esistenti (dazi, Iva e contributi nazionali) ma nei prossimi anni si lavorerà per introdurre di nuove, a partire da quella sui rifiuti di plastica non riciclati (dal 1 gennaio 2021), al meccanismo per adeguamento del carbonio alla frontiera, al prelievo sul digitale (entro gennaio 2023), alla riforma del sistema ETS (scambio di emissioni) esteso al trasporto aereo e marittimo, ed all'imposta sulle transazioni finanziarie.

Il bilancio risulta insufficiente per affrontare adeguatamente le sfide dell'Unione, i 1.100 miliardi proposti dalla Commissione erano già un livello minimo e i 35 miliardi in meno incidono su alcuni programmi importanti. Risultano, altresì, iniqui e anacronistici i mantenimenti e gli aumenti dei rimborsi (*rebates*). Sulle risorse proprie è chiaro che occorrerà un dibattito costruttivo in vista dell'aumento degli impegni (il bilancio Ue garantirà le obbligazioni), della riduzione dei contributi nazionali, ma anche di una auspicata evoluzione in senso federale della UE.

TAB. 2

**Ripartizione della spesa dell'Unione europea, 2021-27**

(mld di euro)

	Bilancio settennale Ue Next Generation Eu	
<b>1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale</b>	132.8	10.6
<b>2. Coesione, resilienza e valori</b>	377.8	721.9
<b>3. Risorse naturali e ambiente</b>	356.4	17.5
<b>4. Migrazione e gestione delle frontiere</b>	22.7	
<b>5. Sicurezza e difesa:</b>	13.2	
<b>6. Vicinato e resto del mondo</b>	98.4	

<b>7. Pubblica amministrazione europea</b>	<b>73.1</b>	
<b>Totale</b>	<b>1074.4</b>	<b>750</b>
Elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Ue		

### La governance dei finanziamenti

L'accordo sul *Next Generation EU* ha una sua particolare valenza dal punto di vista della *governance*. Infatti, per valutarne correttamente l'esito, risulta utile una breve ricostruzione delle diverse forze e schieramenti politici in campo, la cui composizione ha sostanzialmente creato una contraddizione tra l'architettura finanziaria federale e la *governance* duale del *Recovery Fund*.

Una prima linea di divisione si è registrata tra i Paesi dell'Est, blocco *nazionale sovranista* di Visegrad (Polonia, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca) e gli altri Paesi dell'UE. Pur essendo stati colpiti dalla pandemia in forme limitate ed avendo ricevuto dal momento della loro entrata nell'Unione (2004 e 2007) consistenti flussi di Fondi strutturali decisivi per la loro crescita, i primi rivendicano:

- una quota consistente del *Recovery Fund*;
- la conferma dei Fondi strutturali nel bilancio pluriennale 2021/2027;
- l'assenza di ogni relazione fra erogazione dei fondi del *Recovery Fund* ed il rispetto dei principi dello Stato di diritto, per la violazione dei quali è in corso una procedura di infrazione della Commissione Europea contro Polonia e Ungheria.

A conclusione della trattativa, nel bilancio 2021-2027 sono stati confermati i Fondi strutturali per la coesione. Con riferimento al vincolo del rispetto dei principi dello Stato di diritto come condizione assoluta per poter accedere alle risorse del *Next Generation EU*, mentre il primo testo della Commissione Europea era tassativo, l'Accordo introduce un regime generico di condizionalità e prevede che, in caso di violazioni, la Commissione proponga misure che dovranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata. La formulazione sembra consentire a Polonia e Ungheria di accedere alle risorse, pur essendo sottoposte a procedura di infrazione per violazione dei principi dello Stato di diritto.

Una seconda linea di divisione ha visto, da una parte, i Paesi "frugali" del Nord (Olanda, Danimarca, Austria, Svezia, Finlandia) e, dall'altra, i Paesi del Sud (Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) con la Germania come arbitro e mediatore. Le rivendicazioni dei Paesi frugali:

- a) ridurre i fondi destinati al contrasto alla pandemia, utilizzare prioritariamente i prestiti dei Fondi Intergovernativi (MES e Bei), cancellare le sovvenzioni gratuite;
- b) ridurre i valori del bilancio pluriennale rispetto ai valori del ciclo precedente;
- c) mantenere gli sconti di cui godono nei contributi al bilancio pluriennale UE;
- d) gestire all'unanimità il *Recovery Fund* nel Consiglio Europeo o nel Consiglio dei ministri finanziari (Ecofin) escludendo la Commissione Europea, quantunque quei fondi non provengano da trasferimenti dei Paesi membri.

Simmetricamente i Paesi del Sud (Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Grecia) hanno sostenuto stabilmente la proposta che la Commissione Europea aveva formulato il 28 maggio scorso:

- a) un *Recovery Fund* da 750 mld, 2/3 pari a 500 mld come sovvenzioni gratuite (*grant*) ed 1/3 pari a 250 mld come prestiti a lungo termine ed a tassi favorevoli (*loans*);
- b) finanziato attraverso l'emissione di debito europeo (*Eurobond*), garantito da un autonomo segmento di bilancio europeo, alimentato da capacità europea di imposizione fiscale ed indipendente dai trasferimenti di risorse finanziarie da parte dei Paesi membri;
- c) gestito dalla Commissione Europea, attraverso un Regolamento comunitario, con il compito di valutare la coerenza dei Progetti nazionali di ricostruzione con le priorità strategiche della Commissione (transizione verde e transizione digitale), monitorare le fasi di evoluzione dei Progetti nazionali, definire il loro stato di attuazione dopo tre anni, riferire al Parlamento ed al Consiglio europei, favorendo la convergenza strategica dell'Unione su obiettivi comuni.

Dal punto di vista della *governance*, con la definizione dell'accordo sul *Recovery fund* si è aperta una breccia molto rilevante nel modello intergovernativo<sup>2</sup>, che non viene, tuttavia, compiutamente abbattuto. La breccia riguarda:

- 1) le modalità di finanziamento del *Recovery Fund* (attraverso debito europeo) che lo sottraggono dalla dipendenza dai trasferimenti degli Stati nazionali;
- 2) le forme di trasferimento delle risorse, in maggioranza sovvenzioni gratuite, in minoranza prestiti, sebbene la prevalenza delle prime si sia notevolmente affievolita;
- 3) le garanzie consistenti in una sezione del bilancio europeo autonoma perché alimentata da nuove tasse europee che acquista, tendenzialmente, indipendenza dai trasferimenti nazionali.

