



*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

Visto l'art. 99, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, e s. m. i., recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)", e in particolare l'art. 11, comma 1, lett. a) (Attività consultiva) e l'art. 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);

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;

Vista la richiesta parlamentare per l'audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, da tenersi in data 16 aprile 2019, dinanzi alle Commissioni Bilancio congiunte di Camera e Senato, sul Documento di Economia e Finanza 2019;

Visto il verbale dell'Assemblea del 27 marzo 2019 in cui è demandato al Presidente del CNEL di riferire presso le Commissioni Bilancio congiunte di Camera e Senato sul Documento di Economia e Finanza 2019;

## ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

(approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 aprile 2019)

### **1. Premessa.**

Come ormai da molti anni il ciclo della programmazione del bilancio nazionale è definito dal sistema di regole di *governance* europea che costituiscono il semestre europeo. Alle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo nel “pacchetto d’inverno”, fa seguito, con il Documento di Economia e Finanza, la predisposizione del Programma di stabilità del Paese e del Piano Nazionale di Riforma, i quali costituiranno a loro volta la base delle nuove raccomandazioni specifiche di politica economica e di bilancio che in giugno la Commissione europea rivolgerà all’Italia.

Il Programma di stabilità riporta le informazioni richieste dai regolamenti dell’Unione europea in merito agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico. Il Programma nazionale di riforma contiene lo stato di avanzamento delle riforme avviate l’anno precedente e lo scarto rilevato fra i risultati previsti e quelli realizzati, gli squilibri macroeconomici che incidono sulla competitività del Paese, le principali riforme da attuare con il calendario previsto per l’implementazione, la compatibilità con gli obiettivi di programma indicati nella Programma di stabilità, la stima degli effetti delle riforme in termini di crescita dell’economia, di incremento della competitività del sistema-Paese e dell’occupazione.

I contenuti che caratterizzano il DEF rappresentano pertanto il punto di partenza della strategia economica e finanziaria che il Governo intende realizzare nell’anno in corso e nei due successivi, tracciano la direzione che il Paese intraprende in materia economica e finanziaria e costituiscono il contenitore nel quale vanno a collocarsi le scelte di *policy* operate dal Governo durante la seconda parte dell’anno e gli anni successivi.

### **2. Il mutamento intervenuto nel quadro macroeconomico. Gli obiettivi strategici del Governo nel nuovo quadro di contesto.**

Il Governo prosegue, nel DEF, il percorso di realizzazione degli obiettivi economici e sociali contenuti nel “Contratto per il Governo del cambiamento”, incentrato sul contrasto alla povertà e il miglioramento delle condizioni socio-economiche degli italiani. Tuttavia, sulla direzione economico-finanziaria intrapresa interviene il mutamento dello scenario

congiunturale di riferimento, e un generale deterioramento intercorso fra fine 2018 e inizio 2019, sia sul piano interno che internazionale, rispetto al quadro sul quale era stata impostata la manovra d'autunno. Rispetto ad allora, in conseguenza delle mutate condizioni macroeconomiche interne ed esterne, i numeri delle principali grandezze macroeconomiche sono mutati e ciò costringe il Governo a compiere un esercizio di realismo, a prendere a riferimento le previsioni al ribasso dei principali indicatori (rinviando a dopo il 2022 il pareggio di bilancio) e a valutare più realisticamente i provvedimenti messi in cantiere e quelli in corso di emanazione.

Sono state corrette al ribasso le previsioni di crescita (il Pil sul 2019 passa dal precedente 1% allo 0,1%), il *deficit* atteso passa dal 2,04% al 2,4% del Pil e il debito pubblico sale al 132,7% dal 132,2%. Nel 2018 l'incremento del Pil reale è stato dello 0,9%. Il DEF prevede che il *deficit* sia destinato a scendere a partire dal 2020, portandosi nel 2021 all'1,8%. L'obiettivo di *deficit* sul 2020 sconta un effettivo incremento del Pil, la piena attivazione della clausola di salvaguardia e il rinvio dell'introduzione della tassazione piatta.

Secondo gli osservatori internazionali fra i fattori che hanno causato la revisione delle stime di crescita vi sono senz'altro la riduzione della domanda interna - in particolare degli investimenti e, in misura minore, della spesa per le famiglie -, il ridimensionamento del piano degli investimenti delle imprese operanti nell'industria e nei servizi, un nuovo minimo toccato dagli investimenti dell'amministrazione pubblica (1,9% del Pil).

Segnali positivi, ma dall'impatto verificabile solo nel lungo periodo, riguardano la crescita dei consumi, trainata da una maggiore propensione al consumo.

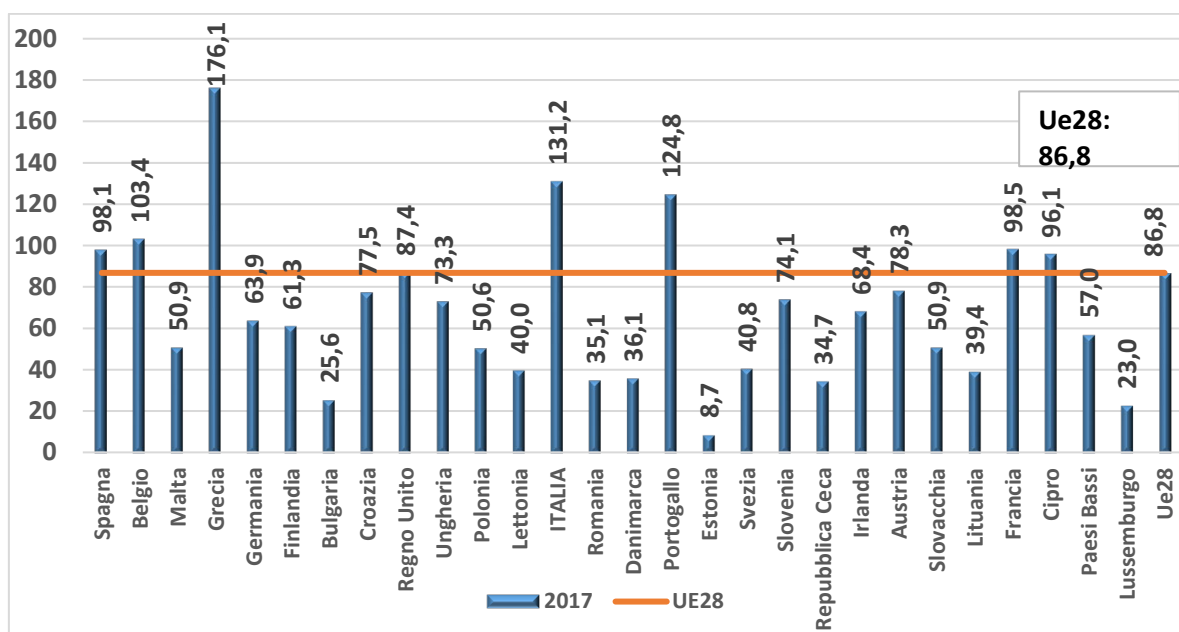
Quanto all'occupazione, la dinamica positiva dell'indicatore delle ore lavorate non è affiancata dal miglioramento dei tassi di disoccupazione e dei livelli assoluti di occupazione.

L'impegno finanziario delle prime misure messe in campo e il sentiero stimato per quelle da intraprendere si inquadrano dunque in uno scenario macroeconomico tendenziale e programmatico meno ottimistico rispetto a quanto previsto. Tutti i principali indicatori macroeconomici scontano dinamiche più contenute rispetto alle stime del 2018 e tratteggiano un quadro di contesto più prudente determinato anche dai segnali di rallentamento registrati presso le economie emergenti, dai negoziati tra

Cina e Stati Uniti, dal faticoso procedere della *Brexit*, che già mostravano effetti evidenti negli andamenti degli ultimi due trimestri del 2018.

