



**DISEGNO DI LEGGE A.S. 1586**  
**Documento Programmatico di Bilancio 2020**  
**Bilancio di previsione dello Stato**  
**per l'anno finanziario 2020**  
**e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022**

**Audizione del CNEL**  
**presso le Commissioni congiunte Bilancio**  
**di Senato e Camera**

**DOCUMENTO**  
**PROGRAMMATICO**  
**DI BILANCIO 2020**

Senato della Repubblica  
11 Novembre 2019





## *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 in particolare l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettera b), che assegna al *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL) l'esame del Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento, presentata dal Governo alle Camere ai sensi degli articoli 10 e 10-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), l'articolo 12 (*Contributo all'elaborazione della legislazione*), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, e in particolare l'articolo 28 (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e, al CNEL, di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

CONSIDERATO che il combinato disposto dell'articolo 10, lett. b), della legge 30 dicembre 1986, n. 936 e dell'articolo 28, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, affida obbligatoriamente al Consiglio Nazionale la predisposizione di un parere, in analogia a quanto accade in tutti i Paesi membri dell'Unione Europea;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 12, (*Programma*), che al comma 2 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

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;

CONSIDERATO che il CNEL ha espresso le proprie osservazioni e i propri orientamenti sulla Nota di aggiornamento del DEF 2019, ratificate dall'Assemblea nella seduta 29 ottobre 2019;

VISTO l'Atto Senato n. 1586, composto di 119 articoli concernente "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022";

VISTO il decreto-legge n. 124, del 26 ottobre 2019, concernente "Disposizioni urgenti in materia fiscale per esigenze indifferibili", composto di 60 articoli;

SENTITE le Commissioni Lavoro e le Commissioni istruttorie I e II nella seduta congiunta del 22 ottobre e del 5 novembre 2019, per l'esame del Documento Programmatico di Bilancio 2020;

TENUTO CONTO di quanto scaturito nel dibattito nell'Assemblea del 29 ottobre 2019 concernente altresì il decreto-legge n. 124, del 26 ottobre 2019;

VISTA l'approvazione da parte dell'Ufficio di Presidenza, nella seduta del 11 novembre 2019, dello schema di osservazioni e proposte in materia di Documento Programmatico di Bilancio 2020, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022;

VISTA la nota 6 novembre 2019 di convocazione del Presidente del CNEL per l'audizione presso le Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, per lunedì 11 novembre 2019, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il triennio 2020-2022,

#### APPROVA

l'unito Documento di osservazioni e proposte in materia di Documento Programmatico di Bilancio 2020, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, decreto-legge 124/2019 "disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili", reso dal CNEL ai sensi dell'art. 10, 1 lettera d) e g) della legge 936/1986 e dell'art. 28 della legge 234/2012.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU

DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN MATERIA DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2020, BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2020 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2020-2022, DECRETO-LEGGE 26 OTTOBRE 2019, N. 124 RECANTE "DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA FISCALE E PER ESIGENZE INDIFFERIBILI"; RESO DAL CNEL AI SENSI DELL'ARTICOLO 10, 1 LETTERE D) E G) DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 1986, N. 936, E DELL'ARTICOLO 28, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 234.

### ***1. Aggiornamento del contesto macroeconomico.***

L'Italia ha necessità di imprimere una svolta decisa e coraggiosa al tasso di crescita potenziale del Paese, per ricostruire le premesse di una crescita stabilmente superiore alla media degli ultimi 20 anni, per contrastare il declino insito nelle sue variabili demografiche di lungo periodo.

La manovra trasmessa dal Governo al Parlamento della Repubblica (Atto S.1586 composto di 119 articoli; decreto-legge n. 124, del 26 ottobre 2019, concernente "Disposizioni urgenti in materia fiscale per esigenze indifferibili", composto di 60 articoli) prevede un disavanzo delle pubbliche amministrazioni che nel 2020 sale dal tendenziale 1,4% al programmatico 2,2% del PIL. Esso si compone di circa 30 miliardi di maggiori spese e 15 di maggiori entrate, queste ultime da acquisire in parte con le misure contenute nel decreto fiscale, in parte con la legge di bilancio, finanziando una quota consistente dell'intero meccanismo di copertura con l'aumento del disavanzo stesso.

Il Parlamento deve essere consapevole che un disavanzo del 2,2% nel confronto europeo risulta assai elevato, ed è sostenibile solo in un contesto di *output gap* sfavorevole e perché il precipitare dell'economia italiana nella recessione sarebbe esiziale per l'intera Europa, provocando altresì un aumento del debito pubblico. Tale disavanzo programmatico deve essere dunque transitorio e funzionale a un rafforzamento effettivo degli investimenti e delle correzioni strutturali del funzionamento stesso dell'economia italiana.

Nell'insieme, la manovra si muove sul difficile crinale di un equilibrio precario tra prospettive di breve e di più lungo termine. Il perimetro dell'azione di finanza pubblica per il 2020, e più in generale per il triennio 2020-2022, è definito in termini cogenti dal Documento Programmatico di Bilancio, trasmesso alla Commissione europea il 15 ottobre scorso ai sensi del regolamento (UE) n. 473/2013. In esso l'esecutivo si propone di utilizzare gli spazi aperti da uno scenario internazionale, da una parte assai critico in termini di prospettive economiche di crescita - con rischi di grave flessione produttiva in Germania, e tendenze recessive diffuse nel commercio internazionale - e dall'altra caratterizzato da politiche monetarie accomodanti, più di quanto fosse prevedibile al momento della approvazione del DEF 2020. L'andamento dei tassi nominali - a livelli storicamente minimi - apre all'Italia un quadro tendenziale

di finanza pubblica, impensabile fino al giugno scorso; ma soprattutto offre l'occasione di poter ridurre il debito pubblico, in rapporto al Pil, con uno sforzo inferiore al passato, in conseguenza del discendere del costo medio del debito al di sotto del pur modesto tasso di crescita nominale del Pil.

Queste sintetiche note introduttive vengono rese dal CNEL in ottemperanza dell'articolo 10, comma 1, lettera d), della legge speciale n. 936/1986<sup>1</sup>.

Il rischio di una recessione rimane dunque sullo sfondo. Esso non è superato.

La riduzione dei tassi apre una finestra temporale di medio termine, che un giorno, al momento non prevedibile, si chiuderà. Non è infatti immaginabile che il sistema economico europeo viva strutturalmente con tassi d'interesse negativi. Una situazione simile è la presa d'atto di un perdurante *credit crunch* da parte del sistema bancario europeo che addirittura ha preferito negli ultimi cinque anni pagare 21 miliardi di euro per i depositi conferiti presso la BCE piuttosto che fornirli al sistema economico.

La situazione del sistema bancario italiano è tuttavia negli ultimi due anni straordinariamente migliorata<sup>2</sup>: le sofferenze nel 2018 sono scese sotto i 100 miliardi di euro, dimezzandosi rispetto al 2016, per risultare a luglio 2019 pari a 88,2 miliardi. D'altra parte, la politica europea in termini di *ratios* ha spinto a politiche di credito sempre più prudenti: da maggio 2018 a maggio 2019 gli impieghi totali del sistema bancario italiano sono scesi del 3% contro un aumento del 7,8% in Francia e del 4,1% in Germania. Nel 2019 si rileva una modesta ripresa di credito alle famiglie e ad una ulteriore riduzione verso le imprese: nel periodo dal luglio 2018 al luglio 2019 i crediti alle famiglie sono aumentati di 16 miliardi di euro, quelli alle imprese si sono ridotti di 17,4 miliardi. Il Consiglio Nazionale ha deliberato nell'assemblea del 17 luglio 2019 un documento di osservazioni e proposte che raccomanda a Governo e Parlamento di prestare la massima attenzione a non far subire al sistema bancario italiano contraccolpi negativi da clausole asimmetriche e non proporzionali<sup>3</sup> all'interno della cosiddetta "unione bancaria europea". Senza ripresa del credito non potrà realizzarsi alcun sentiero di crescita del PIL.

La politica economica italiana si trova nel dilemma di dover perseguire contemporaneamente obiettivi non facilmente componibili.

---

<sup>1</sup> "lettera d) esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali"

<sup>2</sup> CER Rapporto banche n.1 2019 presentato al CNEL l'8 ottobre 2019: il capitale Tier 1 delle banche italiane è risalito dal 6,9% nel 2013 al 14,3% nel primo quadrimestre 2019; il rapporto tra sofferenze e impieghi è passato dal picco dell'11,9% del 2016 al 5% di quest'anno ed è previsto scendere ancora fino al 3,4% nel 2022.

<sup>3</sup> Assemblea 17 luglio 2019 documento recante "Osservazioni e proposte: Il processo di integrazione bancaria europea: i vecchi problemi aperti e le criticità del nuovo assetto di regole"

Il debito pubblico italiano è il maggiore problema macroeconomico che il Paese deve affrontare, e rappresenta una ipoteca e un freno ad ogni politica espansiva. Il rinvio temporaneo della cogenza degli impegni di riduzione del debito in direzione del parametro previsto dai Trattati è certo auspicabile e condiviso dal Consiglio Nazionale, ma non farà venire meno la necessità di accelerare la sua dinamica decrescente. Il profilo presentato dal DPB 2020 appare condivisibile, ma si basa sull'ipotesi di una perdurante congiuntura favorevole dei tassi d'interesse, una ripresa del tasso di crescita, la speranza di non dover attraversare fasi di turbolenza dei mercati finanziari. Basterebbe una deviazione minima di questi elementi per cambiare lo scenario.

Nel 2019 il dualismo territoriale si è aggravato. Esso rappresenta una ulteriore ipoteca sulle possibilità di sviluppo nel triennio 2020 - 2022.