È importante sottolineare che, nella fase di transizione ad una sezione di bilancio europeo autonomo, gli Stati membri dovranno contribuire alla restituzione del

---

<sup>2</sup> Cfr. CNEL, "Appello all'Europa, occasione unica per una nuova identità", Assemblea dell'8.4.2020, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

debito europeo necessario per finanziare il *Recovery Fund*, a partire, però, dal 2026, in attesa che la nuova tassazione europea (*plastic tax, digital Tax*, tasse antinquinamento, tassazione sulle transazioni finanziarie ed altre) azzeri la necessità del loro contributo.

Il CNEL, già lo scorso aprile sottolineava *“la necessità di due distinti bilanci, uno dell’UE ed uno dell’Eurozona con autonoma capacità di imposizione fiscale e di gettito europeo subordinata ad un forte controllo democratico (proprio dell’accezione corretta di capacità fiscale) e conseguente riduzione della pressione fiscale nazionale”*<sup>3</sup>.

La breccia, diromponente, aperta dall’Accordo è, tuttavia, contrastata dal modello di *governance* del *Recovery Fund*, ibridato dalla linea sulla quale si sono attestati i Paesi frugali del Nord.

I *“Piani per la ripresa e la resilienza”* dei singoli Paesi membri saranno, infatti, valutati dalla Commissione Europea, entro due mesi dalla presentazione, sulla base della loro coerenza con le priorità strategiche stabilite dalla stessa (*Green New Deal*, Transizione digitale ed altre, nonché le Raccomandazioni annuali specifiche ai Paesi) e sottoposti al vaglio del Consiglio Europeo che deciderà a maggioranza qualificata (sebbene non all’unanimità, come richiesto dall’Olanda).

La valutazione della tabella di marcia, con i *target* intermedi di attuazione dei singoli programmi, sarà, invece, affidata al Comitato economico e finanziario (composto dagli staff di specialisti dei Ministri delle finanze Ecofin).

I finanziamenti avverranno a stadi di avanzamento in base ai *target* intermedi dei *“Piani per la ripresa e la resilienza”* e dovranno essere confermati (per consenso) dal Comitato economico e finanziario. Qualora uno o più governi valutassero serie deviazioni dai vincoli definiti, gli stessi potranno deferire la discussione al Consiglio europeo (cd. *“freno d’emergenza”*) bloccando la Commissione per un massimo di tre mesi.

In questa fattispecie *“nessuna decisione della Commissione in merito al soddisfacente raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali corrispondenti e all’approvazione dei pagamenti sarà presa sino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso della questione in modo esauriente.”*

L’Italia ha ottenuto, inoltre, un parere dal Servizio giuridico del Consiglio europeo nel quale si afferma che le conclusioni del Summit non mettono in dubbio il potere ultimo della Commissione di cui all’art. 17 del Trattato Europeo di convalidare ed autorizzare pagamenti.

Il compromesso raggiunto istituisce un Fondo europeo, finanziato con debito europeo e garantito da un autonomo segmento di bilancio europeo senza alcun contributo degli Stati nazionali, che però non viene gestito in esclusiva da istituzioni europee (la Commissione come nella prima proposta) ma in duopolio con il Consiglio europeo, secondo la logica del modello intergovernativo.

Il pacchetto di misure UE combina il futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) e lo strumento del *Next Generation EU* dedicato alla ripresa post pandemia.

<sup>3</sup> Cfr. CNEL, *“Appello all’Europa, occasione unica per una nuova identità”*, cit.

Il Piano per la ripresa europea necessiterà di ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo che siano in grado di rilanciare l'Europa e che siano capaci di creare posti di lavoro e di riparare ai danni causati dalla pandemia, sostenendo allo stesso tempo le priorità verdi e digitali dell'Unione. Il QFP, rafforzato da *Next Generation EU*, sarà il principale strumento europeo.

I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) definiranno il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023. I piani saranno riesaminati e adattati, ove si necessario, nel 2022.

Gli elementi di valutazione del PNRR riguarderanno: la coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, il rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Si segnala che la transizione verde e digitale rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva, mentre il conseguimento dei target intermedi e finali costituisce una condizione per la valutazione positiva delle richieste di pagamento.

L'Unione europea impegna il proprio bilancio per sostenere i Paesi più colpiti dalla crisi. Si tratta di un risultato molto importante per l'Europa e per il nostro Paese, sintomo del fatto che esiste una Europa solida, unita e solidale, che si pone nella direzione più volte auspicata dal CNEL<sup>4</sup>.

#### **La sostenibilità del debito**

L'accordo sul *Recovery fund* appare una decisione di portata storica e costituisce un passo avanti eccezionale per l'Unione Europea, in quanto utilizza per la prima volta la leva del debito comune. I Paesi UE, superando l'ottica della bilateralità, hanno fornito una risposta congiunta e condivisa ideando un fondo che ha il compito di emettere i *recovery bond*, ossia titoli di debito garantiti direttamente dal bilancio UE 2021-27 e acquistabili anche dalla Banca Centrale Europea. L'emissione di questi strumenti, che consente ai Paesi membri di condividere il rischio guardando al futuro ma senza mutualizzare i debiti nazionali pregressi, consiste in un meccanismo di raccolta di liquidità gestito a livello europeo.

