



# DOCUMENTO di OSSERVAZIONI E PROPOSTE

## sul DOCUMENTO di ECONOMIA e FINANZA 2020

Audizione del CNEL  
alle Commissioni congiunte Bilancio  
del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

Documento  
di Economia e Finanza  
29 aprile 2020

# 2020





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

---

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL *“esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie”*;

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL *“contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome”* e *“può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa”*;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

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

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

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

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

VISTA la nota di invito della V Commissione, Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati, al Presidente del CNEL per l'audizione informale di rappresentanti del CNEL, in videoconferenza, presso gli Uffici di presidenza riuniti, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020 (DEF);

VISTO il Documento di economia e finanza 2020;

VISTI i verbali delle Commissioni istruttorie congiunte I *Politiche economiche*, II *Politiche sociali e sviluppo sostenibile* e III *Politiche UE e cooperazione internazionale*, relativi alle sedute del 15, con l'audizione di rappresentanti degli istituti di analisi macroeconomica e congiunturale CER, REF E PROMETEIA, e 20 aprile 2020;

VISTI i verbali delle Assemblee nelle sedute dell'8 e del 22 aprile;

VISTE le *“Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus” OSP 387/C19 approvate dall'Assemblea del 22 aprile 2020*”;

VISTE le *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'ambito dell'istruttoria relativa all'Affare assegnato sulle iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura economica conseguente all'emergenza da COVID-19 (Atto Camera n. 445), OSP 386/C19 approvate dall'Assemblea del 22 aprile 2020*;

UDITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 22 e 27 aprile 2020;

SENTITO il Segretario generale,

## APPROVA

*L'unito "Documento per l'audizione informale di rappresentanti del CNEL, in videoconferenza, presso gli Uffici di presidenza riuniti, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020".*

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU

## **OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

*DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO SUL DOCUMENTO  
DI ECONOMIA E FINANZE 2020 (DEF).*

*DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DEL CNEL, IN  
VIDEOCONFERENZA, PRESSO GLI UFFICI DI PRESIDENZA RIUNITI, INTEGRATI DAI  
RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI, DELLE COMMISSIONI BILANCIO DI CAMERA E  
SENATO, NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA PRELIMINARE ALL'ESAME  
DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020.*

### **Premessa**

Mai nella storia repubblicana un documento di programmazione economica è stato redatto in un contesto così drammatico come il DEF in esame. L'emergenza pandemica da Covid-19, pur avendo caratteristiche di crisi simmetrica, ha colpito l'Italia prima e più duramente degli altri paesi europei. Ciò sta determinando una emergenza economica di proporzioni senza precedenti, che consegue anche dal blocco amministrativo di tutte le attività produttive, commerciali e dei servizi, dalla segregazione di tutta la popolazione per un periodo ormai superiore ai due mesi. Si comprende dunque la estrema difficoltà previsionale che grava sul DEF che viene oggi in discussione in Parlamento. Gli organi chiamati a dare un parere si trovano anch'essi nella difficoltà di non conoscere né le linee generali né i dettagli dei provvedimenti che il governo sta per assumere in materia di sostegno all'economia. Il documento approvato dal governo presenta una ipotesi di quadro economico previsionale che è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, e che appare nell'insieme condivisibile, con una riduzione del PIL per il 2020 che dovrebbe superare l'8% con un recupero significativo nel 2021 (4,7), nella sola ipotesi di: ritorno a una normalità produttiva entro l'estate; assenza di una recrudescenza autunnale del virus; vaccino nei primi mesi del 2021. Va sottolineato come questa previsione sia sottoposta dallo stesso Governo, alle pagine 55 e 56 del documento, un test di sensitività che si sviluppa su 5 scenari alternativi e avversi (che prendono in esame una prosecuzione del lockdown di ulteriori 60 giorni in autunno, accompagnato da ulteriore recessione mondiale; da una prosecuzione con effetti di domanda interna; da un apprezzamento dell'euro; da un ritorno del prezzo del petrolio ai livelli 2019; da una tensione sul fronte dello spread BTP di ulteriori 100 punti base), i quali, se sommati, potrebbero aggravare il quadro previsionale con un calo di ulteriori 3 punti di PIL, riducendo le prospettive di ripresa per il 2021.

Ci si trova dunque di fronte a una situazione avversa con dimensioni di catastrofe, imprevedibili, eccezionali, che necessita per essere affrontata non solo di mezzi straordinari, ma anche del consenso e della partecipazione piena di tutte le energie del Paese, della piena e convinta solidarietà degli altri Paesi europei, della condivisione strategica delle istituzioni dell'Unione europea.

Il DEF appare orientato soprattutto a dimostrare la credibilità del quadro previsionale, la coerenza delle azioni intraprese e rispetto ai i regolamenti UE

1175/2011 e 1177/2011, e cioè a porre fin da ora le premesse per escludere l'avvio di procedure di infrazione per deficit eccessivi, in virtù dell'applicazione della *general escape clause* adottata dal Consiglio dell'Unione il 16 marzo su proposta della Commissione con la deliberazione del 13 marzo. Sarà decisivo già nel breve periodo motivare il mantenimento di questa sospensione per un periodo significativo dopo la fine della crisi pandemica.

Il documento opportunamente si diffonde sull'analisi di come l'Italia si trovasse sulla base del rendiconto 2019 e sulle condizioni economiche dei primi due mesi del 2020. Il CNEL ha già fatto osservare come sia di grande rilievo il fatto che il disavanzo delle pubbliche amministrazioni del 2019 sia risultato inferiore dello 0,6% del PIL sia rispetto agli obiettivi indicati dalla NADEF, sia rispetto alle previsioni. Il marginale miglioramento della crescita del prodotto non giustifica un simile miglioramento che va ascritto interamente (per oltre 10 miliardi di euro) al pieno dispiegamento delle misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva (fatturazione elettronica) e a un miglioramento sostanziale della *tax compliance* di cittadini ed imprese e quindi alla loro disponibilità a partecipare alla tassazione. Questo aspetto è molto importante per il futuro, perché prefigura la possibilità di un patto sociale per l'emersione dei redditi non osservati che potrebbe rendere sostenibile lo sforzo che il Paese dovrà affrontare nei prossimi anni. Il disavanzo 2019, pari all'1,6% del PIL, è stato il miglior risultato degli ultimi dodici anni; l'avanzo primario risalito all'1,7% determinava una stabilizzazione del livello di debito pubblico. È bene ricordare come l'Italia sia l'unico Paese nell'Unione europea che abbia sempre mantenuto, con la sola eccezione del 2009, un avanzo primario nel suo bilancio negli ultimi 29 anni. I dati di produzione industriale dei mesi di gennaio e febbraio risultavano incoraggianti, mentre altre economie dell'UE apparivano in difficoltà. Il Governo fa bene nel suo documento a ricordare questi dati, che saranno importanti nella valutazione non solo con le istituzioni europee, ma anche con le società di rating, come si è visto nella recente nota di *Standard & Poors*<sup>1</sup>. In particolare, nel 2019 apparivano dispiegarsi, dopo anni di insuccessi, di una vigorosa ripartenza degli investimenti pubblici, concentrata negli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane), ma non solo. Anche questo elemento è un punto essenziale per la ripartenza, in quanto la posizione negoziale italiana veniva indebolita in sede UE dal fatto che la flessibilità ottenuta in termini di OMT per investimenti, tra l'altro, per dissesto idrogeologico e altri eventi eccezionali non veniva poi di fatto realizzata in termini di spesa. Il documento sottolinea questi aspetti alle pagine 89 e seguenti. La strada tracciata dal DL 32/2019 sembra aver prodotto buoni risultati. Andrebbe potenziata urgentemente puntando certamente sulle piccole opere, tra cui quelle previste dalla legge 160/2019, art. 1, commi 38 e seguenti. L'Italia, prima di essere colpita frontalmente dalla pandemia, a partire dal 22 febbraio, si trovava in una condizione di finanza pubblica in lieve miglioramento rispetto a quella dell'ultimo decennio.

