



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

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

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

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

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

Visto l'Ordine del giorno n. ODG 389/C19, approvato dall'Assemblea su proposta del Segretario generale nella seduta 8 aprile 2020, concernente *“Studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”* con cui il CNEL si impegna a potenziare le attività di indagine del CNEL nei settori produttivi incisi dagli effetti

economici della dell'emergenza sanitaria in atto e ad intraprendere specifiche iniziative autonome di supporto all'attività del Parlamento e del Governo: *"L'onda d'urto della pandemia ha colpito senza preavviso, con durezza inaudita un sistema Paese che stava affrontando con crescente difficoltà una ormai vistosa tendenza al declino della sua economia, minata da una decrescita demografica – potenzialmente distruttiva, da un crescente dualismo territoriale, da una riduzione decennale dello stock di capitale (ammortamenti superiori ai nuovi investimenti fissi). La pandemia ha completamente paralizzato i due pilastri sui quali l'Italia ha retto l'urto della grande recessione 2008-2015: le esportazioni - all'interno di una catena produttiva non solo nazionale -; la filiera del turismo e della ristorazione. Senza il decennale successo di questi due assi strutturali oggi registreremmo un livello di reddito inferiore del 25% rispetto al 2008, invece del -4% di prima della crisi.*

La paralisi della produzione di interi settori che l'Italia affronterà nelle prossime settimane impone uno scrutinio, una elencazione, di tutte le risorse strategiche di cui il Paese dispone per la ripartenza; esige la identificazione dei i colli di bottiglia di cui l'emergenza pandemica ha mostrato in tutta evidenza l'esistenza.

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

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

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

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

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

5. La scuola e l'istruzione, il sistema delle 75 Università italiane. È ancora la principale infrastruttura sociale. Ha retto alla grande austerità. Ma è urgentissimo un piano di vasto rifinanziamento e di investimento. Andrebbe impiegata all'esterno del mondo-scuola per un'azione di formazione di massa

(documento CNEL 20 gennaio 2020). Puntare su digitalizzazione, in grave ritardo. Rilanciare rapporti con il mondo delle imprese, trasferimento tecnologico, circuito scuola-lavoro.

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

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

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

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

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

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

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

I. La fase della piena emergenza.

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

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

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

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

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

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

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

L'Italia ha adempiuto scrupolosamente ai trattati europei.

Il dato del bilancio pubblico del 2019 è eccezionalmente positivo (1,6% di disavanzo, contro un obiettivo di 2,2%). Esso è l'effetto, in un anno di stagnazione e di incipiente recessione, di uno sforzo

imponente di riduzione dell'evasione fiscale e contributiva (fatturazione elettronica e piattaforme digitali fisco). Non se ne è accorto nessuno perché è stato diffuso il giorno dopo la scoperta del "paziente uno" a Codogno.

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

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

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

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

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

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

Occorre prepararsi".

Vista la determinazione del Presidente del CNEL 6 maggio 2020, n. 735, e s.m.i., di costituzione, nell'ambito delle Commissioni Istruttorie congiunte, di gruppi di lavoro per la raccolta di dati e valutazioni da parte dei rappresentanti ed esperti delle forze sociali presenti nel CNEL, e per la formulazione di osservazioni e proposte da destinare al Governo ed al Parlamento, quale contributo istituzionale del Consiglio, per ciascuno dei settori individuati nel precitato Ordine del giorno 8 aprile 2020;

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

Visti gli esiti delle attività istruttorie condotte dai gruppi di lavoro come sopra istituiti integrati da esperti di chiara fama e documentati dai resoconti nelle sedute per ciascuno indicate di seguito: *Turismo*, coordinato dal Cons Gian Paolo Gualaccini

(3, 9 e 16 aprile, 26 maggio, 4 e 11 giugno, 17 settembre e 26 ottobre 2020); *Logistica*, coordinato dal Cons. Nereo Marcucci (21 aprile, 2 e 25 settembre); *Agricoltura*, coordinato dal Cons. Michele Faioli (8 e 28 maggio, 23 giugno, 6 luglio, 3 e 28 settembre, 19 e 21 ottobre, 18 novembre 2020); *Pubblici servizi e tutela della salute* coordinato dai Consiglieri Alessandro Geria e Antonio Focillo (14 maggio, 29 luglio, 4 settembre, 10 settembre e 10 dicembre 2020); *Formazione e istruzione*, coordinato dalla Consigliera Silvia Ciucciovino (11 e 23 settembre 2020);

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

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

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

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

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

VISTO il verbale della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte I, II e III, del 16 aprile 2021;

RITENUTO di trasmettere al Parlamento e al Governo unitamente alla *“Memoria per l'audizione preliminare 20 aprile 2021 presso le Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati concernente l'esame del Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4)”*

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

ADOTTA

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

Prof. Tiziano TREU



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

IL CONTRIBUTO DEL CNEL AL PIANO DI RIPRESA

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

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

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

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

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

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

A - LOGISTICA

REALIZZARE UNA POLITICA INDUSTRIALE PER LA LOGISTICA E IL TRASPORTO MERCİ IN ITALIA AL FINE DI RENDERLO PIÙ RESILIENTE E COMPETITIVO

Premessa

Il *lockdown* imposto dal Governo per il contenimento del contagio pandemico ha dimostrato come la veicolazione delle merci sul territorio nazionale per il raggiungimento capillare delle strutture di impiego o distribuzione delle stesse, partecipa dei caratteri propri del *servizio minimo e universale*, irrinunciabile per sostenere il Paese.

Ma a differenza dei servizi universali propriamente detti e legalmente definiti¹ i quali sono garantiti dal sostegno pubblico anche laddove essi non versino in equilibrio economico, il comparto della logistica delle merci è retto da una struttura prevalentemente privatistica e imprenditoriale e, salvo eccezioni, di piccole e medie dimensioni, ciò che lo rende più debole (meno resiliente) a crisi economiche repentine ovvero di lunga durata.

È dunque indispensabile, pur in una perdurante incertezza di fondo, rimuovere i principali ostacoli e superare quelle inefficienze che, se già di per sé problematiche in condizioni ordinarie, divengono insostenibili in situazioni di emergenza, con approcci che privilegino l'apporto interrelato tra Istituzioni, imprese e ricerca secondo modelli a *tripla elica*².

È altresì indispensabile che la prevedibile evoluzione del sistema della produzione e della distribuzione delle merci, che va sotto il nome di *regionalizzazione della globalizzazione*, possa offrire possibilità di avvio e/o di ritorno di attività manifatturiere soprattutto se accompagnate o collocate in contesti culturali, fisici ed organizzativi aperti all'innovazione ed alla *economia verde*.

¹ Il riferimento è alla definizione adottata dal d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni: z) *servizio universale, un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile;*

² Il riferimento è al National Innovation System (Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

1. Infrastrutture.

Non si tratta di *ripartire da zero*. Sul fronte delle infrastrutture l'emergenza CoViD-19 ed i processi rammentati in premessa non debbono costituire alibi per il ripensamento di scelte consolidate e adottate che, nella maggior parte dei casi, sono finalizzate a colmare *gap* di accessibilità territoriale.

Per questo si ritiene possibile l'avvio immediato degli investimenti che hanno già completato il loro *iter*, previsti nel programma *Connettere l'Italia*, finanziati per competenza per un decennio e che produrrebbero 300.000 nuovi posti di lavoro all'anno ed un incremento annuo di pil del 2,6%.

La destinazione delle risorse aggiuntive del *Recovery Fund* deve essere coerente con la metodologia per l'individuazione dei fabbisogni e delle priorità infrastrutturali materiali e con gli altrettanto importanti obiettivi immateriali illustrati negli allegati al *Documento di Economia e Finanza 2020* (verifica della *maturità progettuale*, dello stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri, aggiornamento delle analisi di impatto, rilevazione della percentuale di completamento per le opere in corso di realizzazione, delle quote di finanziamento acquisite o acquisibili con certezza, informatizzazione, digitalizzazione ed innovazione tecnologica, semplificazione normativa).

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

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

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

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

Aiuterebbe significativamente l'attrazione di investimenti in logistica e il loro sostegno da parte del sistema bancario, la conoscenza dei tempi di completamento dei Corridoi TEN-T che interessano il territorio italiano³, il cui completamento richiede all'Italia uno sforzo ingente, in termini di efficientamento dei collegamenti ferroviari e stradali e il completamento dei collegamenti di "ultimo miglio" a porti e aeroporti della rete *Core* e di quello dell'Alta Velocità al Sud⁴. La variabile tempo influisce decisamente sulle decisioni dei consigli di amministrazione delle aziende investitrici.

Il disegno di un sistema organico di realizzazioni infrastrutturali a partire dai programmi esistenti eviterebbe il rischio concreto che le proposte italiane sulla destinazione del *Next generation UE Fund* possano risultare un "catalogo" delle spese, di breve, medio e più lungo periodo.

Da prime notizie di stampa, risulta che il MIT dovrebbe candidare sul Recovery Fund interventi per circa 18,6 miliardi euro, corrispondenti sostanzialmente alla copertura del fabbisogno per le tratte di accesso al Brennero, al Tunnel di base della Torino-Lione, l'AV Napoli-Bari, la Palermo-Messina-Catania, il completamento programma ERTMS sulla rete ferroviaria nazionale e il programma Smart Road su rete stradale.

Ferma restando la coerenza della scelta di tali infrastrutture così come delineato nelle strategie adottate dal MIT sin dal 2016 in Connettere l'Italia e confermate con "Italia Veloce" del 2020, si ritiene che la candidatura degli interventi per infrastrutture di trasporto, che, nel caso in cui venisse approvata la lista progettuale di cui si è a conoscenza, resterebbe valorizzata per un importo del solo l'8,9% della spesa coperta dal Next Generation EU, dovrebbe essere perseguita con maggiore decisione e dimensione. Ci si riferisce in particolare

³ Dei nove Corridoi TEN-T interessano l'Italia: il Corridoio Mediterraneo attraversa il Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna; il Corridoio Reno Alpi passa per i valichi di Domodossola e Chiasso e giunge al porto di Genova; il Corridoio Baltico Adriatico collega l'Austria e la Slovenia ai porti del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna, passando per Udine, Padova e Bologna; il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo parte dal valico del Brennero e collega Trento, Verona, Bologna, Firenze, Livorno e Roma con i principali centri urbani del sud come Napoli, Bari, Catanzaro, Messina e Palermo.

⁴ Il piano infrastrutturale del Governo relativo alla *fase 3*, presentato dal MIT in occasione degli *Stati generali*, #ItaliaVeloce, per circa 200 miliardi, registra 750 cantieri fermi di cui 425 al Sud.

alla necessità di attribuire risorse ai programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture, in primo luogo, della rete viaria.

Si consideri al riguardo che le risorse del Recovery Fund sono destinate ad investimenti che debbono essere completati entro il 2026 e se collocate in un disegno organico libererebbero risorse nazionali già stanziare da destinare a quegli investimenti infrastrutturali la cui progettazione e realizzazione andasse oltre quel termine.

Uno strumento legislativo idoneo dovrebbe “scolpire nella pietra” dando certezze al Paese ed agli operatori.

Non vi è dubbio, che un tetto al volume di spesa in infrastrutture candidabile per il Next Generation EU sia rappresentato dai vincoli temporali di spesa e realizzazione imposti dallo strumento. A tal proposito, occorre con urgenza affrontare il problema della scarsa capacità progettuale e realizzativa delle stazioni appaltanti pubbliche, intervenendo innanzitutto sulla razionalizzazione delle iniziative in corso (Infrastrutture Spa, Infrastrutture Italia, centrali di progettazione, ...). Sotto questo profilo appaiono particolarmente rilevanti un’analisi comparativa delle due principali stazioni appaltanti pubbliche (RFI e ANAS) e la proposizione di soluzioni innovative e coraggiose.

Va sottolineato che investire in infrastrutture fisiche ed immateriali è necessario ma non sufficiente se non è accompagnato da politiche industriali appropriate che garantiscano un ritorno in termini di ricchezza e di occupazione nel Paese e la solidità delle sue imprese.

Limitare gli investimenti alla realizzazione delle infrastrutture senza provvedere alla realizzazione di efficaci politiche industriali per il settore, favorisce l’attraversamento del territorio da parte delle merci (in gran parte prodotte da imprese, spedite da vettori e destinate a mercati, non nazionali), ma pone allo stesso tempo oneri di manutenzione e di impatto ambientale, di entità tale da non poter essere ristorati da dazi e diritti doganali.