Sui fattori che hanno consentito all'Italia di evitare per il momento una riduzione del PIL, vale la pena ricordare che i quattro organi indipendenti auditi da queste Commissioni parlamentari il 7 e 8 ottobre scorso - sulla Nota di aggiornamento al DEF 2019 - hanno concordato sulla causalità delle variabili esogene ed endogene del quadro macroeconomico. La tenuta del PIL italiano al di sopra dello zero è stata possibile solo grazie a un andamento delle esportazioni superiore alle attese, a una modesta ripresa del settore delle costruzioni, a un forte impulso degli investimenti pubblici degli enti locali. La modesta crescita del Pil nel 2019 (0,1%), è la risultante di componenti di segno opposto, che agiscono deprimendo e accrescendo l'aggregato. Tra i primi occorre includere le difficoltà sul fronte della domanda interna, principalmente imputabile alla stagnazione dei consumi delle famiglie - che pur in presenza di un aumento del reddito disponibile hanno accresciuto la loro propensione al risparmio a circa l'8,7% -, al mancato rilancio degli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali, ma soprattutto a una vistosa riduzione delle scorte da parte delle imprese. I dati ISTAT hanno negli ultimi giorni ridimensionato leggermente il contributo negativo al Pil dalla riduzione delle scorte da -1,1% del Pil a -0,8%. Gli elementi di sostegno al prodotto, d'altra parte, ricomprendono i saldi fortemente positivi della bilancia dei pagamenti, dovuti all'operare di elementi strutturali del nostro sistema produttivo (come il perdurante contributo positivo fornito dalle imprese all'*export*) ma su cui hanno agito anche fattori contingenti ed esogeni (tra cui gli effetti delle aspettative e dei comportamenti anticipatori per la *Brexit* e delle tensioni commerciali fra USA e Cina)<sup>4</sup>.

La Commissione Europea ha pubblicato il 5 novembre le previsioni macroeconomiche sui Paesi membri e ha ridimensionato la previsione di crescita per l'Italia per il 2020 dallo 0,6% allo 0,4%. Per realizzare l'obiettivo del DPB 2020 di un tasso di crescita allo 0,6% bisognerà agire su tutti i singoli elementi indicati,

---

<sup>4</sup>Corte dei conti, Audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019, ottobre 2019, (Paragrafo Il contesto economico).

rafforzando quelli positivi e attenuando quelli negativi. E dunque le disposizioni in esame oggi vanno valutate in base al loro concorrere o meno al rafforzamento del quadro macroeconomico.

Riassumendo:

- il quadro esterno nell'ultimo mese sembra essersi ulteriormente complicato e secondo alcuni commentatori anche gli Stati Uniti potrebbero entrare in recessione a inizio 2020. È probabile che ciò venga evitato dalle autorità statunitensi anche in considerazione delle elezioni presidenziali del novembre prossimo, ma questo potrebbe soltanto posporre una dinamica recessiva;
- va tenuto presente che il ciclo espansivo dei maggiori Paesi industrializzati è stato molto lungo e ora presenta segni di fisiologica stanchezza. Non si arriverà forse a una recessione globale, ma comunque quello che si prospetta è un biennio assai debole;
- da questo punto di vista le previsioni delle organizzazioni internazionali sembrano contenere un certo di ottimismo, laddove prefigurano un rimbalzo del ciclo già dal prossimo anno e una successiva normalizzazione nel 2021;
- in ogni caso ciò cui assistiamo è un rallentamento di natura reale (che parte dal commercio mondiale e si trasmette *in primis* al manifatturiero) le cui dimensioni appaiono comunque abbastanza contenute. Esiste però un rischio finanziario latente, perché l'abbondante liquidità ha favorito l'aumento dei prezzi dei titoli e quindi occorrerà osservare con attenzione come i mercati reagiranno a ulteriori riduzioni dei tassi di crescita del Pil. Sembra comunque lontano il rischio di un'altra crisi come quella avviata nel 2008-09;
- il quadro è leggermente peggiorato rispetto a quanto indicato nella NADEF, ciò non di meno il quadro programmatico proposto dal Governo appare tuttora attendibile;
- vi sono infatti spazi per un recupero della spesa delle famiglie e sembra improbabile che le scorte continuino a scendere nelle misure molto rilevanti del 2019 che, peraltro, restano tuttora da spiegare. Le esportazioni soffriranno per il rallentamento internazionale, ma non appare al momento configurarsi per l'industria esportatrice italiana una inversione come nel caso tedesco;
- nel caso italiano il tema centrale resta la fiducia, che non sembra recuperare come sperato e come sarebbe urgente. È necessario rasserenare al più presto le aspettative di famiglie e imprese; va aumentato il clima di fiducia verso le prospettive dell'economia con atti concreti e coerenza di comportamenti;
- per quanto riguarda gli investimenti pubblici, i dati recenti confermano la ripresa della spesa da parte degli Enti locali e questo è un elemento che continua a sostenere il ciclo italiano, principalmente attraverso il ciclo delle costruzioni.



## *2. Una valutazione di insieme della manovra economica per il 2020.*

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, alle lettere d) e g), della legge 30 dicembre 1986, n. 936 e dell'articolo 28, della legge n. 234 del 2012, ha preso in esame il Documento Programmatico di Bilancio 2020, nella seduta congiunta della Commissione lavoro e delle Commissioni Istruttorie I e II del 22 ottobre 2019; ne ha fatto oggetto di dibattito nell'Assemblea del 29 ottobre 2019 (che ha preso in esame anche il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124). Nella seduta delle Commissioni istruttorie riunite del 5 novembre 2019, il Consiglio ha preso in esame anche il disegno di legge "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", di cui all'Atto Senato 1586.

In generale, non si può non considerare che l'Italia è ferma da oltre venti anni su un sentiero di crescita che oscilla intorno allo 0,2% annuo e su un tasso di partecipazione al lavoro strutturalmente inferiore rispetto ai principali Paesi sviluppati. Va registrato il dato allarmante che, qualunque sistema di misurazione si utilizzi, nessuna Regione italiana sia riuscita, a dieci anni dall'inizio della crisi, a tornare sul livello di benessere registrato prima del 2008. La presente manovra appare nell'insieme ricca di disposizioni positive e condivisibili, ma non sembra in grado di rappresentare quella discontinuità a favore del rilancio del Paese auspicata dalle parti sociali e dal mondo produttivo. Per uscire dalla stagnazione non sono sufficienti obiettivi di qualche decimale di crescita, in prossimità dello zero. Serve una elaborazione strategica che duri negli anni e che venga perseguita con determinazione e con un costante monitoraggio. Occorre agire sul settore industriale, che deve sostenere gli investimenti, e sulla fiducia degli operatori economici e delle famiglie che non appare al momento aver invertito la rotta.

Il CNEL ritiene da tempo che sia indispensabile un grande piano europeo per gli investimenti, le infrastrutture e la crescita, con ricadute sui singoli Stati membri, all'interno del quale rimettere in moto – anche con modalità straordinarie, come accaduto nella vicenda della ricostruzione del ponte di Genova - la macchina degli investimenti pubblici e quella dei fondi strutturali europei<sup>5</sup>. Sul punto il CNEL suggerisce, anche a partire da esempi sperimentati in altri Paesi europei, una riflessione sulle metodologie utilizzabili per gestire l'investimento pubblico in modo innovativo con strutture che coinvolgano privati e il settore finanziario, valutando eventualmente un più attivo coinvolgimento diretto della Cassa Depositi e Prestiti.

Il Consiglio Nazionale esprime le seguenti osservazioni sui alcuni elementi dell'azione di finanza pubblica:

---

<sup>5</sup> CNEL, I fondi strutturali europei: elementi di criticità del sistema-Paese Italia, Osservazioni e Proposte, prot. 367, 8 novembre 2018.

1. La sterilizzazione delle clausole di salvaguardia IVA e accise (articolo 2 AS 1586) totale per il 2020 e parziale per il 2021 e 2022 è valutata positivamente dal Consiglio, per il considerevole potenziale recessivo che esse avrebbero avuto su una dinamica del reddito prossima alla recessione e per la perdurante stagnazione dei consumi delle famiglie.
2. Il CNEL chiede da tempo un'azione coraggiosa per la riduzione del cosiddetto "cuneo fiscale". L'azione prevista con l'istituzione del fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 5 dell' Atto S.1586 (con una dotazione di 3 miliardi per il 2020 e di 5 per ciascuno degli anni 2021 e 2022) è modesta ma positiva. Essa avrà effetti maggiori se si saprà dare fiducia sulla prosecuzione ed il rafforzamento nel tempo della misura.
3. Il Consiglio valuta positivamente lo sforzo del Governo di rafforzare gli elementi di contrasto all'evasione e a specifici fenomeni di frode fiscale, in generale attraverso un potenziamento degli strumenti digitali e l'incrocio delle banche dati. L'azione appare particolarmente incisiva per quanto riguarda il contrasto alle frodi su accise e carburanti (articoli 5-11, decreto-legge 124/2019). In generale si auspica che tutta l'azione contro l'evasione venga perseguita con strumenti che spingano verso la digitalizzazione della società civile<sup>6</sup> e verso una disponibilità volontaria all'assolvimento dei doveri fiscali (*tax compliance*). L'azione di contrasto all'evasione e alle frodi va accompagnata da un miglioramento dei servizi, forniti dalle amministrazioni centrali e locali a cittadini e imprese, e della loro semplificazione. In questo senso, appare importante e opportuno un ulteriore sforzo di comunicazione per esempio per potenziare la diffusione della dichiarazione dei redditi precompilata, che rappresenta una eccellenza del sistema nazionale, o meccanismi di pagamento elettronico come PagoPA. Il CNEL si riserva di contribuire al monitoraggio di tali strumenti attraverso la "Relazione annuale sulla qualità dei servizi delle PA" di cui all'articolo 10-bis, lettera a), della legge n. 936 del 1986, introdotto dall'articolo 9, della legge 4 marzo 2009, n. 15.
4. Disposizioni che favoriscano la riduzione dell'uso del contante e l'impiego di mezzi di pagamento tracciabile (articolo 18 e sanzioni connesse articolo 23 dl 124/2019; articolo 31 AS 1586<sup>7</sup>) sono certamente funzionali sia alla modernizzazione dei comportamenti, sia a una riduzione di aree di evasione o economia non osservata. Le organizzazioni del mondo produttivo e in particolare gli operatori economici segnalano la criticità della questione delle commissioni bancarie per l'istallazione e per le transazioni mediante POS. Le

---

<sup>6</sup> Per esempio, articolo 21 del decreto-legge n. 124 del 2019, "certificazioni fiscali e pagamenti elettronici; articolo 11 "introduzione documento amministrativo semplificato telematico".

