



COVID-19

Obiettivi e priorità per l'economia e il lavoro

23 aprile 2020

Gruppo di esperti

Enrico Zaninotto (coordinatore)

Michele Andreus

Luisa Antonioli

Fabio Arpe

Maurizio Arrivabene

Mario Calderini

Fulvio Cortese

Luca Erzegovesi

Giuseppe Espa

Andrea Fracasso

Andrea Giovanardi

Cristiano Gori

Massimo Pizzato

Roberto Poli

Riccardo Salomone

Lucia Savadori

Presentazione

Il gruppo di lavoro (GdL) interdisciplinare è stato nominato dalla Giunta provinciale l'8 aprile 2020 con l'obiettivo di definire una strategia quadro e di visione alta di rilancio economico a seguito dell'emergenza epidemiologica COVID-19.

Il gruppo, coordinato dal prof. Zaninotto, ha proceduto anzitutto con un'ampia serie di audizioni con:

Coordinamento imprenditori (9 aprile 2020)

Sindacati (10 aprile 2020)

Consiglio delle autonomie locali (10 aprile 2020)

Coordinamento del terzo settore (10 aprile 2020)

Presidenti dei Gruppi consiliari (14 aprile 2020)

Conferenza dei Dirigenti generali della Provincia (15 aprile 2020).

Tutte le parti ascoltate hanno presentato contributi e proposte.

Il presente documento costituisce una prima restituzione che dà una prima risposta al mandato assegnato al gruppo di realizzare un documento quadro e di visione alta, sul quale costruire una strategia di rilancio economico a seguito dell'emergenza epidemiologica, con la successiva previsione e l'implementazione di azioni concrete.

Le linee d'intervento prospettate per la "Fase 2" sono qui esposte in modo sintetico e sono state concepite a partire dalla consapevolezza che già ben prima dello scoppio della pandemia, l'economia globale, e con essa quella locale, mostravano una serie di vulnerabilità, soprattutto di fronte alle megatendenze globali (cambiamento climatico, invecchiamento della popolazione, globalizzazione e digitalizzazione), che rischiano ora di aggravare la crisi innescata dagli effetti del coronavirus.

Sintesi

Nel presente documento sono esposti in modo sintetico gli **obiettivi e le priorità per l'economia e il lavoro prospettate per la "Fase 2"**.

Il capitolo 1 sottolinea come **l'emergenza COVID-19** rappresenti un **banco di prova** per l'autonomia trentina e per la tenuta del tessuto socio-economico locale. I settori agroalimentare e il turistico – due dei punti di forza in condizioni di normalità – risultano particolarmente esposti alle sfide indotte dalla situazione attuale: le limitazioni alla mobilità, ad esempio, determinano un calo dell'offerta di manodopera per la raccolta dei prodotti ortofrutticoli e un crollo degli arrivi dall'estero nella stagione estiva. La presenza di un'ampia rete del terzo settore rappresenta una delle risorse strategiche per garantire la resilienza del territorio e prevenire l'esacerbazione delle disuguaglianze. Pubblica Amministrazione e imprese, dal canto loro, sono chiamate a convergere verso un paradigma di sviluppo più improntato al digitale, all'innovazione e alla sostenibilità da un punto di vista ambientale, sociale e culturale. Solo un dialogo continuo tra le varie componenti della società può garantire una transizione verso modelli a più elevato valore aggiunto. Centrale a questo fine la regia di un'Amministrazione provinciale pronta a ridefinire le regole del gioco, indicare le priorità e attivare sinergie tra gli attori sociali.

Il capitolo 2 traccia alcuni **principi guida** che dovrebbero ispirare **l'azione pubblica** lungo le diverse aree d'intervento. Essi comprendono la transizione verso una cultura amministrativa e organizzativa indirizzata per obiettivi e risultati, la promozione di un nuovo patto solidale con tutte le forze sociali, la coerenza con i grandi disegni transnazionali quali l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e lo European Green Deal, l'adozione di una prospettiva macro-regionale nella risposta a sfide comuni, la necessità di un'azione coesa e integrata tra diversi livelli e attori amministrativi, e un ruolo attivo nello scambio di pratiche e nel dialogo con gli attori internazionali.

Il capitolo 3 prospetta **quattro scenari di evoluzione dell'emergenza COVID-19**, individuati a seconda della durata della minaccia epidemiologica e dell'intensità delle sue ripercussioni socio-economiche. Per ciascuno vengono descritti gli effetti sulla coesione sociale, le istituzioni e il tessuto produttivo. I due estremi sono rappresentati, da un lato, da uno scenario di "scampato pericolo" – caratterizzato da un rapido ritorno alla normalità, dalla diffusione di un senso di ottimismo, dall'aumento della fiducia dei cittadini e di un forte rimbalzo della produzione economica – e, dall'altro, da un radicale "cambio di paradigma" – che vedrebbe un irreversibile sfaldamento del tessuto socio-economico e della tenuta istituzionale. L'individuazione dei diversi scenari è propedeutica all'ideazione di una strategia d'intervento adattiva, esigenza fondamentale alla luce dei numerosi fattori esogeni

che influenzeranno l'evoluzione del quadro. Ai fini del documento viene preso in considerazione uno scenario intermedio di sostanziale tenuta, fortemente condizionato dalla necessità di introdurre massicce innovazioni a livello amministrativo, sociale e imprenditoriale.

Il capitolo 4 mette in luce il **nesso cruciale tra politiche di contenimento dell'emergenza sanitaria e di sostegno alla ripresa economica**, in uno scenario di protratta convivenza con il virus. Si raccomanda l'adozione di un approccio selettivo che consenta di allentare alcune misure restrittive, assicurando al tempo stesso un ragionevole livello di sicurezza e prevenendo la ripresa di nuovi focolai epidemici. Sicurezza dei luoghi di lavoro, tutela dell'integrità dei cicli produttivi lungo le filiere e riorganizzazione produttiva rappresentano alcuni dei principi guida. Precondizioni fondamentali per la loro attuazione sono una pervasiva digitalizzazione dei processi, amministrativi e non solo, e un'adeguata azione di monitoraggio dei dati. Tale binomio consentirebbe, tra le altre cose, una calibrazione efficiente dei servizi di trasporto pubblico, la predisposizione di efficaci strumenti di formazione a distanza e un orientamento dei comportamenti sociali tali da contenere la propagazione del contagio.

Il capitolo 5 colloca la **strategia di rilancio economico** di breve periodo nel più ampio **quadro delle risposte fornite a livello macro-regionale (Euregio), nazionale ed europeo**. Un'azione locale efficace non può prescindere da un coordinamento multi-livello che tenga conto, in particolare, dell'attuale periodo di passaggio tra due cicli di programmazione dei Fondi Strutturali Europei, del momentaneo allentamento del contesto regolamentare comunitario sugli aiuti di Stato alle imprese, e del cambio di paradigma indotto dal varo del Green Deal europeo. Interventi orizzontali, di più rapida attuazione e capaci di arrecare un beneficio generalizzato nella fase emergenziale, dovrebbero lasciar spazio nei mesi successivi ad azioni verticali concentrate sui settori dal più elevato potenziale. I tre fronti d'intervento individuati sono (a) la tutela della liquidità delle imprese, (b) il sostegno dei redditi e il supporto alle famiglie in difficoltà e (c) la salvaguardia dell'occupazione dipendente e indipendente.

Il capitolo 6 getta le basi per una **ripresa controllata che guardi al futuro**. L'assunto di partenza è che le azioni messe in atto per affrontare la fase della convivenza con il virus rappresentano un'occasione unica per preparare il territorio ai cambiamenti permanenti che caratterizzeranno lo scenario post-COVID. Un primo passaggio cruciale è rappresentato dalla **riattivazione del mercato del lavoro** (a), che tenga conto, oltre al ripensamento degli orari e degli spazi di lavoro, anche delle situazioni di disagio psicologico indotte dalle misure di distanziamento sociale e l'ampia diffusione dei piani di lavoro a distanza. Nel prosieguo del capitolo si evidenzia come la transizione in corso possa alimentare **l'innovazione sociale ed economica** (b). La gestione di COVID-19 fa emergere nuove domande di servizi per le persone e le imprese e induce a una revisione dei modelli organizzativi e di

business. In questo contesto la pubblica amministrazione può ricoprire un ruolo propulsivo. Tra gli strumenti a sua disposizione per assumere quel ruolo abilitante qui più volte invocato si annoverano le **commesse pubbliche** (c). Attraverso il ricorso a strumenti ancora poco diffusi quali il partenariato per l'innovazione, il public procurement può infatti indicare aree di intervento di particolare interesse e generare una domanda che stimoli un investimento privato maggiormente competitivo sotto il profilo dell'innovatività.

Il capitolo 7 tratteggia **due progetti** di grande scala improntati all'attivazione di sinergie tra pubblico e privato nel perseguimento di obiettivi di interesse collettivo generatori di un ritorno economico diffuso. Il progetto Città Sicure consisterebbe in un vasto intervento sul piano urbanistico volto a ridisegnare le aree produttive, riqualificare le strutture turistiche, modificare le grandi infrastrutture e adattare la mobilità alla luce delle norme di distanziamento sociale e delle altre dinamiche in corso che sollecitano un ripensamento dei parametri degli spazi comuni. Forme di accelerazione per la programmazione urbanistica, un forum permanente tra professionisti pubblici e privati, e la completa digitalizzazione dei flussi procedurali di urbanistica, catasto e libro fondiario, sono solo alcuni degli strumenti potenzialmente attivabili. Il progetto Ambiente sicuro per il turismo e l'agricoltura si fonda sull'assunto che i flussi turistici premieranno le mete meno rischiose sotto il profilo sanitario e percepite come tali. A una vasta campagna promozionale e informativa tesa a valorizzare il patrimonio naturalistico e culturale del territorio si dovrebbe accompagnare la definizione di standard condivisi per incrementare la sicurezza degli ospiti. Il legame con la filiera agroalimentare è uno dei punti qualificanti del progetto. Strumenti di formazione del personale, di promozione delle forme di aggregazione e reti d'impresa e di partenariato con altri attori macro-regionali contribuirebbero a rafforzare la competitività del settore turistico trentino.

Il capitolo 8 conclude il documento evidenziando i temi della **semplificazione** e della **digitalizzazione dei modelli amministrativi** e della **comunicazione**. La semplificazione è realmente possibile solo a patto di considerare accanto allo snellimento della produzione normativa anche il ripensamento dei modelli organizzativi. Fondamentale a tal fine il confronto con chi più da vicino vive i meccanismi di funzionamento della macchina amministrativa: i dirigenti pubblici. Nel prosieguo si incoraggia l'adozione di uno stile di comunicazione pubblica prudente, equilibrato, socialmente responsabile e trasparente anche nel comunicare l'incertezza che spesso permea il dibattito scientifico.

Indice

1. Il quadro di contesto
2. Principi orizzontali da considerare nell'emergenza COVID-19
3. Gli scenari in cui si collocano i possibili interventi
 - 3.1 Pericolo scampato (durata breve, impatto importante)
 - 3.2 Frattura (durata breve, impatto grave)
 - 3.3 Aggiustamento e malessere (durata lunga, impatto importante)
 - 3.4 Cambio di paradigma (durata lunga, impatto grave)
4. Il collegamento tra misure sanitarie ed economiche: impatto su tempi, organizzazione delle attività, trasporti, impatto sociale
5. Le misure di sostegno immediato:
 - 5.1 Il sostegno della liquidità e alla continuità d'impresa
 - 5.2 Il sostegno dei redditi e il supporto alle famiglie in difficoltà
 - 5.3 La salvaguardia dell'occupazione dipendente e indipendente
6. Per una ripresa controllata che guardi avanti
 - 6.1 Accompagnare le imprese e i lavoratori alla ripresa
 - 6.2 Alimentare nuovi servizi e modelli di business
 - 6.3 Uso delle commesse pubbliche e del public procurement
7. Indicare direzioni di marcia: due progetti
 - 7.1. Città sicure
 - 7.2. Un ambiente sicuro per l'agricoltura e il turismo
8. Alcuni temi trasversali
 - 8.1 La digitalizzazione e i modelli di intervento della Pubblica Amministrazione
 - 8.2 Una comunicazione efficace della Pubblica Amministrazione

Allegato 1 - Lo scenario epidemiologico e sanitario COVID

Allegato 2 - Tracciamento, monitoraggio e informazione

1. Il quadro di contesto

La capacità di reazione dell'intero sistema Trentino alle sfide poste nel breve e nel medio termine da COVID-19 rappresenta un banco di prova dell'autonomia e della resilienza di un tessuto socio-economico ricco e solidale.

Pur presentando alcuni indicatori leggermente più positivi della media nazionale, il Trentino affronta la crisi del COVID-19 condividendo molte debolezze strutturali dell'economia italiana, come la bassa crescita, strettamente collegata alla stagnazione della produttività, un'innovazione che ancora fatica a diffondersi in modo sistemico, la perdurante assenza di valide ed efficienti infrastrutture di rete, la crisi demografica. Il quadro complessivo è aggravato dalla debolezza dei conti pubblici che, in tutto l'arco della lunga stagnazione, ha impedito di attuare decisioni politiche di uso della leva fiscale per la promozione di investimenti pubblici. La crisi interviene peraltro in un momento in cui alcuni segnali di rinnovata dinamicità, sul piano occupazionale e del rinnovamento del tessuto imprenditoriale, si stavano manifestando, perlomeno nelle economie del Nord Est (vedasi Rapporto della Fondazione NE e dell'Agenzia del lavoro).

Di fronte alla crisi COVID-19, le debolezze di fondo si accentuano. In un mercato del lavoro ancora precario e con un sistema produttivo che cominciava appena a trovare una propria collocazione nelle catene internazionali del valore, il blocco delle attività imposto dal controllo della pandemia accentua i problemi e rende più difficile contrastare gli effetti sulle famiglie e sulle imprese. Molti settori economici sono in grande sofferenza. Da alcuni di essi (come i trasporti) dipende l'integrazione logistica dell'intero sistema produttivo. In altri (come molti settori manifatturieri) si teme che approcci nazionali differenziati al blocco dell'attività possano consegnare vantaggi di mercato permanenti a imprese di altri paesi.

Il Trentino, in questo contesto, presenta particolari fattori specifici di rischio rispetto alla crisi, ma anche importanti punti di forza.

Tra le **esposizioni specifiche del territorio** vi è senza dubbio il peso che, nel complesso dell'economia, assumono le filiere dell'agroalimentare e del turismo. Si tratta in entrambi i casi di settori produttivi il cui equilibrio dipende da eventi fortemente stagionali e con effetti irreversibili. Un blocco delle attività nell'**agricoltura** ha effetti sull'intera filiera e con carattere permanente. Il collo di bottiglia della filiera

è dato dalla possibilità di attivare rapidamente manodopera: si tratta dunque principalmente di un problema di offerta. Più complesso è il caso della **filiera turistica**, anch'essa dipendente da eventi stagionali. In questo caso però ogni sforzo di riattivare l'offerta, consentendo alle imprese di riaprire le attività in sicurezza, dipende da fattori molto meno controllabili, come la durata e la rigidità delle limitazioni ai trasporti, specie a livello internazionale, la percezione del rischio da parte dei consumatori, la loro disponibilità economica e le loro motivazioni a intraprendere viaggi e vacanze. La domanda di consumo turistico e l'intera filiera dipendente da essa sono condizionate dunque non solo dalla possibilità di riattivare l'offerta, ma anche dalle reazioni psicologiche difficilmente prevedibili delle persone e dalla capacità di realizzare forme di protezione adeguate. Il **settore manifatturiero** presenta criticità non diverse da quelle a livello nazionale, esacerbate dalla dimensione particolarmente contenuta delle imprese, e risulta particolarmente esposto ai problemi di due delle regioni italiane più severamente colpite dalla crisi (Lombardia e Veneto), con le quali il tessuto industriale trentino è particolarmente connesso.