2. Investire in “debito buono” realizzando un sistema logistico più adeguato e resiliente.

Pensare ad un sistema “resiliente” significa anche e soprattutto definire un livello di servizio minimo finalizzato al mantenimento di una *backbone* merci e logistica del Paese solida ed affidabile.

a) Nel breve-medio periodo dovrebbero essere sostenute economicamente le imprese del settore (identificate con il codice ATECO di cui peraltro è

auspicabile una revisione a circa 15 anni dalla sua adozione) che, in ogni circostanza negativa per riduzione della domanda, siano impegnati a mantenere i servizi che si sono dimostrati essenziali nel corso dell'esperienza COVID 19 e che, per questo, costituiscono parte sostanziale del *servizio universale merci*.

b) Creare un *Fondo di resilienza* in percentuale del *Fondo di investimenti* per garantire la funzionalità del sistema strategico in predefinite condizioni di crisi e assumendo la necessità di un *servizio minimo universale irrinunciabile* che come tale va trattato estendendo alle merci alcuni approcci già adottati per la definizione ed il finanziamento dei servizi universali per i passeggeri⁵. Il Riferimento potrebbe essere quello sviluppato in ambito europeo ai *Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)* che trovano una nuova base giuridica nell'articolo 14 del TFUE⁶.

Fermo restando il principio, una delle difficoltà da affrontare sta nel fatto che l'offerta logistica (mare, terra, ferro, aria) è in gran parte detenuta da operatori stranieri, spesso non comunitari, che realizzano una sorta di oligopolio dell'intera *supply chain*. Andrebbe dunque evitato, in sede attuativa, il paradosso di favorire la persistenza di questo stato di fatto sostenendo invece la crescita, almeno nei segmenti di servizi portuali, di trasporto terrestre ed aereo, dei *player* nazionali.

3. Logistica, manifattura, reshoring e iniziative “green” coerenti.

Eminenti economisti convengono che la Cina come “fornitore unico” dei consumi planetari subirà un ridimensionamento, che il CoViD-19 accelererà il processo di riallocazione di quote di attività manifatturiera, semi-manifatturiera e logistica integrata, che la “regionalizzazione della globalizzazione” (che già interessa l’Africa come sede fisica di importanti iniziative industriali, di assemblaggio e logistiche soprattutto cinesi e olandesi) subirà una accelerazione.

⁵ Sul punto vedasi AGCM - AS528 - definizione del servizio universale nel trasporto ferroviario e affidamento dei conseguenti oneri di servizio. Roma, 01 giugno 2009, pp.4 e ss.

⁶ “Fatti salvi l’articolo 4 del Trattato sull’Unione Europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale dell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

I porti e gli interporti, alcuni dei quali sottoutilizzati, potrebbero essere attrattivi per investitori nazionali e *Foreign direct investment*, per *start up* per sviluppare ricerca, produzione e manifattura su energie rinnovabili, chimica *green*, tecnologia anche ad alto valore aggiunto (es. medica e biomedica) che grazie alla collocazione fisica nel porto o funzionale nelle aree periportuali o nell'interporto trovano elementi di nuova economicità soprattutto per l'*export*.

a) Piano per il *reshoring*. Occorre prevedere nel preannunciato Piano per gli investimenti dall'estero che le Autorità di Sistema Portuale (AdSP), la cui competenza ai sensi del d.lgs. n. 169/2016 si estende su 58 porti nazionali di varia dimensione e di diversa saturazione, siano promotrici di progetti di *reshoring* sulle aree portuali e periportuali, da realizzare tempestivamente (nell'arco di pochi mesi), sostenendone finanziariamente precisi programmi di politiche di attrazione (canoni concessori e affitti ridotti su beni patrimoniali, semplificazione amministrativa attraverso la realizzazione di SUA – sportello unico amministrativo - abbattimento degli oneri di urbanizzazione, fornitura di utilities). A questo scopo le AdSP possono organizzare reti a "tripla elica" (ricerca, imprese, istituzioni) finalizzate al *reshoring*, all'innovazione, all'internazionalizzazione, alle nuove fonti energetiche sulla base dello schema di alcuni tra i principali porti del Nord Europa.

b) Per offrire ulteriori spazi fisici a quelle stesse finalità le AdSP sono destinatarie di uno speciale finanziamento per la demolizione di complessi industriali dismessi nelle aree portuali e periportuali connesse fisicamente al porto con procedure semplificate contando sulle loro maggiori possibilità di risolvere situazioni rese complicate dalla presenza di proprietà private con concessioni demaniali ancora in essere, situazioni che possono essere meglio affrontate da una Istituzione territoriale snella e vocata ad un compito puntuale.

c) Nel corso del processo di smantellamento si dovrebbero realizzare progetti più complessi e perciò di medio periodo di ulteriore allocazione nelle aree rese disponibili di insediamenti manifatturieri, semi-manifatturieri e logistici con l'aiuto di uno degli otto *Competence Center* definiti dal MISE e con i *Digital Innovation Hub* di Confindustria, Università, Centri di ricerca, Imprese la cui missione sia l'innovazione declinata per le diverse e specifiche competenze dei singoli capofila. Particolare interesse rivestirebbe la individuazione di filiere considerate strategiche strettamente correlate alle vocazioni produttive del territorio (ne è un esempio l'annunciato Piano per incentivare l'*export* nell'ambito della filiera agroalimentare). Anche in questo caso le AdSP, che non sono più solo *Landlord* portuali ma, come ha voluto la più recente modifica legislativa, (l. 28 gennaio 1994, n. 84 "Riordino della legislazione in materia portuale"

e decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, “*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*), potrebbero essere soggetti promotori contando su risorse certe come sopra indicate.

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

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

4. Piano di rimozione di navi e relitti abbandonati

Il tema della demolizione controllata delle navi (allo scopo di renderlo ambientalmente e socialmente compatibile) è stato affrontato sia a livello internazionale con la Convenzione di Hong Kong del 2009⁷ che a livello Europeo con il Regolamento 1257/2013 (con dichiarata volontà anticipatrici della citata Convenzione). Il Regolamento disciplina la materia e introduce l’Albo europeo dei demolitori autorizzati che, nel nostro Paese sono attualmente uno, mentre un cantiere di nuova costruzione ha iniziato l’iter di iscrizione.

Per il progetto di siderurgia sostenibile si tratterebbe di un seppur limitato contributo alla riduzione del divario tra domanda ed offerta con altre immediate utilità più generali in ordine sia alla sicurezza della navigazione nei

⁷ La convenzione di Hong Kong del 15 maggio 2009, concerne la progettazione la costruzione, il funzionamento e la preparazione delle navi per un riciclaggio sicuro e compatibile con l’ambiente, nonché il funzionamento degli impianti per il riciclaggio sicuro ed ecocompatibile. Poiché la Ue non può aderire alla Convenzione, spettando la ratifica ai singoli Stati, il Consiglio Ue, con decisione 14 aprile 2014, n. 241 ha autorizzato i singoli Stati alla ratifica. Presso la Camera dei deputati l’atto C.1093 per la ratifica italiana è in attesa di assegnazione.

porti che alla fruizione di banchine che, nell'attuale congiuntura economica, potrebbero essere ulteriormente occupate da naviglio abbandonato.

In ottica di economia circolare e *green* e di stabile occupazione aggiuntiva liberare le banchine portuali da relitti e navi abbandonate, in alcuni casi da oltre dieci anni (Genova), ridurrebbe la necessità di ulteriori investimenti infrastrutturali. Si consideri che l'effetto congiunto della staticità dei traffici, prevista per almeno due anni, e l'introduzione di nuove tecnologie avranno effetti preoccupanti sull'occupazione.

La questione è stata posta più volte al Parlamento nazionale⁸.

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

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

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

- a) la riduzione dell'imposizione fiscale (*Ires*), per un periodo coerente, alle società di spedizione internazionale che dovessero realizzare processi di fusione, ovvero strutture di rete d'impresa finalizzate, entro un periodo determinato, alla successiva fusione, con la finalità di superare il cd. *nanismo dimensionale* ed in prospettiva aiutare la nascita di *driver* nazionali per significativi segmenti del Sistema, come il Paese può vantare nelle autostrade del mare, nel trasporto *ro/ro* e *ro/pax*, con eccellenze nel campo della crocieristica e della sperimentazione ed utilizzo di *green fuel*.

⁸ Vedasi Senato della Repubblica, 8^a COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, Intervento del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera (Ammiraglio ispettore (CP) Vincenzo MELONE) sul disegno di legge recante disposizioni in materia di rimozione e riciclaggio dei relitti navali e delle navi abbandonate nei porti nazionali. Roma, 10 maggio 2016.

b) la sensibile riduzione dei canoni di concessione demaniale marittima o i canoni di affitto di beni patrimoniali (per un periodo coerente e salvo ristoro alle AdSP) per i terminalisti portuali di piccola e media dimensione che realizzino reti d'impresa o, soprattutto, che contribuiscano a potenziare sotto il profilo fisico, finanziario, organizzativo i *terminal* in modo tale da garantire dimensioni adeguate, superando l'eccesso di concorrenza *endo-portuale* causa di insostenibile riduzione dei margini d'impresa e delle retribuzioni dei lavoratori, nonché causa, in prospettiva, di ulteriore *oligopolizzazione* del sistema logistico da parte di grandi gruppi non nazionali e non comunitari.

c) l'introduzione di un incentivo per le imprese esportatrici che adottano il termine di resa franco destino⁹. La misura consente di rendere più affidabili le esportazioni e nel contempo rafforza le imprese di logistica nazionali che potrebbero seguire il trasferimento della merce fino alla destinazione finale acquisendo una capacità maggiore che, in un circolo virtuoso, consentirebbe anche alle imprese produttrici di ampliare il raggio territoriale delle esportazioni.

d) l'adozione di incentivi fiscali per favorire la realizzazione di fusioni tra società o creazione di reti d'impresa tra minori autotrasportatori anche individuali che abbiano la finalità primaria di sostituire i mezzi di loro proprietà con altri di minore impatto ambientale e di fondersi in un periodo predeterminato. Con la finalità di superare sia la polverizzazione dimensionale e sia una concorrenza anomala con effetti fortemente penalizzanti tra i piccoli autotrasportatori e migliorando l'impatto ambientale dell'attività del settore.

e) contribuire a superare il paradosso, in un Paese con un alto tasso di disoccupazione, della disaffezione al lavoro dell'autotrasporto che la ricerca Ipsos ha confermato. Al riguardo In linea con le indicazioni in ambito europeo su come migliorare il sistema della logistica a sostegno dello sviluppo e della sicurezza del Paese, le azioni da intraprendere riguardano:

- formazione e certificazione delle competenze del conducente/bollino verde per la guida sicura e sostenibile. La formazione professionale è uno strumento di importanza prevalente, in grado anche di contrastare fenomeni che hanno interessato maggiormente il settore dell'autotrasporto, uno di questi, probabilmente il più significativo, quello del cosiddetto dumping sociale. Dare priorità ad iniziative di formazione significa mettere al primo posto la

⁹ Clausola contrattuale dei documenti di trasporto riguardante le condizioni di consegna. I rischi e le spese di spedizione sono a carico del fornitore fino al destino. Incoterms 2010 della Camera di Commercio Internazionale (ICC), clausola DAP.

competenza, offrendo soluzioni in grado di formare conducenti sempre più qualificati e al passo con le nuove tecnologie e tecniche di guida. Le possibili fasi per la creazione di un protocollo riguarderebbero: la formazione teorica e pratica, l'esame finale, la certificazione da parte di Ente accreditato. I benefici per le imprese che hanno alle dipendenze conducenti in possesso del "bollino verde" possono essere individuati in: fiscali, contributivi e operativi. In tal senso, la campagna di formazione di RAM "Guidiamo Sicuro", per una guida sicura ed ecosostenibile, rivolta a circa 1.900 conducenti è il primo elemento valido per concretizzare il concetto di "certificazione delle competenze", una sorta di "bollino verde" in grado di accertare, mediante uno specifico protocollo, la "qualità" del conducente.

- definizione e realizzazione del piano nazionale delle "aree di sosta sicure" per gli autotrasportatori in Italia, sulla base degli standard di certificazione "*Safe and Secure Truck Park*" definiti da *Esporg*, in grado di garantire servizi di qualità agli autotrasportatori overnight nonché condizioni di riposo, di sosta e di sicurezza adeguati alle normative europee e nazionali vigenti. Anche in questo caso, RAM in qualità di *implementing body* del MIT/Comitato centrale per l'albo dell'autotrasporto, partecipa al progetto PASS4CORE cofinanziato dalla Commissione Europea, che prevede interventi infrastrutturali maturi dal punto di vista progettuale con la realizzazione/upgrading di circa 1.475 parcheggi per mezzi pesanti, riqualificando oltre 300.000 m² su 13 aree dedicate a questo scopo e per le quali verrà ottenuta la certificazione di "*Safe and Secure Truck Park*" in Italia.

- Incentivi dedicati all'innovazione per il settore dell'autotrasporto, che gioca un ruolo predominante nella quota modale nazionale. Oltre alla positiva estensione degli incentivi agli investimenti del MIT, appare urgente rinforzare gli incentivi per l'installazione di sistemi retrofit di assistenza alla guida per distanziamenti e collisione imminente con altri veicoli, superamento involontario della corsia; protezione degli utenti vulnerabili dall'interazione con i veicoli merci.

f) Il completamento della ZLS con abolizione di tutte le procedure inutili e non vincolanti da normativa europea o internazionale.