<sup>7</sup> "Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici"

agevolazioni di cui all'articolo 22, del decreto-legge n. 124/2019, vanno nella giusta direzione, ma ne deve essere verificata l'efficacia tecnica e va monitorato se la misura dell'agevolazione sia coerente con lo scopo che si prefigge.

5. La crescente divaricazione territoriale determinatasi nel 2019 tra Mezzogiorno e Centro-Nord ha interrotto la fase di moderata tendenza alla convergenza realizzata nel precedente biennio. Si tratta di una emergenza drammatica che potrebbe essere aggravata in misura imprevedibile dalla situazione in atto sull'ex ILVA di Taranto, che preoccupa sia per gli aspetti occupazionali, sia per gli effetti strutturali che potrebbe avere sul destino industriale del Paese. Il Consiglio segnala che l'Italia non può e non potrà fare a meno della siderurgia italiana, essenziale per l'industria e per gli investimenti in infrastrutture. Il Consiglio valuta positivamente l'articolo 34 dell'Atto S.1586 che rafforza la clausola investimenti del 34% per il Mezzogiorno e per le infrastrutture sociali. Sarà necessario un attento monitoraggio della sua effettiva applicazione.
6. Il Consiglio Nazionale condivide e partecipa attivamente alla elaborazione di un nuovo modello di crescita basato sull'economia sostenibile. Le disposizioni di cui all'articolo 11 dell'Atto S.1586, rubricato *Green new deal*, appaiono interessanti non solo per l'entità dell'impegno finanziario, quanto per la possibile attivazione di investimenti privati attraverso il meccanismo delle garanzie.
7. Nel breve termine, appare fondamentale potenziare gli investimenti degli Enti locali e delle Regioni, che nel 2019 hanno dispiegato un contributo decisivo alla crescita, grazie anche alla disponibilità degli avanzi di amministrazione. L'articolo 8 dell'Atto S.1586 che introduce un "contributo piccoli investimenti per i comuni" sembra una strada proficua per raccogliere risultati immediati. Potrebbe essere potenziata, spostando su di essa maggiori risorse da altri veicoli previsti dall'articolato, per esempio quelli che prevedono complesse normative secondarie da emanare successivamente.
8. Il Consiglio Nazionale ha auspicato fortemente nel documento di osservazioni e proposte sulla NADEF<sup>8</sup> (7 ottobre 2019) un rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed un salto di qualità nell'investimento nella organizzazione dello Stato e degli enti territoriali. L'aumento delle risorse a tal fine di cui all'articolo, 13 dell'Atto S.1586 appare in linea con tale finalità.
9. Se si individua nella scarsa dinamica della domanda aggregata l'origine del deludente risultato 2019 in termini di crescita, non c'è dubbio che il rinnovo dei contratti nazionali di lavoro in scadenza (vedi oltre i dati tratti

---

<sup>8</sup> Tale documento viene reso dal CNEL in ottemperanza dell'art. 10 comma 1 lettera b) della legge 936/1986: "b) esamina in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del DEF, che il governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni"

dall'archivio CNEL) rappresenta una occasione importante per sostenere la domanda aggregata. Sta al Governo e al Parlamento valutare se almeno sulla quota incrementale di salario non sia possibile immaginare una ulteriore riduzione del cuneo fiscale.

10. Nel documento sulla NADEF del 7 ottobre scorso il Consiglio Nazionale auspicava una vasta opera di revisione e ripensamento del meccanismo delle *"tax expenditure"* (articolo 75 e articolo 85<sup>9</sup> Atto S.1586), in una ottica non tanto finalizzata a ridurre il divario dagli obiettivi di finanza pubblica, ma a finanziare una semplificazione delle aliquote fiscali, necessaria per una vera ripartenza del Paese. Il CNEL auspica una prospettiva redistributiva più coraggiosa.

### **3. Economia eco-sostenibile.**

Il Consiglio Nazionale apprezza con convinzione la decisione di considerare il settore dell'economia eco-sostenibile e della transizione energetica, il propulsore della crescita e il fulcro di un piano di investimenti, in linea con le sensibilità europee che individuano nella sostenibilità ambientale uno degli elementi di traino dell'innovazione. A tal fine il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) 2030, con cui il Governo italiano intende avviare cambiamenti strategici decisivi nella politica energetica e ambientale nazionale, e le successive Raccomandazioni della Commissione Europea sul Piano contengono le linee direttrici da sviluppare in maniera integrata nei prossimi anni: strategia di decarbonizzazione, efficienza e sicurezza energetica, sviluppo del mercato interno dell'energia, quadro integrato di ricerca, innovazione e competitività. A questi punti si collegano progetti di recupero delle aree urbane e di riconversione energetica, progetti che richiedono un serio impegno pluriennale di sostegno alle fonti rinnovabili, nel quadro degli orientamenti contenuti nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al CESE e al Comitato delle Regioni *"Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamenta della transizione all'energia pulita"* (COM [2019] 285).

Su questo decisivo ambito dello sviluppo sostenibile e del contributo alla crescita derivante da una nuova politica industriale, energetica e ambientale nazionale, il CNEL ha avviato, a partire dallo scorso giugno, un ciclo di audizioni istruttorie, ascoltando più di venti soggetti istituzionali tra amministrazioni pubbliche ed enti competenti, grandi imprese, associazioni di categoria e parti sociali<sup>10</sup>. Si tratta

---

<sup>9</sup> Rubricato *"tracciabilità delle detrazioni"*.

<sup>10</sup> Fra i soggetti ascoltati finora vi sono il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Confindustria, CGIL, CISL e UIL, associazioni di categoria come Assopetroli, dei consumatori come Adiconsum; tra le grandi imprese ENEL, SNAM, Trenitalia, RFI e Terna. Nel mese di novembre sono calendarizzate le audizioni di ENI, Unione petrolifera, ISSPRA, ENEA e di diverse associazioni ambientaliste. I temi affrontati riguardano le ricadute

di un programma che coinvolge i principali *stakeholder* e che intende identificare le direttrici lungo le quali orientare gli investimenti - pubblici e privati - verso il digitale, la de-carbonizzazione, l'economia circolare, la mobilità collettiva, il supporto alla ricerca di tecnologie di contrasto ai cambiamenti climatici. Il ciclo istruttorio è ancora in corso, ma è persa da subito evidente la centralità delle seguenti questioni: gli effetti che la transizione dell'economia verso una piena sostenibilità ambientale ed energetica produrranno in termini di livelli occupazionali e di ricomposizione della base occupazionale, la necessità di politiche di *welfare* di settore e di interventi di sostegno al lavoro<sup>11</sup>.

Il Consiglio Nazionale ritiene possibile, a fronte delle probabili riduzioni di occupazione - per esempio nel settore delle centrali a carbone - prefiggersi l'obiettivo di creare una nuova filiera produttiva e di servizi all'impresa e alle famiglie. Per far ciò occorre una strategia di inquadramento normativo e interventi specifici orientati a massimizzare la produzione di beni e servizi sul territorio nazionale, evitando lo spiazzamento a favore delle importazioni, come è purtroppo accaduto in passato in materia di eco-incentivi. Spunti di rilievo riguardano anche i temi del miglioramento dell'accesso ai servizi idrici ed energetici, l'aumento della quota di energie rinnovabili nel *mix* energetico, l'accelerazione del programma di riqualificazione energetica degli immobili<sup>12</sup>, la razionalizzazione organica del *set* di misure attualmente vigenti.

A tale proposito il CNEL segnala che il quadro della modulazione delle *tax expenditures* previste nella manovra dovrebbe essere coerente (ad esempio in materia di agevolazioni sui combustibili fossili) con gli interventi programmati dal Governo in tema di sostenibilità ambientale. Anche la rimodulazione del super ammortamento e dell'iper ammortamento previsti da Industria 4.0 vanno pertanto orientati a rafforzare il settore eco-sostenibile, come sembra previsto all'articolo 22 dell'Atto S.1586.

Sulla specifica misura della *plastic tax*, dalla quale si stima un gettito atteso di circa 1 miliardo di euro, il CNEL pone in evidenza l'esigenza di una sua introduzione graduale, date le implicazioni di sistema che essa comporta in termini di riconversione degli apparati produttivi e considerato il peso industriale di un settore nel quale il Paese è *leader* mondiale.

---

economiche e occupazionali, le prospettive del nuovo quadro normativo europeo, gli strumenti della programmazione nazionale, le opportunità offerte dalle fonti rinnovabili e dalle politiche di efficientamento energetico, le interdipendenze con il sistema delle infrastrutture, reti e logistica, le politiche di incentivo e sostegno al settore. Sulla base delle istanze raccolte nel processo istruttorio il CNEL intende formulare proprie proposte, anche in termini di una specifica iniziativa legislativa.