La crisi pandemica e le necessarie misure di segregazione, distanziamento sociale e blocco amministrativo delle attività economica (che è stato definito con

---

<sup>1</sup> S&P, 24 aprile 2020, Italy 'BBB/A-2' Ratings affirmed; Outlook negative.

neologismo USA “*lockdown*”) hanno travolto il sistema sociale ed economico. Per uscire da questo precipizio serve chiarezza negli obiettivi a breve e a medio termine, ma soprattutto il coinvolgimento e il consenso delle parti sociali. I cittadini italiani hanno dato un esempio di disciplina e sopportazione encomiabile. Ma solo il loro pieno consenso determina la legittimità delle azioni intraprese, che si muovono sul delicato confine della compressione di diritti fondamentale. Tutti hanno compreso che è a rischio il benessere accumulato da generazioni di italiani, e che serve quindi una visione di medio termine per assicurare, prima di tutto agli italiani, la sostenibilità delle posizioni debitorie, pubbliche e private, e la ripresa di una delle economie più forti del mondo sviluppato.

È noto che l'indice delle PMI manifatturiere in Italia sia sceso dal 48,7% di febbraio al 17,4%<sup>2</sup> di marzo, l'indice PMI nel settore costruzioni è crollato dal 50,5 al 15,9%<sup>3</sup>. In Cina dopo il minimo toccato a febbraio di 27,5 punto l'indice è rapidamente risalito a 46,7. In Spagna, che presenta condizioni mediche simile alle nostre, il consumo di elettricità ha subito una riduzione pari a un terzo di quella italiana, in Germania pari a un settimo. La propensione al risparmio delle famiglie è salita dall'8 al 13%<sup>4</sup> e deve dunque essere controbilanciata da un aumento significativo dei consumi pubblici. Gli investimenti sono previsti nel quadro del DEF in riduzione del 12,3%<sup>5</sup>; l'occupazione in termini di ULA è prevista ridursi del 6,5%<sup>6</sup>; il tasso di disoccupazione salire all'11,6%, la produttività calare dell'1,7%; la domanda estera è prevista ridursi del 9,5% nello scenario mediano, con un contributo negativo al PIL dell'Italia pari al 2,5%.

In termini di finanza pubblica, il *deficit* previsto per il 2020 torna a livelli mai sperimentati dalla firma del Trattato di Maastricht. La previsione pari al 10,4%, rispetto a un deficit tendenziale a legislazione vigente del 7,1%; esso rifletterebbe l'intendimento del Governo di bloccare in via strutturale le clausole di aumento di IVA e accise, che appare del tutto ragionevole nel contesto presente e di interventi presumibilmente presenti nel decreto legge in via di predisposizione. Il debito pubblico, che era risultato stazionario nel 2019 al 134,8% del PIL, è previsto salire di quasi il 21%. Tutti comprendono come questo fenomeno sia ineluttabile, ma in ogni caso il problema principale per impostare la ripresa sarà proprio quello di continuare a garantire la sostenibilità di questo debito pubblico che giunge di un balzo al massimo storico per la Repubblica. Non va sottovalutato il fatto che già oggi questa sostenibilità sia garantita dall'intervento deciso in due tappe successive, e non senza contrasti e titubanze, dalla BCE con la decisione 2020/440 del 24 marzo, con il lancio del *Pandemic Emergency Purchase Programme* che supera per dimensione e clausole di applicazione tutti gli interventi fino ad oggi messi in atto. Senza questo intervento già oggi la situazione dei mercati sui titoli del debito pubblico italiano sarebbe stata ben peggiore di quella dell'ottobre 2011. È stato un risultato certamente frutto

---

<sup>2</sup> DEF 2020 p. 48

<sup>3</sup> DEF 2020 Sezione I Programma di stabilità, p. 27-28

<sup>4</sup> DEF 2020 p. 34 e p. 49

<sup>5</sup> DEF 2020 p. 50

<sup>6</sup> DEF p. 50

dell'azione delle istituzioni italiane. Questa condizione va preservata ad ogni costo. Esso è anche la chiave per valutare gli importanti progressi che l'Unione europea sta facendo per un intervento coordinato per affrontare la crisi pandemica e la ricostruzione successiva.

### **Lo scenario dell'economia italiana**

In vista delle presenti audizioni, già in occasione dei decreti legge 18 e 23 del 2020 in sede istruttoria le commissioni riunite (affari economici, affari sociali e affari europei) hanno audito rappresentanti degli istituti di ricerca economica e si rappresenta di seguito lo scenario delineato.

Lo scoppio dell'epidemia ha colpito il nostro Paese dopo la lunga fase di stagnazione economica iniziata a metà del 2018 per l'effetto combinato del rallentamento globale e dell'incertezza politica interna che aveva pesato sulle scelte di consumo e di investimento di famiglie e imprese. Stagnazione cui era seguita la doccia fredda dei dati del quarto trimestre del 2019, quando il PIL italiano aveva registrato una caduta dello 0.3% rispetto al trimestre precedente. Sebbene i primi segnali nel 2020 sembravano suggerire una lieve ripresa, non si può negare che lo *shock* in corso si sia innescato su condizioni già deboli.

In aggiunta, l'Italia sarà probabilmente uno dei Paesi più colpiti dalla pandemia. In primo luogo perché i settori dei servizi e del turismo, certamente i più colpiti, rappresentano una quota molto importante del nostro sistema produttivo e, in quanto caratterizzati prevalentemente da piccole e medie imprese, risultano particolarmente vulnerabili a questo *shock*; in secondo luogo, perché l'apertura commerciale del nostro paese lo espone in larga misura al calo del commercio globale. Infine, un ulteriore fattore di debolezza si può ravvisare nelle condizioni della finanza pubblica, il cui alto livello di debito limita lo spazio fiscale a disposizione del governo per il finanziamento delle misure di contrasto alla caduta dell'attività economica.

A partire dal 23 febbraio, quando è stato diagnosticato il primo caso di COVID-19 in un paziente non direttamente legato alla Cina, le misure di distanziamento sociale si sono progressivamente allargate sino a coinvolgere, dal 23 marzo, tutte le attività «non indispensabili» e l'intero territorio nazionale. Per la stima degli effetti dell'emergenza sanitaria e di queste misure di contenimento non ci sono precedenti storici a cui fare riferimento. La costruzione dello scenario si basa, dunque, su alcune assunzioni relative alla durata della pandemia e alle misure adottate per affrontarla, insieme alle ipotesi sulle misure discrezionali adottate dalle politiche economiche. Rispetto alla durata, si considera che i blocchi alle attività produttive vengano via via allentate a partire dal mese di maggio, contestualmente a una progressiva riduzione nella curva dei contagi registrata da aprile. Poiché non si include, dunque, una *second wave* di contagi, né una conseguente nuova restrizione su attività e movimenti, nella seconda metà dell'anno si ipotizza una progressiva normalizzazione delle condizioni.