Appare particolarmente preoccupante per il sistema produttivo italiano il rallentamento congiunturale della Germania nell'ultimo trimestre del 2018, al quale va certamente connesso l'andamento dell'economia italiana considerato il livello di interconnessione dei due sistemi produttivi e la comune propensioni all'*export*.

DEBITO PUBBLICO/PIL. ANNO 2017 ELABORAZIONI SU DATI EUROSTAT



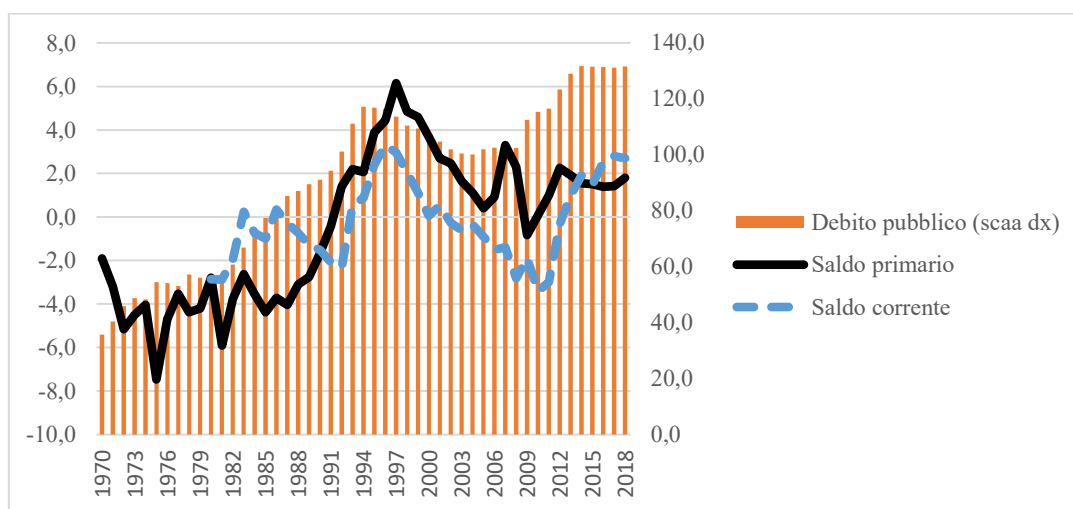
La scelta di DEF di presentare una previsione triennale in linea con quella del FMI, dell'OCSE e delle maggiori istituzioni economiche appare corretta e volta ad evitare ulteriori scostamenti, anche in previsione dell'imminente, complesso, confronto con le istituzioni dell'Unione europea.

Non sfugge agli osservatori la estrema criticità di un tendenziale di Pil che indica una crescita reale dello 0,1%, in sede programmatica elevabile allo 0,2% con il pieno dispiegamento delle iniziative di sostegno alla domanda previste dalla legge di bilancio e da misure quali il reddito di cittadinanza, il decreto crescita, e il decreto "sblocca cantieri".

Nel suo parere sulla *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018* (NADEF) del 10 ottobre 2018, il CNEL aveva giudicato che un accrescimento del disavanzo al 2,4% sarebbe risultato sostenibile "solo se transitoria e mirata in via assolutamente prevalente a destinare risorse aggiuntive agli investimenti e al conseguente aumento della crescita potenziale". Il Consiglio

aveva dunque ipotizzato non ammissibile l'aumento del disavanzo oltre l'obiettivo previsto, ma aveva al contempo segnalato come molto più critico si sarebbe rivelato lo sfioramento dell'obiettivo in termini di rapporto debito/Pil: *“A differenza di ciò, non sarebbe invece ammissibile una pur minima interruzione della riduzione del debito pubblico”*, in quanto, si aggiungeva nel documento del 10 ottobre scorso, *“appare di estremo rilievo assicurare il mantenimento dei livelli di fiducia sui titoli del nostro debito pubblico, al fine di garantire la stabilità del sistema economico nazionale e preservare l'impegno di essi quali corrispettivi per l'attivo del sistema bancario”*.

ITALIA: SALDO PRIMARIO, DEBITO PUBBLICO E SALDO CORRENTE DI BILANCIA DEI PAGAMENTI (% DEL PIL)



È dunque preoccupante la comparsa nel quadro programmatico di un pur modesto aumento del debito pubblico al 132,6% del Pil (129,4 al netto degli impegni per contributi europei per il salvataggio di Stati in difficoltà).

Segnali positivi sono pur giunti in gennaio e soprattutto in febbraio dal ciclo economico. In particolare appare di buon auspicio il dato della produzione industriale pubblicato dall'ISTAT il 10 aprile, nel quale l'indice destagionalizzato mensile per i beni di consumo è cresciuto del 3,2%, con un aumento tendenziale del 4,7%, con picchi nel settore tessile e farmaceutico. Tuttavia l'impatto di questi segnali dopo alcuni mesi di dati negativi sarà verificabile solo nel corso dell'anno, mano a mano che si verificherà l'andamento della propensione al consumo, che si stima in crescita nel corso del 2019, anche in ragione dei provvedimenti di lotta alla povertà recentemente introdotti.

Non si può non osservare come la frenata dell'economia italiana a partire dal settembre 2018 sia stata per certi aspetti assai brusca e superiore alle previsioni di quasi tutti gli osservatori.

Le tensioni sui mercati dei titoli di Stato che hanno caratterizzato l'ultima parte dell'anno passato sono state solo parzialmente superate, anche grazie al buon andamento dei mercati azionari.

È essenziale che venga dedicata ogni attenzione possibile da parte dei soggetti responsabili dell'economia del Paese a conseguire il pieno ristabilimento della fiducia nei consumatori, nelle imprese, nei risparmiatori, negli operatori dei mercati finanziari e negli investitori. La fiducia è un bene primario che costituisce la condizione per il successo delle misure di politica economica deliberate da Governo e Parlamento.

In questo senso il Consiglio Nazionale stigmatizza che importanti istituzioni internazionali abbiano indicato l'Italia come uno dei fattori di instabilità globale per l'economia mondiale nel 2019. Non appare una affermazione né condivisibile, né proporzionata. Un Paese che nel corso degli ultimi 26 anni ha sempre conseguito un avanzo primario nel bilancio pubblico, e che per oltre 15 anni su 26 ha realizzato importanti avanzi nel saldo corrente con l'estero, ha dato in un quarto di secolo un contributo positivo alla crescita e alla stabilità dell'economia mondiale.

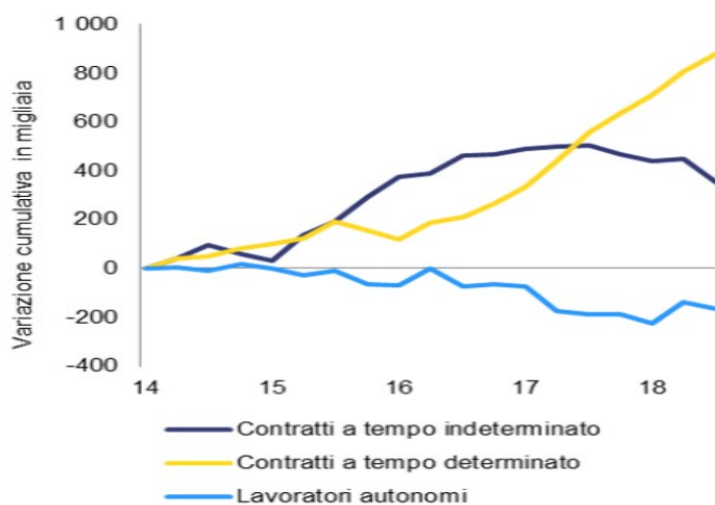
Per quanto riguarda l'occupazione il quadro programmatico e tendenziale mostra un andamento analogo sul quinquennio: a partire dal triennio 2020/2022 il Governo stima miglioramenti sia nei tassi di disoccupazione e di partecipazione che nei livelli di partecipazione, i quali seguono ai peggioramenti rilevati nel biennio precedente. Ciò consegue anche agli effetti stimati delle misure poste in essere in materia di lavoro e *welfare* (in particolare, reddito di cittadinanza e "quota 100") che nel breve termine determinerebbero un calo della base occupazionale, e successivamente stimolerebbero la partecipazione e l'occupazione attraverso il ricambio generazionale. Avrebbero un effetto strutturale positivo anche le maggiori opportunità di inclusione, la disponibilità di canali formativi, la accresciuta fluidità del mercato del lavoro e l'ampliamento degli strumenti utili a favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