<sup>11</sup> CNEL, Audizione di ENEL, 22 ottobre 2019.

<sup>12</sup> CNEL, Audizioni di ANCE, 18 ottobre 2019, e Assopetroli, 22 ottobre 2019.

Va segnalato infine, non da ultimo, come un quadro normativo certo sugli investimenti sia indispensabile per mettere in moto un circolo virtuoso in grado di riattivare anche il meccanismo del credito.

#### **4. Investimenti per il dissesto idro-geologico e sismico.**

Un altro grande fattore di traino della crescita è da ravvisarsi negli interventi a tutela del territorio e di messa in sicurezza dal rischio sismico e idrogeologico, una minaccia permanente, data la conformazione orografica italiana, e tale da consentire un potere negoziale con l'Europa su basi più che fondate, considerati gli enormi investimenti che richiede. Già nel 2017 erano censiti<sup>13</sup> più di 7.000 interventi su immobili qualificati ad altissimo rischio, per un investimento complessivo di circa 22 miliardi (a fronte dei quali ne sono stati stanziati 6 sul triennio 2019-21 e attivati solo 400 milioni), che diventano più di 800 se si conteggiano anche gli edifici qualificati come vulnerabili.

Come il cosiddetto *green new deal*, anche gli interventi a tutela del territorio ricollocano in primo piano un settore fondamentale per l'economia italiana, quello agricolo<sup>14</sup>, nonché il tema della salvaguardia delle aree interne, collinari e montane, contraddistinte dal rischio di marginalità e dal difficile accesso da parte della popolazione ai servizi pubblici essenziali. Le organizzazioni presenti al CNEL guardano con favore a un collegato che affronti nello specifico il tema.

Le condizioni delle comunità e dell'economia nelle zone colpite da eventi sismici, la situazione della ricostruzione merita un approfondimento e un monitoraggio che sarà oggetto del prossimo programma del Consiglio.

#### **5. Produttività e competitività.**

La questione dello sviluppo è al centro delle emergenze italiane, e chiama in causa le controverse dinamiche della produttività, un indicatore stagnante in Italia da 25 anni e decrescente nel confronto con rispetto ai Paesi concorrenti. Di certo l'Italia paga le conseguenze del ritardo accumulato nell'introduzione di tecnologie digitali da parte di famiglie, imprese e amministrazione pubblica. Sono note le difficoltà di catturare nella contabilità nazionale il valore dei nuovi flussi di transazioni generati dall'economia digitale<sup>15</sup>, ma non vi è dubbio che l'Italia sia in affanno rispetto ai propri *partner* nella crescita dei settori produttivi a più elevato tasso di innovazione tecnologica e nell'utilizzo efficiente degli *input*

---

<sup>13</sup> Dati della struttura di missione Casa Italia, Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo, giugno 2017.

<sup>14</sup> CNEL, Modifiche al codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno al lavoro meccanizzato in agricoltura, disegno di legge n. 33, prot. 1734, 3 ottobre 2019.

<sup>15</sup> CER, Tra minori vincoli di bilancio e sfida digitale, luglio 2019, pp. 73 e ss..

produttivi. Di recente si osserva inoltre come al problema del carente *stock* di base si aggiunga la meno analizzata questione di un più debole legame - rispetto ad altre economie - fra crescita della dotazione digitale e impulso alla produttività, e ciò conferma come interventi sulla produttività siano non solo urgenti, ma debbano avere essere pianificati attraverso misure certe, dispiegabili lungo un orizzonte di medio e lungo periodo, in modo da produrre effetti apprezzabili.

Per rimettere in moto la produttività, il Consiglio Nazionale saluta con favore il ripristino integrale delle disposizioni del pacchetto di interventi "Industria 4.0", che ha comunque determinato - fra la seconda parte del 2016 e la prima metà del 2018 - una effettiva accelerazione degli investimenti in macchinari, impianti, attrezzature, brevetti, ma occorre una strategia pluriennale di sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo, che sono i canali attraverso i quali un sistema si dota della strumentazione necessaria a crescere nelle catene del valore e nella produttività. Le associazioni del lavoro autonomo rappresentate al Consiglio Nazionale chiedono l'estensione ai professionisti di queste agevolazioni per l'ammodernamento tecnologico e digitale, anche per contrastare la crescente concorrenza di grandi gruppi internazionali.

Sono presenti nell'articolato importanti disposizioni nel settore dell'edilizia e delle costruzioni, che meritano di essere considerate in primo luogo per la dimensione che il settore rappresenta, in secondo luogo perché nel 2019 si sono visti taluni segnali di ripresa dopo un drammatico crollo che negli anni ha coinvolto le imprese, i valori immobiliari e dei terreni (e quindi il patrimonio di famiglie ed imprese). Positiva è certamente l'estensione al 2020 del *bonus* fiscale ristrutturazioni edilizie, risparmio energetico, mobili ed elettrodomestici (articolo 19 Atto S.1586). Un contributo importante potrebbe dare il nuovo beneficio previsto all'articolo 25 del "*bonus* facciate" che parte senza un tetto di spesa. Apprezzabile altresì la stabilizzazione (articolo 4, Atto S.1586) della cedolare secca al 10% per contratti a canone concordato per le locazioni che ha prodotto importanti effetti nel recupero di base imponibile. Il settore immobiliare sarebbe stato quello più colpito da un aumento o rimodulazione delle due aliquote agevolate dell'IVA, in un momento in cui si intravedono i primi timidi segnali di ripresa.

Importante lo sforzo di potenziamento della promozione del "made in Italy" di cui all'articolo 32 Atto S.1586, che concentra ulteriormente su ICE la capacità operativa degli interventi. Positiva altresì la riproposizione di incentivi alla patrimonializzazione delle imprese (ACE).

## ***6. Investimenti degli Enti locali***

Il CNEL rimarca ancora una volta il ruolo propulsore e la capacità di leva che avrebbe una ripresa consistente degli investimenti pubblici, e in proposito segnala la decisiva azione svolta dagli Enti Locali nell'attivazione delle risorse

derivanti dagli avanzi di amministrazione accumulati a causa delle norme di contenimento di spesa a suo tempo introdotte<sup>16</sup> e che nell'Atto S.1586 vengono estese alle Regioni (articolo 63) e potenziate per i Comuni (articolo 68), con l'aumento da 3 a 5 dodicesimi, del limite massimo alle anticipazioni di tesoreria previsto dall'articolo 222 del TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). I dati sulla spesa per investimenti degli Enti territoriali, estratti dal conto delle Amministrazioni pubbliche, mostrano come nel primo semestre dell'anno l'incremento tendenziale delle spese in conto capitale sia stato significativo negli interventi di infrastrutturazione. Le Regioni a statuto ordinario registrano a fine luglio 2019 una spesa in conto capitale di 3,664 miliardi con un incremento del 5%; gli investimenti fissi lordi sono cresciuti nel semestre del 28% nelle RSO e del 18% nell'insieme delle Regioni con un balzo, per esempio, nella spesa per mezzi di trasporto ad uso civile etc. Nel primo semestre 2019 la spesa in conto capitale dei comuni italiani è cresciuta dai 4,7 miliardi del primo semestre 2018 ai 5,440 miliardi del 2019. I pagamenti effettuati nei comuni del Centro-Nord e nelle grandi città crescono di oltre il 35%. La spesa per infrastrutture stradali dei Comuni cresce in media del 48% rispetto al 2018 superando il miliardo, raddoppia nei comuni del Centro, triplica nei grandi comuni. Le province e le città metropolitane sembrano essere ripartite con pagamenti in conto capitale che crescono del 29% da 992 milioni e 1,282 miliardi. Per esempio, nel settore delle infrastrutture stradali i pagamenti crescono di oltre l'80% per le città metropolitane e del 25% per le province. È fondamentale che questa tendenza non si interrompa, ma che anzi venga stimolata ulteriormente. Molto positivo dunque l'insieme di disposizioni presenti all'articolo 8 Atto S.1586 sul contributo piccoli investimenti e investimenti straordinari delle Regioni. È importante che i dati su di esso siano soggetti al monitoraggio delle opere pubbliche, come indicato all'articolo 8 comma 7. Va accolta con favore la disposizione di cui al comma 16 del finanziamento per spese di progettazione con un meccanismo semplificato all'interno del circuito tra Comuni e Ministero dell'Interno con le tre priorità previste (rischio idrogeologico, Strade, ponti viadotti, efficientamento energetico edifici scolastici e altri). Il CNEL si riserva di dedicare una sessione di lavoro delle Commissioni al monitoraggio dettagliato dei dati Siope e monitoraggio delle opere pubbliche di cui all'articolo 8 del disegno di legge, sugli investimenti pubblici di Regioni ed enti locali in occasione del documento sul DEF 2021. All'articolo 63 AS 1586 ai commi 1-4 sembra estendersi alle Regioni la possibilità di utilizzare, applicandolo direttamente al bilancio in corso d'anno, l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato, in analogia a quanto consentito agli enti locali.

---

<sup>16</sup> Corte dei conti, *idem*, riquadro 2, pp. 38 e ss.



Non è superfluo sottolineare come la certezza e la continuità del quadro normativo di riferimento siano condizioni indispensabili per una costante dinamica positiva degli investimenti, pubblici e privati.