L'accelerazione, dopo anni di dibattito, della realizzazione delle Zone Economiche Speciali (ZES) per effetto del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91¹⁰, del DPCM 25 gennaio 2018, n. 12, ed i successivi interventi di semplificazione

¹⁰ Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno, cd. decreto Mezzogiorno, conv. L. 3 agosto 2017, n. 123, come modificato dal, art. 3-ter,.

disposti con l'art. 3-ter del decreto-legge n. 135/2018, convertito dalla legge n. 12/2019, non ha eliminato lacune circa la piena operatività, all'interno delle ZES e delle Zone Logistiche Semplificate (ZLS) di "Zone Franche Doganali Intercluse" (ZFDI) che consentono la sospensione della fiscalità di confine per le merci non unionali. La norma prevede che la perimetrazione venga effettuata, su proposta del Comitato di Indirizzo, al presidente dell'Agenzia Nazionale delle Dogane. Occorrerebbe stabilire una procedura più definita per questi strumenti che possono essere un grande stimolo all'attrazione di investimenti.

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

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

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

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

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

realizzato a Rotterdam che già produce, ed esempio, parti di ricambio per vettori navali.

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

B -TURISMO

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

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

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

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

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

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

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

Il progetto muove da una proficua collaborazione con rappresentanti delle Regioni e dell'ISTAT ed è rivolto all'ottimizzazione della raccolta e della distribuzione dei dati sul turismo, all'incremento della qualità delle informazioni, a un maggiore livello di standardizzazione e alla

implementazione di un iter di trasmissione delle stesse più rapido ed efficiente. Esso è stato inserito nell'ultimo Piano strategico nazionale e negli Accordi di programma stipulati dal MIBACT.

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

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

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

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

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

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

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

Va sottolineata la forte consapevolezza della prioritaria necessità di disporre in modo tempestivo di dati statistici e informazioni quantitative affidabili. Ciò soprattutto per i settori – tra cui il turismo – più duramente colpiti dagli effetti diretti e indotti della pandemia da covid/19. Tali informazioni debbano essere raccolte e sistematizzate con procedure omogenee e standardizzate, che producano dati robusti, affidabili e comparabili.

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

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

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

Detta materia rientra infatti nella competenza delle Regioni, fatta salva la competenza esclusiva dello Stato nel "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117 Cost., comma 2, lettera r)¹¹.

L'obiettivo ultimo è la definizione di un progetto nazionale a partire dalle esperienze già presenti a livello regionale, finalizzata alla produzione di dati affidabili e comparabili secondo procedure standardizzate tra i territori, moderne e tali da garantire disponibilità delle informazioni in tempi rapidi.

Centrale è dunque il ruolo dell'Istat che va oltre quello di mero aggregatore di dati territoriali e che coinvolge le proprie funzioni istituzionali (stabilite dalla normativa vigente) in quanto titolare dell'informazione statistica.

¹¹ La Corte costituzionale (da ultimo sentenza 139/2018), ha messo in evidenza come, in linea generale, la competenza statale nella materia concernente il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» concerne le disposizioni "strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013, n. 284 e n. 251 del 2016).

2. Creazione di Destination Manager System (DMS) nazionale.

Partecipanti: CNEL, ENIT, Conferenza delle Regioni, MIBACT.

Si tratta di un progetto da sviluppare da sviluppare sulla scorta delle esperienze già maturate a livello regionale. In questa sessione il progetto di partenza è il DMS (Destination Manager System) già realizzato da alcune regioni con successo.

Già i primi esiti dei lavori del gruppo Stress test sul turismo ricomprendono la selezione di alcuni progetti regionali, realizzati con successo attraverso gli Accordi di programma e promossi a *best practice*. In tale elenco figura il Destination Manager System (DMS) che può costituire la base di un progetto di livello nazionale e di titolarità dell'Enit, connesso alla linea strategica "Italia più digitale" indicata nei documenti collegati al Recovery Fund.

Esso consiste, in una piattaforma costruita per l'organizzazione, la gestione integrata e la fruizione delle informazioni turistiche, così da consentire la realizzazione di politiche di informazione, accoglienza, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica, considerata nel suo complesso e nella sua eterogeneità.

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

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

Il progetto in argomento – volto allo sviluppo di un sistema nazionale e/o all'integrazione dei DMS locali – è stato inserito nei programmi nazionali e

all'Enit è stato affidato il portale Italia.it, a oggi, il portale maggiormente visitato.

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

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

ALLEGATI

Allegato 1

Titolo del progetto	Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo.
Partecipanti	Cnel, Istat, Conferenza delle Regioni, CISIS, MIBACT, MININTERNO.
Descrizione e caratteristiche	Estensione su base nazionale del progetto già sviluppato a livello regionale e volto a realizzare un sistema più efficiente e moderno per la trasmissione del flusso di dati sul turismo dalle Regioni all'Istat. Il progetto nazionale, omologo a quello regionale che fa parte di un Accordo di programma stipulato con il MIBACT, riguarda la realizzazione di una piattaforma informatica condivisa e prevede la fornitura a tutte le regioni di un sistema omogeneo e veloce, in linea con le esigenze dell'Istat.
Obiettivi	Ottimizzazione dei metodi di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche in materia turistica, ai fini della rilevazione, dell'analisi e della diffusione delle informazioni sull'offerta e sulla domanda turistica in tempo reale.

	<p>Qualità, affidabilità e comparabilità delle informazioni. Ampliamento delle informazioni estraibili dalla medesima base dati, utile ad altri soggetti (Ministero dell'Interno). Tra queste: età, sesso, modalità di vacanza e di arrivo/partenza, etc;</p> <p>Estensione del supporto tecnico da parte di Istat (controlli a monte e modelli di stima per i dati mancanti).</p>
Ammissibilità	<p>Il progetto è proposto per l'inserimento nel <i>Recovery Fund</i>.</p> <p>La coerenza con il PNRR è data dai legami con la linea strategica "Modernizzazione del Paese" e la direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".</p>
Cantierabilità	<p>Si. Adesione di tutte le Regioni e il più ampio coinvolgimento degli altri soggetti e/o enti interessati (Ministero dell'Interno, MIBACT, coordinamento statistico regionale, etc.).</p>

Allegato 2

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

	Governo delle evoluzioni e dei cambi di metodo imposti dalla recente pandemia covid/19.
Ammissibilità	Il progetto è proposto per l’inserimento nel <i>Recovery Fund</i> . La coerenza con il PNRR è data dai legami con la linea strategica “Modernizzazione del Paese” e la direttrice di intervento “Un Paese completamente digitale”.
Cantierabilità	Si. Nella comparazione europea si individuano tre esperienze principali: Francia (dove il sistema è proprietario, sostenuto da Cassa Depositi e Prestiti), il mondo anglosassone (dove è diffusa l’iniziativa privata), Centro-Europa (adottato anche dall’Italia).

C - AGRICOLTURA

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

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

1. Metodologia

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

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

2. Griglia di rilevazione dei dati

Sono state individuate le seguenti due macro-aree:

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

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

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

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

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

Il dato in esame è correlato all'**immigrazione, al fenomeno del caporalato e al lavoro nero**, la cui emersione è risultata problematica, posto che il settore agricolo di fatto è stato solo marginalmente interessato (la previsione riguardava 600 mila invisibili, la procedura di emersione dei rapporti di lavoro si è poi conclusa il 15 agosto 2020 con la presentazione di 207.542 domande di cui quasi 177 mila, cioè l'85% del totale, da parte di colf e badanti). In ogni caso il dato del fabbisogno di manodopera andrebbe qualificato in termini di **specializzazione** spesso carente nella manodopera straniera. A tal proposito, il

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha affidato al CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) l'incarico di effettuare una **ricerca sul fabbisogno professionale nel lavoro agricolo**.

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

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

3. Output del questionario

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

Gli esiti più rilevanti del questionario sono i seguenti:

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

1,0% crescita del valore aggiunto (a prezzi correnti) del comparto agroalimentare in Italia; 188,7 mld di euro valore aggiunto dell'agricoltura per l'insieme della UE a 28

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

4. Strategic foresight. proposte per la ripresa del settore

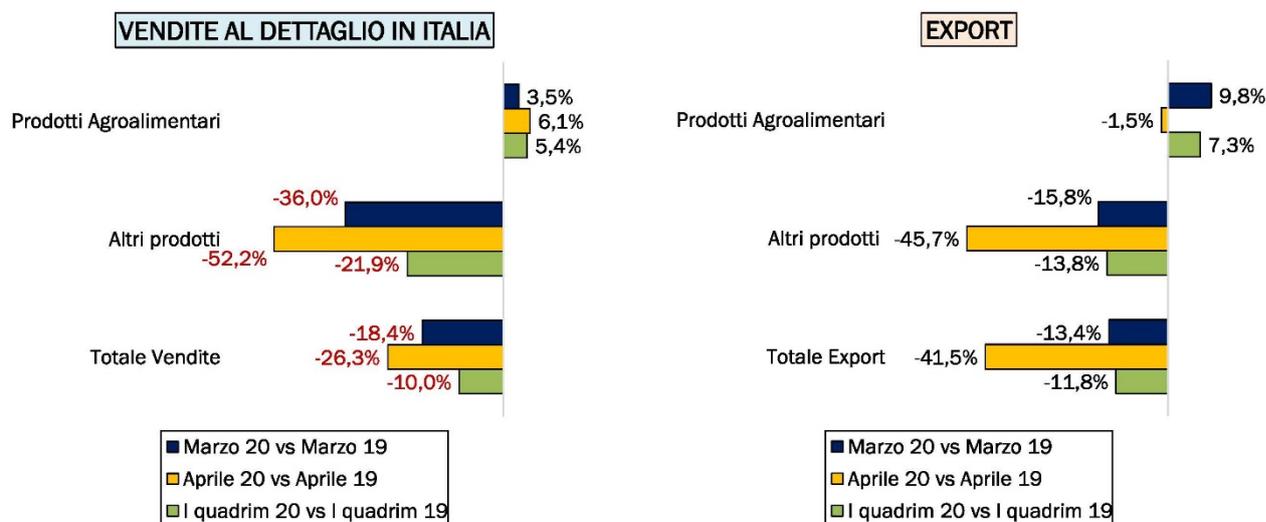
Durante la pandemia il sistema agroalimentare nazionale è diventato, ancor più che in passato, un **settore altamente strategico** per il Paese e funzionale agli obiettivi di **sicurezza nazionale**. Un ruolo che diventa decisivo e risolutivo nelle sfide che siamo chiamati ad affrontare per il rilancio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

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

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

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

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



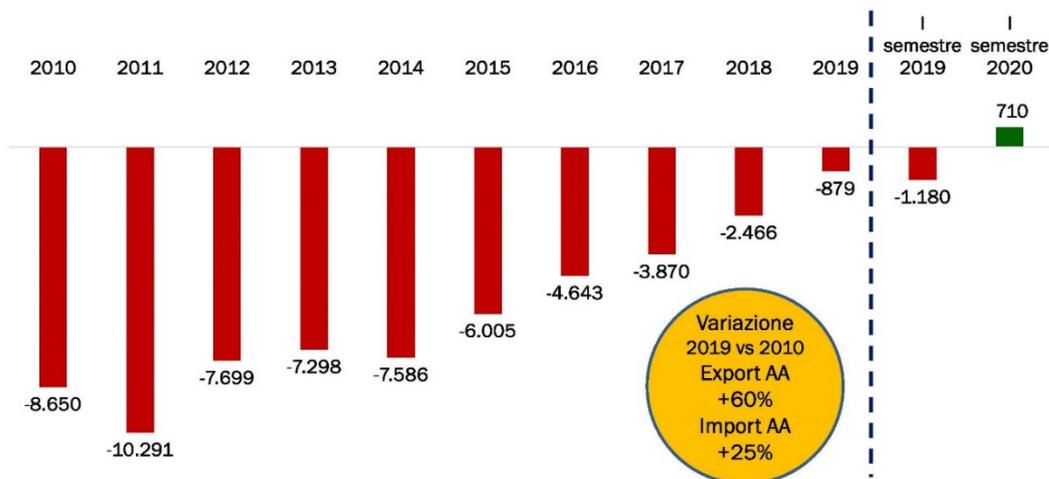
Fonte: Nomisma su dati Istat

Denis Pantini

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

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

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



Denis Pantini

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

L'emergenza Covid-19 ha infatti provocato **perdite stimate in 12,3 miliardi di euro** al settore agricolo nazionale nel 2020. Secondo un'indagine Coldiretti-Ixé, almeno il 58% delle aziende agricole italiane dichiara di subire effetti negativi sull'attività economica della propria azienda. Ripercussioni importanti anche per le imprese multifunzionali, con il 78% delle imprese che registra un calo delle proprie attività quantificabile in un -68%, e per l'export, con oltre il 70% delle imprese coinvolte. Particolarmente colpite, come si è detto, le imprese del settore del vino con le proprie produzioni di eccellenza.