L'ultima edizione del Rapporto CNEL sul mercato del lavoro dava evidenza delle criticità del mercato del lavoro italiano, e mostrava come la positiva ripresa dell'occupazione, in un contesto caratterizzato da crescita debole, non si fosse tradotta in aumento del volume delle persone occupate. Ciò per la nota segmentazione del mercato, sia in termini di concentrazione dei lavoratori in specifici segmenti rispetto alla tipologia a tempo pieno e/o indeterminato (orario ridotto, contratto a termine, *part time* involontario), sia in termini di disuguaglianze rilevabili secondo le principali direttrici (genere, territorio). A ciò si aggiungono gli effetti del perdurante dilagare del lavoro povero, con una generale dequalificazione

della struttura occupazionale e una polarizzazione dell'occupazione fra fasce più qualificate di lavori e di quelle meno qualificate, entrambe in crescita, a scapito dei lavori "routinieri".

Il DEF si colloca a valle dell'entrata in vigore di una serie di importanti provvedimenti in materia lavoristica, assistenziale e previdenziale, che mutano lo scenario normativo di riferimento, ma i cui effetti non si sono ancora chiaramente dispiegati. Ci si riferisce, in particolare, al decreto-legge n. 87/2018 (c. d. decreto dignità, convertito in legge n. 96/2018), alla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) e al decreto-legge n. 4/2019 (reddito di cittadinanza e "quota 100", convertito in legge n. 26/2019). In questa fase, sotto molti aspetti ancora interlocutoria, il CNEL ritiene che conservino piena validità alcune valutazioni già espresse nei mesi scorsi a proposito delle misure contenute nei provvedimenti sopra ricordati, mentre gli stessi si trovavano in fase di elaborazione o il loro *iter* era prossimo alla conclusione, con specifico riguardo al tema del lavoro povero e a quello della formazione professionale.

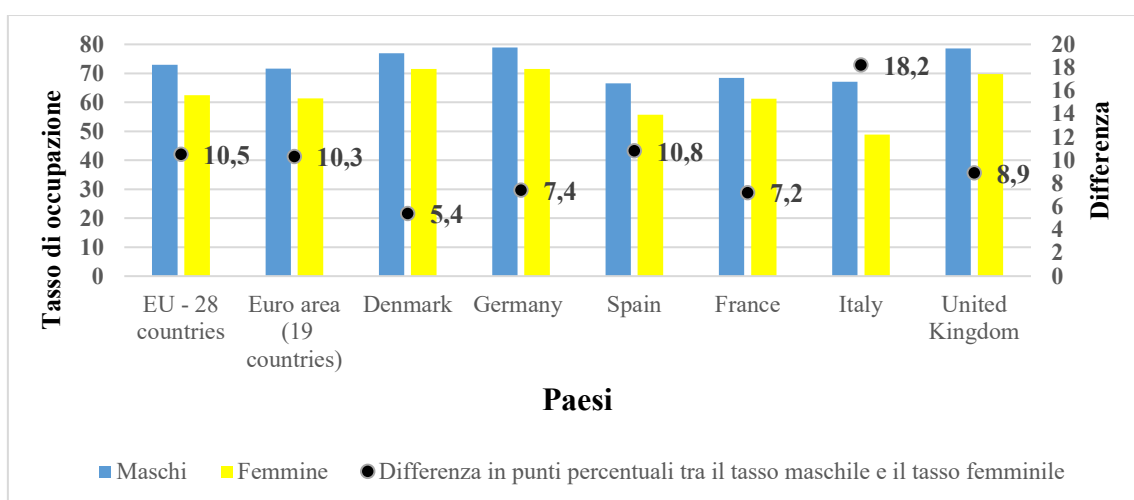
MERCATO DEL LAVORO. DINAMICA DELL'OCCUPAZIONE SECONDO LA TIPOLOGIA DI CONTRATTO  
(Commissione Europea, *analisi su mercato del lavoro, istruzione, politiche sociali 2019*)



Nel citato Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva il Consiglio ha esaminato il problema della crescente diffusione del lavoro povero in Italia, riguardante una sempre più vasta platea di persone occupate, il cui reddito non è tuttavia sufficiente ad evitare l'ingresso nella, o l'uscita dalla, condizione di povertà. Al riguardo si è evidenziato che la diffusione del fenomeno coinvolge non meno di 3 milioni di individui (e almeno 2,2 milioni di famiglie nelle quali almeno un componente risulta occupato), con una concentrazione maggiore in settori quali l'agricoltura e le costruzioni, ma senza risparmiare altri ambiti occupazionali di

vastissima estensione, ad esempio quello dei servizi (alloggio e ristorazione, servizi sociali, servizi alla persona). In questi settori, non di rado, i lavoratori percepiscono salari orari di fatto che risultano inferiori ai minimi previsti dai contratti collettivi nazionali per i livelli minimi di inquadramento. Si tratta di un fenomeno che implica la concomitanza di svariati altri fattori, tra i quali la bassa intensità di lavoro, la precarietà delle condizioni occupazionali, l'impiego di manodopera scarsamente qualificata (specie nelle piccole e piccolissime imprese), la tendenza delle aziende a scaricare il contenimento dei costi sui salari dei lavoratori.

TASSO DI OCCUPAZIONE (15-64 ANNI), ANNO 2017. ELABORAZIONI SU DATI EUROSTAT

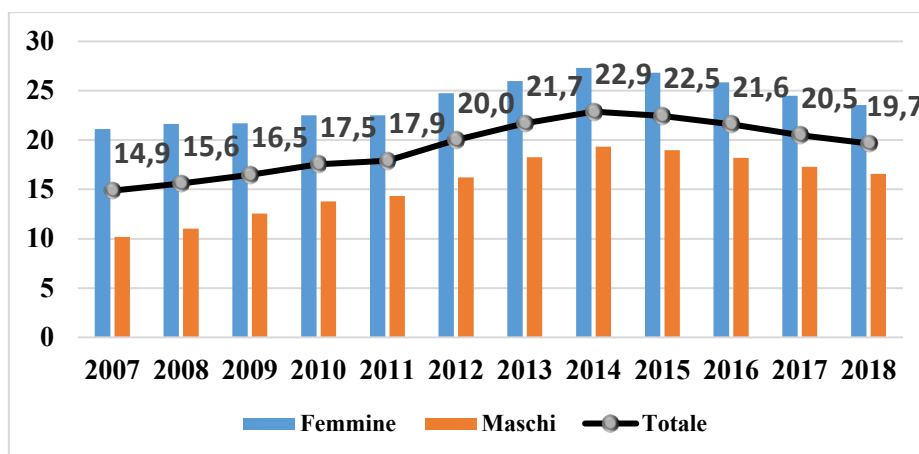


Con specifico riguardo alle caratteristiche individuali degli occupati, il CNEL ribadisce le considerazioni a suo tempo già espresse nel Rapporto citato, secondo cui il rischio povertà è tanto maggiore, quanto più basse risultano le competenze possedute. Né si può ignorare il fatto che l'area del lavoro povero si sovrappone spesso a quella della discontinuità o della precarietà lavorativa, anche in relazione al solo parametro del valore del salario orario, stante il fatto che il valore medio del salario orario di un contratto a termine è infatti pari a circa il 60% di quello di un lavoratore con contratto a tempo indeterminato. Inoltre, fra cause strutturali che generano il fenomeno dei *working poors* in Italia, da tempo il CNEL segnala la mancanza di interventi efficaci di contrasto al *dumping* salariale e contrattuale. Se, dunque, è da valutare positivamente l'attenzione che il dibattito politico recente sta riservando al tema del salario minimo, si esprime l'auspicio che tale argomento possa trovare una sua definizione condivisa nell'ambito di un confronto a vasto raggio fra le Parti sociali, al