Con riferimento alle politiche economiche, oltre all'azione della BCE, che garantisce anche alle banche italiane abbondante liquidità e mantiene calmierate le quotazioni dei titoli pubblici sul mercato, si include un intervento della politica di bilancio a favore delle famiglie e delle imprese. Dopo il decreto "Cura Italia",

che contiene misure per €25 mld (€20 mld in termini di indebitamento netto), è in via di definizione un altro provvedimento che allargherà sensibilmente le misure di sostegno. Nello scenario, presentato a fine marzo nel Rapporto di Previsione, si è considerato che nel complesso gli interventi espansivi comportino una maggiore spesa netta di circa 2.2 punti di PIL nel 2020, andando a compensare in parte la caduta dei redditi degli operatori soprattutto via allargamento degli ammortizzatori sociali, trasferimenti a settori/lavoratori più colpiti e misure di sostegno alla liquidità delle imprese.

Sotto queste ipotesi, si stima che il PIL italiano si ridurrà di oltre il 10% nei primi due trimestri del 2020 e, nonostante la ripresa della crescita a partire dal terzo trimestre, arriverà a registrare una caduta del 6.5% nell'anno. Il *lockdown* comporterà un calo dei consumi delle famiglie stimato di oltre il 6% nei primi due trimestri, seguito da un lieve recupero nella seconda metà dell'anno. Recupero che beneficerà delle misure legislative di sostegno per i lavoratori dipendenti e autonomi, che limiteranno il calo del reddito disponibile. Tuttavia, la propensione al consumo diminuirà significativamente sia per effetto della perdita di consumi (tipicamente di servizi) durante il periodo di chiusura delle attività, sia per effetto di una maggiore prudenza ipotizzata nei comportamenti dei consumatori anche successivamente alla rimozione dei blocchi. Di conseguenza, i consumi rimarranno a fine anno significativamente al di sotto del livello del quarto trimestre del 2019 e non si avrà un recupero dei livelli persi nemmeno nel 2021.

Il 2021 segnerà il ritorno alla normalità, con ritmi di crescita trimestre su trimestre un po' superiori ai valori pre COVID-19. Ciò implicherà un rimbalzo nel tasso di crescita in media d'anno al 3.3% (con variazioni congiunturali medie trimestrali dello 0.6%), ma che non sarà in grado di compensare interamente le perdite subite durante la fase di restrizioni che stiamo vivendo. Il PIL nel 2021 sarà ancora del 3.4% inferiore a quello del 2019.

Gli effetti sui conti pubblici saranno rilevanti, anche se lo *shock* epidemico ha colpito le finanze pubbliche italiane in un momento in cui si stavano manifestando alcune tendenze favorevoli. Nel 2019 il *deficit* è infatti sceso all'1.6% del PIL, mentre ci si aspettava che si attestasse al 2.2% come nel 2018, e il debito pubblico è rimasto costante al 134.8% del PIL. Tendenze che, però, si sono interrotte bruscamente, poiché gli effetti ciclici della recessione, combinati con la maggiore spesa discrezionale, hanno comportato un forte deterioramento delle prospettive di bilancio. In questo scenario, il disavanzo dovrebbe aumentare al 6.6% del PIL nel 2020 e il rapporto debito/PIL al 150%. Data la connotazione temporanea di gran parte delle misure, il disavanzo potrà scendere nel 2021, ma solo sotto al 4%, risentendo ancora della perdita del livello del PIL, coerente con un debito ancora al 148% del PIL.

Le informazioni più recenti sull'evoluzione dell'epidemia e sui programmi del governo portano alcune novità. Da un lato, la ripresa delle attività produttive sembra ritardare di qualche settimana rispetto a quanto incluso nello scenario di fine marzo. D'altra parte, la risposta del Governo è più incisiva. Con il decreto liquidità l'ammontare dei crediti garantiti arriverebbe a 750 miliardi di euro, con effetti che potranno essere stimati con maggiore attenzione quando vi saranno

maggiori informazioni sull'implementazione e le coperture. Allo stesso modo, le nuove politiche di sostegno annunciate quantificano nuove risorse per 55 miliardi nel 2020 (e portano così a oltre il 4% del PIL l'impatto complessivo degli interventi) e circa 25 nel 2021 (soprattutto per la sterilizzazione delle clausole di aumento dell'IVA e delle accise). Politiche che comportano un allargamento del sostegno ai redditi e alla liquidità, oltre che del finanziamento delle spese sanitarie e di sicurezza, e il cui impatto sulla crescita potrà essere valutato una volta che saranno definite nel dettaglio.

Rispetto allo scenario delineato, ci aspettiamo dunque che in parte gli effetti di queste nuove informazioni si possano compensare, implicando maggiori perdite dirette dall'allungamento dei tempi di normalizzazione dei ritmi di attività ma anche maggiori impulsi espansivi delle politiche di bilancio. Le stime di crescita contenute nel DEF, peraltro, non presentano un quadro programmatico, rimandando la valutazione degli effetti delle nuove politiche a quando saranno definiti i singoli interventi. Il quadro a legislazione vigente stima a -8.1% la caduta del PIL nel 2020, includendo però solo le misure del decreto Cura Italia, il cui effetto in termini di maggiore crescita del PIL è quantificato in 0.5 punti. Non è, inoltre, quantificato l'impatto delle misure sulla liquidità. Se i nuovi interventi avranno un moltiplicatore implicito simile a quello del decreto Cura Italia, la riduzione del PIL potrebbe portarsi verso il 7%, non troppo lontana dallo scenario delineato.

### **Gli obiettivi strategici del Governo nel nuovo quadro di contesto**

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) riprende sostanzialmente le misure adottate dal Governo per far fronte agli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria e dalla perdita di reddito dovuta alla chiusura. Il documento individua le strategie di lungo periodo che il Governo intende adottare per garantire la ripresa e la sostenibilità del debito pubblico e i futuri piani di rientro. La sfida si fonda interamente su questa strategia di lungo periodo e sugli effetti sulla crescita. Solo attraverso una crescita sostenuta è possibile conseguire un adeguato surplus di bilancio (primario) necessario alla sostenibilità finanziaria ed economica (rapporto debito PIL decrescente). Dal DEF si evince che sono previsti due provvedimenti: uno, volto all'adozione di misure urgenti per il rilancio economico del Paese, e l'altro, volto all'adozione di misure di semplificazione e di crescita.

Le **misure di rilancio economico** consistono nell'aumentare le risorse del sistema sanitario, la protezione civile e l'ordine pubblico. Inoltre, si rifinanzieranno ed estenderanno i sostegni ai redditi dei lavoratori e degli imprenditori più colpiti dalla crisi, all'occupazione, alla liquidità delle imprese e all'erogazione di credito all'economia.

Le misure urgenti di rilancio economico contenute nel decreto riguarderanno sette ambiti:

- Salute e sicurezza: maggiori risorse per il sistema sanitario, la protezione civile e le forze di sicurezza;
- Credito, liquidità e capitalizzazione delle imprese;
- Pagamenti della PA: misure per l'accelerazione dei tempi di pagamento;

- Lavoro e inclusione: estensione della cassa integrazione in deroga, indennità ai lavoratori autonomi, alle colf e badanti, sostegno al reddito dei cittadini non coperti da altre forme di assistenza;
- Enti territoriali: sostegno alle politiche di inclusione e agli investimenti degli enti territoriali;
- Fisco e ristori: rinvio di alcuni adempimenti fiscali e sostegno alle imprese e ai lavoratori autonomi;
- Interventi mirati a favore dei settori più impattati dall'emergenza: misure di supporto a imprese e lavoratori dei settori sottoposti a chiusure e in cui le misure di distanziamento sociale potrebbero essere confermate nei prossimi mesi.