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

- crisi di liquidità delle imprese;
- problemi della logistica e dei trasporti delle merci e, in particolare, di quelle deperibili, legati alla necessità di garantire fluidità ai flussi commerciali;
- rischio di controlli aggiuntivi chiesti in esportazione; aumento anomalo ed ingiustificato dei costi per i container;
- deterioramento dei rapporti con i clienti esteri;
- difficoltà di assicurare la tutela del lavoro, in termini di tutela della salute e dei livelli occupazionali;

- f) emergente carenza di manodopera soprattutto estera;
- g) strumentalizzazioni e barriere ingiustificate da parte dei Paesi esteri, per cui è stato richiesto da subito intervento della Commissione UE.

Senza dubbio, in questo particolare momento storico, il pacchetto economico proposto con il Next Generation EU rappresenta un'occasione unica, non solo per riprendersi dalla crisi economica generata dalla pandemia, ma anche per il rilancio e la riforma dei settori produttivi maggiormente colpiti dalla crisi, tra cui sicuramente troviamo il settore dell'agricoltura considerato in senso lato, dunque agricoltura e filiera agroalimentare. L'iniezione di capitali messi a disposizione dell'Italia dall'Unione Europea con il Next Generation EU (209 miliardi di euro), secondo una stima di Cassa Depositi e Prestiti, potrebbe comportare un **tasso di crescita del PIL di circa il 3,5%, nel periodo 2021-2024.**

Si reputa di fondamentale importanza intervenire partendo dal tessuto produttivo nazionale e da quelle aree maggiormente vocate alla produzione agricola. Occorre tener presente che il **contesto produttivo nazionale** è molto diversificato e frammentato: da una parte, abbiamo che quasi la metà del PIL nazionale è concentrato in tre Regioni, ossia Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna; dall'altra rileviamo la permanenza di diverse aree (anche limitrofe a città a rischio di spopolamento) ancora non raggiunte dalla linea Internet e carenti di servizi essenziali, in cui il settore produttivo maggiormente presente è proprio l'agricoltura, che mantiene attivi anche i **settori correlati**, quali ad esempio, **produzioni per il confezionamento, l'industria meccanica, vendita all'ingrosso ed al dettaglio di prodotti fitosanitari** ed altro. E' proprio da queste aree ritenute marginali, ma ad elevata potenzialità, che occorre ragionare per un rilancio economico e sociale delle stesse e dell'agricoltura.

Si ritiene, dunque, che sono tre i pilastri sui quali basare le strategie utili finalizzate allo sviluppo del Paese: **Transizione Digitale, Infrastrutture logistiche, Transizione Verde.**

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

dal decreto-legge Rilancio (art. 26, in particolare) sono suscettibili di miglioramento. Gli interventi volti al rafforzamento patrimoniale, infatti, sembrano non tener conto delle peculiarità del settore agroalimentare, caratterizzato da **forte stagionalità** e da un ciclo biologico che non può dirsi esaurito con riferimento al solo mese di aprile, preso a parametro di riferimento per determinare l'accesso alle misure.

5. Transizione Digitale

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

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

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

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

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

1. tecnologie di base, le guide assistite/automatiche con supporti Gps/Rtk;

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

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

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

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

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

- a) Piano di incentivazione per l'acquisto di strumenti digitali integrati con moduli educativi (non solo addestrativi) sulla cultura imprenditoriale più digitale;
- b) Programma nazionale di alternanza scuola-lavoro da declinare sui singoli territori per creare un dialogo intergenerazionale fra giovani studenti e imprenditori agricoli.

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

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

- a) Supportare diffusione di programmi educativi sulla cultura del dato presso gli imprenditori agricoli;
- b) Costruire un repository italiano che gestisca e diffonda i dati pubblici utili al settore agricolo e metta a disposizione – gratuitamente – anche strumenti agili di consultazione;
- c) Mettere a disposizione piattaforme per l'e-commerce;
- d) Sviluppo della blockchain.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un tale programma di incentivi risulta pienamente in linea con le **strategie europee Green Deal e Farm to Fork**, che vedono nelle innovazioni tecnologiche e di processo gli strumenti più idonei al raggiungimento di obiettivi da qui al 2030

6. Infrastrutture logistiche

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

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

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

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

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

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

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

1) Prevedere investimenti in alcuni settori chiave dell'agroalimentare nazionale con incentivi anche in attività di trasformazione e valorizzazione del prodotto e con riconversioni e riorientamenti produttivi laddove necessari. Gli investimenti andranno concentrati in aree dove è strategico promuovere coltivazioni e allevamenti di qualità, dove è necessario accrescere il tasso di autoapprovvigionamento potenziando produzione e produttività.

2) Puntare sulla promozione all'estero del prodotto con iniziative strategiche affidate alle organizzazioni cui sono associate le imprese della filiera. Occorre tornare a destinare parte della promozione per finanziare programmi di penetrazione commerciale, iniziative di promozione e scouting promosse da organizzazioni di rappresentanza che in collaborazione con le loro imprese associate interessate possono realizzare simili progetti con il concorso del finanziamento pubblico ed avvalendosi anche dei servizi delle istituzioni che operano nel campo della promozione sui mercati esteri.

7. Transizione verde

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

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

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

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

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

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

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

Occorre, infine, una strategia che sappia traguardare al **miglioramento della fertilità**, attraverso un sostegno all'adozione di pratiche colturali di gestione del suolo volte a incrementare la sostanza organica, il maggiore ricorso ai concimi organici (digestato, ecc.), all'adozione di soluzioni tecnologiche di precisione per la riduzione dei fattori di produzione, a vantaggio dell'ambiente e della competitività delle imprese. In tal senso occorrerebbe favorire tecniche di coltivazione volte a limitare l'utilizzo di energie derivanti dalla produzione fossile, ragionando su possibili alternative che possano ridurre l'impatto delle lavorazioni. Una strategia sul suolo che contempli anche utilizzi delle superfici agricole che siano plurimi, diversificati e innovativi (food, feed, energy, biobased economy) così da poter rispondere ai mercati nazionali ed internazionali della bioeconomia, dell'economia circolare e delle energie rinnovabili.

La definizione di una **strategia per la neutralità carbonica dell'Unione al 2050** e l'adozione di strategie UE, quali "Farm to Fork" e "Biodiversità", richiedono necessariamente un piano di investimenti importante e nuove risorse per forme di accompagnamento delle aziende e dei conduttori al fine di indirizzarli negli investimenti più utili nello sviluppo tecnologico aziendale, calibrati anche sulla base delle necessità dell'azienda per dimensioni e capacità economica.

Occorre anche rivedere il processo agricolo in un'ottica di **circolarità** in cui i sottoprodotti garantiscono un valore aggiunto alle imprese e riducono gli impatti ambientali delle produzioni anche a monte e a valle del settore agricolo

come pure rafforzare il ruolo delle colture per usi industriali quale ad esempio quello energetico.

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

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

Tra le priorità si possono segnalare le seguenti:

- a) **integrazione di impianti agro-energetici aziendali nella rete energetica** (elettrica/gas) sia in termini di partecipazione alla produzione che allo stoccaggio di energia (es. programmabilità immissioni in rete della produzione elettrica da biogas agricolo, immissione in rete del biometano, ecc.);
- b) ulteriore sviluppo del **fotovoltaico** in agricoltura abbinando gli impianti ai consumi nell'ambito di comunità per l'energia rinnovabile, ai sistemi di ricarica per la mobilità elettrica in aree rurali, ai consumi industriali ecc.;
- c) produzione di **biometano agricolo** da immettere nella rete del gas naturale senza usi specifici;
- d) ulteriore incentivazione del **biometano avanzato** di origine agricola per i trasporti;
- e) promuovere nuovi sistemi di incentivi per il biogas;
- f) sistemi di **pagamento dei crediti di carbonio** sulla falsariga dei certificati verdi e più in generale sulla generazione del suolo;
- g) sviluppo delle **filiera della bioeconomia, colture industriali e sottoprodotti**, ed in particolare delle infrastrutture a supporto, a partire dalle filiere della bioedilizia, del tessile, della cosmesi e della nutraceutica, anche attraverso la creazione di distretti della bioeconomia;
- h) incentivare la **mobilità sostenibile nelle aree rurali** con sostituzione delle attrezzature e macchine agricole obsolete (in primis trattori);

- i) accesso al **superbonus 110% per l'efficienza energetica** anche alle imprese agricole, a partire da quelle agrituristiche, prevedendo un maggiore utilizzo delle biomasse e dei biomateriali; inserire anche la sostituzione di beni e coperture in amianto in ambito agricolo nell'ambito del superbonus;
- l) per diminuire l'emissione di CO2 ipotizzare un **credito di imposta** per le imprese private che realizzano opere e mantenimento del verde urbano e nelle aree boschive;
- m) valorizzare la **formazione professionale** dei lavoratori.

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

D - PUBBLICI SERVIZI E TUTELA DELLA SALUTE

1. GLI OBIETTIVI

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

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

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

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

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

sociale diffusa ed il perseguimento di livelli qualitativamente adeguati sia per la cura, che per prevenzione e la riabilitazione.

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

È però noto che negli ultimi 20 anni il nostro Servizio Sanitario Nazionale ha conosciuto una prolungata stagione di difficoltà, legata sia al cambiamento progressivo dello scenario epidemiologico, sia allo sviluppo ed ai costi della tecnologia sanitaria, sia al sotto-finanziamento del Fondo Sanitario, con conseguente sottodimensionamento degli organici (personale sanitario e socio-sanitario) e grave debolezza degli investimenti strutturali e tecnologici. Come conseguenza dei tre macro problemi indicati (epidemiologia, sviluppo tecnologico e de-finanziamento) il sistema presenta da alcuni anni diverse criticità – tipiche peraltro dei sistemi sanitari dei paesi avanzati –, che riguardano: la crescita dei costi del sistema di offerta ed i relativi problemi di sostenibilità a fronte della crescita quali-quantitativa della domanda, l'aumento degli anziani fragili e disabili; la insoddisfazione in alcune aree e comparti rispetto agli obiettivi della umanizzazione, dell'empowerment e di una corretta informazione e comunicazione tra sistema di offerta e utenti; le inadempienze in merito al principio di equità redistributiva, in particolare per quanto riguarda i tempi e le procedure di accesso ai servizi e la distribuzione dell'offerta sul territorio; le carenze relative all'adozione di stili di vita fondamentali per la salute (alimentazione, consumo di sostanze nocive, attività fisica); l'insufficiente integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali e le lacune della cosiddetta "sanità del territorio", e cioè dei servizi di sanità ambientale, di prevenzione e riabilitazione della continuità assistenziale, della presa in carico globale, della domiciliarità e della *Long Term Care* (LTC).

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

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

In questo contesto l’impatto della pandemia da Covid 19, esplosa ufficialmente in Italia alla fine del mese di febbraio 2020, è stato dirompente. Secondo i dati dell’OMS al 25 marzo 2021, dall’inizio della pandemia si sono avuti in Italia 3 milioni 376 mila 803 casi di Covid 10 e 104 mila 942 morti. La seconda ondata di epidemia, che ha colpito il paese a partire dal mese di ottobre 2020 e che è ancora in corso, si è rivelata ben più pesante in termini di impatto della prima (quella di inizio 2020). Solo nel periodo 26 ottobre – 8 novembre si è trattato di 390.584 nuovi casi, di cui 11.685 relativi ad operatori sanitari.

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

A inizio 2021 l’attenzione globale, nazionale e regionale è concentrata sulla questione dei vaccini nel frattempo prodotti per l’immunizzazione da Covid-19. Secondo l’analisi prodotta da Altems il 18 febbraio 2021, e sulla base di dati OMS, sono presenti 6 diversi vaccini approvati o in fase di valutazione: tra quelli approvati il vaccino Pfizer Biontech (Comirnaty) autorizzato il 20 dicembre 2020 da Aifa, il vaccino Moderna Biotech autorizzato il 7 gennaio 2021, il vaccino AstraZeneca Oxford autorizzato il 30 gennaio 2021; e tra quelli ancora da autorizzare il vaccino Janssen-Cilag, il vaccino Novavax ed il CureVac. Notizie ancora incerte ma molto diffuse circolano sul vaccino russo Sputnik e su quello prodotto a Cuba. Al 10 aprile 2021 risultavano arrivate in

totale 15.568.730 dosi di vaccino anti Covid-19 e somministrate 12.509.898 dosi ¹² attraverso 2.174 punti vaccinali. Rispetto alla popolazione over 80, hanno ricevuto 1^a e 2^a dose il 38,79%, con variazioni regionali tra il 62,32% della P.A. di Trento ed il 23,14% della Sardegna.