A fronte di queste specifiche debolezze vi sono anche alcune **risorse**. Tra questi è opportuno segnalare in primo luogo l'ampia rete degli attori del **terzo settore**, in grado di intervenire con efficacia per contrastare gli effetti della crisi sulle categorie più a rischio. Si tratta di un capitale che deve essere assolutamente valorizzato e incoraggiato a reagire anche con soluzioni innovative. In secondo luogo vi è la **Pubblica amministrazione** che, **assieme alle società di sistema**, ha le capacità di intervenire in modo rapido su alcuni nodi e colli di bottiglia dello sviluppo (si pensi tra tutti alla digitalizzazione di molti processi amministrativi) e che può trovare (e sta trovando) nella crisi uno stimolo e una spinta per accelerare e ripensare interi processi e che può sfruttare gli ampi spazi di intervento garantiti dall'autonomia. Anche il **settore manifatturiero**, caratterizzato dalla piccola dimensione, presenta comunque alcune aziende fortemente internazionalizzate e legate al territorio. Da ultimo va osservato come la credibilità finanziaria della Provincia autonoma di Trento sia tendenzialmente migliore rispetto a quella dell'Italia, confermato dal rating Baa1 assegnato nel mese di aprile 2019 dall'agenzia Moody's.

Le misure di intervento delineate dalla Provincia autonoma di Trento devono certamente contrastare direttamente l'impatto negativo sull'economia e sulla società del COVID-19, ma devono anche favorire e accompagnare una reazione positiva da parte dell'intero sistema socio-economico trentino che, facendo leva sui propri punti di forza, possa affrontare le criticità strutturali e realizzare soluzioni innovative per una nuova stagione di sviluppo. In particolare, è necessario siano incentivati

processi di riconversione e di riorganizzazione aziendale in grado di accrescere il valore aggiunto, anche attraverso l'adozione di soluzioni tecnologiche (commercio elettronico, consegna a domicilio, piattaforme digitali e logistiche) che migliorino la connessione tra domanda e offerta.

La crisi può essere un'occasione fondamentale per imbastire un modello di sviluppo che incida su alcuni dei percorsi insostenibili del passato. La piena adozione di una **prospettiva di sviluppo sostenibile** coerente con i temi ONU dell'agenda 2030 e della stessa Unione Europea permette di guardare alla crisi come a un'occasione per fare cambiamenti attesi da molto tempo. La sostenibilità – economica, sociale, culturale – è la chiave di volta su cui appoggiare la ripresa, la base che permette di motivare le scelte strategiche e le decisioni da prendere. Il tema della sostenibilità e di quelli collegati del cambiamento climatico e della protezione dell'ambiente sono strettamente connessi ad alcune delle linee di azione proposte per la fase della ripresa, quali quelle mirate alla sostenibilità del turismo (basti pensare al problema dell'innnevamento artificiale per il turismo invernale) e dell'agricoltura, al recupero e alla riconversione dell'edilizia secondo standard di efficienza energetica, alle nuove forme di investimento industriale e finanziario di tipo *green*. L'approccio alla sostenibilità richiede l'adozione di modelli di business innovativi e l'obiettivo rimane comunque quello di definire un settore produttivo a maggiore valore aggiunto rispetto al passato. L'attuale crisi deve rappresentare l'occasione per un complessivo riposizionamento del sistema produttivo locale, concentrando gli sforzi su quelle realtà che potranno consentire la futura crescita del Trentino e che non rappresenteranno un peso da gestire.

Specie in quest'ultima prospettiva, va ribadito con forza il valore, anche in termini culturali, del **dialogo sociale** - inteso come ascolto strutturato delle forze sociali - quale componente fondamentale del modello di sviluppo della comunità trentina. Esso infatti consente agli attori rappresentativi di contribuire attivamente, anche mediante accordi, alla definizione di iniziative e politiche in materia economica, occupazionale e sociale.

Il ruolo della Pubblica Amministrazione, oltre al sostegno economico-finanziario alle imprese e alle persone nella fase dell'emergenza, è quindi quello di ridefinire il campo di gioco, stabilire priorità e precisare le regole di ingaggio che, senza assumere direttamente la gestione delle attività economiche, precisino le linee strategiche di intervento su cui le parti sociali possono far convergere in modo sinergico le proprie azioni. La Pubblica Amministrazione è inoltre chiamata a fornire attività di sostegno e informazioni complete, continue e affidabili, così come ausilio nella progettazione di iniziative, nella costruzione di reti e forme di aggregazione

locali, e nel rafforzamento del network tra diverse realtà territoriali. Parti sociali ed enti locali sono invitati a sperimentare forme anche innovative di **partenariato pubblico-privato**.

La forte eterogeneità territoriale, con aree più esposte ai problemi del settore turistico e altre aree più colpite dalle difficoltà della logistica, non rappresenta un elemento problematico, ma richiede interventi e analisi che sappiano fronteggiare il rischio, potenzialmente molto alto, di un aumento delle disuguaglianze, sia territoriali sia sociali.

2. Principi orizzontali da considerare nell'emergenza COVID-19

Nel presente quadro di traumatico cambiamento strutturale e di fronte agli *shock* che il sistema sociale economico e produttivo si trova ad affrontare, la Provincia autonoma di Trento viene chiamata a ripensare e assumere il **ruolo di indirizzo, impulso e guida** in materia di formulazione e gestione delle politiche che negli ultimi decenni si era progressivamente indebolito.

Relativamente a questo ruolo dell'Amministrazione si possono riconoscere due prospettive: la risposta immediata e consistente di fronte all'emergenza, la capacità di intraprendere un processo di ricostruzione, rilancio e riposizionamento della società e dell'economia locale.

A bene vedere si tratta di un percorso evolutivo da considerare secondo una logica di continuità e coerenza, in quanto la scelta e l'adozione degli interventi di urgenza immediata definisce di fatto la premessa per gli orientamenti di carattere strutturale. Per converso la scelta delle misure d'urgenza immediate per essere efficace nel tempo deve essere effettuata in un contesto che prefiguri degli orientamenti strategici chiaramente definiti.

In questo non si può non riconoscere un ruolo determinante di Governo dei processi da parte dell'Amministrazione provinciale che, *primus inter pares*, dovrà essere in grado di condurre l'assunzione delle scelte necessarie in modo **inclusivo e condiviso** con i diversi attori della società e dell'economia locale.

Questo pone in premessa alcuni snodi essenziali e richiede anche la disponibilità a mettere in discussione modalità di azione che si sono consolidate nel tempo. I principali tra questi snodi si possono riconoscere in:

- **Il ruolo guida di un sistema integrato della Pubblica Amministrazione locale** che operi e funzioni effettivamente come tale,

potendo contare sulla più efficace organizzazione funzionale agli obiettivi determinati dall'emergenza COVID-19 e sulle necessarie competenze ai diversi livelli (dal provinciale al locale). Questo ruolo implica il superamento di una cultura, ancora perdurante, orientata all'ottemperanza burocratico-amministrativa e formale alla norma in favore di una impostazione culturale e organizzativa indirizzata per **obiettivi e risultati**.

- La capacità di **mobilitare le migliori energie e risorse** di cui la società e l'economia del Trentino sono dotate, attraverso uno sforzo che le coinvolga attivamente, facendosi la Provincia promotrice di un **patto solidale**, che chiami a raccolta tutte le componenti della società civile, del lavoro, dell'economia, dell'impresa, dell'accademia, della ricerca e dell'innovazione, della pubblica amministrazione allargata provinciale. In particolare, sarà necessaria sfruttare appieno le opportunità che si aprono in uno scenario di cambiamento di paradigma e di sistema. Il Trentino può contare su un **solido sistema integrato della ricerca**, costituito dall'Università di Trento e dai centri di ricerca provinciale, che può fornire all'amministrazione competenze trasversali e capillari, che riguardano tutti i principali assi di intervento: sanitari ed epidemiologici, economici e finanziari, giuridico-amministrativi, informatici e tecnologici, psicologici, pedagogici e sociali, urbanistici ed edili, agricoli, turistici ed ambientali.
- La capacità di disegnare e costruire il **processo di ricostruzione e sviluppo in modo effettivamente coerente e inserito nel contesto più ampio delle agende generali** che riguardano il futuro di noi tutti, le nostre comunità locali, il Paese, l'Europa e in ultima istanza il pianeta. È pertanto necessario ragionare a partire dal riferimento rappresentato dalle Agende 2030 e Habitat delle Nazioni Unite, dall'European Green Deal e dalle altre agende internazionali, che rappresentano il riferimento per lo sviluppo e continueranno a esserlo anche nella ricostruzione.
- Le prospettive di intervento e di sviluppo per il Trentino devono essere costruite in base a una **visione strategica condivisa di rete** con i territori contermini, le regioni vicine e le realtà territoriali con le quali la società e l'economia provinciale hanno relazioni consolidate in Italia e a livello europeo e internazionale. Le sfide sono tali che non è ragionevole considerare realistiche delle soluzioni autarchiche e

l'autonomia offre un ampio margine di manovra per agire. In questa fase di grande difficoltà e straordinaria emergenza a volte i meccanismi di raccordo sono entrati in crisi (sia tra regioni sia tra paesi). Ma queste difficoltà non possono fare perdere di vista il fatto che le dimensioni della crisi che si prospetta non consentono di pensare a interventi se non inseriti effettivamente in un quadro strategico condiviso con le realtà vicine e con quelle rilevanti per l'economia e la società trentina.

- Una **pianificazione e programmazione unitaria coesa e coerente**. Nel corso degli anni, in Trentino e nella gran parte delle regioni italiane ed europee, si sono stratificate prassi di pianificazione e programmazione settoriali tra loro di fatto non coordinate, in quanto rispondenti a diverse fonti di finanziamento e ai diversi programmi nazionali ed europei (per nominarne alcuni: le politiche europee di coesione e sviluppo, la ricerca la tecnologia e l'innovazione, le politiche industriali, le politiche ambientali, l'agricoltura e le politiche rurali, il turismo, le politiche infrastrutturali, ecc.). Come conseguenza si sono sovrapposti programmi e piani di azione, spesso non coordinati e condotti secondo una logica di compartimentazione settoriale. Gli sforzi, lodevoli e insistiti, di recuperare un quadro di sistema finora molto spesso sono risultati frustrati. Oggi, di fronte a una sfida di portata prima non immaginabile, non ci è permesso pensare che, a causa della debolezza nel coordinamento delle politiche, si debiliti il risultato dello sforzo straordinario a cui siamo tutti chiamati a concorrere.
- **Attenzione alle buone pratiche che si stanno realizzando in altri contesti**. In questa fase di grande "crisi simmetrica" tutti i paesi, le regioni e le comunità in Italia, in Europa e nel mondo si stanno adoperando per individuare delle **soluzioni utili** per affrontare le gravi questioni che la pandemia sta prospettando, dal punto di vista sia sanitario sia sociale ed economico. Si raccomanda di mantenere un atteggiamento aperto e attento a individuare, adattare e adottare tempestivamente le migliori pratiche più utili alla realtà locale del Trentino.

3. Gli scenari in cui si collocano gli interventi

In presenza di una situazione particolarmente fluida e di difficile decifrazione, si è scelto di fondare le riflessioni su un'analisi di scenario.

Gli scenari permettono di identificare alcuni snodi decisionali e di costruire modelli di intervento flessibili che dovranno progressivamente adattarsi alle situazioni che si giudicheranno di volta in volta come maggiormente credibili. Da questo punto di vista, anche gli interventi normativi non possono che essere calibrati sulla necessità di una loro scansione temporale, in funzione di un'articolazione graduale delle misure da adottare.

Le **determinanti** che influiscono sugli scenari sono sia **esterne**, sia interne. Tra le prime, si distinguono gli sviluppi dell'epidemia, l'andamento dei territori confinanti e collegati economicamente, le decisioni delle autorità nazionali ed europee, l'andamento dei mercati finanziari, l'evoluzione della domanda aggregata internazionale e nazionale. Tra le **determinanti interne**, oltre alle politiche locali, appaiono importanti i comportamenti dei cittadini nel rispettare le norme igienico sanitarie, la capacità di imprenditori, professionisti e lavoratori di ideare e realizzare iniziative economiche innovative, la capacità delle comunità locali di sostenere diverse forme di innovazione sociale, la resilienza psicologica delle famiglie e la collaborazione tra agenti diversi nel definire un modello collaborativo per la risposta, sia durante la fase acuta della crisi, sia nella fase di ripresa e rilancio della vita socio-economica del territorio.

Gli scenari che si presentano in questo documento sono un punto di partenza per la definizione di un quadro di interventi che dovrà necessariamente essere rivisto e specificato con l'andar del tempo. Per arrivare a veri e propri scenari sarebbero infatti necessari studi più approfonditi che il tempo a disposizione non consente. Questi scenari potrebbero anche tenere conto dei risultati elaborati dagli altri gruppi di lavoro insediati a livello nazionale e nelle altre regioni, per evitare incongruenze e incorporare decisioni che possono influire sulle variabili esogene di contesto. Con accenti diversi, però, si concorda sul fatto che la ripresa non avverrà secondo uno scenario di "ordinaria amministrazione", ma richiederà invece cambiamenti strutturali e di sistema.

In termini preliminari, le seguenti sono alcune delle variabili più rilevanti:

1. Tasso di mortalità associato all'insorgere del virus
2. Durata e modulazione della pandemia
3. Dinamica: colpo unico o ricorrente
4. Disponibilità di un vaccino o di cure adeguate
5. Impatto politico nazionale e internazionale
6. Impatto sociale e modifiche comportamentali
7. Impatto economico (macro e micro).

Le ultime dimensioni si possono ovviamente declinare in molti modi diversi. A livello esemplificativo sono stati scelti come assi di incertezza la durata della pandemia e l'intensità dell'impatto sociale.

- Durata della crisi. Valori estremi: breve – lunga
- Impatto sociale. Valori estremi: importante – grave.

Incrociando i due assi selezionati si ottengono quattro casi fondamentali. Per il modo in cui sono costruiti, gli scenari che ne risultano sono strutturalmente molto diversi fra di loro e aiutano a pensare al di fuori della nostra “*zona di comfort*”. I quattro quadranti che derivano da questa operazione possono essere identificati con le seguenti sintetiche espressioni:

1. **Pericolo scampato** (durata breve, impatto importante)
2. **Frattura** (durata breve, impatto grave)
3. **Aggiustamento e malessere** (durata lunga, impatto importante)
4. **Cambio di paradigma** (durata lunga, impatto grave)

Per rendere gli scenari meno schematici, è utile aggiungere delle informazioni sui diversi ambiti di riferimento per qualificarli. A livello esemplificativo, vengono scelti tre **domini** che rappresentano dei punti di riferimento per lo sviluppo dell'analisi e delle raccomandazioni nel resto del documento:

- Contesto sociale
- Istituzioni

- Aziende

Il quadro degli scenari di medio termine dipende dall'evoluzione dell'economia e dalla tenuta del tessuto sociale e istituzionale. Questi ultimi, a loro volta, sono fortemente influenzati dall'evolversi naturale del virus, dalle soluzioni di terapia e profilassi disponibili e dall'efficacia dei metodi di analisi del rischio di trasmissione del contagio e dalla sua mitigazione per il lavoro e la vita sicuri. Qualora il virus mutasse e perdesse di letalità (già ora abbastanza limitata e concentrata nelle categorie più a rischio) o un vaccino efficace diventasse immediatamente disponibile a tutti entro l'inverno, il quadro dell'epidemia potrebbe considerarsi lieve. Questo è tuttavia uno scenario altamente improbabile e la cui considerazione potrebbe indurre una risposta inadeguata e lenta.