Inoltre, **sarà prevista la soppressione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dalla legislazione vigente per il 2021 e gli anni seguenti.** Onde coprire le esigenze finanziarie per il decreto con le misure urgenti di rilancio economico e a completamento del pacchetto di risposta all'emergenza sanitaria, contestualmente alla presentazione del DEF, il Governo richiede al Parlamento un ulteriore innalzamento della stima di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare. La Relazione al Parlamento incrementa la deviazione temporanea di bilancio a **ulteriori 55 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 3,3 punti percentuali di PIL) per il 2020 e 24,6 miliardi a valere sul 2021 (1,4 per cento del PIL).**

Un ulteriore decreto con le misure urgenti, di natura ordinamentale, sarà dedicato a una **drastica semplificazione delle procedure amministrative** in alcuni settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati (soprattutto appalti, edilizia, commercio, controlli, etc.). Inoltre, l'emergenza Covid-19 impone di accelerare il processo di digitalizzazione. Sono in corso di predisposizione misure:

- sia di natura temporanea ed eccezionale, per accelerare subito la ripartenza economica riducendo gli oneri amministrativi e semplificando il regime dei controlli, da incentrare soprattutto sul contrasto all'inerzia delle pubbliche amministrazioni,
- sia volte a costruire una disciplina a regime ampiamente semplificata, ricondotta ai livelli minimi richiesti dalla normativa europea, orientata alla crescita e alla innovazione, improntata a criteri di qualità della regolazione e di più agevole e sicura attuazione da parte degli amministratori pubblici, con tempi certi.

Tenuto conto dell'impatto finanziario del decreto con le misure urgenti di rilancio economico, l'indebitamento netto è stimato, in base alla previsione del PIL tendenziale validata dall'UPB, pari al 10,4 per cento quest'anno e al 5,7 per cento nel 2021. Lo *stock* del debito pubblico è previsto pari al 155,7 per cento del PIL a fine 2020 e al 152,7 per cento a fine 2021.

Il Governo elaborerà nuove previsioni macroeconomiche programmatiche quando sarà superata la fase emergenziale più acuta alla luce della versione finale delle nuove politiche urgenti, dell'evoluzione globale della pandemia, della strategia adottata per la riapertura dei settori produttivi e dei dati economici che si renderanno disponibili nel frattempo.

Completate le misure urgenti, sarà necessario impostare **una strategia di rilancio dello sviluppo economico** attraverso innovazioni tecnologiche abbinate al *Green Deal* europeo, che resta la strategia chiave dell'Unione Europea per i prossimi decenni. A livello nazionale, si lavorerà sull'attuazione del *Green and Innovation Deal* che la legge di bilancio ha finanziato per il triennio 2020-2022.

La prima iniziativa sarà quella di accelerare le nuove opere pubbliche già in fase avanzata di progettazione e la manutenzione di quelle esistenti. Il Governo presenterà un nuovo Programma Nazionale di Riforma, in seguito al completamento delle misure economiche più urgenti e al perfezionamento della strategia di riapertura delle attività produttive.

L'elevato rapporto debito/PIL previsto per la fine dell'anno prossimo, pur in discesa in confronto al picco stimato per quest'anno, pone anche la questione di quale dovrà essere il sentiero di rientro per gli anni successivi. È evidente che dopo uno *shock* quale quello subito sinora, l'economia avrà bisogno di un congruo periodo di sostegno e rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti. Al momento, nelle more della definizione del profilo temporale della pandemia e della fase di ripresa economica, il Governo enuncia i principi generali della strategia di medio e lungo termine per ridurre il debito pubblico.

In primo luogo, il debito pubblico dell'Italia è sostenibile e il rapporto debito/PIL verrà ricondotto verso la media dell'area euro nel prossimo decennio, attraverso una strategia di rientro che oltre al conseguimento di un congruo surplus di bilancio primario, si baserà sul rilancio degli investimenti, pubblici e privati, grazie anche alla semplificazione delle procedure amministrative. **Tanto maggiore sarà la credibilità delle riforme strutturali messe in atto, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato, agevolando il processo di rientro.**

La strategia di rientro dovrà essere pienamente compatibile con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale che l'Europa e l'Italia si sono dati. Il contrasto all'evasione fiscale e le imposte ambientali, unitamente ad una riforma della tassazione che ne migliori l'equità e ad una revisione organica della spesa pubblica, dovranno pertanto essere i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio. L'azione del Governo sarà indirizzata all'introduzione di innovativi strumenti europei che possano assicurare una risposta adeguata della politica di bilancio alla luce della gravità della crisi e, al contempo, migliorare le prospettive di crescita di lungo termine e migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche dei Paesi membri.

### **Le attività del CNEL a seguito della crisi epidemiologica**

L'insorgere dell'emergenza sanitaria e la consapevolezza che si è di fronte ad una inedita crisi epocale che coinvolge tutte le economie avanzate, hanno indotto il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro a riorientare le attività di programma e a mettere al centro della propria iniziativa istituzionale il contributo delle organizzazioni in esso rappresentate alla fase di ripartenza e ricostruzione.

Nel quadro delle proprie prerogative costituzionali, il Consiglio ha promosso una serie di serrate **istruttorie con il mondo delle imprese e del lavoro**, raccogliendone le reazioni sulla efficacia delle misure messe a punto via via dal Governo per assorbire la perdita di reddito subita dagli operatori economici, per scongiurare la riduzione permanente della capacità produttiva e per ipotizzare le modalità di riavvio della “riapertura”.

Contemporaneamente il Consiglio ha riorganizzato le attività istruttorie improntandole a criteri di sistematica osservazione delle dinamiche in atto e delle criticità rilevate nei diversi settori fondamentali dell’economia, pubblici e privati. L’idea di fondo del progetto, chiamato *stress test* prendendo a prestito un’espressione propria del mondo creditizio, è di coinvolgere in modalità integrata rappresentanti delle organizzazioni rappresentative, esperti e accademici, sottoponendo loro l’analisi dei settori considerati strategici per il sistema-Paese (allegato I).

Ne emerge un esame delle condizioni di fragilità di ciascun settore, indispensabile per guidare il decisore politico nell’assunzione di decisioni mirate non solo a uscire dall’emergenza, ma a trasformare la fase di ricostruzione in un’occasione da non perdere per rafforzare il settore esaminato. Lo *shock*, infatti, incide diversamente a livello settoriale: non ha colpito la filiera agroalimentare e solo limitatamente i settori dei servizi e della PA idonei a essere forniti in modalità telematica. Alcuni settori - farmaceutica, servizi per telecomunicazioni e informatica - ne risultano perfino rafforzati. Altri “pezzi di Paese” sono, invece, duramente colpiti dal fermo della produzione e della mobilità imposti dalle misure di contrasto all’epidemia: commercio al dettaglio, ristorazione, attività alberghiere, attività culturali, di intrattenimento e sportive, i trasporti aerei, ferroviari, marittimi e stradali. Per alcuni di questi la crisi non si risolverà in pochi mesi.