### *7. Investimenti sociali.*

Un grande piano di sviluppo deve tornare a considerare centrale il tema degli investimenti sociali. La manovra anticiclica necessaria deve pertanto avere un forte orientamento redistributivo. Il sistema Paese ha resistito alla crisi decennale non soltanto perché, in una dimensione comparativa, anche gli altri Paesi hanno sperimentato una crescita debole, ma soprattutto perché ne ha in larga parte scaricato gli effetti dirompenti sulle fasce socialmente più deboli, con conseguenze in termini di disuguaglianze non più accettabili. In tale direzione il CNEL segnala il rischio strisciante che il diffuso disagio sociale possa lentamente trasformarsi in una “disaffezione” istituzionale, sfiducia nel futuro, riduzione della partecipazione democratica. Questi elementi hanno effetti immediati sulla situazione economica attraverso la propensione al consumo. Le componenti sociali sulle quali pesa di più il carico fiscale e le richieste di sacrifici sono proprio quelle verso le quali cercare di indirizzare nuove forme di sostegno, anche in termini di servizi.

Non sembra al momento che si possa individuare un salto di qualità a favore delle politiche della famiglia, anche se potrebbero essere utili le disposizioni presenti all’articolo 41 dell’AS 1586, “fondo assegno universale e servizi alla famiglia”.

In materia di asili nido, un tema cruciale per le politiche della famiglia, il Consiglio Nazionale ha avviato una prima valutazione dei dati della banca dati OpenCivitas di Sose S.p.A (società di MEF e Banca d’Italia) aggiornata dagli stessi comuni in materia di servizi. In occasione della VII Relazione annuale sulla qualità dei servizi della PA, di imminente deliberazione da parte del CNEL, si conferma che sulla base dei dati 2016 confrontati con quelli 2015 la copertura della domanda potenziale (numero residenti 0-2 anni) non supera l’8,3% (con una percentuale del 13,1% nel Nord est, il 10,9% nel centro), e risulta in netta flessione rispetto al 2015 a testimonianza della situazione critiche che hanno attraversato gli enti locali. I comuni dell’Emilia-Romagna e della Toscana si collocano tra quelli più avanzati (Bologna 29,7% della domanda potenziale, Ferrara 26,9%; Firenze 26,6%) nel Mezzogiorno appare molto critica la situazione per esempio in Campania (i comuni della provincia di Napoli hanno un indice di soddisfazione domanda potenziale del 3,4%, a Caserta dello 0,5%). Serve dunque un progetto molto coraggioso per costruire ex novo in molte realtà questo pilastro sociale per il sostegno alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e per il benessere sociale.

La misura di cui all'articolo 54 (abolizione quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie) sarà certamente gradita dagli utenti ma andrà valutata nell'insieme dell'impegno a favore del Sistema Sanitario Nazionale e delle risorse a sua disposizione, in un contesto in cui l'Italia è scesa al di sotto della spesa media dell'Unione Europea e l'indubbio processo di efficientamento delle ASL all'interno dell'ordinamento regionale ha evidenziato un tema, assai critico, che è quello dell'effettiva disponibilità dei servizi sanitari, soprattutto per anziani e non autosufficienti, nelle zone non urbane, aree interne, collinari e montane del Paese. Il CNEL si riserva un approfondimento nel corso dei lavori preparatori per la Relazione annuale sulla qualità dei servizi delle PA nel 2020.

#### **8. Dotazione di capitale umano.**

Una politica degli investimenti che guardi alla modernizzazione dell'apparato produttivo come alla leva strategica per portare il Paese fuori dall'immobilismo, deve impattare necessariamente sulla filiera della scuola e della formazione. Il CNEL ha espresso apprezzamento sul Piano annunciato dal Ministro, e ha inoltre approvato in Assemblea un ordine del giorno sulla regolamentazione dell'accesso ai corsi universitari, sul relativo quadro normativo e sulla necessità di superare gradualmente il numero chiuso<sup>17</sup>; il Consiglio ha altresì proposto un disegno di legge finalizzato a consentire in talune forme iscrizioni a più corsi di laurea, sempre con l'obiettivo di allargare la partecipazione alla formazione terziaria che appare assolutamente insufficiente per le esigenze del sistema economico italiano.

Nella sua raccomandazione del 9 luglio 2019 sul Programma Nazionale di Riforma 2020, il Consiglio dell'Unione<sup>18</sup> ha individuato nella relativa povertà della dotazione di capitale umano il problema principale per la produttività e la competitività italiane. In particolare, al paragrafo 19 si legge che : “gli investimenti nell'istruzione e nelle competenze sono fondamentali per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La produttività tendenzialmente stagnante dell'Italia è dovuta alle debolezze del sistema di istruzione e formazione e alla scarsità della domanda di competenze elevate” e si consiglia un programma urgente per ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico precoce.

---

<sup>17</sup> CNEL, ordine del giorno n. 377 approvato dall'Assemblea il 17 luglio 2019, prot. 1473, 26 luglio 2019.

<sup>18</sup> 2019/C 301/12 “Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia”

La scuola è l'ambito per eccellenza sul quale è tanto strategico quanto ineludibile tornare ad investire, anche alla luce delle sollecitazioni europee che indicano come la scarsa dinamica della produttività italiana sia quasi esclusivamente attribuibile alle inefficienze del nostro sistema di formazione del capitale umano. A tale proposito il CNEL sottolinea con enfasi come la quota di Pil che il Paese destina a questa voce di spesa continui a collocarsi più di un punto e mezzo sotto la spesa media europea. Confronti con dati relativi alla spesa pensionistica mostrano drammaticamente un Paese che guarda al passato, piuttosto che al futuro.

Investire nel sistema scolastico e formativo è una leva strategica obbligatoria per ricondurre il Paese su un percorso di crescita. Come segnala l'OCSE<sup>19</sup>, l'Italia deve migliorare il proprio livello di *performance* rispetto ad almeno due ordini di indicatori: l'innalzamento del livello medio di istruzione e l'interfaccia con il mondo del lavoro. Si tratta peraltro di obiettivi di cui il CNEL ha piena consapevolezza e sui quali ha da tempo indirizzato l'attenzione. L'attuale consiliatura ha avviato un'attività istruttoria per individuare linee di intervento che, in fase di approntamento della manovra, potrebbero essere riconducibili a tre macro-obiettivi: inclusione, uguaglianza, opportunità.

La prima linea di intervento investe il problema del contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica, molto connessa con la marcata diversificazione dei territori. Occorre un segnale equivocabile di omogeneità che occorre dare al Paese in materia di assetto e programmazione del sistema scolastico e dei livelli di offerta formativa. Non può rimanere estraneo alla riflessione il problema del processo di destrutturazione organizzativa della scuola, che in questa fase storica si registra come effetto di trascinamento di una lunga fase di de-finanziamento che ha inciso profondamente anche sui livelli occupazionali del comparto. Il CNEL, muovendo dal presupposto culturale che gli effetti degli investimenti nel sistema di istruzione di un Paese non vadano misurati solo in termini di sviluppo economico, ma anche di sviluppo della persona, auspica una decisa iniziativa parlamentare in termini di risposta alle esigenze di 'sviluppo esteso' proveniente dalla società italiana nelle diverse realtà dei territori, che deve tradursi nel poter disporre ovunque di un sistema di istruzione in grado di consentire agli individui di fare scelte adeguate rispetto alle proprie inclinazioni. In tale ottica, il ventaglio di opportunità che il sistema scolastico è attualmente in grado di fornire appare, su buona parte del territorio nazionale, ancora largamente insufficiente. Infine, sulla capacità del sistema scolastico e formativo di rispondere alle effettive esigenze del mercato del lavoro, è evidente una carenza di programmazione che caratterizza i percorsi formativi e di orientamento (scolastico, attitudinale, professionale) e che comporta un disallineamento occupazionale decisamente fuori scala rispetto alla media dei

---

<sup>19</sup> OECD, *Education at a glance 2019, Country Note: Italy*.

nostri *partner* europei. Il *mismatch* è particolarmente accentuato nelle fasce di età più giovani e in determinate aree geografiche, non necessariamente sovrapponibili a quelle più sofferenti sotto il profilo sociale ed economico. Ad avviso del CNEL occorre partire dal sistema dell'orientamento, attraverso provvedimenti volti ad assicurare un più stretto collegamento tra propensione dell'individuo, percorso scolastico e *output* occupazionale.

La grande crisi economica, nella società italiana, ha prodotto anche un fenomeno anomalo e peculiare, ovvero una generale riduzione dell'impegno verso la conoscenza, con una riduzione degli indici di lettura, di acquisto di libri, giornali, e in generali fonti di accrescimento delle informazioni. Si è al contrario assistito a un aumento della partecipazione a eventi culturali, e delle visite a musei e siti archeologici. In questo senso appaiono comprensibili i tentativi previsti agli articoli 43 e 45 dell'Atto S.1586 di influire positivamente sulla domanda culturale di giovani e scuole. Si tratta in questi casi di disposizioni che vanno verificate nella effettiva attuazione, e nella misurazione *ex post* dei risultati raggiunti.

Resta debolissimo in Italia, sia nel settore pubblico che in quello privato, l'impegno per la formazione continua, e dunque durante la vita lavorativa.

Va dunque valutato positivamente il rifinanziamento del credito d'imposta per la formazione 4.0 di cui all'articolo 23 dell' Atto S.1586.

## 9. Verso una riforma fiscale

L'intervento di sterilizzazione delle clausole IVA, anche di parte di quelle messe in conto per il 2021, è un intervento importante e condiviso dal Consiglio Nazionale per le ragioni sopra declinate. Esso tuttavia ha una dimensione sostanzialmente assorbente nella manovra, tanto da togliere respiro al qualsiasi tentativo di dare ulteriore impulso allo sviluppo. È purtroppo vero che un incremento delle aliquote avrebbe avuto conseguenze pesanti sui consumi aggregati, in particolare nel Mezzogiorno<sup>20</sup>.