Nell'ambito dei prospetti più critici e più realistici, si possono distinguere due quadri alternativi. Uno prevede una presenza endemica del virus per almeno un anno e mezzo o due anni, con un andamento delle infezioni di tipo ciclico stagionale, lo sviluppo di terapie capaci di contenere gli effetti parossistici delle malattie, e l'adozione di un efficace meccanismo di contenimento della trasmissione nei luoghi di lavoro e nelle altre forme di aggregazione sociale. La scoperta di un vaccino o il raggiungimento della cosiddetta immunità di gregge entro questo arco temporale consentirebbero un ritorno a condizioni di sicurezza diffusa. Visto lo sforzo globale messo in atto per la ricerca di una terapia e di un vaccino, questa prospettiva potrebbe essere considerata la più probabile. Un altro scenario più grave prevede la possibile persistenza endemica del virus per molto più tempo, un andamento delle infezioni ciclico (ma non solo stagionale e legato piuttosto alla misure di contenimento sociale), la mancanza di terapie per contenere gli effetti della malattia, lo sviluppo di un meccanismo imperfetto di contenimento della trasmissione nei luoghi di lavoro e nelle altre forme di aggregazione sociale, la trasmissione anche per via aerogena, l'indisponibilità di un vaccino a causa delle complicazioni immunologiche e l'impossibilità a raggiungere l'immunità di gregge a causa della rapida perdita dell'immunità acquisita dai soggetti dopo l'infezione.

Le seguenti sono elaborazioni sintetiche dei quattro scenari identificati. I primi due scenari (pericolo scampato, frattura) sono solo accennati perché le probabilità che la situazione si risolva nel breve termine sono piuttosto basse. Gli ultimi due scenari sono invece un po' più elaborati.

3.1 Pericolo scampato (durata breve, impatto importante)

Contesto sociale	La vita ritorna al suo ritmo normale. Il lavoro a distanza è piaciuto a molti, che vorrebbero continuare a usarlo. Si diffonde un senso di ottimismo.
Istituzioni	Pur con qualche affanno, la fiducia dei cittadini nell'amministrazione provinciale è confermata e non si registrano gravi tensioni tra istituzioni ai diversi livelli di governo locale, nazionale e internazionale.
Aziende	Gran parte delle aziende riesce a ritornare alla situazione precedente la crisi. La disoccupazione temporanea viene riassorbita rapidamente perché le imprese sono riuscite a non perdere quote di mercato. Il settore turistico ha una possibilità di ripresa a "V", anche se solo dopo una consistente pausa di riflessione e un ammodernamento lungo un processo che interesserà più di una stagione.

3.2 Frattura (durata breve, impatto grave)

Contesto sociale	Fiducia in calo e diffuso senso di timore. Disoccupati in forte aumento. Calo dei servizi. Consumi in diminuzione per acquisti, concentrati sullo strettamente necessario. Irrigidimento culturale. Crollano le iscrizioni all'università. Tensioni tra gruppi e comunità. Violenza privata e pubblica in aumento.
Istituzioni	Contrasti importanti fra Governo e Regioni/Province. L'Amministrazione provinciale non riesce a conservare la fiducia di imprese e cittadini, definendo male le priorità di intervento e disperdendo le risorse a disposizione.
Aziende	Molte aziende del terzo settore non riaprono. Il turismo non riparte. Il manifatturiero fatica a riprendere. Le esportazioni crollano a causa di una riorganizzazione globale della catena di fornitura. Si modifica l'ecosistema locale aziendale con perdita di piccole aziende e attività che chiudono. Casse rurali sotto forte stress.

3.3 Aggiustamento e malessere (durata lunga, impatto importante)

Contesto sociale	<p>Le restrizioni continuano a essere imposte a singhiozzo o con ritorno a livelli insufficienti di produttività. Il mancato ritorno alla piena normalità genera ansia e tensioni. I nuovi attacchi pandemici legati a comportamenti impropri scatenano tensioni, anche violenze, a livello locale. Le comunità si chiudono su sé stesse. Disoccupazione in crescita. I pochi lavori disponibili sono temporanei e chi trova lavoro si deve continuamente riqualificare. L'impatto psicologico del periodo di lockdown e delle restrizioni pesa sulle relazioni personali, familiari e lavorative.</p>
Istituzioni	<p>La Provincia di Trento ha definito una strategia di intervento con chiare priorità. Per gestire il protrarsi della situazione vengono progettati e messi in campo massicci interventi di formazione e riqualificazione strategica degli attori economici e sociali, erogando al contempo solidi sostegni sociali e sostegno tecnico alle imprese. Aumenta lo spirito di squadra e la coesione interna della Provincia. Le frizioni tra istituzioni locali, nazionali e internazionali sono limitate e prosegue il coordinamento tra livelli.</p>
Aziende	<p>Banche e aziende necessitano di costante supporto, con crescente sofferenza. Aumentano le insolvenze delle famiglie e delle imprese, generando una crescita dei crediti deteriorati. Alcune imprese cessano l'attività; altre sopravvivono temporaneamente grazie agli aiuti pubblici che coprono la distruzione di valore, ma alla lunga non ce la fanno. Si profila una riconfigurazione del sistema economico, con una ridefinizione delle dimensioni medie aziendali tra le PMI e una rifocalizzazione sul mercato domestico e di prossimità. Il turismo procede con una lenta ripresa a gradini.</p> <p> Mercati in possibile crisi congiunturale, dove gli attori globali più importanti potranno acquistare imprese concorrenti o acquisire crescenti quote di mercato, a scapito degli operatori più deboli. Debolezza strutturale in questo caso del Trentino. Un ruolo invasivo dell'ente pubblico ostacola il cambiamento del settore privato. Opportunità derivanti dalla necessità di aggregazioni per ottenere economie di scala adeguate.</p> <p>Economia con marginalità decrescente, e progressiva perdita di competitività sui mercati, sia manifatturieri che nei servizi.</p>

3.4 Cambio di paradigma (durata lunga, impatto grave)

Contesto sociale	Frammentazione delle valli e aumento dell'antagonismo tra centri urbani, aree rurali e montane. Diffusi scoppi di violenza. Aumentano i pregiudizi verso le minoranze. Aumento dell'individualismo. Cresce la tendenza a scelte impulsive e rischiose. Si diffondono anche tendenze di gregge (fare come gli altri). Calo drammatico dei servizi.
Istituzioni	Diversi Paesi dichiarano di voler lasciare l'Unione Europea e l'attivazione dei meccanismi di sostegno dell'Unione genera tensione tra i Paesi. Il problema del debito pubblico impone scelte dolorose sul servizio del debito e/o sulla tassazione. Polemiche continue tra Governo e Regioni/Province rendono la collaborazione impossibile. Frammentazione del tessuto istituzionale. La Provincia di Trento perde il controllo della situazione, senza una visione strategica e con interventi contraddittori. Focus sul giorno per giorno e frammentazione interna dell'istituzione, con aumento del conformismo. Crisi di legittimazione pubblica delle istituzioni. Perdita di fiducia dei cittadini nel sistema trentino e caduta della disponibilità delle parti sociali a collaborare tra loro.
Aziende	<p>Situazioni di mercati locali, nazionali e internazionali in crisi strutturale, quindi caratterizzati da eccessi di capacità produttive.</p> <p>La crescita si interrompe perché non ci sono risorse per l'innovazione. La competizione si concentra sui costi, con conseguente compressione del valore aggiunto e dei salari.</p> <p>Banche e aziende in seria difficoltà, con molti fallimenti. Crollano gli arrivi internazionali. Il settore manifatturiero in crisi per le difficoltà di approvvigionamento e per la fatica a spostarsi su nuovi mercati. Si realizza il ritorno a un'agricoltura di sussistenza a livello locale e, su ampia scala, si osserva un'inflazione elevata dei prezzi dei prodotti alimentari. Possibile ripartenza su dimensioni piccole, di sussistenza, da cui è possibile rinascano forme di imprenditorialità sociale e una rivisitazione dei beni collettivi (ASUC). Aumento generalizzato dei costi. Aumenta la propensione all'azzardo, in particolare in presenza di sostegno e garanzie dal settore pubblico.</p> <p>Probabile abbandono da parte dell'Italia dell'Unione Europea e tentativo di stampare una nuova moneta nazionale, con inflazione fuori controllo già nel medio termine.</p>

Il quadro degli scenari delineato in precedenza mostra l'importanza, in termini di impatto determinante, delle misure di intervento dell'Amministrazione provinciale e

della capacità di reazione collaborativa dei trentini. E' dall'efficacia delle iniziative e dalla coesione sociale, oltre che dall'evoluzione dell'epidemia, che dipenderà quindi la collocazione del Trentino nel quadro degli scenari delineati.

In quanto segue, dovendo operare entro ristretti limiti temporali, si è tenuto come riferimento uno **scenario che, a fronte di importanti difficoltà e rischi, sia caratterizzato da una sostanziale tenuta, seguita da un processo di ripresa e rilancio caratterizzato da innovazione amministrativa, sociale e imprenditoriale**. Per questa ragione, il documento si concentrerà sui principi e sulle misure, sia di breve sia di medio termine, che contribuiranno a preservare un buon contesto sociale, a mantenere una relazione collaborativa tra istituzioni, imprese e cittadini, e una ripresa della vita economica. E' tuttavia della massima importanza tenere presente gli scenari alternativi peggiori per valutare come regolare le azioni nei diversi casi che potranno presentarsi.

4. Il collegamento tra misure sanitarie ed economiche: impatto su tempi, organizzazione delle attività, trasporti, impatto sociale

L'individuazione di alcuni criteri e priorità di intervento sull'economia locale non può prescindere dal modo con cui il problema è affrontato dal punto di vista sanitario.

Per pensare a misure di sostegno dell'economia, è fondamentale assicurare che da una fase di confinamento generalizzato si passi a una di **confinamento selettivo** che permetta di allentare alcune misure restrittive, assicurando al tempo stesso un ragionevole livello di sicurezza e prevenendo la ripresa di nuovi focolai epidemici. L'attenzione va spostata dal "quando ripartire" a "**come ripartire**", valutando attentamente il rischio che una ripartenza in condizioni non adeguate dia luogo a pericolose alternanze di fermi e ripartenze. Deve essere inoltre chiaro, anche dal punto di vista della comunicazione alla popolazione, che per un periodo presumibilmente non breve il virus sarà presente in forma endemica e la ripresa di alcune attività potrà essere solo progressiva, controllata e sottoposta alla possibilità che alcune restrizioni siano reintrodotte. E' essenziale una comunicazione congiunta del rischio sanitario ed economico, come pure è fondamentale trasmettere una informazione scientifica chiara e trasparente anche relativamente alle incertezze della scienza.

La ripresa controllata dell'attività deve costituire un programma strutturato, non un semplice atto. Si indicano tre principi generali per la ripartenza:

1. il criterio guida non può essere soltanto quello dei codici Ateco, ma piuttosto quello della **sicurezza in concreto dei luoghi di lavoro e delle condizioni per accedervi**, sicurezza intesa non solo in termini di controllo delle condizioni sanitarie, ma anche di capacità di tracciare e confinare casi di ri-emergenza del virus;
2. nel **supporto tecnico e finanziario** alle imprese e organizzazioni per l'adozione di tali misure, è importante assumere un'**ottica di filiera**, che permetta di garantire l'integrità dei diversi cicli produttivi.
3. vanno individuate anche **soluzioni immediate e transitorie**, che consentano un'operatività anche limitata ad aziende che altrimenti potrebbero non riaprire più. Ad esempio, la ristorazione potrebbe vedere una parziale riapertura con il cibo da asporto, magari su appuntamento e con tutte le garanzie di sicurezza, secondo potenzialità che si stanno già manifestando.

Il tema non è solo di carattere sanitario, ma richiede un forte impegno economico, tecnico e organizzativo.

In questo processo, appare di fondamentale importanza **sviluppare capillari processi di rilevazione di dati** che - nel rispetto della privacy delle persone da parte di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti - permettano di ricostruire in tempo reale mappe articolate delle diverse realtà geografiche, settoriali, e dei tipi di attività lavorative, secondo le esigenze differenziate delle autorità che si occupano di aspetti sanitari, socio-assistenziali e del lavoro. Questo richiede lo sviluppo di procedure e di supporti informatici pensati per consentire una condivisione rapida delle informazioni rilevanti (stato di salute dei lavoratori, zone di lavoro e di residenza degli stessi, attività lavorativa e mansioni principali, relazione contrattuale, ecc.).

Una volta definiti i protocolli e le misure di tracciamento, intervento e confinamento selettivo, è necessario che l'Amministrazione non assuma solo un ruolo di controllo e sanzione, ma:

- attivi, direttamente, tramite le società di sistema, o indirettamente, attraverso accordi con gli ordini professionali, un **sistema di consulenza e intervento preventivi**, per adeguare i luoghi di lavoro e di vita in cui più importante è l'attività di relazione (vedasi documento di supporto alla Task Force Colao prodotto da INAIL). Si sottolinea l'assoluta priorità di questa attività, dalla quale discende la possibilità di riprendere forme di vita, nel lavoro come nelle attività ricreative e

sociali, che presentino minori rischi per la salute. Tra gli spazi da mettere in sicurezza, particolare rilevanza hanno quelli legati ai **trasporti**, che costituiscono un collo di bottiglia di particolare importanza e la cui gestione in condizioni di sicurezza è oltremodo difficile e ricca di implicazioni sui nostri modelli di vita (basti pensare al ruolo della gestione degli orari per evitare l'affollamento dei mezzi);

- elabori e renda fruibile una **proposta formativa a distanza (FAD)** per gli operatori economici per la formazione sulle misure di sicurezza;
- introduca **sistemi di monitoraggio e di comunicazione efficace** della sicurezza dei luoghi, per comprimere il rischio di una ripresa del contagio (vedi allegato 2). Una possibile pratica da considerare è l'istituzione di forme di certificazione provinciale per evidenziare come comuni, aziende ed esercizi commerciali si attengono agli standard di sicurezza definiti, da comunicare in forme semplici e immediate (es. "bollino negozio sicuro");
- introduca elementi di **incentivazione e di sostegno per favorire una rapida comunicazione da parte delle persone che lavorano di eventuali condizioni di malattia o di esposizione a situazioni di rischio**, al fine di ridurre il tempo di intervento e di prevenire una trasmissione da focolai famigliari al mondo del lavoro, e viceversa; è auspicabile il coinvolgimento delle strutture alberghiere o delle residenze private destinate alla ricezione dei turisti, altrimenti sottoutilizzate, per l'accoglienza temporanea di persone sane, ma esposte a focolai domestici o durante periodi di quarantena. Questo rappresenterebbe un'ulteriore forma di attivazione economica di alcuni operatori economici, oltre che di tutela della salute pubblica.

5. Le misure di sostegno immediato

La distinzione tra misure di sostegno immediato e azioni con una prospettiva più lunga è per molti aspetti artificiosa. Le due azioni sono strettamente collegate e nel progettare azioni di sostegno immediato è opportuno già pensare a come queste potranno evolvere in una prospettiva con la quale presumibilmente si dovrà convivere a lungo.

L'intervento provinciale deve essere inquadrato nell'ambito di un insieme di misure già promosse - e altre in corso di definizione - a livello nazionale ed europeo. A

livello nazionale, si ricordano in modo particolare il Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (“Cura Italia”), e il Decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, in relazione alle misure per garantire la liquidità (si veda Box 1 sulle misure a livello europeo).