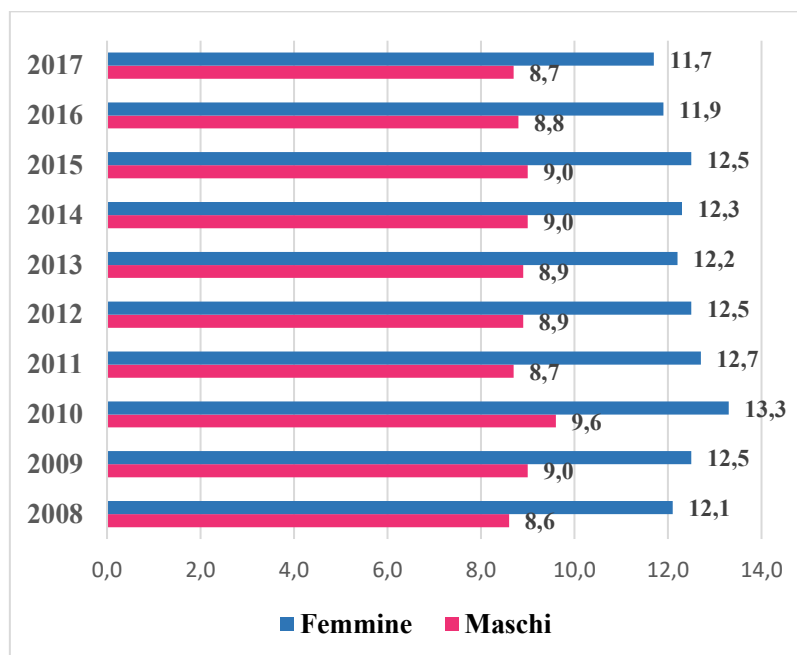
fine di scongiurare il rischio di forzature legislative rispetto all'autonomia della contrattazione collettiva.

In ogni caso, ad avviso del CNEL le iniziative di contrasto alla povertà sono inscindibili dall'avvio di una decisa azione di miglioramento dei livelli di istruzione, professionale e non, dei lavoratori, attraverso il sistema della formazione continua. È auspicabile che in futuro gli sforzi del legislatore si orientino maggiormente in tale direzione, caratterizzando meglio gli strumenti di implementazione di politiche del lavoro in grado di contribuire stabilmente alla riduzione dell'area della povertà nel nostro Paese. Le misure recentemente messe in campo dal governo (sulla cui riuscita è ancora prematuro formulare valutazioni, stante la brevità del periodo applicativo) perseguono il duplice obiettivo di contrastare la povertà e, contestualmente, garantire il diritto al lavoro, nel tentativo di fornire una risposta univoca a problematiche solo in parte complementari. Al riguardo, il CNEL ha già avuto modo di sottolineare che collocare lo stato di povertà come criterio di accesso alle politiche attive, comporta il rischio di dover adottare parametri troppo rigidi per l'individuazione del percorso di inclusione.

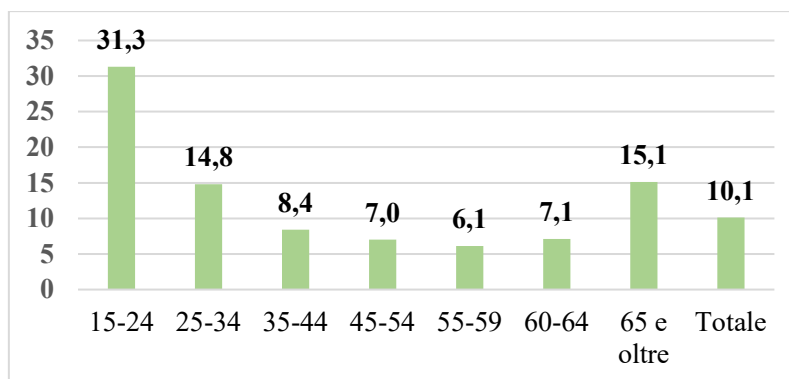
TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO. ANNI 2007-2018, ELABORAZIONI SUI DATI ISTAT



INCIDENZA DI LAVORATORI DIPENDENTI CON BASSA PAGA. ANNI 2018-2017. ELABORAZIONI SU DATI ISTAT



INCIDENZA DI LAVORATORI DIPENDENTI CON BASSA PAGA SECONDO LA CLASSE DI ETÀ. ANNO 2017. ELABORAZIONI SU DATI ISTAT



Per giudicare adeguatamente la multidimensionalità delle problematiche all'interno del nucleo familiare sarebbe invece necessaria un'analisi preliminare che prescindere dalle condizioni occupazionali e anagrafiche. In tal modo si potrebbero indirizzare in maniera più adeguata i beneficiari verso il Patto per il Lavoro (dunque i CPI) o, nel caso siano presenti bisogni complessi, verso il Patto per l'Inclusione Sociale (dunque i Servizi sociali comunali), ponendo le premesse per un più efficace progetto di

reinserimento ed evitando sovrapposizioni di passaggi nelle strutture previste. Al riguardo, si conferma l'opinione che politiche efficaci di contrasto alla povertà non possano prescindere dal rafforzamento dell'infrastruttura dei servizi pubblici territoriali, a partire dai servizi sociali professionali dei Comuni, dal finanziamento dei Fondi nazionali per le politiche sociali, e dalla creazione di un sistema di *governance* integrata dei servizi locali, capace di prendere in carico, nella sua multidimensionalità, il nucleo in condizione di disagio economico.

Agli squilibri strutturali che caratterizzano gli indicatori fondamentali del Paese si sono aggiunti elementi di contesto internazionale, connessi al rischio di una crescita dei rendimenti dei debiti sovrani.

Ferma restando la necessità, unanimemente condivisa, di proseguire nel sentiero di contrazione graduale del rapporto debito pubblico/Pil, e quindi nei processi di revisione della spesa pubblica e contenimento del debito e del *deficit* strutturale, il Governo ha posto in essere misure espansive, i cui effetti di stimolo al sistema economico si produrrebbero almeno nel medio periodo, ponendo le condizioni per percorsi di rientro più gradualmente. Si articola dunque un mutamento di impostazione generale della politica economica, affermando una priorità per il sostegno alla domanda interna. Il DEF annuncia in premessa la volontà di ottenere anche in sede europea un profondo cambiamento delle politiche economiche. A tale proposito, in sede di adozione del Programma di attività, il Consiglio nell'assemblea del 30 gennaio 2019 ha affermato in premessa: *“Sarà importante ribadire la scelta di fondo della partecipazione attiva dell'Italia alla definizione delle politiche economiche dell'Unione che devono urgentemente tornare a sostenere la crescita e l'investimento e a favorire le produzioni dei Paesi membri. Il Consiglio auspica che ciò avvenga nello spirito comunitario, che si basa su principi di parità e solidarietà tra tutti i paesi membri, e che l'Italia può ben testimoniare dal 1957 come Paese fondatore dell'UE, anche cercando di evitare il consolidamento di soluzioni bilaterali e direttori che danneggiano lo spirito di condivisione all'interno della casa comune. Il Consiglio auspica un piano straordinario di investimenti dell'Unione europea, integrati con investimenti nazionali, da escludere dal calcolo dei disavanzi”*.