La risposta dei governi all'epidemia e alla crisi economica globale che ne è derivata si è sostanzialmente concretizzata in una spinta del *deficit* e del debito pubblico su livelli mai visti in tempo di pace. Come noto a tutti, per l'Italia il problema del debito esiste già da molto tempo. Tuttavia, il fatto che esso sia esploso a livelli inediti, sia pure in uno scenario di crisi globale che ha visto la generalità dei Paesi ricorrere al massiccio impegno pubblico, ci colloca in una prospettiva nuova. Un debito di tali dimensioni, che viene acquistato da Paesi, soggetti istituzionali, operatori finanziari e singoli risparmiatori, riesce ad essere sostenibile e cioè a essere acquistato in futuro, solo se utilizzato a fini produttivi, se in definitiva è percepito come debito "buono". L'aumento del debito a tali impensabili livelli deve spingere il Governo non solo, e non tanto, a presentare al più presto un piano credibile di rientro, quanto a considerare le politiche

<sup>4</sup> CNEL, "Appello all'Europa, occasione unica per una nuova identità", cit.

economiche da mettere in cantiere non più in un'ottica di tamponamento emergenziale, che ha richiesto – data la drammaticità ed imprevedibilità della crisi – l'attivazione rapida di un sistema di aiuti generalizzato al sistema economico nel suo complesso. Serve definire piani di investimento, ossia strategie di politica di sviluppo che dispongano, alla base, di visioni di lungo periodo. L'*extra deficit* accumulato avrà un ruolo nelle valutazioni europee del programma italiano di utilizzo del *Recovery fund*. La sostenibilità del debito resta infatti un criterio di valutazione ineludibile. La scadenza della clausola di esonero dalle sanzioni previste per la violazione dei parametri potrebbe far emergere una situazione tale da imporre all'Italia piani di rientro molto impegnativi. Ciò induce a ritenere che nell'individuazione delle priorità il Governo dovrà privilegiare quelle in grado di prefigurare una costante ed intensa crescita del sistema economico in grado di garantire la fattibilità di piani di rientro dal deficit.

Secondo Prometeia<sup>5</sup>, *“la capacità di programmazione dell'azione dell'Amministrazione in questo contesto è dunque il primo punto critico, strettamente correlato anche alla capacità di spesa, ovvero alla capacità di implementazione effettiva dei programmi. Anche considerando che i tempi per il completamento dei programmi sono meno stretti di quelli relativi all'assunzione degli impegni giuridici (fino a sette anni i primi, a fronte di un termine a fine 2023 per i secondi), si può valutare che essi coinvolgeranno ammontari di spesa molto rilevanti, trattandosi nel complesso di oltre 11pp di PIL. Nel caso in cui vengono interamente destinati a spesa in conto capitale per investimenti pubblici e contributi agli investimenti privati, come è nelle intenzioni dichiarate del governo, e come indicato anche dalla Commissione, che indica nella chiusura dei gap di investimento l'obiettivo principale, si può valutare che la spesa media in termini di PIL sarebbe ogni anno superiore di quasi il 50 per cento rispetto a quella media storica.*

*Riuscire ad affrontare in modo efficace questi punti critici apre certamente delle opportunità importanti per il nostro paese. La disponibilità di queste risorse e gli spazi di bilancio concessi potranno avere un impatto molto significativo sulla crescita economica”.*

### **Il futuro del Paese: alcune considerazioni dopo la pandemia**

La fase scaturita dall'emergenza deve costituire per il Paese l'occasione per rivedere e riprogettare la propria idea di futuro. La crisi indotta dalla pandemia ha acceso il dibattito e portato alla formulazione di numerose proposte di ristrutturazione del sistema economico e del tessuto produttivo, nella consapevolezza che tali interventi strategici devono assicurare la tenuta degli assetti sociali e la coesione nazionale, messe gravemente in discussione dal disagio economico e dalla crisi occupazionale in atto.

<sup>5</sup> Prometeia, *Il piano per la ripresa dell'Europa, osservazioni preliminari*, settembre 2020.

Le energie del Paese devono ora essere canalizzate alla definizione di progetti organici e strutturati dettagliati in azioni concrete, per porre le condizioni di una crescita innovativa e sostenibile e, quindi, a uno sviluppo di lungo periodo. Dalla emergenza sono emersi bisogni trasversali e l'urgenza di riforme volte al superamento di problemi preesistenti, acuiti e non più eludibili. Occorrono una graduazione delle priorità e la selezione delle misure in base alle necessità e alla relativa percorribilità e concretezza, possibilmente valorizzando i percorsi già tracciati prima della pandemia (*new green deal*, transizione digitale, sostenibilità intergenerazionale dell'attività d'impresa, *welfare* non meramente assistenziale ma orientato a dare risposte nuove a bisogni emergenti, contrasto alla criminalità, all'economia sommersa, all'inefficienza burocratica e della giustizia). In sintesi, occorre mettere mano alle leve capaci di superare i nodi strutturali della competitività del sistema-Italia, nel quadro di una strategia condivisa coerente con il Piano Nazionale di Riforma 2020 da poco varato<sup>6</sup>.

È importante gli interventi che verranno realizzati nei prossimi anni siano in grado di aumentare la competitività del nostro Paese, contribuendo insieme agli altri paesi europei ad una costruzione di una nuova sovranità europea in grado di essere indipendente sia dai nostri tradizionali alleati americani, sia dalla Cina, che ad oggi costituisce un partner commerciale e, al contempo, un rivale sistemico.

Il CNEL sottolinea la propria preoccupazione per due questioni che ritiene di estrema rilevanza:

- l'ipotesizzato trasferimento dalla Commissione al Consiglio Europeo delle decisioni sui piani nazionali: si rischia di adottare un **metodo intergovernativo** che è **profondamente contrario allo spirito della costruzione europea**, e che il CNEL ha chiesto ripetutamente di superare;
- l'aver fatto ricorso all'attivazione della "clausola generale di fuga" e dunque alla sospensione temporanea del *Fiscal Compact*, che invece va superato o profondamente riformato, come reiteratamente chiesto dalle parti sociali. Preme sottolineare che la sospensione della clausola generale è temporanea con il rischio di apertura della **procedura di infrazione per debito** e la conseguente imposizione di condizionalità interne al termine della sospensione per il nostro Paese.

Con riferimento al metodo, il CNEL fornisce le seguenti indicazioni:

- occorre un coinvolgimento effettivo delle parti sociali, sia nella fase di definizione delle priorità e dei progetti, sia nella fase di verifica attuativa degli stessi in coerenza con le posizioni assunte dal CESE<sup>7</sup>;

<sup>6</sup> Cfr. CNEL, *Parere consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sul programma nazionale di riforma 2020 e relazione al parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243/2012*, Assemblea dell'28.7.2020, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

<sup>7</sup> Parere CESE "Dispositivo per la ripresa e la resilienza e strumento di sostegno tecnico:

- 1.14 Il ruolo e le opinioni delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile dovrebbero essere integrati nei piani presentati dagli Stati membri. In particolare, il CESE ha già invocato un

- occorre selezionare pochi progetti, ma che siano strategici per lo sviluppo della Paese, dettagliare le modalità concrete per la loro implementazione e indicare i tempi e i costi dei vari interventi attuativi, guardando alle migliori esperienze di altri Paesi e in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea;
- occorre migliorare la pubblicità delle fasi implementative e degli stadi di avanzamento, coinvolgendo le organizzazioni della società civile nella valutazione d'impatto e nella previsione strategica<sup>8</sup>.