La Provincia autonoma deve quindi cercare di attivare una **risposta localizzata** che, senza sovrapporsi alle misure nazionali, valorizzi pienamente i diversi canali di sostegno che sono prerogativa della autonomia. Tali canali possono consentire una rapidità di azione che lo Stato non ha e quindi una più forte efficacia di intervento sul territorio.

Per questa ragione è necessario concentrare le risorse locali su aree meno o tardivamente coperte da altre misure nazionali, sulla semplificazione e facilitazione dell’accesso agli interventi promossi da altri livelli, su specifiche forme di innovazione che trasformino l’emergenza in opportunità per il sistema trentino, e su servizi funzionali alla ripresa e capaci di adattarsi secondo l’evoluzione dell’epidemia. In alcuni ambiti, appare opportuno lo sviluppo di strategie coordinate che tengano conto delle realtà limitrofe, sia nell’Euregio sia nell’area del Nord-Est, al fine di facilitare la risoluzione dei problemi condivisi (es: trasporti) e di valorizzare una massa più ampia (es: filiere).

In ogni caso andranno definite delle **priorità di intervento ben precise**, al fine di un’allocazione ottimale delle (scarse) risorse disponibili. Tali priorità dovranno tenere conto sia dello “stato di salute” delle aziende, sia della strategia di sviluppo del Trentino.

Box 1 L’intervento della Provincia nel contesto europeo e macroregionale

La rilevanza del contesto transnazionale ed europeo è percepita come importante dalle parti sociali e dall’Amministrazione provinciale. Molte proposte di intervento delle strutture provinciali fanno esplicito riferimento alla possibilità di riprogettare l’utilizzo dei residui dei Programmi Operativi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo 2014-2020, secondo quanto disposto dalla Commissione europea per una rapida movimentazione dei fondi dell’Unione, e di valorizzare le risorse messe a disposizione dai nuovi programmi di intervento europeo legati all’emergenza coronavirus (fondo SURE per la disoccupazione, sistema europeo di appalti per dispositivi sanitari e di sicurezza, deroghe alle norme in materia di aiuti di Stato e appalti, finanziamenti erogati dalla Banca Europea degli Investimenti, ecc.). Nel medio termine, appare importante anche cercare di anticipare il più possibile la partecipazione alle opportunità di finanziamento previste

(seppur in corso di revisione) del programma della Commissione in materia di Green Deal, di commercio digitale e di un mercato unico digitale, di reti europee per il trasporto, l'energia e la ricerca. Finché sarà possibile, sarà necessario sfruttare la flessibilità garantita dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato (Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato del 19 marzo 2020) il quale prevede massimali di aiuto aumentati e la cumulabilità con i massimali *de minimis* settoriali.

La piena integrazione tra i pacchetti di incentivi economici e l'European Green Deal è una proposta già contenuta nelle conclusioni della seduta del Consiglio europeo del 26 marzo 2020. Chiaro anche il legame diretto tra COVID Recovery e Green Deal, con un invito alla Commissione a preparare un piano d'azione in tal senso. Appare quindi altamente raccomandabile utilizzare i pacchetti di stimolo per accelerare gli investimenti in efficienza energetica, mobilità sostenibile, edifici a consumo energetico prossimo allo zero e processi industriali energeticamente efficienti ed orientati alla produzione di beni che vadano verso l'economia circolare e comunità energetiche alimentate da fonti rinnovabili.

Il **coordinamento all'interno dell'Euregio** è potenzialmente di grande importanza, sebbene vi siano difficoltà pratiche e istituzionali, così come è importante includere nella rete dei soggetti coinvolti nella programmazione e attuazione anche l'Ufficio di collegamento della Provincia a Bruxelles.

Gli interventi in sostegno di imprese, persone che lavorano e famiglie, in modo ancora più marcato per la fase di ripresa e rilancio, devono essere soggetti a **criteri di selezione semplici e coerenti** con lo spirito del disegno complessivo. Il sostegno pubblico non potrà inevitabilmente essere "a pioggia", ma al tempo stesso la presenza di criteri di selettività arbitrari e l'assegnazione di risorse limitate su base dell'ordine di arrivo può divenire fonte di conflitti. Se nella fase emergenziale appaiono inevitabili degli **interventi orizzontali**, con adeguata dotazione di mezzi, strettamente legati all'emergenza, è necessario ricondurre rapidamente l'intervento a misure con un orizzonte temporale di medio-lungo termine in cui siano previsti **interventi verticali** legati a specifiche politiche territoriali e di innovazione, con elementi di marcata selettività all'accesso. Possono essere individuati alcuni criteri per definire le priorità, pur nella semplicità e tempestività, che ruotano intorno alla irrecuperabilità dei danni subiti, alla ricaduta sul PIL locale, all'ampiezza delle misure per la messa in sicurezza delle attività, alla presenza di proposte con elementi di innovatività, ad attività di adeguamento strutturale delle imprese o a forme di flessibilità di breve termine del lavoro, secondo gli ambiti di interesse e necessità. Nel caso dei lavoratori, le politiche di protezione del lavoro e di sostegno al reddito devono essere sviluppate insieme a politiche e condizioni che favoriscano

l'attivazione delle persone. Altre condizioni possono essere fatte valere durante il periodo in cui gli operatori economici ricevono un sostegno pubblico, quali ad esempio il regolare pagamento dei fornitori e dei lavoratori o il mantenimento dell'occupazione. In altri casi possono esservi erogazioni subordinate al raggiungimento di determinati risultati (traguardi di risultato) (es. start-up o riconversioni aziendali), oppure restrizioni all'uso dei fondi per finalità come l'adeguamento agli standard sanitari, l'innovazione di prodotto e processo, l'espansione dei mercati di commercializzazione, l'efficientamento energetico, il recupero e la valorizzazione degli scarti della produzione, o il rispetto dell'ambiente. Le specifiche forme di selezione e di condizionalità debbono variare da misura a misura, e nel tempo, secondo le priorità di politica economica delle autorità e la disponibilità complessiva di risorse.

5.1 Il sostegno della liquidità e alla continuità d'impresa

Le imprese hanno manifestato sin dai primi giorni della crisi l'esigenza di sopperire all'improvvisa carenza di flussi di cassa dovuta al fermo delle attività o all'interruzione dei flussi di pagamento dei clienti. Una delle prime azioni della Provincia di Trento è stata la predisposizione di molteplici misure integrative rispetto a quelle nazionali, dalla sospensione dei mutui e degli affitti dovuti alle società controllate, al differimento dell'IMIS e la proroga di versamenti tributari. Si fa qui riferimento al Protocollo per la ripresa economica (marzo 2020), alla l.p. n. 2 del 2020, alla successiva deliberazione della Giunta Provinciale n. 392 del 25 marzo 2020 e all'Ordinanza del Presidente della Provincia del 3 aprile 2020.

Il problema della liquidità è ancora fortemente sentito da imprese, liberi professionisti e famiglie. La durata del blocco e delle limitazioni alla ripresa delle attività economiche sono le principali determinanti di questa situazione, cui concorrono ovviamente le spese indifferibili (tassazione, corresponsione di stipendi, pagamenti ai fornitori). Uno scenario di graduale ripresa dell'attività (differenziata secondo caratteristiche di rischio, aree e ambiti di attività) comporta il permanere di problemi di liquidità nel breve termine.

I programmi in materia di sostegno al credito già attuati dalla Provincia di Trento, e quelli di imminente attuazione, operano in congiunzione con i ricordati interventi a livello nazionale "Cura Italia" (DL 17 marzo 2020, n. 18) e "Liquidità" (DL 8 aprile 2020, n. 23), a loro volta collocati in una strategia di risposta coordinata dalle istituzioni e dagli stati dell'UE. La Banca centrale europea si sta muovendo per dare

un supporto di provvista a detti programmi attraverso le operazioni di rifinanziamento Tltro (*Targeted longer-term refinancing operations – operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine*), che saranno estese ai portafogli di prestiti assistiti da garanzia statale finora non ammessi.

L'idea guida di queste misure si può ritrovare nell'articolo di Mario Draghi uscito sul Financial Times il 25 marzo scorso: secondo l'ex presidente della Banca centrale europea, **le banche devono prestare rapidamente denaro a costo zero alle imprese disposte a salvare posti di lavoro**. Il credito diventa così un veicolo delle politiche pubbliche, e il capitale necessario per erogarlo deve essere fornito dai governi mediante garanzie statali. Un'imponente iniezione di liquidità è vista come condizione necessaria per evitare danni irreparabili all'integrità del sistema produttivo. Si è ben consapevoli che un intervento di questo genere serve a tamponare ma non a evitare i dissesti causati dal blocco delle attività e dalle incertezze sulla ripresa futura. Anche quando il soccorso fosse limitato alle imprese con gestioni 2019 del tutto sane, una parte rilevante di esse (oggi non quantificabile con precisione) finirà in uno stato di crisi per le perdite causate dall'emergenza COVID-19. Le politiche devono pertanto mettere in conto un trasferimento di perdite dai settori privato e bancario verso il bilancio statale, che si materializzerà con l'escussione delle garanzie statali sul credito oppure con sussidi diretti per il risanamento delle imprese.

BOX Il costo dei salvataggi per il sistema

Questa fase di riassorbimento del costo dei salvataggi richiederà misure imponenti di sistema, che difficilmente potranno prescindere da una condivisione solidale degli oneri a livello europeo, sia nelle forme di *piani di ripresa* finanziati sul bilancio europeo, sia con la proposta (ora rinnovata) di costituire un *istituto di liquidazione* (bad bank) europea per rimuovere gli attivi deteriorati dal bilancio delle banche, sia con la creazione di veicoli pubblico-privati per ricapitalizzare le imprese interessate da processi pervasivi di ristrutturazione finanziaria e riorganizzazione societaria COVID.

Pur tenendo presenti le difficoltà future di uscita dai programmi di sostegno straordinario alla liquidità, occorre concentrarsi sui problemi che tali programmi pongono nella loro attuazione immediata. Si individuano in proposito tre aspetti da considerare.

Il primo è l'effettiva "potenza di fuoco" del **Fondo centrale di garanzia per le PMI**, che rappresenta l'asse portante delle misure che interessano la maggior parte dei potenziali beneficiari in Trentino, dopo che il DL "Liquidità" ha esteso la sua operatività alle imprese fino a 499 dipendenti. Anche le operazioni sul **programma #RipresaTrentino** sono assistite dalla garanzia statale integrata con fondi provinciali avvalendosi della Sezione speciale dello stesso Fondo PMI costituita nel dicembre 2019. Tale programma di sostegno alla liquidità prevede limiti più ampi all'importo del credito ottenibile (fino al 50% dei ricavi contro il 25% previsto dai decreti nazionali). La garanzia pubblica al 90% (estesa al 100% nel caso dei prestiti fino a 25 mila euro oppure con l'intervento dei confidi) è condizione per ridurre al minimo in capo alle banche e ai confidi gli assorbimenti patrimoniale e gli accantonamenti per perdite sul credito erogato o garantito. L'effetto sul costo finale del credito è rafforzato dall'abbattimento dei tassi previsto da #RipresaTrentino. Perché il supporto della garanzia statale sia reale ed efficace, occorre però che il Fondo PMI disponga di risorse per effettuare accantonamenti adeguati alla rischiosità delle pratiche (ad esempio, nel caso delle operazioni di piccolo importo, l'accantonamento è superiore al 30% dell'esposizione). Pertanto con l'attuale stanziamento del DL "Liquidità" (1,7 miliardi) il Fondo non potrà erogare i 200 miliardi di nuovo credito annunciati. Il paventato **esaurimento della dotazione** andrebbe a bloccare le erogazioni, deludendo così le aspettative di molte imprese. L'altro possibile ostacolo può sorgere per la lunghezza dei tempi di erogazione condizionati alla garanzia pubblica, sebbene l'intervento dei confidi locali assicuri un controllo diretto del processo e un buon coordinamento con le banche convenzionate.

Un secondo tema è quello dei criteri di indirizzo delle imprese verso la **garanzia pubblica** piuttosto che verso altre forme di aiuto. Per quanto il credito possa apparire come la forma più rapida e capillare di sostegno alla continuità aziendale, nel caso di molte piccole attività (anche per le strozzature che potrebbero ostacolare le erogazioni) esso darebbe risposte ritardate e non risolutive, oltre che gravate da alti costi di processo. Meglio in questi casi optare per forme di aiuto diretto alle imprese prevedendo **contributi a fondo perduto a favore di piccole imprese, liberi professionisti e lavoratori autonomi** per consentirne la prosecuzione dell'attività. L'altra preoccupazione da tenere presente è la giusta differenziazione dei percorsi di accesso tra micro e piccole imprese, da un lato, e grandi imprese, dall'altro. I provvedimenti nazionali attuano una distinzione tra gli interventi del Fondo centrale rivolti alla popolazione allargata delle PMI (fino a 499 addetti), e le nuove garanzie della SACE (Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione) destinati al resto delle imprese. Dal canto suo la Provincia ha individuato nella **sezione provinciale del Fondo strategico regionale** il veicolo per

dare un sostegno mirato alle organizzazioni più grandi e strutturate. E' opportuno valutare la possibilità di accedere anche alle iniziative della SACE per le imprese trentine con più di 499 addetti, eventualmente esplorando forme di aggregazione e rete che consentissero di soddisfare le relative condizioni di accesso.

Il terzo aspetto riguarda il **coinvolgimento del mondo bancario locale**, che è chiamato a svolgere un ruolo trainante nella mobilitazione di nuovo credito. Al momento, hanno aderito alle convenzioni per #RipresaTrentino le Casse rurali e le banche locali dell'Alto Adige. Si presume che i due maggiori gruppi bancari italiani operanti in Trentino abbiano scelto di avvalersi dei programmi nazionali attraverso l'erogazione di prestiti con garanzia diretta del Fondo PMI, senza il coinvolgimento dei confidi locali (previsto invece dalle norme provinciali per le operazioni comprese tra 25 mila e 400 mila euro). Come già avvenne nella risposta alla crisi del 2008, le banche del territorio anche oggi chiamate a contribuire al sostegno dell'attività economica nel breve termine, rischiano di sopportare per lungo tempo e da sole i costi impliciti ed espliciti di impegni rischiosi e poco remunerativi. I sacrifici presenti richiedono, come ricordato, piani di recupero futuri di sistema. L'azione delle banche locali può essere tuttavia resa più mirata ed efficace con le ricordate misure provinciali che concorrano a orientare l'accesso al credito "di emergenza" grazie alla disponibilità di aiuti alternativi più appropriati.

C'è ancora da considerare che, poiché le misure statali potranno richiedere procedure e tempi non brevi, si potrebbe pensare a strumenti (come la cessione del credito per il contributo statale) in cui la Provincia di Trento agisce per rendere più celere l'accesso ai fondi.

E' pure importante fornire alle imprese forme di assistenza e consulenza attraverso le quali monitorare i fabbisogni di cassa e la resilienza rispetto a vari scenari di durata e severità della crisi. Di tali competenze professionali in tema di gestione finanziaria si avverte la mancanza presso le imprese di minori dimensioni, e occorre favorire le condizioni per fornirle a costi sostenibili, attraverso gli studi professionali e i centri di assistenza contabile delle associazioni d'impresa, anche con l'erogazione di eventuali voucher pubblici, come auspicato dagli esponenti delle stesse associazioni. Le necessità di accompagnamento e supporto nella fase di emergenza e ripresa, come questo documento suggerisce, possono riguardare un ampio spettro di attività complesse oltre alla gestione finanziaria: revisione delle modalità di produzione post COVID-19, adozione di nuovi modelli di business, sviluppo di funzioni/attività digitali, innovazione e trasferimento tecnologico, tracciabilità dei beni e servizi, e nuovi mercati di sbocco.