Nell’Assemblea del 22 aprile le parti sociali hanno condiviso un documento di proposte (allegato II) che delinea **in dieci punti gli interventi indispensabili** per riuscire, contemporaneamente, a **coniugare il tema del superamento dell’emergenza sanitaria** con la messa a punto di una serie di misure volte a preservare la coesione della società e ad evitare la contrazione permanente della capacità produttiva, il crollo dell’occupazione e in definitiva una crisi socioeconomica senza precedenti. Il CNEL sottolinea che la difficoltà del momento *“necessita di regole certe, semplici da interpretare e comunicare con chiarezza”* perché *“l’abbondanza delle informazioni, la moltiplicazione, talvolta anche la sovrapposizione, delle fonti non forniscono certezze agli operatori economici, ai lavoratori e ai cittadini”*<sup>7</sup>. Si rende necessario un indirizzo nazionale per l’avvio della fase di riapertura che definisca regole comuni per tutte le regioni. Al decisore le parti sociali sollecitano interventi di due ordini: nell’immediato e sul medio-lungo termine.

**Nell’immediato**, sono considerate indispensabili misure di emergenza nel **settore sanitario**, il più direttamente esposto, del quale vanno assicurati il rafforzamento mediante inserimento di personale e mediante investimenti in

---

<sup>7</sup> CNEL, 22 aprile 2020, Proposte per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus, p. 2.

infrastrutture specialistiche, allo scopo di strutturare un sistema effettivamente resiliente rispetto al verificarsi di nuovi futuri episodi epidemici.

Sulla cosiddetta “fase due” di rientro al lavoro, il CNEL ritiene indispensabile che la riapertura si verifichi nelle condizioni di massima sicurezza che devono essere garantite a tutti i lavoratori a qualunque titolo presenti sul luogo di lavoro, nel quadro delle garanzie contenute nel **protocollo siglato da Governo e parti sociali il 14 marzo e successivamente integrato il 24 aprile**. Il Governo non deve sottovalutare la centralità della **sicurezza sul lavoro** come mezzo mediante cui riattivare l'impresa colpita dalle sospensioni imposte. Il CNEL segnala a tal fine che nel corso del 2020 dovranno essere impiegate risorse economiche significative, almeno pari a quelle del progetto Industria 4.0, per permettere alle imprese di investire in sicurezza sul lavoro (con acquisizione di strumenti e di tecnologia avanzata), godendo di crediti di imposta e agevolazioni varie. Tale investimento è in grado di determinare un indiretto aggiornamento dei processi produttivi e, in caso di nuovi focolai, non farà sospendere le attività produttive che hanno investito e introdotto, a livello di unità produttiva, adeguati sistemi di protezione e sicurezza.

Ancora sul breve termine, per i settori nei quali i tempi della ripresa saranno più lunghi, è necessario prevedere l'estensione dell'**ammortizzatore sociale**, allargandone la possibilità di accesso a lavoratori che non hanno potuto usufruirne (es. colf e badanti, spettacolo, sport). Una volta usciti dall'emergenza sarà poi necessario riordinare la disciplina degli ammortizzatori sociali, le cui procedure e deroghe in fase di emergenza si sono moltiplicate, per semplificare e riportare a regime il sistema.

Puntuali richieste vengono formulate in merito alla **velocità di erogazione dei fondi, che “è condizione di sopravvivenza per molti operatori economici”**, e sulla **semplificazione delle procedure amministrative e dei meccanismi decisionali**, che non possono e non devono costituire un ostacolo alla ripartenza. *“L'iter del pacchetto garanzie rischia di avere tempi decisamente troppo lunghi rispetto alle necessità degli operatori che sono purtroppo immediate”<sup>8</sup>*.

**Sul più lungo termine**, non si può non evidenziare come la crisi abbia messo in evidenza le disomogeneità tra regioni, le scoperture dei presidi di primo livello, le carenze di pianificazione e coordinamento in caso di emergenze di carattere nazionale. Occorre **recuperare il gap di personale** e tornare ad investire su di esso, consapevoli che la qualità del lavoro è qualità dei servizi. 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 e gli investimenti in ricerca scientifica.

Il CNEL ritiene che lo Stato debba garantire un maggior presidio territoriale, e che si debba cogliere questa occasione per effettuare gli investimenti necessari a rafforzare il sistema sanitario nazionale, perché esso sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali nuove emergenze in condizioni di sicurezza e senza decretazioni d'urgenza. Poiché le risorse investite nell'emergenza non riallineano i

---

<sup>8</sup> Idem, p. 5.

finanziamenti al fabbisogno *standard* dopo i tagli dell'ultimo decennio, occorre potenziare l'assistenza continua con una maggiore **integrazione tra medici convenzionati e servizi pubblici**, sviluppando l'integrazione tra **sanità e sociale**, definendo i livelli essenziali dell'assistenza sociale come passo indispensabile per l'attuazione dei nuovi LEA sanitari. 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.

*“La crisi ha fatto emergere e ha acuito le fragilità del nostro sistema, evidenziando le difficoltà strutturali accumulate nell'ultimo ventennio (...) anche nel sistema di tutele per chi non ha lavoro. Le difficoltà hanno avuto forti ripercussioni sulla situazione degli immigrati, in particolare coloro che prestavano attività lavorativa in nero”*. Il CNEL, nell'ambito dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri, ha recentemente approvato un ordine del giorno che sollecita Governo e Parlamento *“a varare una misura di emersione a favore dei cittadini stranieri soggiornanti in Italia ma privi di un titolo di soggiorno valido, al fine di tutelarne la salute e l'igiene pubblica, in particolare nel settore dell'agricoltura. Il CNEL ritiene, anche sulla base delle richieste delle organizzazioni del settore, che la misura di emersione contribuisca a dotare il settore agricolo della manodopera necessaria per le imminenti campagne di raccolta, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro”*<sup>9</sup>.

Occorre tornare a investire nella **scuola**, a cominciare dalle opere di messa in sicurezza degli edifici scolastici, anche in relazione alle nuove misure organizzative finalizzate alla sicurezza e digitalizzazione. Nonostante i ritardi denunciati nella cultura e nelle infrastrutture digitali del nostro paese, i progressi nell'insegnamento e apprendimento a distanza, dalla scuola primaria all'università, sono stati eccezionali in questa fase di emergenza e non vanno dispersi. Mentre è essenziale continuare il processo di digitalizzazione che il **sistema scuola** ha avviato e imparato a gestire in emergenza, sia pure a macchia di leopardo, è indispensabile coinvolgere gli elementi più deboli del sistema scuola: gli studenti disagiati, le famiglie con difficoltà, il personale precario. Peraltro, la ripresa delle attività scolastiche deve essere organizzata non soltanto con tutte le garanzie volte a tutelare la sicurezza, ma contestualmente alla ripresa delle attività produttive, per evitare un effetto di penalizzazione che colpirebbe due anelli deboli della società: i giovanissimi, ai quali è da molte settimane negata ogni socialità, e le madri lavoratrici. Anche in questo settore è indispensabile il rafforzamento degli organici in tempi brevi, per affrontare i fabbisogni legati alla necessaria diminuzione del numero di alunni per classe.

Tutte le parti sociali rappresentate al CNEL ritengono centrale per il Paese il rilancio dei **lavori pubblici** per dare una spinta immediata all'economia mobilitando prima possibile almeno gli investimenti già programmati e già finanziariamente coperti per un valore di circa 70 miliardi. Sarà a suo tempo necessario ripensare il testo attuale del codice degli appalti, nell'ottica di semplificazione e accelerazione dei tempi per l'aggiudicazione delle gare, sempre nel rispetto dei diritti dei lavoratori e nel quadro delle indicazioni

---

<sup>9</sup> Idem, p. 6.

fornite dalla Commissione Europea ai Paesi membri, per i casi di urgenza nelle procedure ristrette e in quelle negoziate.