L'aggiornamento delle proiezioni ISTAT alla luce del nuovo quadro macroeconomico riguarda anche la revisione della dinamica dell'indebitamento netto per il quadriennio 2019-2022. Nel 2018 il saldo delle amministrazioni pubbliche aveva registrato un *deficit* del 2,1% del Pil, in calo rispetto all'anno precedente, mentre nel 2019 è previsto un peggioramento, dato che l'indebitamento netto tendenziale è stato stimato al 2,5% del Pil che si riduce a 2,4 con l'intervento del blocco automatico di

2 miliardi di spesa già previsto come clausola all'interno della legislazione vigente. A legislazione vigente per il triennio 2020-2022 lo scenario di finanza pubblica mostra un *trend* decrescente del *deficit* della PA e un contestuale, lieve, peggioramento del saldo strutturale, anche se di fatto appare non rilevante per effetto della flessibilità già concordata con la Commissione europea. Per quanto riguarda il rapporto debito /Pil i dati consolidati mostrano un peggioramento nonostante l'apporto delle privatizzazioni (che dovrebbero contribuire per l'1% del Pil alla riduzione del debito pubblico) mentre negli anni successivi il dato tendenziale mostra un contenimento - fino al 129,8% - previsto per il 2022. Lo scenario programmatico dà conto, invece, di una decrescita dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni e del miglioramento del saldo strutturale. Le stime tendenziali risentono anche della circostanza che, a legislazione vigente, è previsto un aumento delle aliquote IVA a gennaio 2020 e a gennaio 2021, nonché un lieve rialzo delle accise sui carburanti a gennaio 2020.

Nella terza sezione del DEF 2019 il Governo dichiara il proprio intendimento a proseguire il programma di riforme già tracciato nella Nota di aggiornamento al DEF 2018. Sono confermate le aree prioritarie sulle quali concentrare le risorse e le linee di azione che, in molti casi, vengono proseguite o ampliate, e si sottolineano gli ambiti relativi al lavoro, all'inclusione sociale, alla previdenza, alla politica industriale, al fisco e alla pubblica amministrazione e, qui, soprattutto le azioni finalizzate a obiettivi di contrasto alla povertà, alleggerimento della pressione fiscale, riduzione delle disuguaglianze e della precarietà nel mercato del lavoro e aumento dei livelli di partecipazione, potenziamento dell'accesso ai sistemi formativi, incremento della flessibilità nel sistema pensionistico, rivitalizzazione dei settori produttivi in difficoltà, prosecuzione degli sforzi nei settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

Gli interventi più recenti - che si aggiungono a quelli in corso di attuazione e avviati con la legge di bilancio - riguardano il passaggio alla fase attuativa dello strumento del reddito di cittadinanza e della "quota 100" e le ipotesi di introduzione, nel breve periodo, del salario minimo orario nei settori non coperti dalla contrattazione collettiva.

Aspetto di novità rispetto ai precedenti documenti è costituito dall'ipotesi di introdurre la cosiddetta *flat tax*, in un ampio quadro di riforma del sistema fiscale orientata alla semplificazione e alla riduzione complessiva del carico fiscale su imprese e famiglie, all'interno della quale la drastica riduzione delle aliquote diventerebbe perno di un nuovo rapporto tra tassazione sui redditi e tassazione sul consumo e sul lavoro. Sono

rappresentate dalle Parti sociali vive preoccupazioni sia in merito a un effetto di accentuazione dei divari territoriali, sia in termini di coerenza con il dettato costituzionale di cui all'articolo 53. Tali criticità andranno valutate sulla base della effettiva realizzazione di tali misure, solo accennate nel DEF.

Permangono, al momento, le clausole di salvaguardia, il cui mantenimento è risultato decisivo per far "promuovere" la legge di bilancio 2019 da parte della Commissione europea - nel difficile negoziato tra il 13 novembre e dicembre 2018 - e permettono di appostare un incremento di 23 miliardi di entrate per il 2020 e di 29 miliardi per il 2021, rendendo anche più probabile l'aumento dell'IVA a partire dal 2020. Va detto che un primo passo verso la tassazione piatta è già stato compiuto con la legge di bilancio, che ha introdotto un regime forfettario ampio con un'imposta sostitutiva al 15% per tutti i professionisti e le imprese con ricavi fino a 65.000 euro. L'operazione dovrebbe proseguire con interventi sulle imposte dei lavoratori dipendenti, con un'operazione che potrebbe costare dai 12 ai 60 miliardi di euro.

### **3. La strategia del Governo a fronte delle valutazioni della Commissione UE. La posizione delle Parti sociali.**

Il "pacchetto d'inverno" si compone di vari documenti comprensivi degli esami approfonditi degli squilibri macroeconomici di ciascun Paese. La Commissione predispone annualmente l'analisi di ciascun sistema-Paese attraverso uno schema a matrice articolata in capitoli dove sono segnalati i livelli di progresso compiuti dal Paese rispetto alle raccomandazioni europee formulate nel 2018.

Va ricordato che dopo la presentazione della Nota di aggiornamento al DEF deliberata dal Governo il 27 settembre 2018, che presentava un deterioramento del *deficit* strutturale pari allo 0,9% a fronte di un aggiustamento raccomandato dal Consiglio europeo il 13 luglio 2018 in misura pari allo 0,6%, il 23 ottobre scorso la Commissione Europea richiedeva formalmente al Governo italiano una revisione della programmazione di bilancio; cosa che accadeva con le deliberazioni del 13 novembre 2018. Applicando le procedure previste dall'art. 126, comma 3 del TFUE, e acquisiti i pareri interlocutori della Commissione europea e del Comitato economico e finanziario, si giungeva allo scambio di lettere tra Governo italiano e Commissione del 18 e del 19 dicembre, che si concludevano senza l'apertura di una procedura di infrazione per debito eccessivo. Si è trattato senza dubbio di un importante risultato, che

tuttavia va verificato alla prova del nuovo ciclo di bilancio e del semestre europeo. In quest'ottica appare di estrema importanza l'analisi della "Relazione per paese relativa all'Italia 2019, Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" pubblicata dalla Commissione il 27 febbraio, all'interno della procedura prevista dal regolamento UE n. 1176/2011 (il cosiddetto *Country Report*).

L'Italia è ritenuta dalla Commissione uno dei Paesi che presentano squilibri eccessivi, cioè tali da mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economia e monetaria, a cui si aggiungono un debito pubblico elevato e una debole produttività.

La Commissione richiama la necessità di politiche che assicurino la stabilità macroeconomica e fiscale, di investimenti mirati e di riforme strutturali a sostegno della produttività e della crescita. Viene formalizzato un quadro di richieste ormai consolidato, incentrato su competitività/produttività, debito pubblico, grado di partecipazione al mercato del lavoro di donne e giovani, investimenti, interventi sulla produttività e il capitale umano.

Secondo la Commissione gli ambiti nei quali non sono stati registrati progressi sono la previdenza, il funzionamento della giustizia civile, la concorrenza, quello fiscale e dell'aggiornamento dei valori catastali.

Una novità, che il CNEL segnala positivamente, è costituita dal fatto che la Commissione avvia una discussione sulle sfide e sulle priorità di investimento negli Stati membri, ponendo la questione della politica di sostegno alla domanda come prioritaria rispetto alle politiche di accrescimento della competitività, tradizionalmente basate sull'offerta.