Nell'adozione dei provvedimenti è necessario isolare situazioni aziendali in cui le difficoltà si sommano a problemi strutturali. In questo ultimo caso sono i problemi di **solvibilità** quelli che vanno in qualche modo affrontati. In talune e limitate fattispecie, può essere giustificato un contributo a fondo perduto dell'ente pubblico a seguire rispetto all'iniezione di cassa a fronte di interventi importanti di riorganizzazione dei modelli di lavoro e di business. In generale, tuttavia, è importante realizzare anche dei meccanismi per mettere in sicurezza le imprese e per sostenere uno slancio di innovazione e adeguamento. In questo ambito, di medio termine, sono possibili forme di incentivazione alla ricapitalizzazione delle imprese (anche non quotate) o a favore della partecipazione del risparmio privato trentino in attività di alto impatto sociale o, ancora, stimoli all'aggregazione produttiva e finanziaria (es: contratti di rete o di filiera). In proposito le nuove misure annunciate dalla Giunta provinciale intendono favorire la **creazione di reti di impresa/consorzi**, sfruttando la leva del contributo pubblico, vincolato al rispetto di precise garanzie occupazionali, per incoraggiare l'acquisizione da parte di aziende più strutturate di quelle realtà che si sono trovate in difficoltà economica a seguito dell'emergenza COVID-19.

Questa è materia assai complessa e precedenti esperienze a livello nazionale (es: PIR-Piani Individuali di Risparmio- e i Fondi ELTIF -European Long Term Investment Fund- purché siano rispettati i vincoli di investimento) non hanno dato sempre risultati all'altezza delle attese. Gli strumenti, dalle garanzie equity (garanzia su aumenti di capitale sociale) ai prestiti convertibili devono essere valutati in relazione alle finalità prioritarie, ma occorre comunque considerarli con cautela a motivo della loro complessità legale. Nel medio termine dovrebbe potenzialmente tornare attuale l'introduzione di incentivi fiscali per la ricapitalizzazione delle imprese nella forma di una ACE (aiuto alla crescita economica) "rinforzata". Come si nota in una recente nota della Banca d'Italia, i principali benefici di queste nuove iniezioni di capitale nelle imprese sarebbero quelli di evitare il difficile calcolo del giusto ammontare di trasferimenti diretti da operare a ciascuna azienda (come nel caso dei sussidi diretti), nonché quello di evitare una ingente e immediata spesa per il bilancio pubblico legando l'effettiva passività implicita del governo alla effettiva sopravvivenza e capacità di reddito futura dell'impresa.

Attenzione particolare va posta agli **attori del privato sociale**, che stanno svolgendo un compito particolarmente importante per assicurare la prosecuzione dei servizi sociali e per incontrare le nuove domande che le mutate condizioni di

contesto hanno generato. Si tratta di organizzazioni che il più delle volte non hanno una struttura finanziaria pensata per reggere a carenze prolungate di liquidità, che pertanto potrebbero minarne la sopravvivenza, ma che sono escluse dalle misure nazionali di sostegno. Anche in questo caso l'intervento di sostegno della Provincia di Trento alla liquidità delle imprese sociali potrebbe essere l'occasione per spingerle a perseguire una strategia di rafforzamento finanziario e di patrimonializzazione, anche con la costituzione di un fondo unico attivato dalle organizzazioni di settore, dal sistema cooperativo e dalle fondazioni. Tra i possibili strumenti di supporto si annoverano: sgravi fiscali e contributivi, contributi agli investimenti, garanzie pubbliche per l'accesso al credito, prestiti agevolati etc.. Misure in questa direzione sono state adottate in altri ambiti territoriali. In Basilicata, con lo stanziamento di 3,9 milioni per sostenere i livelli occupazionali nelle cooperative, e nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen con lo stanziamento per aumentare i fondi di rischio delle cooperative di garanzia.

5.2 Il sostegno dei redditi e il supporto alle famiglie in difficoltà

Il supporto ai redditi delle persone ha molteplici funzioni, oltre all'aiuto ai singoli percettori, tra cui il sostegno alla domanda aggregata, la salvaguardia del capitale umano, il mantenimento del tessuto sociale, la salute delle famiglie e dei minori. Il sostegno economico non deve tuttavia tramutarsi in assistenza a tempo indeterminato, né deve ridurre gli incentivi individuali a partecipare attivamente al mercato del lavoro. Il sostegno economico da parte dell'amministrazione provinciale al reddito delle diverse categorie di persone in difficoltà deve quindi essere soggetto, come lo sono gli aiuti alle imprese, a forme di **condizionalità** e deve rimanere presidiato dal **principio di attivazione**. A tutte le persone destinatarie di sostegno economico, per esempio, deve essere chiesta la disponibilità effettiva ad accettare occasioni di lavoro o a partecipare a iniziative formative, in particolar modo collegate alle novità coinvolte nelle fasi di ripresa di medio termine. Tale meccanismo di condizionalità, essere calibrato su base territoriale e indirizzato in modo più efficiente verso moduli formativi e attività lavorative coerenti con l'evoluzione dello scenario COVID-19.

Si raccomanda che il sostegno locale alla lotta alla **povertà e alle situazioni di disagio** attraverso trasferimenti di reddito sia calibrato sulla base delle misure nazionali in corso di definizione, anche per evitare la sottoutilizzazione di risorse a disposizione attraverso i canali nazionali. Il livello di intervento provinciale, in questo modo, può assumere importanza sotto diversi profili.

- **Interventi nelle zone di disagio non coperte dagli interventi nazionali per imprenditori, professionisti e lavoratori autonomi entrati in gravi difficoltà** come conseguenza della crisi. Il reddito dei lavoratori autonomi e degli imprenditori, in linea di principio, salvo assicurazioni o casse private, non è garantito in caso di difficoltà economica. Quanti sono costretti a ridurre bruscamente o a cessare tali attività si espongono a condizioni di vulnerabilità simili a quelle di una persona che lavora come dipendente e che viene sospesa o licenziata. Si tratta solo in parte di rischio individuale di impresa, perché l'epidemia e le misure restrittive colpiscono tutti contemporaneamente e generano **effetti sistemici**. In tali circostanze, lo Stato con il Decreto "Cura Italia" ha previsto misure una tantum e tampone nella prima fase di emergenza COVID-19, ma al di fuori di una logica di sistema. In questa diversa direzione può essere importante avviare la costruzione di una **misura provinciale innovativa** per rispondere ai bisogni di chi non è interessato o titolato per ottenere gli incentivi alle imprese e non risponde neppure ai diversi requisiti che presidiano le misure anti-povertà (es: AUP assegno unico provinciale e reddito di cittadinanza). Tale misura dovrebbe ispirarsi ai principi che presidiano l'indennità di disoccupazione (Naspi) statale (per esempio potrebbe trattarsi di sostegno economico temporaneo che copre mensilmente fino a una certa quota del reddito da lavoro autonomo o imprenditoriale pregresso per un certo periodo di tempo con *ritardo*). La misura dovrebbe poi immettere il soggetto destinatario nel circuito presidiato dagli attori del mercato del lavoro (Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento in primis e quindi attori privati accreditati sul territorio provinciale) prevedendo misure di condizionalità, diretta e indiretta, con l'impegno del beneficiario del sussidio provinciale ad accettare occasioni di lavoro o iniziative formative specifiche. La misura sarebbe la prima in Italia nel suo genere, sarebbe coerente con l'idea del Trentino (e dell'amministrazione provinciale) come laboratorio di innovazione e potrebbe giovare del sostegno di fondi Europei e quindi, in ipotesi, delle risorse della bilateralità nei diversi settori produttivi.
- **Strumenti integrativi di sostegno al reddito delle persone disoccupate.** Misure di questo genere sono già state sperimentate nella Provincia di Trento e vanno considerate, tenendo conto della diversa facilità di accesso degli strumenti locali rispetto a quelli nazionali. Il reddito delle persone disoccupate è garantito principalmente dagli interventi dell'indennità di disoccupazione (Naspi) statale che copre mensilmente fino al 75% della retribuzione di riferimento, per un certo periodo di tempo (massimo un anno e mezzo) secondo un meccanismo che tiene conto della contribuzione e del lavoro

pregresso con *ritardo* a partire dal quarto mese. Poiché il meccanismo è costruito sul lavoro già prestato e su una retribuzione parametro, a livello di Provincia di Trento l'intervento a integrare quanto erogato dallo Stato in questa fase di emergenza COVID-19, è da considerarsi come indefettibile. Ciò vale anzitutto per i soggetti esclusi dal sostegno statale, come le **persone che lavorano con contratti discontinui** (a termine, somministrazione, intermittenti) o che sono **occupate in determinati settori produttivi** (per es. le attività stagionali, come il turismo, ma anche il servizio di *Tagesmutter*). Per queste categorie il blocco dell'attività economica sta già provocando il rischio di non avere sufficienti garanzie di reddito, perché i criteri Naspi non intercettano i bisogni reali e le condizioni attuali. Tale integrazione potrebbe essere pensata sia in chiave di prolungamento temporale, sia in chiave di innalzamento del livello del sostegno economico. Essa potrebbe avvenire per il tramite di Agenzia del Lavoro, agganciandosi anche a strumenti provinciali esistenti come l'Assegno Unico Provinciale - AUP, oppure col sostegno al Fondo di Solidarietà del Trentino (vedi infra) oppure ancora tramite convenzione diretta Provincia di Trento/Inps. Importante sia considerato come questo problema del sostegno provinciale possa diventare in prospettiva più importante se e quando verrà meno il divieto che, in questo momento, in forza del decreto 'Cura Italia', impedisce alle imprese di procedere a licenziamento per ragioni economiche.

E' opportuno poi valutare la possibilità di aggiungere a questi strumenti anche **strumenti di condizionalità indiretta**, sperimentando specifici pungoli per spingere i percettori di sussidio all'attivazione verso il reinserimento nel contesto sociale e lavorativo oppure utilizzando allo scopo uno strumento già previsto del Documento degli Interventi di Politica del lavoro, il **reddito di attivazione al lavoro (REAL)**. Lo strumento, già testato in via sperimentale ma al momento privo di finanziamento, è un incentivo all'attivazione basato su un premio alle persone disoccupate che trovano lavoro. Con piccoli adattamenti il REAL potrebbe prestarsi alla funzione di **presidio del principio di attivazione** anche oltre il suo originario campo di applicazione. Si potrebbe investire parte del sussidio pubblico e trasformarlo in incentivo dato direttamente al soggetto che riesce a trovare occupazione. Una nota di cautela, nella fase dell'emergenza, va tuttavia spesa nell'adozione di un meccanismo basato sull'esito del collocamento in un periodo di forte contrazione economica e limitate possibilità di impiego; il meccanismo incentivante potrebbe risultare tardivo e di portata limitata. Al contrario, nella fase di ripartenza, quando sarà **utile accelerare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro**, il contributo incentivante di REAL potrebbe rivelarsi particolarmente importante.

- **Strumenti integrativi di sostegno al reddito delle persone occupate, ma in difficoltà.** Questo sostegno è garantito principalmente dagli interventi della cassa integrazione statale (ordinaria e in deroga) che coprono una quota parte significativa (80%) del salario standard. In Trentino, le risorse statali destinate allo scopo, per un'ampia platea di imprese e addetti, confluiscono in logica unitaria nel **Fondo di Solidarietà del Trentino** destinato prioritariamente alle piccole imprese (il Fondo definisce e autorizza le prestazioni che Inps poi eroga). Il Fondo, frutto del ruolo delle forze sociali e del sostegno della Provincia di Trento, può evitare che in Trentino l'intervento si basi, come accade nel resto d'Italia, su interventi tampone. In prospettiva, lo strumento potrebbe essere utilizzato anche per sostenere le imprese artigiane con i relativi addetti (che, per loro scelta, ora ne sono escluse). Nel Fondo di Solidarietà del Trentino sono già previsti interventi integrativi del trattamento di disoccupazione statale (Naspi) sia per i lavoratori senior che per gli stagionali (un mese su richiesta dell'azienda). Ove opportuno, tali interventi potrebbero essere facilmente rafforzati col sostegno dell'amministrazione provinciale.
- **L'intervento locale sulle situazioni di disagio economico e sociale può essere diretto verso interventi non limitati alla redistribuzione del reddito.** Il rischio di isolamento sociale e di aumento delle disuguaglianze nell'accesso a servizi essenziali è particolarmente evidente nella situazione presente. Basti pensare al problema dell'**istruzione** che dipende dall'accesso a infrastrutture di rete, dalla dotazione di *hardware*, dalla dimensione e dall'affollamento degli spazi domestici, dalle attenzioni parentali. Il diverso accesso a queste condizioni rischia di creare una **separazione nei livelli di istruzione che si proietta nel tempo**. Per questo, è opportuno pensare che le misure di sostegno alle difficoltà economiche si accompagnino a **servizi** che assicurino la continuità scolastica, dalla dotazione di tablet, al supporto tecnico e psicologico, a forme di tutorato. Si tratta di interventi **gestibili solo a livello locale**, con il coinvolgimento dei comuni e delle imprese del terzo settore, ma rispetto ai quali la Provincia può efficacemente agire con misure di incentivazione e facilitazione. Esempi analoghi possono venire dal mondo dell'assistenza sociale e della tutela degli anziani e delle categorie in difficoltà. Dato il ruolo fondamentale che in questo campo svolge il **terzo settore**, è fondamentale pensare, nell'immediato, a misure che permettano di mantenere intatta la capacità operativa, anzitutto con la proroga dei contratti e poi con le misure di sostegno già richiamate al punto precedente.

5.3 La salvaguardia dell'occupazione dipendente e indipendente

Contenere le uscite dall'occupazione è fondamentale al fine di ridurre il peso degli interventi diretti a sostegno del reddito, nonché di evitare una dispersione di capitale umano ricostruibile con difficoltà al momento della ripresa COVID. Una **politica interventista nel mercato del lavoro** appare motivata, anzi necessaria, alla luce della portata della crisi. Tuttavia essa deve essere accompagnata da una **mappatura in tempo reale** dell'andamento del mercato del lavoro, a livello settoriale e territoriale, che consenta di calibrare la natura degli interventi sia per ridurre la pressione sulle risorse a disposizione, sia per evitare una non necessaria distorsione nel funzionamento dei mercati.

Misure transitorie per il mantenimento dell'occupazione devono trovare nuovi strumenti che integrino il rafforzamento di quelli tradizionali (principalmente la Cassa Integrazione). Due sono i temi che si sollecita di prendere in considerazione. Il primo è dato da **piani di mobilità temporanea**, anche incentivati da decontribuzione, che permettano di **spostare lavoratori temporaneamente inoccupati** verso settori che fronteggiano una carenza di lavoro. Oltre all'esempio dell'agricoltura, si deve pensare al vasto insieme di servizi richiesti per la messa in sicurezza, la sanificazione degli ambienti e il tracciamento che devono essere attivati (si veda il punto 4), alla riorganizzazione di servizi sociali di base con criteri che richiedono una maggior intensità di lavoro, ai servizi di assistenza scolastica e familiare. Questo processo non deve intaccare lo stock di capitale umano e di conoscenze necessario alla ripresa delle attività da cui è previsto il distacco temporaneo; assumendo la protezione fornita dagli strumenti della Cassa Integrazione al personale più stabilmente incardinato nel settore, la mobilità temporanea deve concentrarsi sul lavoro non stabilmente impiegato (contratti a tempo determinato conclusi, lavoratori stagionali e atipici, ecc.). Oltre ai piani di mobilità temporanea, è opportuno pensare se sia possibile rivedere rapidamente gli strumenti di politica del lavoro corrispondenti ai **lavori socialmente utili** trasformandoli in programmi temporanei per persone che escono dal lavoro. Con piccoli adattamenti, inoltre, come evidenziato in questo capitolo al punto 5.2, lo strumento del REAL potrebbe prestarsi alla funzione di presidio del principio di attivazione anche oltre il suo originario campo di applicazione per spingere quanti sono occupati nel Progettone, nei lavori socialmente utili provinciali o che sono percettori di reddito di cittadinanza/assegno unico provinciale a entrare nel mercato del lavoro ordinario nei settori dove la domanda di lavoro è alta. L'uso di piani di mobilità e di strumenti temporanei di assunzione pubblica nei servizi sanitari e sociali avrebbe il vantaggio di legare la

salvaguardia dell'occupazione agli interventi diretti sul piano sociale o di sostegno a particolari settori.