Preme sottolineare che la sostenibilità (e riduzione progressiva) del debito richiede il **rilancio di una politica di gestione del debito che allarghi la platea dei detentori residenti**, incentivando la quota di debito detenuta da famiglie e imprese (caduta nel 2019 al 3,1% dal 16 % del 2011), e coinvolgendo fondi pensione e assicurazioni nella sottoscrizione di titoli emessi a fronte di investimenti pubblici, con eventuale garanzia statale. È, inoltre, fondamentale trovare un accordo a livello europeo, che preveda la **partecipazione della BCE**, per una gestione coordinata dello *stock*, volta a garantire che il tasso di interesse sul debito sia inferiore al tasso di crescita del reddito nominale.

La crescita futura deve partire dall'elaborazione di una **strategia di lungo periodo (24-36 mesi) che definisca le linee di sviluppo dell'economia (all'interno della quale si inserisce l'attuazione del *Green and Innovation Deal* che la legge di bilancio ha finanziato per il triennio 2020-2022) e che orienti le politiche di investimento delle imprese.**

Cruciale sarà il rilancio degli **investimenti (pubblici e privati)** e la **composizione** degli stessi con individuazione dei settori strategici: sanità, scuola, ricerca e innovazione, tecnologie digitali (banda larga, infrastrutture, 5G, ecc.), **trasporti e logistica, riconversione ambientale e mobilità urbana; infrastrutture di rete fisiche e sociali**. La ricostruzione delle reti sociali, dopo le distruzioni operate dal virus e dal *lockdown*, richiedono un impegno rilevante e urgente.

Nel processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione, ed in particolare nella sanità, nella scuola e nelle amministrazioni locali, deve essere centrale il "merito", con conseguente **revisione del meccanismo dei concorsi di massa, basati su titoli e introduzione di procedure più snelle con commissioni (veramente) indipendenti e valutazioni basate anche su competenze digitali e relazionali (cd. *soft skills*)**. È, inoltre, indispensabile avviare un massiccio **piano di formazione e riqualificazione digitale per i dipendenti pubblici**. La semplificazione delle procedure amministrative deve inoltre essere accompagnata da un più attento **monitoraggio in itinere ed ex post**.

Come già avanzato nel Consiglio europeo che ha ridisegnato la struttura dei finanziamenti europei, alle maggiori risorse e alla flessibilità concessa ai paesi maggiormente colpiti dalla crisi Covid19 farà riscontro una maggiore *accountability* in termini di tassazione ed efficienza nella raccolta del gettito. Pur in assenza di condizionalità, l'Europa a fronte delle risorse concesse, **non sarà più disposta a tollerare le macroscopiche inefficienze nella raccolta del gettito e il livello di evasione fiscale e contributiva presente in Italia.**

Alla fatturazione elettronica, si potrebbe affiancare un diffuso **monitoraggio dei flussi di fatturazione attraverso l'introduzione di tecnologie *blockchain***, che consentono l'incrocio dei dati sulla ricchezza finanziaria, consumi e redditi dichiarati. È necessario **superare i vincoli posti dal Garante per la protezione dei dati personali per attivare un controllo capillare dei flussi finanziari sottratti al bilancio pubblico.**

Il contrasto all'evasione fiscale e le imposte ambientali potranno essere coordinati a livello europeo, chiedendo, per esempio, che venga ripresa la politica di

## **eliminazione dei paradisi fiscali all'interno del mercato comune e la tassazione congiunta delle imprese multinazionali.**

Con riferimento alle **misure intraprese a sostegno di famiglie e imprese**, c'è da osservare che l'intervento - indispensabile - non può tuttavia prescindere da una verifica delle effettive necessità, a posteriori. Nelle nuove misure di intervento, sarebbe auspicabile definire limiti di reddito per gli interventi, soprattutto nel caso di professionisti, quali notai ecc., o di settori che non sono stati colpiti dalla crisi, e prevedere misure di verifica *ex-post*. Queste limitazioni non incidono in misura rilevante sul bilancio pubblico, ma sono importanti per garantire un senso di giustizia che servirà quando si chiederà a tutti di contribuire per la fase di rientro dal debito.

Insieme alle misure di sostegno al reddito incentrate sulle varie forme di ammortizzatori sociali (CIGO, CIGS, FIS e misure in deroga) e sussidi di disoccupazione (NASPi) sarà, inoltre, necessario **prevedere un efficace sistema integrato di politiche attive**, al momento inesistenti. Il DEF non ne fa menzione. Nonostante sia previsto un aumento della disoccupazione al 12%, presumibilmente anche più elevata se la ripresa non sarà a "V" come previsto dal FMI ma più probabilmente a "U", **non viene previsto di attuare misure "straordinarie" oltre a quelle ordinarie (che già non funzionano) per il collocamento dei lavoratori alla ricerca di un impiego**. La CIG esaurirà nel giro dei prossimi mesi la sua funzione di ammortizzatore e saranno necessari interventi massicci per indirizzare, riallocare, formare e riorientare i lavoratori dalle imprese che chiuderanno (molte) verso i settori e le imprese che nasceranno anche grazie alla riallocazione delle risorse ai settori tecnologicamente più avanzati, favorendo anche una ricomposizione della dimensione media aziendale verso una scala minima più efficiente. Per fare questo è necessaria una **regia delle politiche a livello nazionale**, al fine di ovviare alla **manca di indirizzo, informazioni statistiche tempestive e alla frammentazione nelle politiche regionali**. È necessario **condizionare l'erogazione delle risorse alle regioni al soddisfacimento dei parametri nazionali del collocamento e all'integrazione nel sistema nazionale**.

\*\*\*

La drammatica crisi sanitaria deve costituire un'occasione per ripensare le aree su cui il nostro sistema Paese deve da subito intervenire: **ricerca scientifica e tecnologica, fonti energetiche rinnovabili, turismo, logistica, digitale e connettività**. La semplificazione dei processi decisionali e dell'azione della PA, la trasparenza e la certezza delle regole appaiono qui il passaggio obbligato per implementare con successo le politiche della ricostruzione e per dar corpo a un **ridisegno complessivo dell'architettura del Paese**, attraverso un piano sistematico di crescita e sviluppo che riduca le diseguaglianze esistenti e, soprattutto, non ne crei di nuove. Infine, una volta superata la fase di emergenza sanitaria occorre ripensare e definire, nel rispetto della Carta Costituzionale, i fattori e i motivi che possono limitare i processi ordinari di democrazia e di restrizione della libertà di movimento delle persone.

## Allegato 1. **Primi esiti degli stress test.**

Su alcuni dei settori presi in considerazione per il progetto *stress test*, il CNEL ha avviato gruppi di lavoro nell'ambito delle Commissioni istruttorie.

In particolare, nelle materie del turismo e della logistica sono già disponibili dei *report* che saranno completati mediante l'ascolto di tutte le parti sociali rappresentative dei settori.

La filiera del **turismo**, caratterizzata da una elevata complessità intrinseca, da un rilevante livello di trasversalità rispetto agli altri segmenti del sistema produttivo e da una significativa componente anticiclica delle dinamiche, pur rappresentando un asse portante del sistema produttivo italiano, sarà quella più drammaticamente colpita dallo *shock* e dagli effetti più permanenti nel tempo, che imprimeranno un radicale cambiamento sia dal lato della domanda che dell'offerta.