Dopo la presentazione del *Country Report* sull'Italia questo Consiglio, nell'ambito della I Commissione Istruttoria Politiche Economiche, realizzava un ciclo di audizioni di soggetti interessati e organizzazioni rappresentative, sulle scelte di politica industriale degli ultimi anni e le opportune prospettive strategiche da adottare.

Quella degli investimenti continua ad essere ritenuta dal CNEL la vera leva nevralgica che può rimettere in moto il Paese, in considerazione di una crescita programmata, indicata dal DEF, di poco superiore allo zero nel 2019 e pari allo 0,7 nel 2020, che riteniamo allo stesso tempo poco ambiziosa ed irrealistica.

Su alcuni dei punti segnalati come critici da Bruxelles il CNEL si è espresso in pareri formali.

Le Parti sociali sottolineano che l'Italia resta uno dei Paesi che non hanno beneficiato della debole ripresa ormai alle spalle, e affronta la fase di rallentamento della crescita e di crescita prossima allo zero ancora in condizioni critiche per quanto riguarda la disoccupazione giovanile, il divario di genere nei livelli occupazionali e il tasso di disoccupazione di lungo periodo, l'alto tasso di abbandono precoce dei sistemi istruzione/formazione.

Il Consiglio procedeva nella seduta dell'Assemblea del 27 marzo 2019 ad approvare il documento di osservazioni e proposte n. 372 sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n.4/2019 in materia di reddito di cittadinanza e "quota 100".

Preoccupazione destano presso le Parti sociali l'andamento dei salari in termini reali, in Italia ancora al di sotto dei livelli del 2000, e il continuo (in Italia e altri cinque Paesi) incremento della povertà lavorativa, cioè del numero di occupati che ricevono un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di povertà.

Il tasso di disoccupazione programmato al 2020 è il 10,7%; rispetto al 6% del 2007 si registrano ancora circa un milione di posti di lavoro in meno, e quasi due miliardi e mezzo di ore lavorate in meno.

Le Parti sociali hanno espresso perplessità sulla piena adeguatezza delle misure introdotte (reddito di cittadinanza e "quota 100") nel generare impatto in termini di Pil e di occupazione, pur essendo misure motivate da argomenti di equità e di lotta alla povertà ampiamente condivisibili.

Il reddito di cittadinanza produrrebbe auspicabilmente un effetto sul Pil pari a +0,2 (0,4% nel 2020) e pari a 0,1% sull'occupazione (0,3% nel 2020) essenzialmente attraverso la leva dell'aumento del reddito disponibile per consumi.

In un Paese dalla stagnante domanda aggregata interna e a forte vocazione all'esportazione, che lo rende dipendente più di altri Paesi alle fluttuazioni del ciclo internazionale, le Parti ritengono che gli investimenti pubblici siano il fattore fondamentale di crescita, di innovazione, di infrastrutturazione fisica e sociale, capaci di stimolare quell'aumento di competitività del sistema produttivo richiesto dall'Unione europea. Proprio la centralità dell'*export* per il nostro modello produttivo e l'internazionalità della filiera rendono necessario puntare sul sostegno alle aziende capaci di innovare e di "guardare fuori". A tal fine si esprime apprezzamento per la scelta del Governo di aprire alla stipula di un accordo con la Cina che può avere valenza strategica per il sistema-Paese.

Per questi motivi è impossibile pensare di limitare l'idea di sviluppo all'incremento della spesa corrente, piuttosto che imprimere una decisa accelerazione degli investimenti. Appare anche riduttiva la posizione, sostenuta dalla Commissione UE, che riconduce la nostra scarsa crescita esclusivamente a un *gap* di produttività, senza tener conto delle pesantissime implicazioni che le politiche di austerità perseguite dall'Unione europea almeno a partire dal 2011.

Peraltro, elaborazioni della Banca d'Italia confermano come il problema della produttività totale dei fattori sia assai arduo da affrontare e che necessiti di una strategia pluridecennale. Dalla seconda metà degli anni '90 l'Italia ha manifestato la sua principale debolezza nei livelli di produttività e, qui, soprattutto nell'inefficiente combinazione dei fattori lavoro e capitale. Tale debolezza del sistema produttivo si rileva in ogni fase del ciclo economico, anche in quelle di crescita. La serie storica della produttività del lavoro in Italia mostra come essa sia costantemente inferiore ai livelli stimati negli altri Paesi dell'area euro, pur con una ripresa nel settore manifatturiero nel 2010. Per quanto l'analisi della produttività si presenti molto complessa a causa della natura dell'indicatore e della molteplicità di elementi che vi incidono, dal punto di vista dell'impresa i concetti chiave per valutare l'impatto delle politiche industriali sono la dimensione dell'impresa, la sua capacità di fare sviluppo tecnologico, la struttura finanziaria, il *management* e la struttura proprietaria/manageriale. Tutte queste variabili appaiono problematiche nelle imprese piccole di piccole dimensioni.

Dal punto di vista statico, l'analisi della produttività del lavoro (calcolata come valore aggiunto per occupato o come ore lavorate per occupato) mostra come essa sia sistematicamente più bassa nelle imprese relativamente più piccole e cresce con il crescere della dimensione dell'impresa. Ciò è, in parte e naturalmente, dovuto alle economie di scala. Ma nel confronto con gli altri Paesi europei le piccole imprese italiane si mostrano rispetto alle piccole straniere significativamente meno efficienti, e ciò fa rinviare a "fattori negativi di contesto" che andrebbero affrontati con politiche lungimiranti articolate su un orizzonte pluriennale.

Inoltre, nel confronto con altri Paesi, l'Italia mostra una struttura occupazionale caratterizzata da una notevole concentrazione nelle imprese piccole, che sono strutturalmente meno efficienti di quelle medie e grandi e delle piccole imprese di altri Paesi. I limiti di produttività del nostro sistema sono quindi strutturali, e il peso delle piccole e medie imprese è determinante per l'occupazione.

In questo contesto, che richiederebbe la concezione di un grande piano di interventi strutturali, il CNEL evidenzia come manchi ancora, nel DEF, una visione del Paese incentrata sull'idea di crescita e sviluppo e su una strategia pluriennale che vada oltre l'orizzonte del ciclo elettorale.

In quest'ottica il CNEL ha offerto la propria collaborazione al Parlamento e al Governo presentando uno schema di disegno di legge - ai sensi dell'art. 99, comma 3 della Costituzione - che propone l'istituzione presso il CNEL, senza oneri aggiuntivi, del Comitato nazionale per la produttività, in attuazione della raccomandazione 2016/C 349/01 del 24 settembre 2016 del Consiglio dell'Unione europea, alla quale fino ad oggi si stanno adeguando adeguati 19 Paesi membri. La finalità è fornire un luogo di dialogo e progettazione strategica di lungo periodo finalizzati alle politiche per accrescere produttività e competitività del sistema produttivo e sociale.

Appare condivisibile la previsione contenuta nel DEF di sostenere le imprese impegnate nell'innovazione tecnologica, e l'impegno del Governo a predisporre strategie nazionali per la diffusione della banda larga e del 5G.

Il CNEL guarda con interesse alle intenzioni del Governo in materia di sviluppo dei settori chiave per l'innovazione digitale, anche in ambito pubblico, e in particolare della tecnologia *blockchain*, e ricorda che presso il Consiglio è istituito l'osservatorio italiano sulla tecnologia *blockchain*, che ha l'obiettivo di studiarne le potenzialità applicative nel campo sociale e del lavoro ed evidenziarne le implicazioni tecnologiche e normative. Il CNEL ribadisce che l'innovazione è essenziale per attivare la crescita e spingere le imprese a creare nuova occupazione.

La recente esperienza mostra che anche interventi basati su incentivi - purché stabili, automatici, "a sportello" - possono funzionare. Ma quello che serve al Paese è un progetto di politica economica imperniato sul rilancio degli investimenti, *in primis* pubblici, nelle infrastrutture materiali - e, qui, nel riassetto e nella manutenzione del territorio - e immateriali.