Uno dei principi trasversali che si propone di adottare in questo settore è che le forme di sostegno al reddito debbano essere accompagnate da rafforzate **politiche attive del lavoro e della formazione** che, specialmente nella fase di transizione, possono avvenire in parte significativa anche **con strumenti digitali**.

Il Documento degli interventi di politica del lavoro approvato dalla Giunta provinciale (delibera n. 75 del gennaio 2020) si basa su sette grandi sfide. Alcune priorità e modalità per perseguire tali sfide, ancora attuali, dovranno essere adeguate agli scenari determinati da COVID-19. Rimane intatta la **necessità di coinvolgere nel processo di cambiamento tutti i diversi soggetti che operano nel mercato del lavoro** (le persone, le forze sociali, le imprese, gli attori privati come quelli del terzo settore e i servizi pubblici).

Per far incontrare domanda e offerta in modo efficace occorrerà sostenere il sistema delle **politiche attive**, aiutando le imprese e i cittadini nell'incontro tra domanda e offerta. Sul piano operativo, molte possono essere le linee di intervento:

- rafforzare i **contatti telematici** tra Centri per l'impiego e persone disoccupate. Questi contatti sono già stati messi in campo con buoni risultati. In prospettiva andrebbero valorizzati trasversalmente, con la semplificazione delle procedure provinciali e sfruttando le potenzialità del sistema di raccordo pubblico/privato, che già contiene elementi di valorizzazione delle logiche di risultato (per esempio con maggiore emissione dei titoli di acquisto, col coinvolgimento più ampio dei soggetti accreditati ad operare sul nostro territorio e, se possibile, con il supporto di nuovi attori affidabili). Ciò, si noti, non deve risultare nel sacrificio di un rapporto personale tra chi opera nei servizi all'impiego e i cittadini, dato che questo risultato andrebbe nella direzione di erodere la fiducia nelle istituzioni;
- si potrebbe **rafforzare la rete tra soggetti pubblici e privati** e valorizzando i Centri per l'Impiego. Il presidio pubblico sul territorio potrebbe essere adeguatamente rafforzato, anche con l'innescò di nuove risorse umane e consolidamento del personale;
- per facilitare l'ingresso delle persone più **giovani** e delle **donne** nel mercato del lavoro, sarebbe utile investire su alcune iniziative legate alla svolta digitale, agevolando i percorsi di formazione e attivazione di tutti i "**nativi digitali**", favorendo percorsi di formazione a distanza per le competenze trasversali di

apprendisti; percorsi di avvicinamento all'agricoltura, alla zootecnia, all'enogastronomia, altri percorsi FAD;

- dato che il Fondo di Solidarietà del Trentino prevede la possibilità di sostenere la **formazione**, è possibile attivare questa leva rispetto a nuove modalità di lavoro e competenze. La realizzazione di questa ipotesi, rimasta ancora sulla carta, potrebbe consentire di curvare o allungare la stagione lavorativa degli addetti al turismo alternando lavoro a orario ridotto e formazione.

In ambito di **promozione dell'occupazione**, i cambiamenti e sfide poste da COVID-19 creeranno nuove professionalità e acuiranno la domanda di alcune professionalità.

- L'integrazione dei vari interventi necessari a costituire ambienti che rispettano i requisiti delle misure preventive necessita di figure di riferimento, a livello delle città e dei paesi e delle imprese che svolgano il ruolo di **Manager COVID-19**. Le aziende medio-grandi, nella realizzazione di ecosistemi adattati per far fronte alle misure preventive a garanzia dei dipendenti e dei clienti, dovranno sviluppare strategie operative su misura, adottare App per il monitoraggio giornaliero della procedura e realizzare *pannelli di controllo* "COVID-19" a supporto del responsabile della sicurezza. La formazione di **Manager d'impresa COVID-19** e di **Manager territoriali COVID-19** deve iniziare quanto prima, come parte integrante delle politiche attive della Provincia di Trento. La Regione Veneto ha intrapreso delle iniziative nell'ambito del progetto "Fase 2 – riapertura delle Attività Produttive", in corso di discussione con le parti sociali, per supportare le aziende nella fase della riapertura delle attività produttive, definire una serie di linee guida di prevenzione per garantire la salute pubblica attraverso un "manuale della riapertura" da aggiornare costantemente sulla base dei problemi applicativi e delle evidenze epidemiologiche. L'individuazione di COVID-Manager territoriali e d'impresa, come figura di riferimento dell'intero processo e la definizione di un **Piano dei "rischi COVID"** sono parti importanti della strategia veneta.
- Più in generale appare importante supportare il sistema economico nell'attrazione e nello sviluppo di professionalità elevate e del management aziendale nello sforzo di favorire **nuovi modelli di business, nuovi mercati e nuove soluzioni organizzative** per affrontare i problemi che la mutata realtà ci presenta e ci presenterà. Date le limitate dimensioni di molte imprese, è auspicabile lo sviluppo di **forme di condivisione delle professionalità** e delle

conoscenze, anche attraverso la promozione di forme di aggregazione, contratti di rete e progetti di filiera, e il ricorso a management esperto esterno.

6. Per una ripresa controllata che guardi avanti

La fase della convivenza con un virus presente in forma endemica sarà presumibilmente non breve, nell'ordine di 12/18 mesi. In un contesto di questo tipo la ripresa delle attività comporterà **cambiamenti rilevanti nelle forme di organizzazione delle attività economiche e del lavoro**. Saranno necessari nuovi **servizi di supporto** e l'amministrazione pubblica potrà giocare in tutto ciò un ruolo di assoluto rilievo, anche attraverso l'approntamento di infrastrutture pubbliche e le attività di *approvvigionamento*. Le azioni da mettere a punto per la fase della convivenza sono molteplici. Sono queste però le azioni decisive per guardare oltre la crisi e per la costruzione di modelli economici che affrontano i cambiamenti permanenti, ma anche le nuove opportunità offerte dalla crisi. Se, ad esempio, i sistemi di istruzione saranno costretti a utilizzare per un periodo non breve forme esclusive o miste di didattica a distanza, non si può non pensare che questo potrà essere la premessa per un **arricchimento permanente dei modelli di istruzione**. Lo stesso può dirsi dell'effetto del lavoro a distanza, dell'organizzazione dei **servizi sociali** e delle reti sanitarie nel territorio o dei modelli di fruizione del turismo. Quanto si metterà in atto (e come) per la fase della convivenza con il virus, avrà un profondo impatto sul dopo e sulla capacità di gestire in modo produttivo i cambiamenti permanenti indotti dalla crisi sanitaria. Per questo, e per la maturazione di molti altri cambiamenti strutturali in corso (demografici, tecnologici, economici, geopolitici, etc.), le misure da adottare dovrebbero avere un orizzonte non limitato all'immediato e prevedere fasi successive di intervento. In questa parte del documento si presenteranno alcune indicazioni generali per riattivare il lavoro e le imprese, innovare con nuovi servizi e usare le commesse pubbliche e gli appalti pubblici (*public procurement*) come attivatore di innovazione. Nella sezione successiva ci si focalizzerà su due temi, le città sicure e un ambiente sicuro per l'agricoltura e il turismo, per i quali si ritiene opportuno definire progetti specifici che permettano di orientare in uno sforzo comune privati e amministrazione pubblica, all'insegna della valorizzazione di un ambiente salubre e attrattivo nonostante le sfide poste da COVID-19.

6.1 Accompagnare le imprese e i lavoratori alla ripresa

L'accompagnamento dei lavoratori e delle imprese durante la fase di convivenza con il virus dovrà avere attenzione a molteplici necessità. Dal punto di vista delle imprese, si tratta di **ripensare gli orari e gli spazi di lavoro**, in modo da ridurre le presenze concomitanti in azienda e di tracciare contagiati e immunizzati per calibrare il rientro al lavoro (vedi Allegato 2).

La riorganizzazione degli orari di lavoro deve tener conto delle difficoltà che incontrerà il **trasporto pubblico** per adattarsi alle norme di distanziamento. E' necessario a questo proposito attivare rapidamente un confronto tra imprenditori, forze sociali e aziende di trasporto per individuare soluzioni che bilancino le diverse esigenze, da sostenere anche con la diffusione di applicazioni che favoriscano la prenotazione dei mezzi e (nei limiti del possibile) del car sharing, nel rispetto delle norme di distanziamento e di incentivi all'acquisto e all'uso di biciclette ed e-bike.

Ma si tratta anche di pensare il rientro in modo da **proteggere i più deboli**, non solo calibrando le riaperture a seconda dei rischi di esposizione in relazione all'**età** e alle **condizioni sanitarie** (lavoratori con patologie croniche), ma anche tenendo conto delle condizioni psicologiche delle persone e prevedendo supporto psicologico ed eventualmente terapeutico a persone convalescenti, in quarantena o che manifestano problematiche legate sia all'isolamento sia alla ripresa delle attività lavorative. E' importante realizzare **un'attività di monitoraggio** per identificare le esperienze di disagio (vedi Box 3). Una collaborazione con gli studenti di psicologia e scienze cognitive più avanzati dell'Università di Trento potrebbe essere sviluppata per sostenere i servizi sanitari della Provincia in una fase di ricognizione, *screening* e mappatura del disagio.

Box 3. Attenzione al disagio psicologico

Un'attenzione particolare dovrà essere posta a **nuovi disagi psicologici** correlati alla ripresa dell'attività lavorativa e scolastica. I lavoratori e le lavoratrici **adegueranno il comportamento** alla propria percezione di rischio e al proprio disagio. I giovani e i meno istruiti avranno una minore percezione del rischio e saranno più volenterosi nel tornare al lavoro. Le famiglie con bambini avranno una maggiore percezione del rischio e si adegueranno con una maggiore ottemperanza alle norme sanitarie, ma con una minore disponibilità di tornare al lavoro. Gli anziani e i più istruiti saranno i meno disposti a tornare al lavoro, ma si divideranno in virtù delle proprie credenze socio-politiche. Infine coloro che hanno avuto esperienza diretta o indiretta

negativa con il virus avranno una maggiore percezione del rischio e saranno meno propensi a tornare al lavoro.

Le persone già al lavoro che in futuro sviluppassero sintomi, si ammalassero o fossero posti in quarantena o sorveglianza tornerebbero a rivivere l'esperienza di completo isolamento. Per questa ragione appare importante realizzare una **rete di supporto**, con il coinvolgimento del settore alberghiero e della ristorazione, per il servizio domiciliare (assistito e sovvenzionato) a persone con sintomi, malate, convalescenti o in sorveglianza, anche come **incentivo all'auto-identificazione**.

L'effetto psicologico di medio e lungo termine dell'isolamento si farà sentire sui più piccoli, sottoposti a un forzato distacco dai pari in importanti fasi della socializzazione, e sugli anziani isolati, anche a causa di un gap tecnologico, nelle abitazioni o nelle strutture di cura. Anche gli equilibri familiari risentiranno della recente esperienza: una attenzione particolare andrà riservata a chi ha fatto esperienza di **lutti** e alle vittime di **violenza domestica**.

Rilevante per la progettazione della ripresa delle attività è il tema della **conciliazione** con una **vita familiare sottoposta a profondi cambiamenti**. Di particolare urgenza è la questione della custodia dei minori, qualora i tempi di riapertura delle scuole si prolunghino. Questo potrà richiedere nuovi servizi (si veda il punto 5.2), ma saranno necessari nuovi accordi sindacali sulla gestione dei permessi, il *part-time*, e più in generale sulle forme di condivisione delle cure familiari nelle coppie. Su questi temi l'amministrazione pubblica può agire non solo per favorire **tavoli di confronto** fra le parti sociali, ma anche prevedendo incentivi per favorire la realizzazione di **accordi innovativi**.

Il cambiamento più rilevante, e probabilmente persistente, dell'organizzazione del lavoro indotto dalla crisi è legato all'esperimento su vasta scala dell'uso del **lavoro a distanza**. L'esperienza obbligata di queste settimane può essere la premessa per una delle rivoluzioni più consistenti dell'organizzazione del lavoro, con potenziali rilevanti anche per la crescita della produttività del lavoro. Il telelavoro non implica solo lo svolgimento da casa delle stesse operazioni, ma rende necessaria e dà l'opportunità per una rivisitazione dei processi lavorativi che ha un fortissimo potenziale di innovazione.

L'attuale emergenza ha costretto a identificare il lavoro a distanza con il lavoro da casa. In realtà lavorare a distanza non implica necessariamente lavorare a casa. Le persone non vogliono chiudersi in casa, sia perché vogliono incontrare altre persone

sia perché molte case non sono adatte. Quello che la maggior parte delle persone desidera è **non perdere troppo tempo come pendolare**. La comprensione del vero significato di lavoro a distanza apre molti spazi per costruire/ammodernare strutture inutilizzate, riconsiderare gli spazi interni ed esterni agli edifici, ripensare gli spazi pubblici.

Per approdare a questo, è **necessaria una visione di lungo periodo e il coinvolgimento di molti soggetti**. E' necessario rafforzare le **reti telematiche** (con il completamento della connessione su tutto il territorio), gestire una **dimensione contrattuale** che rafforzi le componenti di autonomia, fiducia e responsabilità delle persone, controllare gli aspetti ergonomici e di stress lavoro correlato, capire come conciliare la vita lavorativa con quella familiare negli stessi ambienti. Va tuttavia ricordato che lo *smart working* potrebbe avere degli effetti negativi sul benessere individuale. Il lavoro intelligente potrebbe anche acuire o generare problemi di dipendenza dal lavoro, a causa della perdita di orari o spazi che delimitano i tempi e i luoghi di lavoro.

Un tema comune, sul quale ancora la Pubblica amministrazione può agire da catalizzatore, è quello della **formazione**. Cambiamenti imposti dalla convivenza con il virus e introduzione di nuovi modelli lavorativi richiedono massicci supporti formativi. La formazione a distanza può agevolare il compito, ma le risorse da mobilitare per la realizzazione o l'acquisizione dei moduli formativi sono comunque importanti. E' opportuno per questo **ridirezionare** i molti **investimenti** in formazione sostenuti dall'amministrazione provinciale, con fondi propri o di provenienza europea. Può essere interessante pensare a una **formazione simultanea di privati e personale dell'amministrazione pubblica** sulle forme dei nuovi processi amministrativi e sanitari, associando la formazione del dipendente al *ricevimento (front desk)* a quella dell'utente del *ricevimento*.