Il nostro Paese deve fare i conti con un approccio "culturale", quello proprio delle istituzioni europee, che privilegia la capacità del singolo Paese di assumere una visione di futuro (sostenibile, digitale, inclusivo) e di tradurla non semplicemente in un insieme di norme, ma in obiettivi puntuali e misurabili, strutturati in cronoprogrammi, stanziamenti finanziari e valutazioni di impatto per ciascuna linea di intervento. È importante che il coordinamento di tutti i progetti sia a livello centrale. Il compito dello Stato è quello di controllare tutte le fasi del progetto, specialmente con riferimento alla fase di esecuzione che ad oggi costituisce una delle debolezze del nostro Paese. Far proprio questo approccio costituisce oggi la condizione di accesso al poderoso Piano finanziario europeo per la ripresa economica. Questa crisi può costituire anche un'occasione per una severa revisione costi macchina pubblica.

Il nostro Paese deve destinare consistenti risorse nei **quattro settori strategici per lo sviluppo: transizione digitale ed ecologica, sanità, scuola, fisco**. Per finanziare queste linee di intervento si potrebbero riordinare le *tax expenditures*, a partire da quelle che impattano negativamente sull'ambiente. È noto che il fisco non può costituire un oggetto del Recovery Plan, tuttavia, preme sottolineare che la sua riforma è indispensabile e deve essere attuata con le risorse nazionali. In particolare, è fondamentale un intervento volto a combattere l'evasione fiscale più volte raccomandato dall'Europa.

Ora occorre utilizzare al meglio i 209 miliardi per riformare e rilanciare il Paese. Serve un grande piano di sviluppo per rendere il nostro Paese più competitivo e

---

*ruolo più attivo della società civile organizzata "[...] nel raggiungimento di un accordo tra la percezione della Commissione europea e quella degli Stati membri riguardo al contenuto dei programmi di riforma".*

- 4.6 nel corso di questo processo, il ruolo e le opinioni delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile debbano essere presi in seria considerazione.
- 4.7 Il Comitato ha già proposto di "introdurre una norma in base alla quale uno Stato membro non si vedrà assegnare dei fondi se non avrà provveduto ad adottare pienamente l'applicazione del principio di partenariato con un effettivo coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile al momento di decidere in merito ai pacchetti degli impegni di riforma pluriennali. L'applicazione del principio di partenariato è di fondamentale importanza per garantire la realizzazione di riforme basate su dati oggettivi e collegate alla reale congiuntura economica di ciascuno Stato membro".

<sup>8</sup> V. punto. 7.7.5 della Risoluzione CESE "Il contributo del Comitato economico e sociale europeo al programma di lavoro della Commissione europea per il 2021" (adottata il 16.7.2020).

prevedere interventi a supporto di quei settori maggiormente colpiti dalla crisi. Dai primi risultati degli *stress test* che il CNEL sta conducendo emerge una situazione molto critica in settori strategici come la l'agricoltura, la sanità, i servizi pubblici, il turismo, i trasporti e la logistica. Occorre individuare gli ambiti prioritari di intervento su cui concentrarsi per il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza.

Il CNEL richiama in questa sede le priorità strategiche già indicate nei documenti:

- sul decreto-legge Rilancio (*Osservazioni e Proposte sull'AC 2500 di conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34*);
- sul decreto-legge Semplificazione (*Osservazioni e proposte del CNEL sul decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*);
- sul PNR (*Parere Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sul Programma Nazionale di Riforma 2020 e relazione al parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243/2012*).

La progettazione degli interventi pubblici va indirizzata nell'ambito delle indicazioni europee e agganciata a progetti comunitari, in modo da affrontare strutturalmente le due grandi transizioni in atto, quella digitale e quella ambientale, che attraversano in modo trasversale l'intero sistema produttivo e impongono pertanto la capacità di fare sinergia fra temi e settori. In tal senso è fondamentale che lo Stato progetti un vero e proprio programma nazionale di sviluppo creando anche una struttura che sia in grado di coordinare i diversi interventi che verranno attuati, implementarli ove necessario e monitorare i risultati attesi.

Inoltre, lo Stato deve creare i prerequisiti e le condizioni affinché gli attori privati possano investire ed operare secondo le dinamiche di mercato in un contesto favorevole di istruzione, ricerca, efficienza ed efficacia della PA.

Le politiche pubbliche dovranno favorire la trasformazione selettiva del sistema produttivo italiano lungo le direzioni utili alla modernizzazione e al recupero di efficienza, in coerenza, e non dipendenza, con quanto indicano i progetti di rilancio dell'UE, rafforzando il partenariato pubblico-privato. Si sottolinea qui l'esigenza di una capacità di programmazione che purtroppo in passato è mancata. È importante cambiare il modello di sviluppo partendo da una elaborazione di un piano credibile di semplificazione, amministrativa e procedurale, della macchina pubblica e in particolare del sistema della giustizia. Un intervento strutturale in grado di produrre benefici in modo trasversale su tutto il sistema pubblico e privato.

### **Priorità nell'utilizzo del Recovery fund**

#### **1. Rilancio, investimenti e imprese**

La pandemia deve stimolare i processi evolutivi del sistema delle imprese italiane (soprattutto industriali) lungo specifici percorsi già delineati dalla UE: il *New Green Deal*, il digitale, lo sviluppo sostenibile (ambientale e sociale), la

sostenibilità intergenerazionale dell'attività d'impresa. Questi trovano conferma nel *Recovery Fund "Next Generation EU"*, che rappresenta l'occasione per ridisegnare i paradigmi di produzione, distribuzione, consumo attraverso investimenti in progetti trasversali in industria, servizi, ricerca. In questa prospettiva, e secondo i principi di innovazione, sostenibilità e tutela delle catene di valore europee, diviene necessario anche promuovere una nuova cultura di impresa, che rappresenta un ulteriore nuovo fattore di sviluppo. La sostenibilità va intesa in senso verticale (rapporto con l'Europa) e orizzontale (rapporto pubblico-privato), e ad essa si affiancano l'integrazione secondo il principio europeo di sussidiarietà, la sostenibilità dell'attività d'impresa, il superamento del punto di vista ambientale verso uno multifattoriale che consideri il soddisfacimento degli interessi di tutti gli *stakeholders*, interni e esterni. Anche la *governance* della globalizzazione si deve innovare, dal *free trade*, attento alla massimizzazione dei vantaggi economici per gli attori più forti, al *fair trade*, un sistema di scambi attenti al rispetto dell'ambiente, dei diritti umani e sociali, alla qualità delle relazioni e dello sviluppo stesso.