L'obiettivo di rilancio degli investimenti delle pubbliche amministrazioni è affidato alla istituzione, con legge di bilancio, di due distinti fondi da ripartire, rispettivamente destinati alle amministrazioni centrali e territoriali.

Il fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali (art. 1, commi 95, 96 e 98 della legge di bilancio 2019) alloca 43,6 miliardi nell'arco temporale 2019-2033, ma che incide nel triennio di

programmazione (2019-2021) per 3,6 miliardi complessivi, di cui 0,74 miliardi sul 2019. Detta somma peraltro ha un sensibile effetto sull'indebitamento netto pari a circa la metà dello stanziamento sul primo anno ed alla quasi totalità di ciascuno degli stanziamenti iscritti nei due anni successivi.

Quanto al Fondo da ripartire per gli investimenti degli enti territoriali (art. 1, commi 122 e 123, della legge di bilancio 2019) che per il medesimo periodo 2019-2033 è finanziato con poco più di 35 miliardi, esso alloca nel triennio 2019-2021 rispettivamente 2,78 miliardi, 3,18 miliardi e 1,55 miliardi. Gli effetti sull'indebitamento netto della P. A. sono in questo caso molto più contenuti.

Il fondo in discorso finanzia, tra l'altro, lo "sblocco" degli avanzi di amministrazione delle Regioni e degli Enti territoriali in attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 che hanno stabilito che l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza" e "non può essere oggetto di prelievo forzoso" attraverso i vincoli del pareggio di bilancio.

In generale, e limitando l'osservazione al triennio di pianificazione finanziaria, lo sforzo del Governo in materia di investimenti delle Pubbliche Amministrazioni va ricercato principalmente nelle scelte di potenziamento della *governance* delle politiche di investimento. Il riferimento è alla prevista istituzione, con DPCM, di Investitalia, una "struttura di missione" alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri per il supporto alle attività di coordinamento in materia di investimenti pubblici e privati, con una dotazione iniziale di 25 milioni di euro.

La nuova struttura integrerà, sotto il profilo operativo, la "Cabina di regia Strategia Italia" e, attraverso uno specifico DPCM, sentita la Conferenza Unificata, la "Centrale di progettazione delle opere pubbliche", sotto il profilo del coordinamento, in un "*disegno generale di ottimizzazione delle azioni delle Amministrazioni pubbliche*".

Sotto il profilo qualitativo le dichiarazioni programmatiche danno conto di impegni sul fronte degli investimenti e dell'innovazione molto rilevanti demandati al decreto crescita, varato dal Consiglio dei Ministri, quali la proroga per il 2019 dell'iper ammortamento per agevolare gli investimenti in beni materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese, la reintroduzione del super ammortamento per beni strumentali nuovi (dopo che la legge di bilancio 2019 ne ha decretato la soppressione), il rifinanziamento e la rimodulazione degli incentivi fiscali

del Piano e la proroga del credito di imposta per la formazione 4.0 e R&S. Gli interventi per favorire il *venture capital* e gli sgravi fiscali per gli investimenti in start up innovative sono da accogliere con favore unitamente a quelli per rendere operativi il Fondo nazionale innovazione e il Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, *blockchain* e *Internet of Things*.

Si tratta di interventi di cui il CNEL ha auspicato in più occasioni l'adozione sottolineandone la rilevanza strategica.

Sotto il profilo quantitativo l'allocazione di risorse (previsione programmatica) per detti obiettivi appare non trascurabile, specie con riferimento al Fondo per l'innovazione quotato per un miliardo di euro, somma potenzialmente idonea a finanziare l'innovazione di migliaia di nuove imprese e di imprese già operanti.

Anche per l'entità dell'intervento pubblico, la sfida diventa quella di individuare una *governance* adeguata per garantire la massima efficienza dell'impiego delle risorse.

La gestione di queste risorse richiede infatti professionalità adeguate e perfetta conoscenza delle potenzialità e dei fabbisogni di settori di mercato del tutto nuovi.

Si condividono pertanto le esortazioni dei principali operatori del settore e delle agenzie governative ad intervenire con criteri selettivi e mirati, mediante proposte ad hoc a seconda della dimensione, del settore di appartenenza e della tipologia dello specifico settore di mercato, criteri che debbono segnare il superamento del razionamento del credito.

Per un apprezzabile ritorno a vantaggio dell'economia reale, gli incentivi vanno assegnati attraverso procedure di selezione basate su criteri verificabili, utilizzando strumenti di gestione innovativi attraverso piattaforme digitali che garantiscano semplicità e velocità nell'accesso alle informazioni, riduzioni dei tempi di istruttoria ed erogazione degli incentivi stessi. Ineludibile appare la realizzazione di una rete per il supporto specialistico, la formazione e il *networking*.

Manca in Italia un sistema di trasferimento dall'alta ricerca al sistema delle imprese, prima verso le grandi e poi verso le piccole e medie. Occorrerebbe creare un sistema di poli di ricerca/tecnologici/di innovazione attorno ai quali aggregare il sistema delle imprese. Gli indicatori danno conferma del funzionamento del Piano 4.0, ma non è ipotizzabile una durata infinita di forme di incentivi fiscali; è necessario

intervenire anche su variabili di contesto per rendere il sistema Paese sicuro e affidabile.

Una leva di politica industriale è sicuramente un sistema finanziario efficiente e libero che superi la cronica incapacità di canalizzare il risparmio verso gli investimenti. Pe contro, ad oggi la sua struttura appare ancora significativamente deficitaria, non liberalizzata, caratterizzata da scarsa disciplina del debito (o del credito), da “rachitismo del capitale” e da familismo manageriale.

Fattori chiave indispensabili per impostare le necessarie politiche di crescita devono muovere il Paese attorno a grandi temi aggreganti: l’innovazione come motore di sviluppo, la sostenibilità ambientale/sociale, la mobilità. Le 12 ZES possono in questo senso rappresentare dei laboratori di sperimentazione. Il DEF, in questa direzione, affronta i temi dell’ambiente, dell’energia, dei beni culturali, ma non prevede risorse che diano fiato a una nuova politica industriale, in un quadro che sia ritenuto dagli operatori stabile e affidabile. Le misure per la crescita sono rinviate al “*decreto crescita*” e al decreto “*sblocca cantieri*”, il sistema di *governance* è basato su cabine di regia che non prevedono né forme di integrazione istituzionale, né la partecipazione delle Parti sociali.

Il CNEL auspica la messa in cantiere di una vera riforma concepita per contrastare le disuguaglianze rispettando il principio costituzionale di equa contribuzione basata sulla capacità economica. È imprescindibile un intervento fiscale in direzione di una progressività effettiva, che alleggerisca il carico fiscale sul lavoro e l’investimento. Il CNEL condivide l’urgenza di intervenire sul cuneo fiscale sul lavoro, come richiesto anche dalla Commissione europea, ma segnala che ciò non può avvenire mediante lo spostamento dalla fiscalità diretta a quella indiretta. Le organizzazioni del mondo produttivo non condividono l’implicito auspicio della Commissione europea all’aumento delle aliquote dell’IVA, anche quelle intermedie e agevolate.

In merito alla revisione delle rendite catastali, definite nel documento della Commissione europea come “obsoleto”, Il Consiglio segnala che pur essendo auspicabile e necessaria la riforma del catasto, attesa da fin troppo tempo, oggi la priorità appare il rilancio e l’urgente sostegno del settore edilizio, decisivo per evitare un Pil negativo nel corso del 2019. Si segnala quanto la crisi dell’edilizia abbia inciso negativamente sui valori di mercato, i quali in alcune aree del Paese si situano talvolta anche al di sotto dei valori catastali.