6.2 Alimentare nuovi servizi e modelli di business

Non è immaginabile e forse neppure auspicabile che l'uscita dall'emergenza ci riporti esattamente alla situazione pre-crisi, caratterizzata da fragilità di sistema e disequilibri economico-sociali che l'interruzione insita in questa transazione ci dà l'opportunità di correggere, insieme probabilmente a nuove opportunità legate alla ricomposizione di nuove filiere del valore, anche a livello globale. La fase di uscita dall'emergenza e ciò che ne seguirà sarà caratterizzata da nuove domande di servizi per le imprese e per le **persone** e costringe a rivedere modelli organizzativi e di business. Le linee di intervento consolidate (in particolare la legge provinciale n. 6/99), che già costituiscono un'importante base per fronteggiare la crisi, possono

essere indirizzate ad accompagnare le aziende della Provincia a cogliere le nuove opportunità imprenditoriali e di innovazione. In questo senso l'amministrazione pubblica può assolvere quel ruolo, segnalato in apertura, di 'segnalatore di direzioni', che permette di convogliare le risorse imprenditoriali attorno ad obiettivi comuni, accompagnando ma non sostituendo la forza generativa dell'iniziativa privata. In questo senso vale rilevare che, la legge provinciale n. 6/99 oggi, con il suo impianto di incentivi e finanziamenti, è **particolarmente orientata al sostegno dell'innovazione tecnologica**. Tale obiettivo, pur importante, andrebbe integrato, in ragione dei nuovi scenari che si apriranno dopo la crisi, con altri riconducibili **all'innovazione sociale** e più in generale alla definizione di **nuovi modelli di business**. Ciò non con l'obiettivo di ridimensionare l'importanza delle tecnologie nella competitività dell'industria trentina, ma al contrario per valorizzare la dotazione tecnologica delle imprese in termini di nuove opportunità di sviluppo, compatibili con la generazione di un impatto sociale positivo, sia ambientale sia in termini di inclusione e contrasto alle diseguaglianze. Può essere utile segnalare, a questo proposito, alcune aree in cui si potranno aprire spazi per lo sviluppo imprenditoriale e l'innovazione.

Al tempo stesso, si può pensare che si aprano **spazi di innovazione** rilevanti sul piano della **produzione**, dell'**organizzazione** e dell'**accesso ai mercati**. Sotto il profilo della produzione e dell'organizzazione d'impresa, si potranno avere nelle attività di servizio revisioni anche radicali della suddivisione tra attività back e front office (si pensi soltanto all'effetto di apprendimento indotto dalla crisi dei sistemi di teleprenotazione), mentre nella manifattura ci si può chiedere se, accanto al lavoro a distanza di cui si è già detto, la crisi non possa accelerare processi di robotizzazione, ma in quest'ultimo caso bisognerà valutare l'effetto sui processi di robotizzazione e sulle eventuali conseguenze in termini di occupazione.

Il tema del potenziale del lavoro a distanza, e degli effetti dirompenti che questo potrebbe avere nell'organizzazione d'impresa, è già stato accennato. Parimenti importanti potrebbero essere gli effetti sulla gestione dei mercati e delle relazioni tra imprese. In generale la crisi ha prodotto rilevanti riorganizzazioni in importanti catene del valore, sia globali sia a livello locale. Tali riorganizzazioni hanno abilitato nuove opportunità e soluzioni solo fino a poco tempo fa giudicate irrealizzabili, almeno su vasta scala. L'esempio più evidente è il potenziale di vendita a domicilio di prodotti alimentari e della ristorazione che potrebbe aprire il commercio elettronico a

produzioni di vicinato, soprattutto qualora questi possano avvalersi di piattaforme di ordine e consegna su base locale.

Uno dei settori maggiormente investito dalla crisi è, per ovvi motivi, quello dei **servizi alla persona e dei servizi sociali**. La situazione attuale richiede un lavoro di co-progettazione indirizzato all'innovazione sociale nelle città e nelle aree interne. Attraverso la valorizzazione dell'esperienza delle cooperative per i servizi alla persona in senso ampio, appare necessario identificare e sviluppare dei servizi necessari al rafforzamento dell'assistenza socio-sanitaria territoriale, del mantenimento a domicilio della popolazione anziana e dei cronici. A questi dovrebbero aggiungersi servizi ancillari come la gestione informatizzata del flusso di informazioni, dei servizi di logistica e più in generale un **modello di welfare on line** (domanda e offerta gestite con cataloghi e prestazioni flessibili, compresa la funzione del consumo alimentare). Il ripensamento di queste attività indotto dalla crisi può avere uno straordinario potenziale trasformativo che non deve essere perso ed appare fortemente legato alla capacità del sistema scientifico e tecnologico trentino di **avviare nuove forme di trasferimento tecnologico** specifiche per il terzo settore così da supportare la transizione verso **un'offerta di servizi innovativa e scalabile**. L'integrazione dei servizi ad alta intensità di relazione con strumenti di interazione a distanza apre ad esempio un fronte nuovo nell'organizzazione dei servizi assistenziali. L'integrazione di assistenza personale con il monitoraggio delle condizioni e il supporto a distanza comporta innovazioni tecnologiche (domotica), ma anche dei **modelli di prevenzione e cura**, e richiede adeguati supporti psicologici che facilitino l'accesso e l'utilizzo della tecnologia. Una formazione mirata e una riqualificazione del personale costituisce un passaggio obbligato in questa fase di maturazione.

Anche sotto il profilo organizzativo, si manifesta l'occasione per rafforzare le **attività assistenziali**. Si è già accennato all'opportunità di legare gli aiuti economici al terzo settore a operazioni di patrimonializzazione e di consolidamento organizzativo. Ma anche il modello di assistenza domiciliare agli anziani incentrata su badanti potrebbe essere indotto a rafforzarsi, assumendo e diffondendo modelli organizzativi già esistenti, ma non sufficientemente diffusi, basati su **associazioni e cooperative che assicurino continuità assistenziale**, permettano l'aggiornamento professionale,

l'acquisizione di idonee strumentazioni tecnologiche e siano più facilmente collegabili con la struttura sanitaria e assistenziale.

L'imprenditorialità sociale e l'innovazione sociale non saranno compatibili con il tradizionale approccio che vede nel controllo del processo il modo per verificare il risultato e forme di affidamento troppo vincolate all'erogazione del servizio più che al risultato. Per questa ragione, è importante che l'amministrazione accompagni il processo di trasformazione e innovazione del sistema trentino adottando strumenti di affidamento e appalto di servizi basati sull'**impatto e sui risultati sociali** in luogo di strumenti che si limitano al mero controllo amministrativo e di esecuzione delle attività. In questo modo si ridurrebbe il peso di aree riservate e di approcci molto tradizionali alla gestione del sociale, per liberare l'imprenditorialità e la capacità innovativa che caratterizza questo settore. Ovviamente nella consapevolezza che ciò comporta oneri per il terzo settore imprenditoriale legati all'assunzione di un rischio maggiore e quindi gli strumenti andranno progettati in considerazione di ciò.

COVID-19 ha reso evidente l'importanza della capacità dei territori di valorizzare le **competenze in ambito sanitario**, ma più in generale le competenze tecniche e le conoscenze del sistema trentino della ricerca che riguardano gli ambiti di intervento indicati nel presente documento. Questo suggerisce l'opportunità di dare impulso a una **filiere in ambito MediTech**, di mettere a sistema le competenze e le innovazioni in materia di organizzazione e gestione del sistema sanitario (health economics) e rilanciare attività di agricoltura avanzata nelle aree montane (bioeconomia, agricoltura di precisione ed efficientamento), così valorizzando e portando a maturazione e validazione la ricerca e le tecnologie d'avanguardia sviluppate da Università, enti di ricerca e imprese in Trentino.

Nel tentativo di valorizzare economicamente la crescente attenzione alla tutela ambientale, che ben si concilia con le proposte in ambito turistico illustrate nel capitolo 7, e l'ecosistema della ricerca e dell'innovazione in Trentino, diventa infine importante puntare sulla conversione e sull'adattamento delle attività e dei mezzi agricoli per il recupero e valorizzazione degli scarti, per la sostituzione di colture o mezzi di produzione al fine di promuovere **un'agricoltura più adatta al contesto territoriale locale e più sana**, per l'elaborazione di scenari e piani di adattamento al cambiamento climatico, e per la valorizzazione delle filiere dell'agricoltura e delle foreste.

Da ultimo, dovranno essere trovate la modalità per tutelare il **settore della cultura**, che rappresenta da un lato un'area molto importante di innovazione sociale e culturale, con una forte capacità di catalizzare volontariato, ma anche di attrarre sia un turismo di alto livello, sia pensiero e stimoli internazionali. ArteSella, Festival della Montagna, Pergine Festival, Drodesera e molte altre manifestazioni, anche di ambito locale, sono realtà consolidate, che non sarebbero possibili senza un adeguato sostegno pubblico, che non potrà venire meno in futuro, pena la perdita di un **capitale culturale di assoluto rilievo**.

6.3 Uso delle commesse pubbliche e del public procurement

Uno degli strumenti che possono essere usati dall'amministrazione pubblica per 'segnalare direzioni' è dato dalle commesse pubbliche e dal public procurement, nelle sue forme più tradizionali così come in quelle più innovative. Si aprono a questo proposito una molteplicità di temi ai quali è possibile solo brevemente accennare.

Un primo e forte segnale la Provincia di Trento lo ha dato con la già ricordata legge provinciale n. 2/2020. Da un lato questo intervento normativo accoglie pienamente l'idea di **modulare la disciplina a seconda delle diverse fasi e del differente e potenziale impatto di essa sullo scenario in evoluzione** (vi sono infatti ricomprese sia una disciplina per la fase attuale di forte restrizione della mobilità, sia una disciplina per il momento successivo e non oltre i 24 mesi); dall'altro la legge dimostra di voler rivolgere l'impegno dell'amministrazione territoriale nei confronti delle piccole e medie imprese locali, con una deroga, sia pur forte, ai comuni principi, anche di derivazione europea, che, in considerazione della sua temporaneità, appare complessivamente ragionevole. Va anche segnalata la misura di semplificazione concernente lo spostamento dei controlli sui requisiti di partecipazione alle procedure di gara "a valle" e soltanto sul soggetto vincitore.

Al di là di tale primo, immediato, intervento, non c'è dubbio che **le priorità nei progetti di investimento pubblico devono essere riviste** alla luce della nuova situazione. In primo luogo, il procurement pubblico ha un ruolo importante nel favorire l'innovazione attraverso strumenti evoluti che si prestano particolarmente a svolgere la funzione di indirizzo di cui si diceva più sopra. In particolare, **il public**

procurement dell'innovazione, realizzato attraverso strumenti fondati sul principio di prevalenza degli elementi di merito innovativo e tecnologico in luogo dei criteri di massimo ribasso nell'affidamento dei servizi. Con ciò si possono realizzare politiche di innovazione cosiddette demand-side (dal lato della domanda), attraverso la **creazione di domanda pubblica qualificata** a bassissimi costi per il sistema pubblico. Un'importante opportunità concreta di realizzare questo tipo di appalti è rappresentata in Italia dall'istituto del **partenariato per l'innovazione**, previsto dal nuovo codice degli appalti. Inoltre, vi sono altre forme di appalto innovativo che si prestano particolarmente a stimolare e indirizzare l'innovazione in un contesto di grandi sfide sociali, tra cui vale ricordare il pre-commercial procurement e i challenge prize (premi per le competizioni).

Inoltre, nell'affrontare la crisi e nel tentativo di coniugare le politiche di stimolo dell'innovazione con obiettivi di impatto sociale, è utile ricordare che esiste la possibilità di applicazione dei principi riconducibili al concetto di **social value clause** (clausola del valore sociale), ossia il principio per il quale l'aggiudicazione dei contratti pubblici avviene condizionata all'imposizione di determinati criteri di raggiungimento di un **impatto sociale misurabile** o alle **caratteristiche soggettive dell'assegnatario**. Nonostante in Italia esistano già numerosi strumenti che consentono l'applicazione di questo principio generale, sarebbe auspicabile che con iniziativa autonoma la Provincia di Trento promuovesse, nell'espressione della propria domanda di servizi, l'applicazione ancor più estensiva di questo principio. Ciò anche in considerazione delle succitate necessità di promuovere forme di innovazione sociale e imprenditorialità orientata all'impatto in risposta alle grandi sfide sociali che si apriranno all'esito di questa crisi.

Infine, l'investimento pubblico non può essere indirizzato unicamente alla creazione di domanda tout court, ma deve affrontare nodi fondamentali che costituiscono colli di bottiglia per un'**economia che deve riorganizzarsi su nuove basi**. Basti pensare all'urgenza che assumono gli interventi per la **banda ultralarga** e adeguamenti di apparati ICT e TLC, o al potenziale delle **reti 5G**.

7. Indicare direzioni di marcia: due progetti

Per rafforzare il carattere integrato di una serie di iniziative pubbliche e la loro natura segnaletica rispetto al privato, si presentano qui due idee progettuali che possono convogliare iniziative e risorse.

7.1. Città sicure

Le aggregazioni urbane, città e paesi, sono per loro natura luoghi di addensamento delle relazioni. L'insieme delle attività sociali che in esse si svolgono sono più pesantemente toccate dalle misure di prevenzione. Ciò riguarda gli spazi e i modi di fruizione delle attività ricreative, culturali, degli uffici pubblici, delle scuole: attività non a caso completamente interdette nella fase di emergenza. La messa in sicurezza dei luoghi di aggregazione implica uno sforzo importante di rilevazione di dati, gestione delle informazioni e comunicazione: per alcune indicazioni in proposito si rimanda all'Allegato 2.

La **riorganizzazione degli spazi e degli accessi** ai servizi urbani comporta l'assunzione di una prospettiva di lungo periodo, che non si rinchioda sulla gestione dell'emergenza ma consideri anche gli altri cambiamenti in arrivo. Che senso ha ripensare le città se non si includono anche i cambiamenti demografici in maturazione, quali l'invecchiamento della popolazione? Un ripensamento lungimirante delle città ci permette di usare le risorse sia per affrontare i problemi attuali sia per prepararci alle prossime difficoltà. I temi da affrontare sono molti e includono il **disegno innovativo di spazi pubblici e privati**. Si pensi al cohousing o alla condivisione di servizi fra persone e famiglie diverse, allo sviluppo di spazi naturalmente accessibili da diverse generazioni, che facilitino l'incontro fra anziani e giovani, allo sviluppo di infrastrutture informative sia per l'attuale emergenza sia per sostenere nuove forme di lavoro e collaborazione comunitaria.

Un importante **intervento sul piano urbanistico** appare necessario non soltanto al fine di rilanciare la spesa pubblica sul territorio, ma anche e forse soprattutto, a realizzare quei cambiamenti che si rendono necessari a ridisegnare le aree produttive, a riqualificare le strutture turistiche, a modificare le grandi infrastrutture e ad adattare la mobilità. Le norme di distanziamento sociale, per esempio, sollecitano a ripensare i parametri degli spazi comuni e a modificare la progettazione dell'edilizia privata e pubblica. Si apre quindi una fase di intenso lavoro per definire strumenti di variante veloci e vincolate agli obiettivi che verranno individuati per la ripresa. Tra gli

strumenti, notiamo l'urgenza della completa digitalizzazione dei flussi procedurali di urbanistica come quelli già attivati per catasto e libro fondiario.

Un argomento di particolare rilevanza è quello della **scuola**. Si tratta di un tema cruciale, anche nell'ottica di investimento sul capitale umano del futuro. In questo ambito la Provincia di Trento dovrebbe mostrare **nuove capacità di organizzazione e di innovazione**.