Dal confronto con le categorie datoriali del settore, emerge *in primis* la richiesta di adottare meccanismi di erogazione di risorse pubbliche snelli, rispettosi di paradigmi che prevedano controlli *ex-post* e non *ex-ante* o verifiche immediate, nonché l'esigenza di un rafforzamento delle iniziative di più ampio raggio, collegate alla promozione turistica a livello internazionale, anche mediante campagne straordinarie di comunicazione, al miglioramento della qualità dei servizi offerti, alla formazione del personale dipendente delle imprese turistico-ricettive. Specifica richiesta riguarda l'istituzione di un fondo straordinario denominato *Fondo emergenza turismo*, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, per la riqualificazione della rete ricettiva per far fronte alle esigenze correlate all'epidemia, sostenere le imprese della filiera turistica e i titolari di attività operanti nella ricettività alberghiera ed extralberghiera, i titolari di esercizi dei settori indotti (somministrazione di alimenti e bevande, di agenzie di viaggi, i *tour operator*, i titolari di stabilimenti balneari, le guide e gli accompagnatori turistici, i noleggiatori di bus e di autovetture, e finalizzato a garantire il riconoscimento ai suddetti soggetti di un'indennità). La filiera chiede di tener conto delle tipicità del settore per garantire il contrasto all'acquisizione diffusa da parte di grandi operatori esterni, ritenuta molto probabile per la struttura del tessuto imprenditoriale caratterizzato dall'elevata presenza di imprese di piccola dimensione. Tra le misure urgenti, la cassa integrazione guadagni dovrebbe essere direttamente erogata dall'INPS, anche a fronte di una mancata semplificazione delle procedure INPS, perché è diffusa l'impossibilità delle aziende di poter effettuare anticipazioni per carenza di liquidità. Nel caso della cassa integrazione in deroga, si ritiene che essa debba essere concessa anche nel caso di ferie/permessi maturati e non goduti. A tutela del lavoro stagionale è opportuno prolungare le prestazioni della NASPI in favore dei lavoratori del settore turistico-ricettivo e termale. Sul punto specifico degli stagionali, il CNEL segnala il rischio di sottostimarne il perimetro se ci si limita a conteggiare i contratti di lavoro "stagionali": il decreto "Cura Italia" si rivolge a coloro che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro a partire dal 1° gennaio 2019, e si tratterebbe di circa 500 mila lavoratori che lavorano negli alberghi per una stagione, inclusi i lavoratori con contratto a intermittenza. Le ulteriori direttrici lungo cui definire gli interventi riguardano il sostegno ai consumi interni di servizi turistici (lato della domanda), l'immissione di liquidità nelle imprese secondo un paradigma basato sugli introiti (lato dell'offerta); il supporto all'offerta in merito a linee specifiche come le condizioni e gli *standard* di sicurezza (distanziamento; sanificazione periodica degli ambienti); la preferenza per canali di erogazione delle risorse che garantiscano un trasferimento semplice, diretto e immediato sul territorio (incluse le opzioni collegate all'accesso al credito e al prelievo fiscale). Si chiede inoltre la verifica della fattibilità di interventi mirati alla sospensione della corresponsione dei canoni per le concessioni rilasciate con finalità turistico-ricreative di aree demaniali. In

materia fiscale, va valutata la neutralizzazione degli effetti degli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), attraverso la sospensione dell'utilizzo degli stessi per il 2020, in quanto inidonei a rappresentare correttamente l'attuale situazione economica e il relativo impatto sui bilanci delle imprese. Infine, sul fronte del credito, occorre prevedere la sospensione temporanea dei pagamenti dei crediti vantati da banche, intermediari finanziari e qualsiasi operatore di credito nei confronti delle imprese turistico-ricettive e prevedere per queste ultime l'accesso agevolato al Fondo di garanzia per le PMI di cui all'art. 49 del decreto *Cura Italia*.

Nel sistema **logistica**, l'analisi ha permesso di mettere a fuoco le proposte per le cosiddette fase 2 e fase 3, che riguardano la disponibilità di cassa nel bilancio dello Stato a "tiraggio" sulle spese realizzate nell'ambito del Piano Strategico delle Infrastrutture Nazionali, la compressione massima dei tempi di erogazione alle stazioni appaltanti, il finanziamento con una linea indipendente (ad esempio *bond* dedicati) del capitolo unico per il Programma strategico, che andrebbe sottratto al computo del patto di stabilità in via permanente. Si chiedono altresì interventi per la soluzione del contenzioso con le concessionarie autostradali, che blocca investimenti per miliardi di euro, e meccanismi spediti di assunzione per rafforzare gli uffici tecnici delle principali stazioni appaltanti pubbliche. Sono indispensabili un monitoraggio stringente della capacità di spesa delle stazioni appaltanti finanziate dal Programma, la semplificazione e la velocizzazione delle fasi approvative dei progetti con meccanismi di silenzio-assenso, la semplificazione dei meccanismi di aggiudicazione degli appalti pubblici (con eventuale proposta di innalzamento delle soglie minime europee), interventi di riduzione dell'ambito di responsabilità contabile dei funzionari incaricati delle procedure di gara e dell'esecuzione dei contratti e l'anticipazione su fatture agli autotrasportatori, spedizionieri internazionali, corrieri ecc. assistiti da Cassa Depositi e Prestiti secondo accordi in corso di esame e da raggiungere subito tra la Confederazione dei Trasporti e della Logistica, le sue Associazioni e la CDP.

Per evitare il rischio di perdere la visione di insieme degli interventi, occorre una visione organica del sistema della logistica italiana e dei trasporti, ciò che rende anzitutto necessario attivare operativamente il partenariato per la logistica con la partecipazione convinta dei Ministeri interessati e degli enti che giocano ruoli diversi e spesso scollegati, aggiungendo difficoltà e ritardi al settore. Occorre accelerare l'integrazione e il completamento delle piattaforme informatiche nonché della informatizzazione delle procedure, pianificata da anni e non ancora attivata).

Nel trasporto marittimo, date le difficoltà operativo-gestionali che le imprese di navigazione sono chiamate ad affrontare, è urgente che il decisore intervenga attraverso provvedimenti di sostegno e di immediata e consistente semplificazione burocratica. Si chiedono in particolare sostegno alla liquidità a fronte dell'utilizzo inoperoso delle navi, la proroga dei termini di soluzioni concordate del risanamento della crisi (concordati preventivi e accordi di ristrutturazione), interventi sui costi di approdo delle navi e a favore delle imprese di navigazione nazionali che continuano a mantenere attivi i collegamenti marittimi necessari al Paese, interventi di sostegno al reddito dei marittimi italiani e comunitari coinvolti in situazioni di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a causa del fermo delle navi attraverso stanziamenti straordinari. Occorre consentire, in via temporanea, alle navi da crociera di svolgere i propri servizi anche esclusivamente tra porti nazionali, non appena le restrizioni all'attività crocieristica in vigore nel nostro Paese saranno ridotte.





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

## Allegato 1. **Primi esiti degli stress test.**

Su alcuni dei settori presi in considerazione per il progetto *stress test*, il CNEL ha avviato gruppi di lavoro nell'ambito delle Commissioni istruttorie.

In particolare, nelle materie del turismo e della logistica sono già disponibili dei *report* che saranno completati mediante l'ascolto di tutte le parti sociali rappresentative dei settori.