Le misure di neutralizzazione dell'IVA non possono esaurire gli interventi in materia fiscale. Rimane pressante l'esigenza di una riforma sistemica che parta dalla riduzione delle tasse sul lavoro e sulle imprese, affronti la revisione delle aliquote IRPEF per recuperare la progressività dell'imposta e riesamini il sistema delle detrazioni. Questi interventi devono essere finalizzati a ripristinare un quadro coerente di effettiva equità fiscale. Devono inoltre trovare concreto avvio e certa definizione. Si risponderebbe in tal modo all'esigenza di sostenere i lavoratori dipendenti e più in generale le classi medie, quelle che più hanno pagato nel riposizionarsi dopo la crisi decennale. Inoltre, esiste spazio per una revisione delle aliquote IVA, che la NADEF prevede a partire dal 2020, da

---

<sup>20</sup> Svimez, Rapporto 2018, L'economia e la società del Mezzogiorno.

orientare comunque in funzione di un alleggerimento per le fasce a più basso reddito e a maggiore propensione al consumo.

Il CNEL ha ripetutamente segnalato l'urgenza di misure dirette ad accrescere la tracciabilità delle transazioni e l'efficientamento dell'amministrazione tributaria. In questo senso apprezza tutti gli interventi che favoriscono la tracciabilità e il contrasto alle frodi fiscali, e condivide l'impegno assunto dal Governo con l'avvio di un piano di contrasto all'evasione fiscale, che include l'inasprimento delle pene per i grandi evasori, gli interventi contro l'illegalità nel settore dei giochi e dei carburanti e introduce la *reverse charge* per le cosiddette cooperative spurie. L'abbassamento della soglia di contante è ritenuta una misura-simbolo, che molto probabilmente non produrrà incrementi significativi di gettito, che invece è più ragionevole attendersi dall'utilizzo incrociato delle banche dati e da puntuali modifiche al codice della *privacy*. Va sottolineato che le misure indicate non devono essere orientate solo alla difesa del gettito, pure necessaria, ma costituiscono un imprescindibile strumento culturale di affermazione dei principi di equità e dei valori di eticità di uno Stato di diritto, in coerenza con lo spirito sancito nello Statuto del contribuente. Resta naturalmente il problema dell'efficacia delle misure approntate, e del relativo monitoraggio quantitativo in termini di gettito recuperato.

Gli interventi previsti nella manovra costituiscono in ogni caso interventi puntuali, mentre si sente l'esigenza che l'azione di contrasto all'evasione sia accompagnata da una vasta e meditata azione di redistribuzione che dia sollievo in modo permanente al reddito delle famiglie e alle imprese.

## **10. Mercato del lavoro**

Il quadro macroeconomico programmatico tracciato dal Governo prevede che l'occupazione nel 2019 crescerà di un solo decimo di punto in più rispetto al tendenziale, sia in termini di occupati che di ore lavorate, che il tasso di crescita nel 2020 sarà comunque più basso che nel 2019, e che l'Italia, pur avendo recuperato i posti di lavoro persi con la crisi iniziata nel 2008, deve ancora recuperare oltre 500 milioni di ore lavorate rispetto al periodo precrisi. Si tratta di dati che renderebbero necessari, oltre alle misure per la crescita, interventi specifici in materia di lavoro che nel disegno di legge non compaiono.

Il CNEL, nella convinzione che non sia ammissibile scaricare sul lavoro i problemi della scarsa produttività del sistema produttivo, valuta positivamente l'avvio di un piano di tagli del cuneo fiscale che coinvolga anche la fascia di lavoratori con reddito immediatamente superiore a quella che dà diritto al *bonus* di 80 euro, e che favorisca il meccanismo moltiplicatore dei consumi.

Sulle nuove forme di occupazione della *gig-economy*, si segnalano i problemi di tutela connessi a un eccessivo utilizzo del fattore lavoro nei recuperi di

competitività, soprattutto nelle imprese o nelle tipologie di rapporto di lavoro in cui la competitività non è dipendente da innovazioni di prodotto e processo.

Vanno nella direzione auspicata tutti gli interventi orientati a contrastare esplicitamente l'illecita somministrazione di manodopera e l'aggiramento delle norme sugli appalti da parte di società cooperative o di imprese fittizie che evadono gli obblighi fiscali e contributivi.

L'Italia conserva il primato negativo in Europa sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Ciò nonostante, e malgrado la NADEF avesse prospettato alcuni interventi, il disegno di legge di bilancio non tocca il tema. Il rischio è che, anche a causa dei limitatissimi margini finanziari, l'azione dell'esecutivo possa limitarsi all'annunciata legge sulla parità retributiva, principio che non soltanto è già sancito a chiare lettere nella legislazione vigente (decreto legislativo 198/2006, articolo 28) oltre che nella contrattazione collettiva, ma che non va al cuore del problema. Il *gap* retributivo è infatti la conseguenza delle interruzioni di carriera, di una minore propensione delle donne ad accettare straordinari, trasferte, missioni, incarichi, ecc., della minore presenza femminile in posizioni di vertice. Il CNEL ritiene che, piuttosto che ribadire un diritto già esistente sulla carta, occorra introdurre misure per renderlo effettivo, allargando l'offerta di servizi (non soltanto asili nido, ma tempo pieno a scuola, servizi per gli anziani) e promuovendo forme organizzative del lavoro più favorevoli alla conciliazione. Su quest'ultimo punto, la legge di bilancio dovrebbe ripristinare i finanziamenti a sostegno della contrattazione aziendale rivolta alla conciliazione.

In materia previdenziale, il CNEL ritiene inadeguato continuare ad affrontare il difficile equilibrio fra generazioni e i problemi di tenuta del sistema nel complesso mediante misure *spot* concepite in termini di cassa; guarda invece con favore a provvedimenti organici mirati a restituire risorse a lavoratori e pensionati. Non è più rinviabile una strategia di "sostenibilità generazionale" che porti sul mercato del lavoro più lavoratori "anziani" e più lavoratori giovani sotto i 35 anni. In tale direzione è necessario far ricorso a tutti gli strumenti che paiono in grado di garantire risultati, ad esempio introducendo nei contratti collettivi forme di affiancamento aziendale dei lavoratori più esperti in favore delle coorti di lavoratori più giovani.

È altresì indispensabile fare in modo che la formazione continua dei lavoratori venga disciplinata come un diritto-dovere della persona che lavora.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, è da segnalare il rischio che il rafforzamento dei servizi per l'impiego avviato con la precedente legge di bilancio sia pensato prevalentemente a favore dei percettori del reddito di cittadinanza. Uno dei segnali in tal senso, ma non l'unico, è stata la ingiustificata sospensione, operata con la legge introduttiva del reddito di cittadinanza, dell'assegno di ricollocazione per i percettori di Naspi, per riservarlo esclusivamente ai percettori di "reddito di cittadinanza". Il CNEL ritiene che

nella legge di bilancio debba essere inserito il ripristino dello strumento per entrambe le platee.

Più in generale, il processo di rafforzamento dei Centri per l'impiego va meglio definito e attuato individuando tempi e modalità delle assunzioni, nonché la formazione e l'impiego effettivo del nuovo personale. Inoltre, mentre si è introdotto un investimento per il Sistema informativo del reddito di cittadinanza, non si prevede ancora un sistema informativo unico per tutti gli altri disoccupati. Le politiche attive vanno accompagnate da alcuni interventi di rifinanziamento delle misure previste negli ultimi mesi per affrontare le crisi e le ristrutturazioni aziendali, che sono a scadenza nel 2019, alla luce delle difficoltà in cui tuttora versa il nostro sistema produttivo e di quelle che si troverà ancora ad affrontare in futuro a causa della lunga e difficile transizione tecnologica, inclusa quella *green*. Ci riferiamo alla possibilità di prorogare la cassa integrazione straordinaria oltre i 24 mesi per le aziende operanti in aree di crisi complesse, per le aziende con rilevanza strategica e per i piani di risanamento complessi, per le aziende che cessino l'attività o sottoposte a procedure concorsuali.

### ***11. Contrattazione collettiva, le prospettive del 2020***

Sul tema della contrattazione collettiva, il CNEL segnala alcune evidenze tratte dall'archivio nazionale dei contratti, ricordando che alla data di scadenza le disposizioni contenute in un CCNL rimangono efficaci e che la data di scadenza è soltanto un dato tecnico di riferimento per l'avvio delle procedure e dei negoziati finalizzati al rinnovo del contratto.

Nel pubblico impiego risultano vigenti 20 CCNL, tutti scaduti alla data del 30 settembre 2019. Tali CCNL, secondo la Ragioneria Generale dello Stato, riguardano 3,2 milioni di lavoratori (anche se l'ultimo dato disponibile si riferisce al 2017).

Per quanto riguarda il settore privato, al 25 ottobre 2019 risultavano depositati e vigenti 822 CCNL, dei quali 200 in scadenza fra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020 e relativi a una platea di circa 6,5 milioni di addetti. Segnaliamo inoltre che il 31 dicembre 2019 scadranno i tre CCNL con il maggior numero di addetti del sistema di relazioni industriali italiano:

- il CCNL delle aziende del terziario della distribuzione e dei servizi (firmatari: CONFCOMMERCIO; FILCAMS CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS), che si applica a circa 2,4 milioni di lavoratori;
- il CCNL per i dipendenti dalle aziende metalmeccaniche e della installazione di impianti (firmatari: FEDERMECCANICA; ASSISTAL; CONFINDUSTRIA; FIM CISL; CISL; FIOM CGIL; CGIL; UILM UIL; UIL), che riguarda 1,4 milioni di lavoratori;

- il CCNL logistica, trasporto merci e spedizione (firmatari: AITE; AITI; ASSOESPRESSI; ASSOLOGISTICA; FEDESPEDI; FEDIT; FISI; TRASPORTOUNITO FIAP; ANITA; FAI; FEDERTRASLOCHI; FEDERLOGISTICA; FIAP; UNITAI; CONFTRASPORTO; CNA FITA; CONFARTIGIANATO TRASPORTI; CASARTIGIANI; CLAAI; FILT CGIL; FIT CISL; UILTRASPORTI UIL (sottoscrizione di AGCI SERVIZI; FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE), che si applica a circa 470 mila persone.