Il sistema imprenditoriale italiano si mostra oggi, rispetto alla crisi finanziaria del 2009, in una posizione rafforzata e di maggior resilienza. Tuttavia, la crisi indotta dalla pandemia richiede un ulteriore passaggio: la promozione di una cultura di impresa ispirata dalla sostenibilità e utilizzatrice dell'innovazione, e il riavvio di un importante ciclo di investimenti volti a proteggere, ammodernare e reindirizzare il sistema produttivo italiano, e a rilanciare l'economia con un allargamento selettivo della base produttiva.

Un piano di investimenti massicci deve agire per sostenere:

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

Sono individuati i grandi poli su cui investire massivamente e, da parte pubblica, stimolare fiscalmente gli investimenti: beni industriali di alta tecnologia (meccatronica, robotica, avionica, chimica, gomma, farmaceutica, energia, TLC, etc.), sistema *food*, servizi alla persona, della casa e relativo indotto. È necessario investire in agricoltura, sanità, farmaceutica, *automotive*; qui il punto di riferimento sono le "multinazionali tascabili", le medie e medio-grandi imprese *hi-tech* che assicurano all'Italia un primato nell'*export* e nelle nicchie globali ad alto valore aggiunto (ad esempio nella *green economy* le medie imprese hanno raggiunto posizioni d'eccellenza). Nel piano di investimenti occorre ricomprendere anche le aree di eccellenza (materiali, biomedica, etc.) e i centri di

trasferimento tecnologico dedicati ai settori di eccellenza (la centralizzazione della *technology transfer* per tematica consentirebbe una comunicazione efficace tra mondo accademico, i fondi di investimento e le imprese). Ciò può realizzarsi mediante l'incentivazione del *venture capital* già attivo nei medesimi settori, incluso il micro-*venture capitalism*, per aiutare la ripresa delle piccole/medie imprese.

Le risorse che arriveranno, insieme agli prestiti erogabili dalla BEI devono essere prevalentemente utilizzati al finanziamento di imprese innovative ad alto contenuto tecnologico e di ricerca, ad iniziare dal settore biomedicale. I progetti che verranno presentati dai vari paesi dovranno contribuire all'affermazione di nuova sovranità europea che sia in grado di essere indipendente e leader nei settori più importanti. Occorre anche incentivare un maggior afflusso di capitali in economia reale da parte degli investitori istituzionali del Paese.

## 2. Transizione Green

La transizione Green può favorire sia un migliore utilizzo delle risorse naturali sia rappresentare un'occasione di crescita e sviluppo occupazionale. Il superamento della visione secondo cui l'ambiente è esclusivamente un insieme di vincoli e costi comporterà una rivoluzione produttiva di carattere trasversale sui settori, con crescente domanda di beni, servizi, processi produttivi e macchinari sostenibili. In tal senso occorre è importante per il nostro Paese:

- sviluppare una Agenda urbana per le città sostenibili, con particolare riferimento alle grandi aree metropolitane, per rispondere ai cambiamenti climatici, ai disagi sociali collegati al disagio abitativo, alla necessità di tutelare e valorizzare il capitale naturale e culturale attraverso la rigenerazione delle aree degradate e riqualificare i patrimoni esistenti, di attrazione di investimenti, di opportunità di lavoro;
- effettuare investimenti in efficienza energetica, reti elettriche intelligenti, rinnovabile e rendere strutturale il bonus sull'efficienza energetica;
- bonificare le aree inquinate e riqualificarle (es. area del porto di Piombino).

Con riferimento ai servizi pubblici (idrici, energetici, gestione dei rifiuti) sono prioritari: l'adozione di un nuovo piano per le infrastrutture idriche; l'estensione e il rafforzamento del modello dell'autorizzazione unica a tutti gli interventi infrastrutturali al posto dei molteplici e successivi passaggi oggi richiesti; la definizione su scala nazionale di una "strategia ambientale" per i rifiuti di lungo periodo. L'obiettivo è dotare l'Italia di una infrastruttura ambientale moderna e capace di gestire i propri flussi di rifiuti, generando ricchezza e posti di lavoro nell'"economia verde".

Un punto a parte deve riguardare il problema dell'approvvigionamento idrico. In Italia si discute poco di acqua prodotta da dissalatori (oggi pari allo 0,1% del fabbisogno), impianti energivori che in alcune parti del mondo stanno diventando sempre più efficienti anche in merito al tema dello smaltimento delle concentrazioni saline di scarto. Guardando al futuro un ragionamento su di essi

va fatto quanto prima. L'Italia si presenta con un settore idrico frammentato, una rete (anzi più reti) con perdite superiori al 40% - rispetto al 5% circa per Paesi Bassi e Germania - maggiori nel sud e isole, ossia nelle regioni a maggiore rischio siccità. A ciò si aggiunge un quadro regolatorio complesso con pochi gestori, sui 201 esistenti, dotati della forza finanziaria per fare gli investimenti necessari. Gestire bene questa risorsa indispensabile e sempre più scarsa deve portare il Paese a innovare nelle tecniche di irrigazione (il settore agricolo consuma il 60% dell'acqua disponibile), a adottare sistemi intelligenti di riutilizzo delle acque, a realizzare nuovi bacini di raccolta e a minimizzare le perdite delle reti. E a pensare seriamente ai dissalatori.