La filiera del **turismo**, caratterizzata da una elevata complessità intrinseca, da un rilevante livello di trasversalità rispetto agli altri segmenti del sistema produttivo e da una significativa componente anticiclica delle dinamiche, pur rappresentando un asse portante del sistema produttivo italiano, sarà quella più drammaticamente colpita dallo *shock* e dagli effetti più permanenti nel tempo, che imprimeranno un radicale cambiamento sia dal lato della domanda che dell'offerta.

Dal confronto con le categorie datoriali del settore, emerge *in primis* la richiesta di adottare meccanismi di erogazione di risorse pubbliche snelli, rispettosi di paradigmi che prevedano controlli *ex-post* e non *ex-ante* o verifiche immediate, nonché l'esigenza di un rafforzamento delle iniziative di più ampio raggio, collegate alla promozione turistica a livello internazionale, anche mediante campagne straordinarie di comunicazione, al miglioramento della qualità dei servizi offerti, alla formazione del personale dipendente delle imprese turistico-ricettive. Specifica richiesta riguarda l'istituzione di un fondo straordinario denominato *Fondo emergenza turismo*, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, per la riqualificazione della rete ricettiva per far fronte alle esigenze correlate all'epidemia, sostenere le imprese della filiera turistica e i titolari di attività operanti nella ricettività alberghiera ed extralberghiera, i titolari di esercizi dei settori indotti (somministrazione di alimenti e bevande, di agenzie di viaggi, i *tour operator*, i titolari di stabilimenti balneari, le guide e gli accompagnatori turistici, i noleggiatori di bus e di autovetture, e finalizzato a garantire il riconoscimento ai suddetti soggetti di un'indennità). La filiera chiede di tener conto delle tipicità del settore per garantire il contrasto all'acquisizione diffusa da parte di grandi operatori esterni, ritenuta molto probabile per la struttura del tessuto imprenditoriale caratterizzato dall'elevata presenza di imprese di piccola dimensione. Tra le misure urgenti, la cassa integrazione guadagni dovrebbe essere direttamente erogata dall'INPS, anche a fronte di una mancata semplificazione delle procedure INPS, perché è diffusa l'impossibilità delle aziende di poter effettuare anticipazioni per carenza di liquidità. Nel caso della cassa integrazione in deroga, si ritiene che essa debba essere concessa anche nel caso di ferie/permessi maturati e non goduti. A tutela del lavoro stagionale è opportuno prolungare le prestazioni della NASPI in favore dei lavoratori del settore turistico-ricettivo e termale. Sul punto specifico degli stagionali, il CNEL segnala il rischio di sottostimarne il perimetro se ci si limita a conteggiare i contratti di lavoro "stagionali": il decreto "Cura Italia" si rivolge a coloro che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro a partire dal 1° gennaio 2019, e si tratterebbe di circa 500 mila lavoratori che lavorano negli alberghi per una stagione, inclusi i lavoratori con contratto a intermittenza. Le ulteriori direttrici lungo cui definire gli interventi riguardano il sostegno ai consumi interni di servizi turistici (lato della domanda), l'immissione di liquidità nelle imprese secondo un paradigma basato sugli introiti (lato dell'offerta); il supporto all'offerta in merito a linee specifiche come le condizioni e gli *standard* di sicurezza (distanziamento; sanificazione periodica degli ambienti); la preferenza per canali di erogazione delle risorse che garantiscano un trasferimento semplice, diretto e immediato sul territorio (incluse le opzioni collegate all'accesso al credito e al prelievo fiscale). Si chiede

inoltre la verifica della fattibilità di interventi mirati alla sospensione della corresponsione dei canoni per le concessioni rilasciate con finalità turistico-ricreative di aree demaniali. In materia fiscale, va valutata la neutralizzazione degli effetti degli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), attraverso la sospensione dell'utilizzo degli stessi per il 2020, in quanto inidonei a rappresentare correttamente l'attuale situazione economica e il relativo impatto sui bilanci delle imprese. Infine, sul fronte del credito, occorre prevedere la sospensione temporanea dei pagamenti dei crediti vantati da banche, intermediari finanziari e qualsiasi operatore di credito nei confronti delle imprese turistico-ricettive e prevedere per queste ultime l'accesso agevolato al Fondo di garanzia per le PMI di cui all'art. 49 del decreto *Cura Italia*.

Nel sistema **logistica**, l'analisi ha permesso di mettere a fuoco le proposte per le cosiddette fase 2 e fase 3, che riguardano la disponibilità di cassa nel bilancio dello Stato a "tiraggio" sulle spese realizzate nell'ambito del Piano Strategico delle Infrastrutture Nazionali, la compressione massima dei tempi di erogazione alle stazioni appaltanti, il finanziamento con una linea indipendente (ad esempio *bond* dedicati) del capitolo unico per il Programma strategico, che andrebbe sottratto al computo del patto di stabilità in via permanente. Si chiedono altresì interventi per la soluzione del contenzioso con le concessionarie autostradali, che blocca investimenti per miliardi di euro, e meccanismi spediti di assunzione per rafforzare gli uffici tecnici delle principali stazioni appaltanti pubbliche. Sono indispensabili un monitoraggio stringente della capacità di spesa delle stazioni appaltanti finanziate dal Programma, la semplificazione e la velocizzazione delle fasi approvative dei progetti con meccanismi di silenzio-assenso, la semplificazione dei meccanismi di aggiudicazione degli appalti pubblici (con eventuale proposta di innalzamento delle soglie minime europee), interventi di riduzione dell'ambito di responsabilità contabile dei funzionari incaricati delle procedure di gara e dell'esecuzione dei contratti e l'anticipazione su fatture agli autotrasportatori, spedizionieri internazionali, corrieri ecc. assistiti da Cassa Depositi e Prestiti secondo accordi in corso di esame e da traguardare subito tra la Confederazione dei Trasporti e della Logistica, le sue Associazioni e la CDP.

Per evitare il rischio di perdere la visione di insieme degli interventi, occorre una visione organica del sistema della logistica italiana e dei trasporti, ciò che rende anzitutto necessario attivare operativamente il partenariato per la logistica con la partecipazione convinta dei Ministeri interessati e degli enti che giocano ruoli diversi e spesso scollegati, aggiungendo difficoltà e ritardi al settore. Occorre accelerare l'integrazione e il completamento delle piattaforme informatiche nonché della informatizzazione delle procedure, pianificata da anni e non ancora attivata).

Nel trasporto marittimo, date le difficoltà operativo-gestionali che le imprese di navigazione sono chiamate ad affrontare, è urgente che il decisore intervenga attraverso provvedimenti di sostegno e di immediata e consistente semplificazione burocratica. Si chiedono in particolare sostegno alla liquidità a fronte dell'utilizzo inoperoso delle navi, la proroga dei termini di soluzioni concordate del risanamento della crisi (concordati preventivi e accordi di ristrutturazione), interventi sui costi di approdo delle navi e a favore delle imprese di navigazione nazionali che continuano a mantenere attivi i collegamenti marittimi necessari al Paese, interventi di sostegno al reddito dei marittimi italiani e comunitari coinvolti in situazioni di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a causa del fermo delle navi attraverso stanziamenti straordinari. Occorre consentire, in via temporanea, alle navi da

crociera di svolgere i propri servizi anche esclusivamente tra porti nazionali, non appena le restrizioni all'attività crocieristica in vigore nel nostro Paese saranno ridotte.