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

3. LO STRESS TEST DELLA PANDEMIA E LE PRINCIPALI CRITICITA'

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

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

In termini di mortalità, il Rapporto del Centro Nazionale Prevenzione e Controllo Malattie (CCM) e del Ministero della Salute¹³, aggiornato al 3 novembre 2020, registrava inoltre un netto aumento della mortalità ascrivibile all'arrivo della seconda ondata di epidemia nel mese di ottobre, pari al 22% al Nord ed al 23% al Centro-Sud, con un eccesso rilevante rispetto ai medesimi periodi degli anni precedenti a Torino, Milano, Genova, Roma e Palermo. Il Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità del 2 dicembre 2020¹⁴ registrava 55.824 pazienti deceduti e positivi al Covid-19, mentre l'analisi dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (Università

¹² PCM, Commissario Straordinario Covid-19, Report 10 aprile 2021, grafico 1

¹³ Ministero della Salute, CCM, Andamento della mortalità nelle città italiane in relazione all'epidemia di Covid-19, 1 settembre 3 novembre 2020

¹⁴ ISS, Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi a SARS-CoV-2 in Italia, 2 dicembre 2020

Cattolica), pubblicata in chiusura d'anno 2020¹⁵, registrava per l'Italia alla data del 14 dicembre 65.011 decessi da Covid-19, dei quali il 36,7% avvenuti in Lombardia, l'11,0% in Piemonte e il 10,2% in Emilia-Romagna.

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

Per quanto riguarda l'impatto dell'epidemia sui servizi sanitari, un primo dato molto importante è quello relativo alla saturazione dei posti letto di terapia intensiva e di quelli ordinari di malattie infettive, medicina generale e pneumologia, che ha costituito un problema molto serio nella prima ondata nelle province più colpite, e soprattutto a Bergamo e Brescia, ed ha raggiunto nella seconda ondata livelli critici innanzitutto nella Provincia di Bolzano, e poi in Piemonte e Val d'Aosta. La questione va ricondotta alla disponibilità di posti letto di terapia intensiva, che era prima della pandemia in Italia inferiore a quella di molti paesi europei e pari a 5.179 letti (ossia circa 86,3 posti letto per milione di abitanti), gravemente insufficienti rispetto alle necessità, come è apparso evidente nelle fasi primaverili della pandemia, quando i soggetti in rianimazione superavano le 7.000 unità. Nel corso della pandemia si è proceduto ad una implementazione dei letti di terapia intensiva attraverso lo strumento dei Piani regionali di riorganizzazione della rete ospedaliera, a seguito dei quali la disponibilità è cresciuta in media del 50%, peraltro in modo variabile tra Regione e Regione. Il tasso di saturazione rispetto alla nuova dotazione si attestava al 18 novembre, secondo l'Agenas Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), su un valore medio del 43,7%, mentre per quelli delle altre aree non critiche si trattava del 51%¹⁶, valore ben superiore alla soglia di criticità individuata nel 30%. Valori molto elevati di saturazione venivano registrati alla data del 18 novembre 2020 in Valle d'Aosta, Piemonte, Umbria, Bolzano, Lombardia e Trento.

L'aumento del numero dei posti letto realizzato nei mesi tra aprile e settembre 2020, fino a raggiungere per quelli di terapia intensiva il numero di 6.458 al 9 ottobre 2020, secondo quanto comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁷, non ha

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

¹⁶ Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali), Rapporto Covid-19, <https://www.agenas.gov.it/covid19/web/index.php?r=site%2Findex>.

¹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario Covid, 9 ottobre 2020.

dunque scongiurato del tutto, almeno in alcune zone nell'autunno e di nuovo a inizio 2021, il rischio di incapienza e dunque quello di dover operare in alcuni casi una selezione di priorità. Dichiarazioni del Commissario straordinario dell'inizio di novembre 2020 segnalavano l'ulteriore aumento dei posti letto intensivi, fino a raggiungere il numero totale di circa 10 mila sul territorio nazionale. Analogo incremento si è verificato per quanto riguarda i posti letto di pneumologia e malattie infettive, aumentati, sempre secondo la comunicazione ufficiale del Commissario del 9 ottobre, di 7.670 unità (da 6.525 a 14.195).

Va tuttavia ribadito che l'incremento dei posti letto, da solo, non risolve i problemi posti da una emergenza come quella in corso: infatti un aumento dei posti letto di qualunque tipo (Pronto Soccorso, Rianimazione, Unità di Cura Intensiva Coronarica, pneumologia, malattie infettive, nefrologia, geriatria) non porta a vantaggi clinici se non associato ad un corretto aumento delle dotazioni organiche. Ed è noto che la carenza di organici si associa ad un aumento della possibilità di errori clinici e di infezioni ospedaliere. Solo tardivamente (Decreto Calabria e alcuni DPCM specifici) il governo ha affrontato il drammatico tema della carenza di personale, allentando il vincolo di spesa per il personale (ex Legge Monti del 2011), varando misure straordinarie (di scarsa efficacia immediata) per reclutare nuovo personale da dedicare all'assistenza territoriale ed ai reparti ospedalieri di virologia e pneumologia, e prevedendo varie azioni quali il reclutamento di medici ed infermieri anche militari, incentivi ed incarichi di lavoro autonomo e la possibilità di esercitare la professione di medico-chirurgo dopo il conseguimento della laurea in Medicina e chirurgia, previo giudizio di idoneità¹⁸.

Secondo i dati presentati dalla Corte dei conti sulla manovra finanziaria nella sua audizione del novembre 2020 presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato¹⁹, il reclutamento di personale a causa Covid-19 ha riguardato 7.650 medici, 16.570 infermieri e 12.115 altri operatori sanitari, per un totale di 36.335 nuovi addetti, ben oltre le previsioni di 20.000 nuove assunzioni enunciate in primavera. Solo in un caso su 4 il contratto stipulato è a tempo indeterminato.

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

¹⁸ Camera dei Deputati Servizio studi, Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza coronavirus, 12 ottobre 2020.

¹⁹ Quotidiano Sanità, Assunzioni Covid a quota 36.335 tra medici, infermieri e altri operatori della sanità, 24 novembre 2020.

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

Analoghe difficoltà si sono registrate e continuano a registrarsi per quanto riguarda le strumentazioni sanitarie necessarie sia negli ospedali che sul territorio, ed in particolare i ventilatori polmonari ed i test diagnostici, e sia per ciò che riguarda la loro produzione che per la distribuzione e somministrazione.

Rispetto ai test diagnostici, Altems²⁰ ha stimato che siano stati effettuati fino a novembre 2020 circa 9 milioni di test a 5,2 milioni di persone, con un costo in media di 59 euro per caso testato, e con variazioni che oscillano dagli 89 euro del Veneto ai 35 di Basilicata e Calabria²¹. A novembre, sempre secondo Altems, il tasso di tamponi effettuati ha raggiunto la quota di 21,14 per mille abitanti.

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

A questa situazione di sovraccarico di lavoro e di sofferenza rispetto alla produzione e messa a disposizione degli strumenti necessari per le terapie ed il monitoraggio della pandemia (DPI, test, ventilatori, ecc.) sarebbe almeno in parte dovuta, secondo gli osservatori accreditati, anche l'incidenza della infezione tra gli operatori sanitari. Dall'inizio dell'epidemia si stima siano stati diagnosticati 53.276 casi tra gli operatori sanitari (con età mediana 47 anni), pari al 5,4% dei casi totali segnalati²² e 260 decessi di medici.

²⁰ L'Alta Scuola di Management Sanitario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma

²¹ Stime pubblicate su: [aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/](https://www.aboutpharma.com/blog/2020/09/04/tamponi-covid-per-il-ssn-finora-300-milioni-di-spesa/).

²² Istat, Rapporto annuale 2020, La situazione del paese, luglio 2020

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

Ulteriore pesante impatto si è registrato e si registra in termini di continuità assistenziale per molte patologie croniche e gravi, come segnalato in svariati casi dalle associazioni dei pazienti e dai medici specialisti. Particolarmente rilevanti sono i ritardi registrati nell'ambito delle patologie oncologiche, ad esempio con la riduzione del 52% delle nuove diagnosi, del 57% delle visite oncologiche e del 64% degli interventi chirurgici nel primo periodo dell'anno 2020²³. Una recente revisione sistematica, che si proponeva di valutare gli effetti dell'allungamento dei tempi di attesa, ha calcolato che per ogni quattro settimane di tempo intercorso tra la diagnosi e la cura si verifica un aumento della mortalità generale pari al 6-8% per gli interventi chirurgici, 9-23% per la radioterapia e 1-28% per la chemioterapia ²⁴.

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

Per quanto riguarda le malattie cardiovascolari, la Società Italiana di Cardiologia (SIC), a seguito di uno studio nazionale condotto in 54 ospedali, riferisce che durante il periodo pandemico si è registrata una riduzione dei ricoveri per infarto del miocardio pari al 48,4%. La riduzione ha riguardato soprattutto gli infarti meno gravi (65,4%) rispetto a quelli più gravi (26,5%) per i quali la mortalità è passata dal 4,1 al 13,7%. Si è registrato inoltre un aumento consistente del tempo trascorso tra l'insorgenza dei sintomi e l'intervento di rivascolarizzazione ²⁵. Dati allarmanti, confermati da altri studi che hanno rilevato anche un eccesso di mortalità del 35% per eventi cardiovascolari acuti avvenuti al proprio domicilio ²⁶.

Una indagine mondiale pubblicata a dicembre 2020 sulle strategie di management di fronte alla pandemia mette bene in evidenza le enormi difficoltà gestionali che hanno investito la sanità in tutto il mondo. Ed in questo senso l'Italia non fa eccezione, in particolare per quanto riguarda le carenze del personale e quelle delle strutture ospedaliere per le emergenze e la terapia intensiva, come abbiamo detto.

²³ Stime nell'ambito della Giornata dei malati di tumore (17 maggio 2020), come riportato in Corriere della Salute https://www.corriere.it/salute/cardiologia/20_maggio_19/malattie-cuore-tumori-interventi-rinviati-vittime-collaterali-covid-7.

²⁴ Hanna TP, King WD, Thibodeau S, et al: *Mortality due to cancer treatment delay: systematic review and meta-analysis*. BMJ 2020;371:m4087.

²⁵ Salvatore De Rosa et al: *Reduction of hospitalizations for myocardial infarction in Italy in the COVID-19 era*. European Heart Journal (2020) 0, 1–2088.

²⁶ Wu J et al: *Place and causes of acute cardiovascular mortality during the COVID-19 pandemic*. Heart doi:10.1136/heartjnl-2020-317912.

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

Per ciò che attiene all'organizzazione sanitaria, come hanno scritto i medici dell'Ospedale Papa Giovanni di Bergamo il 21 marzo 2020²⁷, la pandemia ha reso evidente, se ancora non lo fosse abbastanza in precedenza, quanto sia importante la dimensione della comunità in sanità, non solo per le patologie croniche e le disabilità, ma anche di fronte ad una crisi pandemica di tipo infettivo, che è – secondo le loro stesse parole – una crisi umanitaria, che tocca tutta la popolazione e richiede un approccio comunitario di popolazione e di territorio. Per spiegare questo aspetto, i medici del Papa Giovanni sostengono che a loro avviso la strategia sanitaria centrata sul paziente, sulla base della quale si è lavorato prevalentemente fino ad oggi, deve essere affiancata da un altrettanto decisa strategia centrata sulla comunità e sul territorio. Intendendo per comunità e per territorio una sanità pubblica che comprenda la prevenzione estesa anche e soprattutto ad ambiti non sanitari e la stretta collaborazione tra settore sociale e settore sanitario. Il che significa medicina di iniziativa, monitoraggio a tappeto delle condizioni di salute sul territorio, integrazione tra sociale e sanitario, non solo e non tanto per produrre informazioni e raccomandazioni di carattere generale, quanto soprattutto per produrre azioni ed interventi concreti che facciano fronte alle criticità che non possono e non devono trovare risposta a livello ospedaliero. Anche l'accesso alle cure specialistiche e intensive dell'ospedale dovrebbe trovare aggancio, in questa visione, con le funzioni di controllo e di assistenza diffusa sul territorio.

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

²⁷ Nacoti M. ed altri (2020), *At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation*, in: *NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery*, <https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0080>

Per quello che riguarda l'adesione di medici di famiglia (MMG) e pediatri (PLS) all'effettuazione dei test rapidi antigenici, una indagine Quotidiano Sanità riporta una adesione media a livello nazionale del 38%, con notevoli differenze interregionali e con Regioni, come la Valle d'Aosta, la P.A. di Trento e la Liguria sopra il 90%, Regioni come Umbria ed Emilia Romagna con numeri intorno al 70%, il Friuli Venezia Giulia ed il Veneto con il 50%, il Lazio, il Piemonte e Campania intorno del 35-40%, la Lombardia sul 25%, e la Toscana, le Marche e la Sicilia tra il 10 e il 15%.