### 3. Transizione digitale

La carenza di competenze digitali nei diversi ambiti, per cui l'Italia risulta tra i Paesi europei più in difficoltà, è una delle principali limitazioni per lo sviluppo sociale ed economico del Paese e per la sua ripresa dall'attuale periodo di crisi, assumendo i caratteri della priorità. In tal senso si apprezza il provvedimento adottato sulla "Strategia nazionale per le competenze digitali". Per la crescita del Paese è *conditio sine qua non* l'accelerazione della **digitalizzazione nella P.A, nelle piccole e medie imprese** - rafforzando la produzione di alta tecnologia in cui l'Italia è debole anche nella manifattura - nella scuola e nella formazione professionale, nella sanità, nel turismo, e infine, nel mercato del lavoro. Essendo la transizione digitale una priorità trasversale che investe diversi ambiti, di seguito la definizione per ogni ambito. È fondamentale per il nostro Paese rafforzare l'implementazione della *Strategia per la crescita digitale 2014-2020* e della *Strategia Italia per la banda ultralarga*, realizzando la banda larga e ultralarga su tutto il territorio nazionale che costituisce il presupposto essenziale per lo sviluppo del 5G.

### 4. Il Sistema sanitario nazionale

È necessario realizzare 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. Lo Stato deve garantire un maggior presidio territoriale. 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*). Bisogna potenziare l'assistenza continua con una maggiore integrazione tra medici

convenzionati e servizi pubblici, sviluppare l'integrazione tra sanità e sociale. Occorre definire i livelli essenziali dell'assistenza sociale (LEPS) anche come passo indispensabile per l'attuazione dei nuovi LEA sanitari. Bisogna assicurare coincidenza tra i Piani Sociali e quelli Sanitari nonché la centralità del distretto sociosanitario. Occorre investire in prevenzione (rispettando il vincolo di destinazione del finanziamento al 5% del FSN) per dare al sistema la capacità di cogliere le evoluzioni epidemiologiche e riorganizzarsi. Occorre recuperare il *gap* di personale, perché la qualità del lavoro è qualità dei servizi.

Decisiva sarà anche la creazione di un sistema informativo efficace che riesca a sistematizzare i dati generati dai diversi attori in campo, dai presidi sanitari fino ai fondi sanitari integrativi. Un sistema di questo tipo consentirebbe una programmazione sanitaria più efficace e più orientata alle singole evidenze che emergono sul territorio dalla fase di prevenzione a quella di cura.

È necessario utilizzare tutta la flessibilità che l'Unione Europea sta concedendo in materia di aiuti di Stato e nell'utilizzo dei fondi europei per rafforzare il sistema sanitario, le imprese sanitarie e le industrie farmaceutiche, nonché gli investimenti in ricerca scientifica.

Inoltre, le linee di credito rese disponibili dal Meccanismo Europeo di Stabilità (pari a circa 36 miliardi) dovrebbero essere utilizzati per una rivisitazione complessiva dell'assistenza sanitaria, in cui sia riconsiderato il ruolo di ospedali, residenze per anziani, medici di base e si preveda la riqualificazione del personale medico e paramedico con investimenti su ricerca e gestione delle emergenze.

##### 5. Politiche sociali

È necessario intervenire con un Piano di rafforzamento delle politiche sociali e di contrasto alla povertà volto a potenziare un effettivo accesso ai servizi di cura e di integrazione sociale sul territorio, incrementando strutturalmente e coordinando le linee di finanziamento nazionali e le relative programmazioni settoriali per la definizione dei livelli essenziali. Tale intervento è particolarmente significativo per i gruppi più deboli: anziani e disabili vittime della crisi, bambini e adolescenti gravemente colpiti per la lunga interruzione dell'attività scolastica, con effetti devastanti dal punto di vista della dispersione scolastica e della continuità dei progetti di sostegno per i minori con disturbi dell'apprendimento.

Inoltre, occorre prevedere misure specifiche per le fasce di popolazione più povere, spesso prive di una professionalità di base e dal difficile effettivo inserimento nel lavoro e nella società.

Le politiche sociali non possono essere costituite solo da trasferimenti: occorre ricostruire un sistema di servizi (*"Vanno quindi rafforzate le reti di contrasto alla povertà aumentando in particolare i servizi sociali territoriali e i servizi domiciliari per accogliere l'aumento delle richieste di aiuto che perverranno in primo luogo da persone anziane e soggetti con disabilità a cui si chiede di non uscire per periodi lunghi, e che non potranno usufruire di centri diurni o aggregativi per le norme di contenimento"* cfr.

punto B.2 delle *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus*).

Occorre aumentare sensibilmente l'offerta educativa pubblica dei nidi soprattutto in alcune aree del Paese (il Sud) e in alcuni territori interni e aree periferiche delle città metropolitane. L'accesso alla scuola dell'infanzia deve essere garantito a tutti i bambini. Oggi il tasso di copertura dei posti è pari al 24%, occorre estendere l'offerta di nidi almeno fino al 50%.

#### 6. Scuola e formazione professionale

Con riferimento a questo ambito, oltre a rafforzare gli organici, è necessario agire lungo due direttrici.

In primo luogo, occorre mettere in sicurezza gli edifici scolastici dotandoli di una banda ultra-larga su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, è fondamentale guidare la scuola lungo il processo di digitalizzazione, avendo cura di superare le disuguaglianze anche nell'apprendimento a distanza (*"È fondamentale non disperdere quello che il sistema scuola ha imparato e continuare il processo di digitalizzazione avviato. Tutti gli studenti devono poter avere accesso ad un pc, un tablet o ad internet: lo Stato deve garantire che nessuno studente rimanga indietro a causa della mancanza di strumentazioni"* cfr. punto B.3 delle *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus*). Tale obiettivo può essere raggiunto anche estendendo il tempo pieno in tutte le scuole consentendo a tutti gli studenti, specialmente al Sud, di godere maggiormente del proprio diritto all'istruzione, fornendo loro più opportunità educative.

La scuola è uno dei più irrinunciabili servizi pubblici, quello in cui più si sostanzia l'idea di futuro. Come già evidenziato<sup>9</sup>, si ritiene che *"(...) la crescita economica del Paese non sia conseguibile senza la crescita delle competenze delle persone. Investire in istruzione migliora il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, e interviene su un preoccupante e marcato processo di spopolamento ed emigrazione che è in corso da vari anni e che coinvolge anche le aree più sviluppate del Paese"*.

È urgente definire un piano organico - anche di investimenti - per l'imminente riapertura delle scuole, in quanto la formazione a distanza di questi mesi non può essere sostitutiva della indispensabile esperienza relazionale insita nell'offerta pedagogica.