In merito alle politiche demografiche, per la famiglia e per la natalità, il CNEL condivide la segnalazione della Commissione europea sui limitati progressi fatti soprattutto nell'adeguatezza delle strutture di assistenza e nei congedi parentali.

La crisi demografica è forse il più importante problema strutturale del nostro Paese. Le energie che vengono poste per affrontare gli effetti di lungo periodo dell'assottigliamento delle coorti attive, dell'aumento dell'indice di vecchiaia (rapporto tra popolazione oltre i 65 anni e la popolazione con meno di 15 anni), degli indicatori di dipendenza, sono inferiori al necessario e del tutto insufficienti all'inversione della curva. E' significativo che nello scenario ottimistico tracciato in termini di riduzione della curva del debito rispetto allo scenario base, i fattori di aumento della speranza di vita, della fecondità, dell'immigrazione regolare, insieme sommano una riduzione del debito pubblico di oltre il 25% rispetto allo scenario base. E' lo stesso scostamento previsto in caso di migliore andamento della produttività dei fattori nella misure dell'1%.

Le difficoltà nella piena integrazione dei lavoratori stranieri regolari e la crescente emigrazione di italiani, soprattutto giovani e laureati, aggravano tale problema.

Tutto il Capitolo IV del Programma di stabilità dell'Italia (sezione I del DEF), intitolato "Sensibilità e sostenibilità delle finanze pubbliche", pone al centro la questione demografica che incide direttamente sulle componenti della evoluzione del debito pubblico da oggi al 2070. In particolare si segnalano le simulazioni rispetto alle variabili demografiche.

La sezione del DEF dedicata alla pubblica amministrazione si pone in una linea di continuità con le recenti scelte in materia di rinnovamento e adeguamento professionale del personale, miglioramento dell'efficienza e della qualità del lavoro pubblico al servizio di cittadini e imprese. La legge di bilancio 2019 ha infatti introdotto una serie di disposizioni volte a potenziare gli organici di amministrazioni pubbliche che presentano gravi disfunzioni operative per carenza di personale. La stessa legge ha vincolato i criteri delle assunzioni al possesso di "competenze di spiccata specificità" in materia di digitalizzazione, razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, qualità dei servizi pubblici, gestione di fondi strutturali e investimenti, contratti pubblici, controllo di gestione e attività ispettiva, tecnica di redazione degli atti normativi, analisi e verifica di impatto della regolamentazione, monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio. Si è tentato di delineare una prospettiva di politica occupazionale nel settore pubblico che facesse coincidere il criterio quantitativo con quello qualitativo basato

sull'introduzione di nuove professionalità, per far compiere alle pubbliche amministrazioni l'atteso salto in termini di modernizzazione ed efficienza dei servizi resi alla collettività. Un tema del quale il CNEL aveva sottolineato l'urgenza nell'ambito del parere sul disegno di legge di bilancio 2019<sup>1</sup>.

I contenuti dei provvedimenti adottati o in via di adozione non appaiano fra loro correlati in un quadro organico di pianificazione occupazionale per il settore pubblico. I previsti interventi di politica di gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, a cominciare dal reclutamento di nuovo personale nei settori considerati strategici, sono dispersi in una pluralità di contenitori legislativi finalizzati a soddisfare esigenze diverse e, in qualche caso, di complessa armonizzazione, con conseguente presenza di elementi di sovrapposizione e/o di scarso coordinamento, anche con riferimento agli aspetti attuativi.

Il CNEL ritiene che l'intero processo di pianificazione e gestione dei flussi in entrata delle risorse umane debba essere ricondotto entro un percorso coerente sul piano programmatico legislativo, muovendo da una ricognizione preliminare dei fabbisogni di ciascun settore della p.a. e superando la visione emergenziale e *a macchia di leopardo* che sembra caratterizzare l'attuale approccio. Il problema del ricambio generazionale nella p. a. è strettamente connesso all'efficacia di due specifiche azioni di governo delle quali il DEF sottolinea il positivo stato di avanzamento, ma che ad avviso del CNEL appaiono ancora caratterizzate da forti elementi di disomogeneità. Si tratta del processo di semplificazione amministrativa (rivolto, in particolare, alle imprese e ai cittadini che fruiscono dei servizi della p.a.) e della revisione dei processi organizzativi del lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Sulla struttura e sulla composizione del capitale umano nel settore pubblico il Consiglio ha avuto modo di esprimere le proprie posizioni, evidenziandone l'inadeguatezza rispetto alle aspettative e alle esigenze di una società in rapida trasformazione e sottolineando il *gap* che separa la pubblica amministrazione italiana da quella dei Paesi nostri *competitors*. La constatazione che, allo stato attuale, oltre il 60% dei dipendenti pubblici posseda un titolo di studio non superiore al diploma di scuola secondaria (a cui si aggiunge lo sconcertante *trend* anagrafico che, tra il 2001 e il 2016, ha visto più che quadruplicare la percentuale di *over 60* in servizio, mentre gli *under 30* si sono ridotti di quasi quattro volte) non conforta l'ambizione

---

<sup>1</sup> "Parere del CNEL sul disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2022", approvato dall'Assemblea del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro dell'8 novembre 2018, pp. 7-8.

di fornire ai cittadini e alle imprese un servizio pubblico di qualità elevata, ad esempio per quanto riguarda una piena e diffusa padronanza del *know-how* tecnologico e la capacità di gestione dei nuovi processi del lavoro che ne derivano. Si tratta ovviamente di dati medi da utilizzare con cautela, in quanto coprono situazioni alquanto differenziate fra le varie amministrazioni e, soprattutto, sul territorio. Nel DEF il Governo appare consapevole della necessità di rispondere alla “disomogeneità che caratterizza la realtà delle pubbliche amministrazioni in Italia” e alla “diversa velocità” con cui esse si muovono, ma i conseguenti riferimenti alle iniziative legislative in corso non riescono a fugare i dubbi sulla congruità (e, in qualche caso, opportunità) degli interventi che ci si propone di adottare.

Muovendo dalla considerazione che le riforme della pubblica amministrazione avviate nel recente passato ancora “stentano a manifestare i propri risultati”, sia sotto il profilo della qualità dei servizi che della riduzione dei costi amministrativi, il DEF si sofferma - anche con l’ausilio di specifici *focus* - sui contenuti delle nuove iniziative legislative intraprese: il disegno di legge “concretezza”<sup>2</sup>, il pacchetto di nuove misure in materia di semplificazioni<sup>3</sup> e il nuovo progetto di riforma a tutto campo del lavoro pubblico in funzione della sua maggiore efficienza e produttività. Al riguardo, il CNEL esprime preoccupazione per l’imponenza della mole di innovazioni legislative che si apprestano ad essere riversate sulla pubblica amministrazione attraverso lo strumento della delega al Governo (uno strumento, per sua natura, poco flessibile e non adatto a favorire il dialogo con le forze sociali), a pochi anni dalla conclusione di un altrettanto imponente ciclo di riforme avviato con la legge-delega n. 124/2015 e concluso con l’emanazione di circa venti decreti attuativi nel corso del biennio 2016-2017, parte dei quali non ancora pienamente realizzati nei contenuti.

In tema di efficienza e qualità del lavoro pubblico, il CNEL ritiene opportuno far precedere ulteriori interventi modificativi dell’organizzazione della p.a. da un ampio confronto con le Parti sociali, per scongiurare il rischio di azioni che possano rivelarsi incoerenti con orientamenti condivisi nel recente passato, oggi in fase di progressivo consolidamento.

---

<sup>2</sup> Disegno di legge recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo”, approvato in prima lettura dal Senato e all’esame della Camera dei Deputati.

<sup>3</sup> Il riferimento è ai 10 disegni di legge-delega approvati dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 2019.