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

4. UNA VALUTAZIONE DI SINTESI

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

- a) È innanzitutto evidente che molti dei problemi che si sono riscontrati nel periodo della pandemia dipendono da questioni precedenti irrisolte. Nell'analisi dei problemi emergenti durante la pandemia è dunque indispensabile risalire alle cause delle disfunzioni, oltre che preoccuparsi delle terapie.
- b) Durante l'epidemia è emersa l'importanza di una adeguata dotazione organica del personale e della formazione, in particolare per quanto riguarda la preparazione degli operatori sanitari, e specialmente di fronte alle emergenze di natura epidemica.
- c) Si è reso evidente, inoltre, che la scienza medica e la clinica hanno raggiunto un tale livello di sviluppo e complessità tanto da richiedere soluzioni ed interventi complessi che non possono essere gestiti da un solo operatore né da una sola branca della medicina. È il tema della iper-specializzazione e della necessità di creare reti cliniche interdisciplinari secondo una visione olistica.
- d) Nella gestione della pandemia si è confermata una grave difficoltà gestionale nel lavorare in forma collaborativa tra istituzioni centrali (Ministero, ISS) ed autonomie regionali, frutto delle difficoltà create a seguito della modifica del titolo 5° della Costituzione (intervenuta nel 2001) e alla poca chiarezza sulla "catena di comando".
- e) È stata evidente la debole connessione tra governo della salute collettiva e gestione della salute individuale, strettamente legato all'accentramento

delle funzioni di cura sulle strutture ospedaliere ed alla scarsa capacità di cura e assistenza integrata territoriale.

- f) Non ultimo, è riemerso il problema legato al ruolo dei MMG e Pediatri di libera scelta ed alla peculiarità del loro rapporto con il SSN, definito da una convenzione nazionale le cui regole e remunerazione non favoriscono la piena integrazione nel sistema dei servizi ed il lavoro multidisciplinare.

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

Peraltro si deve tener presente che un eventuale semplice rigido adeguamento del sistema sanitario alle necessità specifiche di una epidemia come quella da Covid-19 potrebbe risultare addirittura per alcuni aspetti eccessiva in situazioni di normalità o anche inutile ed ingombrante in caso di emergenze con caratteristiche diverse dalle necessità attuali. Per tali ragioni il sistema sanitario dovrà essere capace di un livello opportuno di flessibilità sia nelle strutture che nel personale, nell'organizzazione e nelle risorse.

5. LA DIMENSIONE SOCIOASSISTENZIALE DELLA CRISI

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

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

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

Da cui è risultato evidente come si assista ad una oggettiva difficoltà di intervenire in tempo di pandemia non solo in termini di assistenza medico/sanitaria territoriale, ma

anche di supporto sociale e assistenziale per chi ha fragilità o disagi (anziani soli, poveri, senza dimora) o ulteriori difficoltà di salute o problematicità pregresse (si pensi a titolo esemplificativo a salute mentale, disabilità di vario tipo, non autosufficienza e dipendenze).

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

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

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

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

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

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

*Per quanto riguarda la prima categoria, quella delle analisi centrate sul tema della sostenibilità ambientale, primo per data di pubblicazione ed anche per importanza, vista la fonte istituzionale di riferimento, è il documento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del maggio 2020, dal titolo *Manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery*²⁸, che nell'ottica appena detta si sofferma sulle cause di natura ambientale, energetica, alimentare, urbanistica e climatica delle epidemie, e propone uno sforzo collettivo in due direzioni, della promozione del benessere e della salute in senso lato e quella dello sviluppo green. Il documento fa seguito alla pubblicazione ed al successivo ritiro del Rapporto sull'Italia e il Covid predisposto dalla sede di Venezia dell'OMS²⁹, un rapporto molto ampio, con il quale si rendevano noti dati di dettaglio anche territoriale sulla situazione pandemica in Italia e sulle modalità di risposta. In questo molto più breve documento si tenta piuttosto di indicare quali debbano e possano essere le strade da seguire per avviare nel modo migliore il recupero e la ripresa post Covid, in un'ottica di prevenzione su larga scala e "ab origine", delle forme pandemiche da virus, strade che vengono descritte in 6 capitoli dedicati ai seguenti temi: la protezione della natura come fonte della salute umana, l'acqua e l'igiene, la transizione energetica, il sistema alimentare, la costruzione di città sane e vivibili, il blocco del finanziamento su base fiscale dell'inquinamento.*

Molti altri documenti prodotti da marzo 2020 in poi seguono per molti versi l'impostazione dell'appena citato Manifesto OMS, richiamando l'importanza di investimenti ed interventi che vadano a colmare le lacune e sanare i danni derivanti dalla carenza di adeguate politiche per la sostenibilità ambientale. Ad esempio il "Position Paper sugli investimenti necessari a seguito del Covid", proposto a settembre 2020 dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile

²⁸ WHO, *WHO manifesto for a healthy and green COVID-19 recovery*, May 18th 2020.

²⁹ WHO regional Office for Europe, *An unprecedented challenge Italy's first response to Covid-19*, 2020

(ASviS)³⁰, consiglia di considerare attentamente gli aspetti di maggiore criticità emersi, e cioè: le sfide epidemiologiche e le relative conseguenze sugli assetti organizzativi sanitari e sociali; la prevenzione secondo un approccio eco-sistemico di One Health e di considerazione dei rischi connessi ai fattori di origine ambientale ed antropica; le strategie globali di prevenzione in considerazione dei rischi globali delle pandemie.

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

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

Una impostazione simile si riscontra in altri due documenti prodotti da ASviS, il Rapporto Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile di aprile 2020, e il Position paper per il rilancio delle città e dei territori del maggio 2020.³¹

Un approccio centrato sugli aspetti di natura strategica e politica generale si rileva invece nel Rapporto prodotti dal Cnel a maggio 2020 dal titolo Il mondo che verrà ³², che affronta importanti questioni politiche e di strategia generale dal punto di vista culturale, sociale ed economico, con ampiezza di vedute e prospettive e contributi di alto livello.

³⁰ ASviS, Salute e non solo sanità, Come orientare gli investimenti in sanità in un'ottica di sviluppo sostenibile, Position Paper Gruppo di Lavoro del Goal 3, ASviS settembre 2020.

³¹ ASviS, Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, aprile 2020; 2 ASviS, Per un pacchetto di investimenti a favore dello Sviluppo Sostenibile delle città e dei territori, 28 maggio 2020

³² Cnel, Il mondo che verrà, Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale, Quaderni del Cnel, numero speciale, maggio 2020

In questa ottica va ricordato anche il contributo fornito dal documento della Commissione Europea al Parlamento, del novembre 2020, dal titolo Per una Unione Europea per la Salute³³, che si sofferma in modo particolare sulla necessità di una forte cooperazione europea, sia per quanto riguarda gli aspetti sanitari e farmaceutici, che per quello che attiene alla programmazione e preparazione di fronte alle emergenze, che per la sorveglianza epidemiologica.

Approccio simile è contenuto nel Rapporto Pandemia e resilienza della Consulta scientifica del Cortile dei Gentili³⁴, che contiene una serie di articoli di alto livello sugli aspetti politico culturali, antropologici e socioeconomici della crisi.

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

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

In questo medesimo ambito di particolare rilevanza a livello nazionale è il documento che va sotto il nome di Piano Colao, prodotto dalla Task Force di esperti diretta dal prof. Colao e conclusosi nel mese di giugno 2020³⁵, che prevede 6 aree di possibili e necessari intervento: imprese e lavoro; infrastrutture e ambiente; turismo, arte e cultura; PA; istruzione, ricerca e competenze; individui e famiglia.

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

- *la riforma del Terzo settore e il sostegno alle imprese sociali (area 1, III Modernizzazione, punto 19);*

³³ EU, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, Building a European Health Union: Reinforcing the EU’s resilience for cross-border health threats*, 11 11 2020.

³⁴ Consulta scientifica del Cortile dei Gentili, *Pandemia e resilienza, Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, edizioni Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2020

³⁵ Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022, schede di lavoro*, 15 giugno 2020

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

Su una lunghezza d’onda simile si colloca il Rapporto a cura di Welfare Italia e Studio Ambrosetti ³⁶, Laboratorio per le nuove politiche sociali che, dopo una dettagliata e documentata analisi del sistema di welfare italiano nel 2020, si sofferma su 3 aspetti specifici di tipo propositivo volti a potenziare le politiche sociali nazionali: la interoperabilità e digitalizzazione dei dati sanitari; le politiche attive del lavoro; l’incentivazione della previdenza integrativa.

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

Per quanto riguarda il contributo sindacale, il documento per la ripresa ed il rilancio del welfare sanitario e sociosanitario redatto da Cgil-Cisl e Uil ³⁷ sostiene con fermezza la necessità e opportunità di utilizzare la linea di credito speciale creata all’interno del Mes, il Pandemic Crisis Support, con l’obiettivo di potenziare la prevenzione e la rete dei servizi territoriali, di fronte alle “nuove epidemie” (cronicità, non autosufficienza, disagio mentale) ed al recupero del ritardo di alcune regioni italiane. Il documento si sofferma quindi su 3 obiettivi e su 8 progetti. I 3 obiettivi sono i seguenti: aumentare il livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale; definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) Sociali; finalizzare l’utilizzo delle risorse europee. Gli 8 progetti riguardano:

1. *La prevenzione e promozione della salute, attraverso una azione strategica condivisa da tutti i soggetti coinvolti;*
2. *Un piano di potenziamento della rete dei servizi territoriali, dai Distretti alla presa in carico, alle Case della Salute;*
3. *Il diritto alla vita indipendente, anziani e non autosufficienza, con la proposta di una Legge quadro nazionale per la Non Autosufficienza che definisca Livelli Essenziali delle prestazioni;*
4. *Il superamento delle disuguaglianze e dei divari territoriali riferiti ai Livelli Essenziali di Assistenza con Piani di convergenza di regioni e territori e riduzione della mobilità;*

³⁶ Welfare Italia, Laboratorio per le nuove politiche sociali, Rapporto 2020, Think Tank Welfare Italia, novembre 2020

³⁷ Cgil, Cisl, Uil, Finanziamenti ordinari e straordinari per la ripresa e il rilancio del Welfare Sanitario e Socio-Sanitario, ottobre 2020

5. *Progetti per il welfare sociosanitario digitale e la domotica, con attuazione del Patto per la salute Digitale e completamento del progetto del Fascicolo Sanitario Elettronico;*
6. *Qualità e sicurezza dei luoghi di cura;*
7. *Investimenti nella ricerca Scientifica e Sanitaria;*
8. *Legalità, monitoraggio, valutazione e partecipazione democratica.*

Per quanto riguarda la rappresentanza nazionale della categoria degli assistenti sociali, è possibile fare riferimento a 2 documenti, il primo dedicato alla realizzazione del sistema integrato dei servizi e prodotto in ambito di Commissione del Ministero del lavoro³⁸ e il secondo dato dal testo della Audizione in Commissione Igiene e Sanità del Senato del 9 dicembre 2020³⁹.

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

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

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

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

³⁸ CNOAS, Realizzazione del sistema integrato dei servizi come riforma strutturale, Tavolo tecnico MLPS 22 ottobre 2020

³⁹ CNOAS, Audizione informale del Consiglio nazionale ordine Assistenti Sociali in Commissione Igiene e sanità del Senato nell'ambito dell'affare assegnato in materia di potenziamento e riqualificazione della medicina territoriale nell'epoca post Covid (atto 569), 9 dicembre 2020

- d) *Intervenire sul sistema territoriale (ASL/Comuni) per garantire la continuità e definire specifiche responsabilità istituzionali nel rapporto con gli Enti locali.*
- e) *Strutturare la presenza del professionista Assistente sociale nei micro-team e nelle USCA.*

Al momento della predisposizione del presente documento è in corso l'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴⁰, finalizzato ad indicare le linee di indirizzo della ripresa, i relativi investimenti, nonché i concreti progetti da realizzare attraverso i fondi europei del Recovery Fund Next Generation EU, che ammontano per l'Italia a 209 miliardi nel periodo 2021-2029. Nella versione circolata in data 11 gennaio 2021 (di 172 pagine) vengono indicati 3 assi strategici principali (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale), 3 priorità trasversali (donne, giovani e sud), e 6 missioni che a loro volta raggruppano 16 componenti e 47 linee di intervento. Per ogni Missione vengono indicate le riforme necessarie. Le Missioni sono le seguenti:

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

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

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

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

In particolare, vanno citate le pronunce CNEL che hanno accompagnato la decretazione d'urgenza del Governo nella fase acuta della crisi emergenziale, nelle quali il CNEL ha sostenuto la necessità di distinguere tra gli interventi immediati e interventi strutturali affermando quanto segue: "Si apprezzano gli interventi previsti dal decreto per fronteggiare

⁴⁰ PNRR, Next Generation Italia, aggiornamento al 11 gennaio 2021

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

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

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

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

riferimento alle innovazioni tecnologiche per la salute ed agli obiettivi di miglioramento della qualità della vita ad esso connessi.