Inoltre, al tema della scuola va aggiunto quello dei servizi collegati alla scuola (es. servizio di mensa, di pulizie, ecc.).

Si segnala che l'insieme delle misure descritte deve essere garantito anche al sistema di formazione professionale (IFP, IFTS, ITS). In particolare, occorre investire risorse nei percorsi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), che registrano

<sup>9</sup> CNEL, *Osservazioni e proposte in materia di Istruzione, formazione e lavoro*, novembre 2018.

ottime performance in termini di occupabilità in quanto capaci di rispondere al fabbisogno di competenze soprattutto rispetto agli indirizzi di Impresa 4.0. Secondo l'ISTAT<sup>10</sup>, "(...) la bassa quota di giovani con un titolo terziario risente anche della limitata disponibilità di corsi terziari di ciclo breve professionalizzanti, in Italia erogati dagli Istituti Tecnici Superiori. Nonostante tali corsi siano diffusi solo in alcuni Paesi europei, in Spagna e in Francia danno origine a circa un terzo dei titoli terziari conseguiti".

È essenziale non perdere l'occasione della eccezionale disponibilità di risorse, per intervenire sui percorsi di istruzione e formazione professionale allo scopo di orientare l'offerta scolastica in modo più coerente con i fabbisogni del mondo del lavoro.

### 7. Politiche passive e attive del lavoro

È necessario riordinare la molteplicità dei sussidi, in particolare gli ammortizzatori sociali, evitando che le forme di sussidio temporanee si trasformino in permanenti.

Occorre progettare una rete universale di sostegno al reddito, in un'ottica di semplificazione, che abbracci le diverse esigenze settoriali e dimensionali e garantisca, a seconda dei contesti, la copertura adeguata per il sostegno delle imprese e dei lavoratori. Questa rete dovrà essere accompagnata da servizi e da strumenti per una ripresa quantitativa e qualitativa dell'occupazione al fine di attivare le persone e integrarle nel mercato del lavoro e nella società. Stessa esigenza è avvertita per il lavoro autonomo professionale, in particolare per le nuove professioni connesse alle mutate esigenze del mercato e allo sviluppo tecnologico, allorché il lavoro stesso comporta la transizione tra diverse dimensioni lavorative (autonomia e subordinazione). È prioritario implementare l'occupabilità e l'occupazione dei giovani, rafforzando, ad esempio, i programmi "Garanzia Giovani" e "Erasmus plus".

Gli effetti della crisi sull'occupazione sono allarmanti e per tale ragione occorre fin da ora costruire un *piano di politiche attive* destinato a disoccupati, inoccupati, giovani *Neet*, disabili, lavoratori in cassa integrazione. È necessario garantire a questi soggetti l'accesso a misure e servizi di politica attiva, ivi inclusa la formazione professionale.

Quindi occorrono delle politiche attive condivise con le parti sociali che mirino, in una nuova stagione di investimenti, all'accrescimento del tasso di occupazione.

In particolare, occorre prevedere un Piano straordinario per la alfabetizzazione digitale di tutti i *target* citati.

---

<sup>10</sup> ISTAT, *Individuazione delle priorità di utilizzo del Recovery Fund*, Audizione presso V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione", Camera dei deputati, Roma, 2 settembre 2020.

Con riferimento al Fondo per le nuove competenze e la formazione professionale e continua, con l'ampliamento dell'intervento dei fondi bilaterali si segnala che la riqualificazione professionale va calibrata rispetto alle stime sull'occupazione e soprattutto allo sviluppo futuro dell'economia. Le politiche attive del lavoro, inclusa la formazione, devono essere in grado di sostenere le transizioni del lavoratore nelle varie fasi della propria vita lavorativa, anche fra i diversi settori (es. fra economia tradizionale e *green economy*). In tal senso e al fine di prevenire dispersione di risorse pubbliche e capitalizzare gli investimenti effettuali a vantaggio di imprese e lavoratori, è auspicabile lo sviluppo di idonei sistemi di certificazione e tracciatura digitale della formazione e delle competenze maturate, in coerenza peraltro con quanto previsto in materia di fascicolo elettronico del lavoratore previsto dal decreto legislativo n. 150/2015.

Le politiche passive devono essere accompagnate dalle politiche attive. È prioritario progettare un sistema di interventi efficaci e in grado di reinserire nel mercato del lavoro i disoccupati da Covid-19.

La digitalizzazione del mercato del lavoro è finalizzata a consolidare il raggruppamento di tutti i dati esistenti presso i diversi Istituti e amministrazioni e presso soggetti privati. Tale attuazione, nel rispetto dell'art. 117 Cost., può essere effettuata mediante registri distribuiti/blockchain (cfr. *documento del Ministero dello sviluppo economico in <https://www.mise.gov.it/index.php/it/consultazione-blockchain>*). L'operazione si rende necessaria al fine di migliorare l'incontro domanda e offerta di lavoro, migliorare la formazione volta all'implementazione delle competenze dei lavoratori, nonché per combattere eventuali abusi in sede ispettiva grazie alla disponibilità dei dati.

#### 8. I settori di attività

Molti sono i settori duramente colpiti dalla crisi. In particolare, il CNEL sta analizzando gli effetti del Covid-19 su: turismo e cultura, agricoltura, sanità, logistica e trasporti (aereo, marittimo e terrestre).

Con particolare riferimento al settore del turismo, si ritiene che gli effetti della crisi saranno anche più duraturi nel tempo. Oltre la fase della gestione della ripresa post-emergenza, è urgente che allo stanziamento di risorse si accompagnino indicazioni di carattere strategico per il loro utilizzo. È sostanziale che tali risorse non siano destinate a riprodurre lo *status quo*, ma al contrario, siano inquadrare in un contesto strategico di sviluppo sostenibile. In particolare, non serve solo il *bonus* vacanze, quanto un piano per l'ammodernamento e la digitalizzazione delle strutture che riqualifichi l'offerta.

Il settore dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare è fortemente connessa e dipendente dai cambiamenti climatici. È importante che il settore sia posto nelle condizioni per affrontare la sfida del Green Deal. Il miglioramento della qualità dei prodotti italiani costituisce anche un fattore determinante per l'Export. Per

tali ragioni occorre investire nella logistica di supporto alla filiera agroalimentare italiana.