Nella tabella 1 che segue si riporta l'elenco dei dieci più importanti CCNL in scadenza tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020.

**Tabella 1 - CCNL vigenti depositati al CNEL – totale e in scadenza tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020**

Macro-settori contrattuali	CCNL vigenti		in scadenza 1 ott 2019 e 31 dic 2020			
	n°	%	n°	%	addetti	% addetti
A-AGRICOLTURA	53	6,40%	13	6,50%	n.d.	n.d.
B-CHIMICI	25	3,00%	3	1,50%	77.698	1,20%
C-MECCANICI	34	4,10%	11	5,50%	1.835.002	28,20%
D-TESSILI	27	3,30%	5	2,50%	259.008	4,00%
E-ALIMENTARISTI	43	5,20%	12	6,00%	251.931	3,90%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	73	8,90%	14	7,00%	313.695	4,80%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	41	5,00%	9	4,50%	110.370	1,70%
H-DISTRIBUZIONE TERZIARIO SERVIZI	223	27,10%	56	28,00%	2.558.234	39,30%
I-TRASPORTI	63	7,70%	20	10,00%	556.080	8,50%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	19	2,30%	5	2,50%	123.461	1,90%
K-AZIENDE DI SERVIZI	46	5,60%	7	3,50%	107.177	1,60%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI, SINDACATI	101	12,30%	26	13,00%	313.866	4,80%
V-CCNL PLURISETTORIALI, ALTRI E VARI	74	9,00%	19	9,50%	5.169	0,10%
Totale	822	100,00%	200	100,00%	6.511.692	100,00%

Fonte: CNEL e INPS.

Nota 1: il numero di CCNL è di fonte CNEL con elaborazione effettuata il 25 ottobre 2019; il numero di addetti è di fonte INPS (flusso informativo UNIEMENS) e si riferisce al 2018 - dato medio delle dodici rilevazioni mensili.

Nota 2: nel settore agricoltura non è indicato il numero di addetti perché in tale settore il flusso UNIEMENS rileva solo una parte dei lavoratori dipendenti.



**Tabella 2 - I dieci più importanti CCNL in scadenza tra il 1° ottobre 2019 e il 31 dicembre 2020**

CCNL (CNEL ID)	Titolo	Contraenti	Data scadenza	Addetti
H011	aziende del terziario della distribuzione e dei servizi	confcommercio; filcams cgil; fisascac cisl; uiltucs	31/12/2019	2.404.736
C011	CCNL per i dipendenti dalle aziende metalmeccaniche e della installazione di impianti	federmeccanica; assistal; confindustria; fim cisl; cisl; fion cgil; cgil; uilm uil; uil	31/12/2019	1.445.293
I100	CCNL logistica, trasporto merci e spedizione (personale non dirigente)	aite; aiti; assoespressi; assologistica; fedespediti; fedit; fisi; trasportounito fiap; anita; fai; federtraslochi; federlogistica; fiap; unitai; conftrasporto; cna fita; confartigianato trasporti; casartigiani; clai; filt cgil; fit cisl; uiltrasporti uil (sottoscrizione di agci servizi; federlavoro confcooperative;	31/12/2019	470.378
C018	CCNL per i lavoratori addetti alla piccola e media industria metalmeccanica ed alla installazione di impianti	unionmeccanica confapi; fion cgil	31/10/2020	364.544
T151	CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo	agci solidarieta'; confcooperative federsolidarieta'; legacoopsociali; fp cgil; fps cisl; fisascac cisl; uil fpl; uiltucs	31/12/2019	312.629
F011	CCNL lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini	ance; legacoop produzione e servizi; confcooperative lavoro e servizi; agci produzione e lavoro; feneal uil; filca cisl; fillea cgil	30/09/2020	252.624
E012	CCNL per l'industria alimentare	federalimentare; aidepi; aiipa; ancit; anicav; assalzoo; assica; assitol; assobibe; assobirra; assocarni; assolatte; federvini; italmopa; mineracqua; unionzucchero; fai cisl; flai cgil; uila uil	30/11/2019	204.020
D014	CCNL Tessile-Abbigliamento-Moda	smi; femca cisl; filctem cgil; uiltec uil	31/12/2019	182.233
K531	CCNL FISE ASSOAMBIENTE per i dipendenti di imprese e società esercenti servizi ambientali	fise assoambiente; fise; fp cgil; fit cisl; uiltrasporti; fiadel	30/12/2019	102.730
H016	CCNL per i dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa	ancc coop; confcooperative; agci; filcams cgil; fisascac cisl; uiltucs uil	31/12/2019	94.387

Fonte: CNEL e INPS

Nota: il numero di CCNL è di fonte CNEL con elaborazione effettuata il 25 ottobre 2019; il numero di addetti è di fonte INPS (flusso informativo UNIEMENS) e si riferisce al 2018 - dato medio delle dodici rilevazioni mensili.

## **12. Demografia e *active ageing***

Il Paese presenta un panorama demografico asfittico sul quale gravano un sistema fiscale e di *welfare* forieri di effetti distorsivi, e che preoccupa per le conseguenze anche in termini previdenziali. I cambiamenti tecnologici e il progresso scientifico in corso determinano cambiamenti nella vita degli individui sia dal punto di vista biologico, rendendo possibile un allungamento della vita media che non ha precedenti nella storia dell'uomo, sia dal punto di vista sociale. L'invecchiamento demografico in atto e la mutata natura del lavoro implicano la ricerca di un nuovo equilibrio fra le tendenze demografiche e il funzionamento del mercato del lavoro. Il prolungamento della vita lavorativa attiva appare una necessità, che si deve declinare in politiche nazionali capaci di legare insieme le sfide demografiche e quelle occupazionali<sup>21</sup>. Occorrono interventi integrati che agiscano sul sostegno al prolungamento della vita lavorativa, sulla solidarietà fra le generazioni, sull'apprendimento permanente lungo tutto l'arco della vita e sul contrasto alla discriminazione, che non è soltanto basata sul genere ma anche sull'età, come da anni indicato dalla Commissione europea.

Vanno posti all'attenzione dei decisori aspetti del fenomeno migratorio che continuano ad essere trascurati, relativi all'uscita dall'Italia di migliaia di individui di elevata qualificazione professionale, ma non solo. La nuova emigrazione degli italiani nasconde nelle direzioni e nei numeri delle sorprese e rappresenta in un certo senso una "cartina tornasole" del presente economico, sociale e culturale del nostro paese. Si tratta di un flusso diretto prevalentemente verso Gran Bretagna, Germania, Francia e Svizzera, di difficile quantificazione perché le rilevazioni italiane si basano sulle cancellazioni anagrafiche e propongono numeri sulle partenze molto inferiore rispetto agli arrivi restituiti dai Paesi di ingresso. La Lombardia e il Nord Italia sono al centro del fenomeno, principalmente con riferimento alla migrazione altamente qualificata o dovuta a motivi di studio. Il Sud è ancora al centro della dinamica migratoria italiana, ma per una parte importante diretta verso il Nord Italia.

## **13. La pubblica amministrazione come investimento strategico**

L'insieme della macchina amministrativa, settore strategico per il benessere economico e sociale dello Stato, si trova sempre più difficoltà, in assenza di

---

<sup>21</sup> CESE, I cambiamenti nel mondo del lavoro e l'invecchiamento della popolazione, Parere EESC-2019-01148-00-00-AC-TRA, 25-26 settembre 2019.

risorse e investimenti. Le politiche di *austerity* e di prolungato blocco del *turn over* hanno prodotto un progressivo invecchiamento della popolazione lavorativa.

La decima Consiliatura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha posto al centro del suo programma di attività la questione della formazione continua del pubblico impiego e in particolare della dirigenza pubblica come tema strategico per la produttività. E ha presentato al Parlamento della Repubblica un disegno di legge per un piano straordinario di formazione su piattaforma digitale; auspicando altresì un potenziamento in tempi brevi della Scuola Nazionale di Amministrazione.

La necessità del reclutamento nel prossimo quinquennio di centinaia di migliaia di funzionari pubblici è una occasione straordinaria che andrebbe affrontata con la gravità e l'impegno, intellettuale e morale, di chi sia consapevole che quella sarà la chiave per la svolta dell'intero Paese. La difficoltà organizzativa dei concorsi non dovrebbe spingere a soluzioni facili e sbrigative. Il CNEL è disponibile quale foro per un confronto meditato. Si comprendono le ragioni che portano a soluzioni quali quella prevista all'articolo 18 AS 1586, positive per la loro applicabilità immediata. Ciò non toglie che uno sforzo di maggiore portata strutturale appare auspicabile e urgente. Va altresì apprezzato la prosecuzione di un importante sforzo per il potenziamento dei ruoli della magistratura e del personale del settore della giurisdizione, con meccanismi che migliorino la flessibilità nel loro impiego (Articolo 48-52 Atto S.1586). Questi ultimi provvedimenti sono tanto più importanti se si considera che il Consiglio dell'Unione europea indica da anni nella efficienza del settore giustizia una delle priorità di riforma per l'Italia<sup>22</sup>.