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

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

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

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

a) Previsioni epidemiologiche e quantità e qualità di risorse umane e finanziarie

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

Possibili azioni da intraprendere:

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

b) *Il Welfare territoriale e la sanità di comunità*

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

Possibili azioni da intraprendere:

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

c) *La salute in tutte le politiche (ambiente, trasporti, lavoro, scuola)*

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

Possibili azioni da intraprendere:

- *riqualificare le strutture e le strumentazioni di scuola ed extra-scuola: edifici scolastici, strumenti didattici, ludoteche e centri di attività scolastica e para-scolastica;*

- migliorare la sicurezza dei lavoratori e degli impianti produttivi con specifici interventi;
- promuovere la qualità degli spazi di vita nelle città e nei territori extra-urbani (spazi verdi, mobilità privata, trasporti);
- promuovere l'attività motoria urbana ed extraurbana (sentieri, percorsi pedonali, piste ciclabili, palestre all'aria aperta, turismo lento);
- promuovere l'agricoltura sostenibile e di prossimità (orti urbani, cooperative di agricoltura solidale) e salvaguardare la qualità degli alimenti e delle produzioni alimentari;
- rafforzare la medicina scolastica per l'educazione sanitaria delle giovani generazioni, la promozione degli stili di vita salutari e la sorveglianza sanitaria in ambito scolastico.

d) Preparazione alle emergenze e Piano pandemico

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

Possibili azioni da intraprendere:

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

e) Sviluppo tecnologico e supporto informatico

La crisi pandemica ha fatto emergere i problemi irrisolti relativi alla dotazione delle tecnologie utili ad assicurare vicinanza e continuità assistenziale anche a distanza, alla

digitalizzazione delle procedure amministrative ed organizzative (come nel caso della ricetta dematerializzata), alla raccolta e trasmissione dei dati clinici (telemedicina, teleassistenza), allo sviluppo di un a sorveglianza clinica informatizzata.

Possibili azioni da intraprendere

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

f) *Equità di accesso alle prestazioni e tutela dei più fragili e degli emarginati (No one left behind)*

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

Azioni da intraprendere:

- *riorganizzare il complesso sistema della LTC per le persone disabili e non autosufficienti, anche attraverso una normativa quadro nazionale che garantisca omogenei livelli assistenziali superando l'attuale dispersione e frammentazione delle misure;*
- *potenziare l'assistenza alle persone non autosufficienti e con disabilità prioritariamente nel proprio contesto di vita e per promuoverne la vita indipendente, anche con l'assistenza sociosanitaria domiciliare e semiresidenziale;*
- *ampliare il lavoro di cura domiciliare e rafforzare il ruolo dei caregiver e dei cosiddetti badanti e prevedere misure di sollievo e sostegno alle famiglie;*
- *qualificare le strutture residenziali sociosanitarie e socio-assistenziali, intervenendo sulle regole di accreditamento delle strutture private, i requisiti organizzativi, strutturali e tecnologici, gli standard quanti-qualitativi del personale, i controlli e la partecipazione sociale;*

- qualificare e rafforzare i Dipartimenti di Salute Mentale, per colmare le carenze strutturali presenti in molte aree del Paese e potenziare i centri per la neuro psichiatria infantile, per l'adolescenza e i giovani adulti.
- investire in azioni per migliorare la promozione, cura e riabilitazione delle persone detenute e degli operatori penitenziari;
- aggiornare e dare piena attuazione al Piano nazionale di governo delle liste di attesa.

g) Governance multilevel in sanità e nel sociale

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

Possibili azioni da intraprendere:

- aprire una nuova stagione di definizione di Patti territoriali sociali e sanitari e di relativi Piani sanitari e sociali, a livello regionale e locale;
- individuare meccanismi di effettiva armonizzazione tra territori diversi e di attuazione coordinata a partire dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), come elemento indispensabile per realizzare l'integrazione sociosanitaria;
- implementare i finanziamenti finalizzati alla definizione e attuazione dei percorsi adeguati di coordinamento e armonizzazione;
- rafforzare il coinvolgimento delle Parti Sociali a livello nazionale e territoriale, ivi compresi i soggetti del Terzo Settore impegnati nel sociale e nel sanitario, in particolare per quanto riguarda la programmazione territoriale e il monitoraggio degli interventi;
- dare rapida attuazione al Sistema informativo unitario dei servizi sociali e sanitario;
- definire un quadro normativo chiaro delle professioni sociali e sociosanitarie adeguandone i percorsi formativi;
- studiare la costituzione di una istituzione di supporto o un'agenzia di rilievo nazionale, per accompagnare gli enti locali nella programmazione ed organizzazione dei servizi territoriali;
- definire Piani di convergenza delle Regioni e dei territori in difficoltà su obiettivi di riqualificazione dell'assistenza anche in vista del governo della mobilità sanitaria;
- promuovere azioni per recuperare i divari di offerta assistenziale (specie ospedaliera ad alta specializzazione) e mettere in sicurezza tutte le strutture di assistenza ospedaliera e sociosanitaria territoriale.

Qui di seguito una formulazione più estesa di alcune delle proposte.

La revisione degli assetti socioassistenziali di cura

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

Vanno individuati un quadro legislativo ed un sistema programmatico ed organizzativo per l'integrazione socio-sanitaria, al fine di intervenire - specie nelle situazioni di cronicità e non autosufficienza - in via preventiva e integrata, riducendo i carichi assistenziali familiari e ridefinendo i trasferimenti a favore di servizi integrativi della cura familiare di natura semi-residenziale e domiciliare (ad esempio promozione di Piani nazionali socio-sanitari e definizione di finanziamenti coerenti rispetto ai medesimi obiettivi; approvazione delle Linee guida previste dall'art. 21 del Dpcm del 2017 sui LEA, per garantire omogeneità nei processi di integrazione istituzionale, professionale e organizzativa dell'area sanitaria e dei servizi sociali; specifica decretazione sui requisiti e standard vincolanti sia strutturali che di personale delle reti di assistenza socio sanitaria, in analogia con quanto già sancito per l'assistenza ospedaliera).

Deve essere inoltre rafforzato il governo partecipato delle politiche sociali e socio-sanitarie con tutti gli attori sociali, e deve essere data certezza al sistema di affidamento dei servizi sostenendo gli investimenti in innovazione e co-progettazione degli interventi territoriali per la prevenzione di situazioni di marginalità e di esclusione sociale in collaborazione con il Terzo settore e con il settore privato.

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

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

sulle donne che però – a differenza di soli pochi anni fa – sono sempre più sole nell'affrontarlo.

Le politiche che hanno via via monetizzato e solo parzialmente indennizzato il lavoro di cura hanno, in realtà, creato un welfare “privato e familiare” praticamente sempre al femminile che, spesso costituisce un’isola che non comunica e non si connette con i sistemi istituzionali.

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

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

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

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

8.2 Per una sanità pronta e flessibile

L’epidemia da Covid-19 ha messo in evidenza molte lacune del sistema sanitario che sicuramente dovranno essere corrette. È importante però che non si pensi che in situazioni di normalità il nostro sistema sanitario debba configurarsi sulle necessità

della fase epidemica. La soluzione da abbracciare è piuttosto quella di studiare come garantire la flessibilità del sistema di fronte alla quotidianità in periodi ordinari, ma anche rispetto ai bisogni improvvisi ed imprevedibili nei tempi di insorgenza.

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

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

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

E' evidente ormai a tutti che l'organizzazione sanitaria deve essere molto forte sul livello territoriale, sul ruolo centrale del distretto socio sanitario e su dotazioni strutturali extra ospedaliere adeguate (RSA, CTRP, Hospice, CD, ambulatori distrettuali, etc.), con una marcata assistenza domiciliare: una realtà organizzativa da governare in piena responsabilità dai medici di medicina generale uniti in studi aggregati con presenze infermieristiche e riabilitative, e con studi collegati in rete con i data base sia delle strutture distrettuali che ospedaliere.

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

8.3. Medici di base e pediatri di libera scelta

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

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

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

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

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

Ma oltre al loro inquadramento bisogna ripensare al ruolo della medicina di base. Lo sviluppo già citato della clinica ha reso impossibile per il medico di base essere in grado di possedere competenze in tutti campi applicativi, eseguire diagnosi anche complesse o stabilire in ogni caso le terapie più opportune, il che lo ha trasformato nel soggetto che supervisiona e autorizza prescrizioni e terapie decise spesso da altri, mentre non si è sviluppato a dovere il rapporto con l'ambiente e con il controllo dei fattori di rischio, sia individuali che ambientali.

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

L'accesso ai servizi sanitari ed il supporto informatico

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

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

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

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

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

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

1. Non contiene tutti i documenti della persona (referti passati, radiografie, analisi, esiti di visite specialistiche).
2. Medici specialisti, dentisti ed altri operatori del settore medico non vi hanno accesso.
3. La diffusione delle competenze informatiche in Italia è relativa e ci sono ancor oggi milioni di persone con poche capacità tecnologiche, che maggiormente potrebbero avere la necessità di consultare specialisti diversi e necessità di comunicare loro la scheda medica completa.

4. Non è possibile accedere ai dati medici in luoghi (farmacie, ambulatori privati, ecc.) o strutture attualmente escluse (per esempio odontoiatri, nutrizionisti, fisioterapisti).

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

E - ISTRUZIONE

LE PRIORITÀ DELLA FILIERA ISTRUZIONE E FORMAZIONE. TRE PILASTRI:
ORIENTAMENTO, FORMAZIONE PERMANENTE, PARITÀ D'ACCESSO

(28 marzo 2021)

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

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

Questa consapevolezza si rafforza alla luce delle conseguenze drammatiche generate dalla pandemia. Durante i mesi delle varie "ondate" del contagio questo Consiglio ha promosso un'iniziativa denominata *stress test* su alcuni dei settori più duramente colpiti, per capire quali strumenti sarà necessario attivare e su quali fattori prioritari occorrerà puntare per rimettere in moto una crescita che appariva bloccata già anni prima della pandemia. Per avere la certezza che la straordinaria occasione storica fornita dal PNRR non venga sciupata, è indispensabile individuare i settori strategici sui quali provare a far convergere le risorse europee mediante azioni di sistema. Occorre richiamare l'attenzione del Governo su criticità purtroppo note da tempo, segnalate da indicatori che già prima della crisi sanitaria tratteggiavano un quadro drammatico del Paese soprattutto con riferimento alla dispersione scolastica, al tasso di istruzione generalmente al di sotto delle corrispondenti medie europee, all'endemico divario territoriale esistente a livello di infrastrutturazione scolastica.

Il gruppo di lavoro che è stato costituito in seno al CNEL si è posto l'obiettivo di segnalare i punti di criticità con uno sguardo ampio, di medio/lungo periodo, per andare oltre i problemi messi in drammatica evidenza dall'emergenza sanitaria e approdare alla elaborazione di una o più proposte progettuali da suggerire nell'ambito del *Recovery Plan*. L'attenzione è stata posta su linee di azione coerenti con i principi del *Recovery Plan*, realizzabili secondo un cronoprogramma congruente con l'orizzonte temporale dello stesso, allo scopo di contribuire alla formulazione di strumenti da inserire nel programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2023.

Il programma *NGEU* è strutturato secondo specifiche direttrici di azione, tra cui spiccano il perseguimento di uno sviluppo sostenibile, i processi di riconversione e transizione, l'implementazione di nuove tecnologie e la digitalizzazione. Queste direttrici del cambiamento impattano direttamente, oltre che sulle forme di lavoro, soprattutto sulle competenze necessarie ai lavoratori. Ad esempio, gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e di riconversione ecologica della produzione inducono processi di riqualificazione del lavoro e impongono al sistema di istruzione e formazione la capacità di cogliere per tempo i cambiamenti. Non soltanto, quindi, la formazione continua diventa un investimento necessario a mettere gli individui in grado di fronteggiare il rapido mutamento in atto nei sistemi produttivi e del lavoro, ma la priorità, riconosciuta anche in altri Paesi, diventano i giovani che abbandonano precocemente la scuola e che dispongono di competenze deboli, i quali vedranno crescere le già consistenti difficoltà di inserirsi sul mercato del lavoro. Non si può trascurare come la povertà educativa, in particolar modo quella minorile, rappresenti un ostacolo importante per l'elevazione sociale e culturale degli individui. L'istruzione, e i servizi integrativi territoriali contro la povertà e la dispersione, costituiscono lo strumento principale dell'integrazione, quello che può rompere il meccanismo di trasmissione generazionale della povertà.

Un problema che va finalmente affrontato riguarda il sistema della *governance*, dove si intrecciano gestioni multilivello (competenze del Ministero del lavoro, del Ministero dell'istruzione, delle Regioni). Manca il necessario raccordo, soprattutto nel Sud, con drammatiche conseguenze in termini di dispersione scolastica, di mancate opportunità, di impossibilità ad esercitare diritti che la Costituzione, sulla carta, garantisce a tutti i cittadini, indipendentemente dalle aree geografiche nelle quali vivono. Vanno pertanto costruite chiare ed efficienti modalità di raccordo tra Istituzioni.