Con riferimento alle infrastrutture (autostrade, ferrovie, aeroporti, porti e interporti) e alla logistica le azioni più urgenti sono: l'ammodernamento e la messa in sicurezza della rete autostradale; l'ulteriore semplificazione degli iter autorizzativi nel settore ferroviario; il ripensamento della governance nel comparto aeroportuale, attraverso l'istituzione di un unico ente regolatore; la selezione di pochi siti prioritari su cui concentrare la logistica di collegamento con le reti nazionali ed europee. Con riferimento alla logistica e il trasporto merci è urgente la realizzazione di Piano Nazionale che contenga una politica industriale che renda il settore più resiliente e competitivo. L'efficienza della logistica costituisce un fattore attrattivo per le produzioni.

#### 9. Servizi pubblici e P.A.

L'indispensabile **potenziamento dei servizi pubblici e delle P. A.** deve attuarsi attraverso la digitalizzazione e la semplificazione effettiva delle procedure, secondo quanto già indicato ripetutamente dal CNEL<sup>11</sup> e in compimento degli adempimenti previsti dall'Agenda digitale.

<sup>11</sup> Nello specifico, il "Documento di osservazioni e proposte sulla semplificazione" approvato dal Consiglio di Presidenza del 2 luglio 2020 prevede che "Un aspetto fondamentale, una conditio sine qua non ai fini del successo della strategia di semplificazione dei processi amministrativi e di "digitalizzazione accelerata" ... riguarda il rafforzamento delle competenze del personale della PA. Il rafforzamento può avvenire attraverso: a) il potenziamento dell'organico delle PP.AA. con il reclutamento ai sensi dell'art. 97 Cost. di nuove figure professionali altamente tecniche; b) la formazione continua del personale della PA anche con riferimento alle competenze digitali. La costruzione e il rafforzamento dei processi di digitalizzazione interni alle strutture organizzative, da un lato, e rivolti all'esterno ai fini di una maggiore efficacia nei rapporti tra Stato e lavoratori/cittadini e Stato e imprese, dall'altro, richiedono infatti che le Amministrazioni Pubbliche pongano come priorità nei propri processi di reclutamento l'assunzione di figure professionali coerenti con la missione di efficientamento della PA tramite la digitalizzazione. Informatici ed esperti di I.A., analisti dei processi, specialisti in controllo di gestione, specialisti nella costruzione e gestione di banche dati, analisti dei dati, esperti di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche, specialisti di disegno e implementazione delle attività di blockchain sono tra i primi esempi di nuove figure professionali strategiche a sostegno dello sviluppo. L'ingresso di nuove professionalità consentirebbe di porre su basi più solide anche quegli elementi di "contaminazione" tra nuove competenze, nuove occupazioni, da un lato, e personale cosiddetto non-ICT (la stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici) dall'altro, che i processi di trasformazione digitale possono felicemente assicurare. In questo contesto, le attività di formazione delle Amministrazioni devono riflettere l'urgenza con la quale una parte significativa del personale ad esse afferente debba essere messa in condizione di partecipare in maniera attiva ai percorsi di innovazione digitale". Inoltre, a p. 16 e ss. sono previsti strumenti attuativi per la digitalizzazione accelerata: la diffusione dell'identità digitale e firma digitale; l'implementazione del cassetto digitale dell'imprenditore; l'operatività dello sportello Unico Doganale e dei Controlli (S.U.Do.Co.); l'implementazione del fascicolo elettronico del lavoratore e blockchain; l'implementazione del fascicolo sanitario elettronico e quello digitale dello studente; completamento delle banche dati e piena operatività del Sistema informativo unitario dei servizi sociali; acquisizione delle competenze digitali per i lavoratori e disoccupati; l'adesione a Gaia-X; introduzione della codificazione univoca delle strutture ricettive; superamento dell'uso del contante e introduzione di un sistema di incentivi e di sanzioni.

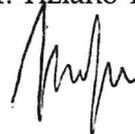
Nella PA la digitalizzazione dei processi per la semplificazione dei servizi a cittadini e imprese è fondamentale per un recupero dei livelli di efficienza e produttività. A ciò si affiancano l'interoperabilità delle banche dati, nella sanità (fascicolo sanitario elettronico, telemedicina) e della giustizia (processo telematico), l'estensione dei pagamenti elettronici, l'adozione di *smart contract* e tecnologia *blockchain*. Infine, il Piano per l'innovazione deve ovviamente includere gli investimenti per superare il *digital divide*.

#### 10. Occupazione femminile

Al fine di incrementare l'occupazione femminile il tema prioritario, soprattutto in alcune aree del Paese è la garanzia dei servizi. Troppo spesso le donne rinunciano al lavoro o alla ricerca di lavoro a causa dell'assenza di asili nidi e di servizi per la cura degli anziani e disabili. Il CNEL ha da tempo evidenziato<sup>12</sup> che *"nelle regioni del nord (dove esistono adeguati fattori di contesto) le donne ad elevata istruzione hanno la stessa probabilità degli uomini di accedere a un'occupazione. (...) L'istruzione sembra essere una leva che accresce la probabilità di essere occupate e riduce le differenze di genere solo in un contesto evoluto, caratterizzato da maggiore domanda di lavoro e da effettive possibilità di conciliazione vita-lavoro. Al sud le differenze di genere restano infatti marcate anche quando le donne sono molto istruite: la probabilità di trovare un'occupazione fra laureati è significativamente più alta fra gli uomini che tra le donne"*. Ne deriva che la presenza di servizi è fattore determinante l'occupazione femminile.

Inoltre, occorre provvedere una gestione paritaria dei congedi anche con forme di premialità, sostenere il welfare aziendale per la creazione di servizi a favore della genitorialità e regolamentare lo *smart working*. Con riferimento allo *smart working* è necessario un intervento più robusto da parte della contrattazione collettiva al fine di aggiornare il patrimonio delle tutele del lavoro svolto in modalità agile e da remoto, con rispetto del diritto alla disconnessione, evitando, come è avvenuto nella fase acuta della Pandemia, nuove forme di segregazione in particolare per le donne.

IL PRESIDENTE  
Prof. Tiziano TREU



<sup>12</sup> CNEL, Audizione informale presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, 27 febbraio 2020.







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