Gli sforzi di innovazione organizzativa e di ammodernamento strutturale compiuti negli ultimi due decenni non fanno venir meno la necessità di rimuovere i fattori di criticità che ancora incidono sulla dimensione qualitativa dell'*output*, con evidenze tipiche per taluni settori e realtà geografiche e/o bacini di utenza<sup>23</sup>.

Ad avviso del CNEL, un primo fattore di criticità sul quale intervenire è la congestione normativa che appesantisce la capacità decisionale dei soggetti amministrativi e alimenta l'incertezza negli utenti, cittadini ed imprese. Fra i numerosi esempi di riforme e contro-riforme sono emblematiche quella del sistema degli appalti pubblici, quella della normativa in materia di sicurezza del lavoro, quella della gestione del ciclo dei rifiuti, quella del sistema fiscale e

---

<sup>22</sup> Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (2019/C 301/12), paragrafo 27: "la scarsa efficienza del sistema giudiziario civile italiano continua a destare preoccupazione..."

<sup>23</sup> Relazione annuale al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, che il CNEL redige annualmente e di cui è prevista la prossima presentazione entro il mese dicembre 2019.

tributario, quella che ha legificato la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. per quasi dieci anni, il blocco della contrattazione ad ogni livello, il blocco delle assunzioni, ecc., solo per ricordarne alcune di maggiore impatto sul sistema produttivo.<sup>24</sup> Il percorso che guida l'implementazione delle riforme è contraddistinto da previsioni poco chiare, a volte contraddittorie, che producono l'effetto di accrescere il rischio di errore da parte dell'utenza, di indurre le stesse amministrazioni a un atteggiamento prudente e di incrementare il contenzioso.

Perdura un problema di coordinamento legislativo fra diversi livelli istituzionali, a cominciare dai temi di più largo impatto economico e sociale, come quelli che investono le politiche industriali e del lavoro. Il CNEL ritiene che le Parti sociali possano fornire un contributo nella direzione prospettata anche in termini di iniziative legislative di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi sulla società civile e le forze produttive.

Un secondo fattore di criticità, in termini di programmazione politica e gestionale, è rappresentato dall'insufficiente capacità di risposta della PA alla sfida dell'innovazione tecnologica, sia in termini di processo che di *output*. Malgrado i progressi registrati negli ultimi anni e confermati dalle rilevazioni effettuate in ambito comunitario<sup>25</sup>, il CNEL sottolinea come il *gap* rispetto ai maggiori *partner* europei sia ancora rilevante per numero di utenti che utilizzano servizi *on-line* rispetto alla platea dei potenziali beneficiari. L'Italia occupa ancora il penultimo posto fra gli Stati UE, pur in presenza di una crescita dell'offerta complessiva dei servizi che, ad esempio per quanto riguarda l'area di attività legata al commercio e alle imprese, la colloca al di sopra della media comunitaria e, per quanto riguarda la gestione degli *open-data*, addirittura ai primi posti.

Occorre indirizzare in modo più efficace la spesa pubblica destinata all'innovazione digitale della PA alla realizzazione di una integrazione delle *policy* nazionali territoriali e locali, premessa indispensabile per governare la transizione digitale secondo una pianificazione ordinata. L'indagine condotta tra il 2016 e il 2017 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle PPAA e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione<sup>26</sup>, ha rivelato come

---

<sup>24</sup> "I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni", Roma, Aspen Institute Italia, 2016.

<sup>25</sup> Commissione Europea, Rapporto *Digital Economy and Social Index (DESI) 2019*, con particolare riguardo alla sezione *Digital Public Services*.

<sup>26</sup> Camera dei Deputati, Doc. XXII-bis, n. 14, Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione (Istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 14 giugno 2016): "La digitalizzazione nella pubblica amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano" <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=014&doc=pdfel>

gli investimenti ad oggi effettuati per la digitalizzazione del lavoro non abbiano prodotto il cambiamento atteso nel modo di lavorare delle amministrazioni. Dagli investimenti bisogna ripartire per recuperare terreno dopo anni di tagli lineari che hanno marcato una netta distanza tra gli *standard* digitali del nostro Paese e quelli degli altri Stati membri, in un evidente *digital divide* sia in termini di dotazioni materiali che di competenze degli organici. Su questo differenziale tecnologico pesano l'assenza di risorse strutturali e di sinergie tra il mondo produttivo privato e quello pubblico. Queste ultime, tuttavia, sono state oggetto di un recente impegno da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca, il Patto per la ricerca, che ambisce a collegare i percorsi di studio e di ricerca con le esigenze del mondo produttivo complessivamente considerato.

Una maggiore diffusione delle tecnologie digitali nei processi della PA e nella gestione dei rapporti con cittadini e imprese può contribuire alla crescita economica per il Paese e orientare l'agire amministrativo in termini di maggiore trasparenza e verificabilità. La semplificazione, infatti, deve muovere anche da un più rapido accesso ai servizi. Al riguardo, corre l'obbligo di ricordare che dal luglio 2018 è costituito presso il CNEL l'Osservatorio italiano sulle politiche in materia di *blockchain*, che analizza le potenzialità per i servizi della macchina pubblica derivanti dal modello di interconnessione delle banche dati offerto dalla tecnologia della catena a blocchi, sperimentabile in ambiti di grande impatto sociale come i servizi per il lavoro o il fascicolo sanitario elettronico.

Si segnala un terzo fattore critico, la necessità di perseguire in tutta la PA una politica di gestione delle risorse umane mirata al potenziamento delle competenze digitali. Fermi restando gli obiettivi strategici delineati nei documenti di indirizzo programmatico già esistenti (ad esempio il documento AGID del 10 dicembre 2018 sulle nuove figure professionali della PA e il *Syllabus* delle competenze digitali dei dipendenti pubblici del Dipartimento della Funzione Pubblica dell'ottobre 2018, non sfugge l'importanza di una pianificazione ambiziosa di investimenti sul capitale umano della PA, la quale a sua volta deve muovere dal problema del progressivo ridimensionamento delle dotazioni organiche per effetto delle politiche di contenimento della spesa<sup>27</sup>.

Sotto l'aspetto anagrafico si segnala che nell'arco di quindici anni la percentuale di ultracinquantenni nella PA è raddoppiata e quella di ultrasessantenni è più che quadruplicata. Al 31 dicembre 2017 secondo la Ragioneria Generale dello Stato solo il 2,8% del totale dei dipendenti pubblici aveva meno di 30 anni (concentrati soprattutto nelle forze armate e nei corpi di polizia) e che gli *over 50* costituivano il 56,4% del personale, mentre gli *over 60* il 16,4% del totale. Era *over 60* il 38% dei dirigenti di prima fascia, il 24,7% dei dirigenti di seconda fascia, il

---

<sup>27</sup> I dati del *Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato*, aggiornati al 31.12.2017 e pubblicati alla fine di marzo 2019, evidenziano la perdita di circa 350.000 posti di lavoro rispetto al 2002, anno in cui si era registrato il picco massimo storico di presenze in servizio in tutta la P.A. (3.530.095 unità); si tratta del 10% dei posti di lavoro persi in 15 anni.

28,5% dei medici, il 31,2% della carriera prefettizia, il 29,1% delle elevate professionalità, il 26,7% di professori e ricercatori, ecc.<sup>28</sup>. La maggior parte dei dipendenti pubblici italiani oggi in servizio possiede un titolo di studio “non superiore al diploma di scuola secondaria (circa 2 milioni di unità, pari al 61,6% del totale), mentre i laureati in servizio sono poco più di terzo: un dato che non sembra sposarsi con l’ambizione di fornire un servizio pubblico di qualità adeguata – ad esempio, sotto l’aspetto di una piena e diffusa padronanza del know-how normativo e di gestione dei processi - alle nuove e complesse esigenze del Paese”<sup>29</sup>.

Ne deriva l’urgenza di una politica mirata di reclutamenti che punti a soddisfare non solo il bisogno di nuove competenze della PA centrale e locale, ma che copra le carenze che minano la garanzia della continuità dei servizi. Ciò anche in considerazione del posticipo alla fine del 2019 (per le note ragioni di equilibrio di finanza pubblica) dell’entrata in servizio di alcune migliaia di neoassunti in possesso di qualifiche più rispondenti alle nuove esigenze di professionalità richieste.

Il Consiglio Nazionale ricorda infine che l’ammodernamento delle pubbliche amministrazioni passa anche da quella maggior flessibilità, rapidità e tutela delle singole specificità che solo la contrattazione, se titolare della regolazione delle materie inerenti al rapporto di lavoro, può garantire. Per questi motivi la richiesta di rinnovo dei contratti non può essere considerata un’istanza corporativa, ma riguarda meccanismi di adeguamento alle esigenze dei tempi e dell’economia che possono derivare solo da corrette relazioni industriali, anche nel lavoro pubblico.

---

<sup>28</sup> FPA Data Insight – Centro studi sull’innovazione della P.A.: “Una PA che crea valore pubblico investe sulle sue persone”, Roma, maggio 2019, pag. 18.

<sup>29</sup> “Professionalità insufficienti, età media elevata: presupposti per nuove politiche occupazionali nel settore pubblico?”, in CNEL, Notiziario del mercato del lavoro, n. 29, aprile 2018. Dalle rilevazioni RGS, inoltre, ricaviamo che il 16,7% dei dipendenti pubblici risulta in possesso della sola scuola dell’obbligo, il 40,1% di un titolo di scuola media superiore, ma solo il 4,7% di una laurea breve, il 30,8% di una laurea, il 3,4% di una specializzazione post-laurea o dottorato di ricerca, mentre il 4,2% possiede titoli *post-lauream* di altro genere.





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