Il sistema scolastico deve essere messo in condizione di rispondere alle esigenze di sviluppo in senso ampio. Vi è un problema di potenziamento della

formazione, inclusa quella iniziale, del personale scolastico. Vi è un tema importante, da non sottovalutare, che riguarda l'edilizia scolastica, l'esigenza, cioè, di mettere in sicurezza edifici che nella maggior parte dei casi sono stati costruiti prima del 1971. Su questi problemi non si possono disconoscere gli effetti disastrosi della lunga fase di de-finanziamento del sistema.

Questo Consiglio ha in più occasioni affrontato tali questioni. In un dibattito pubblico di appena un anno fa le parti sociali avevano segnalato gli obiettivi e le aree di intervento ritenute prioritarie per migliorare il sistema di istruzione nel suo complesso, elevare i livelli di conoscenze e competenze e agire indirettamente sulla capacità di competere del Paese.

In tale sede si individuavano tre assi di intervento nel sistema istruzione/formazione per orientarlo ad una piena ed effettiva attuazione dei principi uguaglianza ed equità:

- Orientamento
- Apprendimento o formazione permanente
- Parità di accesso.

Questi assi appaiono oggi, nella fase di difficile uscita da una crisi globale senza precedenti, ancora più attuali.

Orientamento

Manca in Italia un efficace sistema di orientamento sia al lavoro che allo studio. La carenza è gravissima perché il Paese è, per note ragioni storiche, caratterizzato da marcate diseguaglianze, situazioni e bisogni diversi dei quali occorre tener conto in sede di formulazione delle politiche economiche. Poiché l'orientamento può funzionare in aree geografiche caratterizzate dall'esistenza di un circuito socioeconomico capace di richiedere e di sollecitare, il Paese deve perseguire l'obiettivo di fare dell'orientamento una politica strategica, incardinata nella programmazione scolastica. L'orientamento non può consistere in un adempimento burocratico, ma deve essere pensato e realizzato come percorso di inclusione, perché al di fuori di un percorso di inclusione i soggetti fragili non possono esercitare una cittadinanza attiva e consapevole.

È pertanto necessaria una programmazione delle politiche per l'orientamento, con interventi strettamente integrati nelle attività curricolari e nell'offerta formativa delle scuole. Per realizzare ciò risulta determinante la messa a sistema

dell'apertura delle scuole oltre i tempi canonici della didattica, ampliare l'offerta formativa e rafforzare gli organici, garantendo ai docenti specifici percorsi di formazione finalizzati all'orientamento, valorizzando in tal modo il loro fondamentale ruolo di raccordo tra scuola e istituzioni formative, territorio e luoghi di lavoro, e facendo rete tra i soggetti possibili attori della programmazione degli interventi.

È necessario trovare una modalità efficace per realizzare un più stretto raccordo tra propensione dell'individuo, percorsi scolastici e sbocchi professionali. Un sistema di orientamento che possa raggiungere gli obiettivi auspicati deve basarsi sulla qualità dei percorsi di istruzione e di formazione. Un orientamento è efficace se consente agli individui di fare scelte adeguate rispetto alle proprie inclinazioni, ma occorrono anche le opportunità offerte dal territorio. Sarebbe utile una rilevazione periodica, ai diversi livelli di *governance*, dei sistemi del lavoro e dei sistemi produttivi sui diversi territori (imprese che cambiano, nuovi modelli di organizzazione, innovazioni e sviluppo) e utilizzare i risultati di tali rilevazioni (nuove competenze e qualifiche attese) per pianificare le *governance* nazionali e locali dei servizi di orientamento, sia scolastico che professionale, e per aumentarne le sinergie con i territori e il tessuto sociale locale. In tale direzione si dovrebbe lavorare per superare il disallineamento fra competenze disponibili e domanda di competenze, il cosiddetto *mismatch* fra formazione e lavoro. Andrebbe curato un aggiornamento continuo dell'Atlante nazionale delle competenze, del Repertorio nazionale e regionale delle qualifiche e dei sistemi di certificazione delle competenze, per mantenerle allineate con le nuove esigenze. Molto utile sarebbe una *governance* nazionale dei sistemi di certificazione delle competenze, condivisa e integrata tra MI/ML-ANPAL/Regioni/Parti sociali, per favorire valorizzazione e portabilità delle competenze, attraverso una dorsale informativa unica, nazionale, integrata con il fascicolo delle competenze individuali, e affrontare in maniera coordinata con gli attori del sistema produttivo i percorsi di istruzione e formazione esistenti, adeguandoli alle mutate esigenze.

È necessario pervenire ad una definitiva integrazione dei servizi di orientamento con i segmenti innovativi della filiera di istruzione e formazione, anche terziaria non accademica: maggiori sinergie tra CPI, CPIA e istituzioni formative accreditate, potenziamento dell'apprendistato formativo e professionalizzante, valorizzazione della formazione superiore non accademica tramite ITS e IeFTS.

Formazione permanente

Affrontare il tema della formazione permanente significa affrontare la trasformazione del mondo del lavoro alla luce degli obiettivi di sostenibilità, digitalizzazione, riconversione delle produzioni, decarbonizzazione. Ciò necessita che innanzitutto il personale dei sistemi di istruzione/formazione possa fruire di strumenti di formazione permanente, con risorse adeguate. Occorre mettere in piedi un processo di aggiornamento e riqualificazione continua delle competenze e delle conoscenze. Il nostro ordinamento ha previsto il diritto individuale all'apprendimento permanente; all'interno di un sistema nazionale di apprendimento permanente devono trovare indicazione gli *standard* e i livelli essenziali dei servizi, per offrire servizi specifici volti a migliorare e perfezionare i livelli di istruzione e di competenze necessarie per vivere consapevolmente e attivamente. Occorre realizzare in ogni Regione le previste reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, composte dai soggetti pubblici e privati che si occupano, a livello di territorio, di istruzione, formazione e lavoro. Queste reti devono offrire ad ogni soggetto, in modo integrato, servizi per l'orientamento, la presa in carico e la profilazione, offerte formative e di lavoro, la certificazione e validazione delle competenze, partendo dalle diverse priorità territoriali e dai piani di sviluppo locale. All'interno delle reti si dovrebbe investire sui Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), per la loro capillarità e la loro funzione di strumenti grazie ai quali realizzare l'innalzamento del livello d'istruzione degli adulti, obiettivo strategico per lo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Andrebbero completate e attivate le procedure per il riconoscimento, la validazione e la certificazione delle competenze acquisite in ambito informale e non formale, per le quali è necessario realizzare la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, facente capo ad ANPAL. Tale sistema - in cui devono essere presenti i dati relativi ai percorsi formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali - rappresenta la base informativa del fascicolo elettronico del lavoratore, strumento essenziale per garantire l'esigibilità di ogni cittadino alla validazione e certificazione delle competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento. Il sistema dei fondi interprofessionali per la formazione continua, finalizzati all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, va migliorato, coordinato con specifici indirizzi di politica economica, ad esempio mediante progetti trasversali come quelli in tema di innovazione

digitale, e comunque meglio integrato con altre risorse nazionali e comunitarie.

Parità di accesso

In termini di dispersione scolastica le differenze rispetto agli altri Paesi europei restano marcate e in crescita. Per contrastare il fenomeno servono strumenti preventivi: ad esempio un'anagrafe degli studenti e il fascicolo elettronico del cittadino e del lavoratore. Ma soprattutto occorre mettere in piedi un'offerta scolastica e formativa omogenea, con un potenziamento degli organici, e di qualità, in grado di affrontare i divari esistenti.

Promuovere una effettiva parità di accesso all'istruzione e un sistema educativo davvero inclusivo è la sfida fondamentale per la democrazia del Paese. Per fare questo è cruciale l'investimento, mirato e strategico, sul sistema di istruzione/educazione da zero a sei anni. In Italia l'offerta educativa rivolta all'infanzia risente di numerose criticità: i percorsi educativi zero-tre anni sono praticamente assenti in intere aree del Paese, il livello di compartecipazione ai costi li rende inaccessibili a migliaia di famiglie, l'accesso alla scuola dell'infanzia non è ancora universalmente garantito in molte Regioni italiane ed è strutturato in un tempo scuola comunque insufficiente. Queste carenze sono molto gravi anche per lo sviluppo individuale, se si considera che proprio a partire dalla prima infanzia bisogna cominciare ad investire sulle abilità di espressione e sulla capacità di gestione delle emozioni.

Il sistema di *governance* istituzionale sancito dal decreto legislativo n. 65/2017 (coordinamento al Ministero dell'Istruzione, programmazione alle Regioni e gestione agli Enti locali) stenta a partire. La scuola dell'infanzia va generalizzata: è questa la sola via per affermare concretamente il diritto universale alla formazione e all'istruzione fin dalla nascita, e per porre le basi di un percorso unitario da 0 a 18 anni, valorizzando tutti i segmenti che lo costituiscono.

Allo stesso modo è necessario avviare un percorso strategico di realizzazione di un sistema di qualità dell'istruzione e della formazione professionale, con una regia nazionale che garantisca il superamento delle disfunzioni dovute al meccanismo che opera su un doppio assetto poco integrato. È determinante riuscire a costruire un sistema di istruzione e formazione professionale che valorizzi gli istituti di istruzione professionale e riconosca la funzione che il sistema degli IeFP ha in questi anni svolto anche in ordine al contrasto alla dispersione, pur restando enormi i divari fra i diversi

territori. Andrebbero strutturati dei Piani straordinari per il Mezzogiorno, per una incisiva e strutturale qualificazione dell'offerta scolastica a partire dall'infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado e al *post diploma*, nonché per il rilancio dell'offerta della cosiddetta filiera professionalizzante (IeFP-Formazione Continua-ITS IeFTS) e un piano straordinario di rilancio degli ITS che superi la lunga fase di sperimentazione.

Occorre intervenire attraverso un piano straordinario per l'occupazione, che consenta agli oltre 2.000.000 di *NEET* italiani e agli adulti privi di titolo di acquisirlo. In tal senso, oltre a sperimentare in questo *target* l'estensione dell'apprendistato anche per il diploma ITS, sarebbe importante finalizzare una proposta specifica per l'acquisizione di un titolo di studio (vedi proposta *One step up*).

Infine, appare necessario il rafforzamento delle transizioni scuola-formazione-lavoro attraverso un nuovo orientamento (vedi sopra) e un utilizzo efficace degli strumenti di apprendimento duale e la costruzione di un modello che offra opportunità di qualificazione e riqualificazione a tutti i cittadini, disoccupati e occupati, ai fini di un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza, oltre che per promuoverne l'inserimento o la permanenza nel mercato del lavoro.

Nella cornice delle esigenze strategiche. La scuola deve essere restituita al suo ruolo di centralità, al suo compito attivo nella costruzione di una società più equa e soprattutto capace di tenersi in piedi di fronte alle tumultuose trasformazioni tecnologiche. Per questo riteniamo importante investire nella didattica e nei modelli di apprendimento. In particolare, il CNEL ritiene necessario:

- sviluppare un piano di livello generale e organico contro la dispersione scolastica, ulteriormente aggravata a seguito della crisi pandemica, da affrontare con assoluta tempestività, per rendere effettivo il diritto allo studio e alla formazione su tutto il territorio nazionale;
- sostenere l'innovazione delle metodologie didattiche, per promuovere forme di apprendimento attivo - per discenti e docenti/formatori - alla trasformazione digitale, non tanto in termini di disponibilità dei mezzi quanto di costruzione di percorsi digitali integrati, anche mediante una piattaforma pubblica nazionale per la DaD/DDI;
- costruire un piano nazionale di contrasto alla povertà educativa e promuovere una scuola aperta, mediante interventi in orario pomeridiano per le età comprese tra 3 e 19 anni, allo scopo di garantire la effettiva uguaglianza delle

condizioni di partenza, la capacità di scelta, lo sviluppo delle potenzialità individuali;

- definire e attuare una legge quadro nazionale sul diritto allo studio, che fissi i livelli essenziali di prestazione validi per tutto il territorio nazionale e garantisca l'effettività del diritto allo studio fino ai più alti gradi di istruzione; nell'ambito delle politiche per il diritto allo studio, definizione di un programma di sostegno all'acquisizione di un livello di istruzione superiore rispetto a quello posseduto, attraverso un sistema di borse di studio da erogare in base alla condizione economica dello studente e al fabbisogno stimato per il conseguimento del titolo;

- attivare un mercato investimento nelle competenze digitali e linguistiche in tutti gli ordini e gradi di istruzione;

- valorizzare le esperienze di *work based learning*.

ALLEGATI:

Allegato 1 - Progetto di "Internalizzazione dell'alta formazione italiana nell'ambito delle arti, dell'architettura e del *design*;

Allegato 2 - Proposta *One step up, upgrade* formativo rivolto all'intera popolazione.



www.cnel.it