La conciliazione del lavoro con la vita familiare, come si è già ripetutamente segnalato, è stata e sarà sottoposta a profondi cambiamenti. In modo particolare, le attività di cura verso i soggetti bisognosi di specifica tutela e la custodia dei minori impegnati nei percorsi scolastici, qualora i tempi di riapertura delle scuole si prolunghino, rappresentano un aspetto importante. La differenza tra i tempi della ripresa delle attività di lavoro e dello studio, infatti, pone rilevanti problemi organizzativi per le famiglie. La riorganizzazione del complesso dell'attività scolastica in funzione del presidio della sicurezza sanitaria deve quindi considerare tre ulteriori necessità concorrenti: la qualità dell'istruzione, il grado di copertura degli studenti fruitori del servizio e la conciliazione tra le esigenze formative e quelle familiari. Le modalità di fruizione dell'attività didattica (in presenza e da remoto) e la ridefinizione del tempo scuola e dei servizi correlati (trasporti e mensa) devono essere sviluppate nel tentativo di conciliare queste diverse esigenze.

Il focus sulla scuola dovrebbe includere anche la **revisione dell'edilizia scolastica**. Anche se la nostra edilizia scolastica è fra le migliori d'Italia, possiamo fare un ulteriore salto in avanti puntando ad avere edifici ad elevata sostenibilità, a impatto ambientale e energetico nullo, e che permettano di sperimentare nuove forme didattiche, sviluppando in questo modo competenze anche in altri settori.

Per quanto concerne il ridisegno dei tempi, degli spazi e delle modalità di fruizione dei **servizi urbani**, è necessario riflettere sugli orari di apertura, il dimensionamento degli accessi, le misure di separazione tra gli utilizzatori e tra questi e gli operatori. È altresì importante liberare l'iniziativa imprenditoriale nel trovare nuovi modi di fruizione dei servizi che richiedano una minore intensità di contatto. Non ci si deve però dimenticare che la vita di relazione che si svolge nelle aggregazioni urbane è un ingrediente fondamentale della nostra identità sociale che non può essere facilmente sostituito da relazioni a distanza: è per questo fondamentale capire come mantenere relazioni personali dirette anche in un contesto così difficile. Si rimanda alle riflessioni proposte nel capitolo 6 sulle nuove forme di lavoro e di innovazione sociale e di impresa, così come alle considerazioni sul rischio psicologico dell'isolamento e del prolungato distanziamento sociale.

Il settore della **cultura** in Trentino è molto cresciuto negli ultimi vent'anni. Ci sono eventi e festival ormai consolidati e con una dimensione internazionale e allestimenti stagionali e permanenti di altissimo livello. Il comparto è molto eterogeneo, ci sono iniziative che rientravano nel precedente regime delle cosiddette convenzioni ed altre iniziative di valenza più locale. Il ruolo del pubblico è fondamentale nel finanziamento del settore e in questo particolare contesto esso soffrirà molto la contrazione delle già scarse sponsorizzazioni private. Va quindi definito un criterio per la tenuta di questo sistema, che muove professionalità, ha una sua attrattività di pubblico che in molti casi è compatibile, con pochi adattamenti, ai vincoli di distanziamento che andremo a subire. Anche a questo proposito si potrebbe definire un meccanismo di finanziamento basato sull'impatto delle iniziative, lasciando anche a questo settore la possibilità di liberare la propria capacità innovativa, spesso inibita dal controllo del processo.

Per integrare i diversi interventi può essere utile istituire anche al livello delle città e dei paesi una figura di riferimento, una sorta di **Manager territoriale COVID-19**, analoga a quella delineata per i luoghi di lavoro. Si rimanda alla sezione 5.3 per una discussione di queste innovative figure professionali.

7.2. Un ambiente sicuro per l'agricoltura e il turismo

Si è detto che il Trentino è particolarmente sensibile alle difficoltà della filiera agroalimentare e del turismo, entrambe poste di fronte a eventi stagionali difficilmente reversibili e che possono compromettere stabilmente l'economia delle imprese e dei lavoratori che in quei settori operano.

L'idea di articolare un progetto che coordini gli sforzi di innovare in queste due filiere, evidenziando le reciproche sinergie, può dare una visione di lungo periodo agli interventi pubblici e catalizzare l'imprenditorialità privata.

Il settore turistico subisce la crisi con particolare drammaticità. La stessa idea di turismo appare destinata a cambiare radicalmente. Per questo si raccomanda di attrezzarsi a un ripensamento complessivo dell'intero comparto che dovrà includere la riorganizzazione delle strutture esistenti, la costruzione di nuove strutture secondo canoni diversi e innovativi, l'interazione fra settori finora disconnessi (appartamento privato e ristorazione), la creazione di nuovi prodotti turistici, la riscoperta della natura, l'acquisizione di competenze che garantiscano soggiorni sicuri (Manager COVID-19), la capacità di rispondere ai timori e ai disagi delle persone.

Ad esempio, se venisse scelto di sviluppare una politica turistica di microricettività, i cambiamenti da introdurre non sarebbero banali, ma a fronte di enormi potenzialità per il rilancio delle zone interne. Nella fase di transizione vanno quindi colte le opportunità che possono derivare da una **messa in rete di strutture “tradizionali”** (gli alberghi) **e di strutture “informali”**, seconde case e appartamenti. La creazione di iniziative riconducibili a quelle dell'albergo diffuso, mettendo in rete appartamenti e servizi alberghieri, potrebbe essere una via per gestire il calo di domanda delle strutture tradizionali.

È anche necessario riconoscere che molti **prodotti turistici ‘classici’** sono maturi e hanno bisogno di essere **ripensati**. Come per il caso delle città, si raccomanda di usare la crisi come catalizzatore per compiere quei passi avanti che non sono stati fatti nei passati decenni. L'obiettivo di fondo è creare un turismo in grado di generare un maggiore valore aggiunto, lavorando molto anche sulla messa in rete con l'agricoltura (si vedano le proposte nella sezione 5.2) e con la valorizzazione dei prodotti del territorio e dell'artigianato.

In altri termini, le azioni dell'emergenza dovranno già essere orientate alle misure strutturali, dato che **il domani lo si costruisce a partire dalla gestione dell'emergenza**. La separazione delle due fasi renderebbe soprattutto la seconda meno efficace.

La proposta turistica dovrebbe quindi orientarsi verso un modello di **“vacanza sicura”** che incontri l'attenzione di una clientela sensibile, trasmetta il messaggio che le attività saranno realizzate in condizioni sanitarie sicure e valorizzi il patrimonio naturale del territorio, poco antropomorficamente “inquinato”. La Provincia di Trento può aiutare gli operatori e gli imprenditori del settore con consulenza tecnica e sostegno economico per la realizzazione delle opere strutturali, l'adozione degli strumenti, la formazione del personale e la riorganizzazione del modello di business, purché questi aiuti siano inseriti in una adeguata progettualità. Non tutte le attività sapranno dotarsi di strumenti, opere strutturali e competenze immediatamente e quindi è prevedibile fasi differenziate per l'inizio delle attività; nonostante le conseguenze negative per chi sarà più in ritardo, la selettività potrebbe rappresentare una garanzia della serietà con cui si applicano le norme igienico-sanitarie. Anche per le località turistiche è importante realizzare un preciso protocollo che garantisca la sicurezza degli ospiti e che consenta il rilascio di una certificazione al fine di facilitare l'identificazione delle strutture trentine che aderiranno.

La **formazione del personale** che opera nelle strutture private deve essere accompagnata dalla formazione agli oltre 100 addetti delle Aziende per il Turismo

(APT) e Consorzi sulle misure di sicurezza e igienizzazione e sui nuovi servizi. Le “modalità di ingaggio” in sicurezza con ospiti/clienti devono essere comprese in modo univoco da tutti i soggetti coinvolti nel settore; utile anche l’adozione di linee guida operative e pratiche (quindi sui processi). Tra l’altro si tratta di attività che potrebbero anche portare alla creazione di nuove professionalità e aziende in grado di erogare determinati servizi. Su questi temi è possibile il coinvolgimento di Trentino School of Management, Accademia del commercio e del turismo ed Istituti professionali del Turismo.

L’enfasi sul Trentino come luogo di vacanze sicure contribuirebbe anche alla creazione di un messaggio forte e coerente per caratterizzare e contraddistinguere trasversalmente il Trentino, creando **sinergie tra turismo, agricoltura e terziario**. Un messaggio che dovrebbe trovare diretta corrispondenza nella valorizzazione delle risorse naturali e dell’attività agricola. A titolo di esempio, si considerino la valorizzazione delle proprietà nutraceutiche dei prodotti agroalimentari del Trentino e il progressivo impiego di tecnologie che favoriscano lo sviluppo di agricoltura di precisione che ottimizzi l’uso delle risorse e valorizzi il paesaggio.

Nella comunicazione andrà rafforzata la funzione trasversale e strategica di turismo, agricoltura e terziario, per sviluppare in maniera integrata, positiva e coordinata i concetti di sicurezza, salubrità, qualità, sostenibilità del Trentino post COVID-19.

Alcune aree strategiche di lavoro sono:

- la valorizzazione dei prodotti agroalimentari (strutturazione dei panieri, connessioni domanda-offerta, piattaforme digitali e logistiche, consegna a domicilio, promozione marchio);
- la riorganizzazione dell’offerta di prodotti e servizi all’insegna della sicurezza e della salubrità;
- alloggi tempo libero, vacanze e ospitalità diffusa (nuovi modelli gestionali per garantire sicurezza, un’offerta di sistema, valorizzazione dei prodotti/servizi del territorio): da questo punto di vista una particolare attenzione va posta alla valorizzazione del turismo extra-alberghiero che costituisce una componente molto significativa delle permanenze e che potrebbe trovare l’occasione per una riorganizzazione su base associativa, diretta a un’offerta di servizi che ora può diventare particolarmente interessante, anche portando alla luce un piccolo PIL che rimane talvolta sommerso.

Nello specifico, sulla riorganizzazione della commercializzazione dei prodotti trentini, si potrà definire una piattaforma per la commercializzazione on line di prodotti trentini della filiera agro-alimentare e artigianato. Le modalità tecniche e organizzative dovranno essere attentamente studiate, ma è una strada che va certamente esplorata.

In questo contesto è possibile la promozione e incentivazione di iniziative per la costituzione di **reti di impresa** ovvero di forme di aggregazione o consolidamento, in particolare da parte dei piccoli produttori, e di partenariati per l'innovazione in agricoltura. Utili quindi bandi mirati, settoriali o trasversali, per concorrere alle spese delle aziende connesse a progetti di nuovi servizi e prodotti sicuri e di qualità e per un'offerta di Trentino curato, bello, sostenibile (turismo, agriturismo e florovivaismo).

Fin quando dovessero permanere i divieti a spostarsi fuori dalla propria provincia/regione, la domanda di prodotti turistici trentini dipenderebbe principalmente dal turismo interno. E' necessario trovare soluzioni che incontrino la più ampia gamma di preferenze; utile sarebbe fornire un incentivo economico ai consumatori di servizi locali, invece che ai fornitori di servizi, per non ridurre la spinta all'iniziativa imprenditoriale. Non appena la mobilità sarà ripristinata, invece, sarà necessario puntare ad attrarre turisti già familiari con il Trentino che tenderanno a cercare cose conosciute in condizioni di elevata incertezza percepita. Per i nuovi turisti sarà opportuno puntare su coloro i quali cercheranno un luogo incontaminato, aperto, con poca densità di popolazione, all'insegna di vacanze meno antropomorficamente "inquinata". Nello sforzo di adeguamento dell'offerta turistica al mutato contesto di domanda è quindi necessario cercare di incontrare la variegata tipologia di turisti potenzialmente raggiungibili e di comunicare in modo efficace con una attenta attività di segmentazione della domanda basata anche sulla percezione del rischio.

Nella fase dell'emergenza andrà poi gestito il problema dei vincoli di distanziamento che colpiranno il **trasporto a fune**, in parte nella stagione estiva, ma soprattutto nella stagione invernale. È oltremodo opportuno che vi sia una pianificazione a livello di filiera, in quanto gli impianti che lavorano al 30-40% richiedono una gestione a questo livello (alberghi e servizi connessi allo sci). Va poi individuato un coordinamento con le province di Bolzano e di Belluno, dato che lo sciatore nelle Dolomiti si muove nei tre territori indifferente ed uno dei punti di forza del carosello dolomitico è lo standard identico nei territori: di fatto sarebbe molto delicato il dover gestire protocolli – e quindi qualità – diverse nei territori.

L'emergenza sanitaria in atto, legata al diffondersi del COVID-19, ha interessato in modo specifico anche il **settore agricolo**. L'attività di coltivazione è stata inclusa tra quelle ritenute necessarie e, quindi, non soggette ai divieti imposti per le altre attività produttive, ma le difficoltà operative, i vincoli alla mobilità delle persone, e la crisi pesante del settore turistico hanno determinato, in taluni casi, l'impossibilità allo svolgimento dell'attività - si pensi ai settori dell'agriturismo e del florovivaismo - e, in altri, hanno imposto pesanti limitazioni della stessa.

Un comparto, quello agricolo, che nel complesso ha dimostrato una buona capacità di reazione e di riuscire, con grande tempestività, a organizzarsi, anche nell'ambito dei sistemi più complessi, per garantire la sicurezza delle maestranze e la continuità delle lavorazioni e dei processi produttivi, ma che non uscirà indenne da questa crisi.

I settori produttivi che risultano più profondamente collegati al mercato locale e a quello nazionale e intimamente connessi con il settore turistico, subiscono e subiranno la gravità della crisi che coinvolge quest'ultimo e sono, di conseguenza, chiamati a ripensare la loro collocazione di mercato, a mettere in discussione alcune scelte produttive e di processo considerate scontate fino a qualche settimana fa, a ripensare, in modo anche radicale ed innovativo, la riorganizzazione dei processi e, in alcuni casi, anche delle strutture e dei prodotti.

Il fatto stesso che le attività agricole non si sono mai veramente fermate e che abbiano dovuto affrontare, prima di altre, i nodi della messa in sicurezza sul lavoro, rappresenta un vantaggio che va sfruttato per far diventare la fase di crisi in opportunità di **rilancio e riqualificazione dei processi, dei prodotti e dei servizi**. In particolare, per tutte quelle attività che prevedono un contatto con il pubblico vanno, da subito, definite precise "regole di ingaggio" in sicurezza da comunicare e diffondere a tutti gli operatori, attraverso mirate azioni formative a distanza e poi promuoverle come elemento di valore competitivo aggiunto.

Un altro elemento di vantaggio deriva dal fatto che l'agricoltura trentina è fortemente radicata sul territorio, un territorio di qualità, e questo radicamento è riconosciuto ed apprezzato dagli utenti e dai consumatori come elemento di valore aggiunto.

Ancora, il settore agricolo trentino si caratterizza per essere un sistema organizzato su base cooperativa, elemento questo che garantisce grande capacità di aggregazione e, di conseguenza, capacità di resilienza, di coesione, di solidarietà sociale, rispetto ad una frammentazione delle proprietà che, diversamente, non avrebbe alcuna possibilità di collocazione vincente su mercati sempre più competitivi e globali.

Ecco allora che, rispetto a una fase, non breve, che abbiamo davanti, che vedrà nell'elemento della sicurezza per le persone e della salubrità dei prodotti i *fattori chiave (driver)* di riferimento, l'agricoltura può e deve mettere in campo la sua capacità di giocare tutti i vantaggi ed i valori tradizionali di cui dispone all'interno di una visione strategica innovativa.

La riscoperta degli spazi aperti, della ruralità, dei prodotti tradizionali a forte connotazione territoriale, l'esigenza di essere rassicurati rispetto alle paure di questa fase, ma anche di riscoprire, dopo la fase del distanziamento obbligatorio, nuovi valori connessi alle relazioni con il territorio e con la gente che ci vive e che ci lavora, offrono ad una parte importante dell'agricoltura trentina una grande opportunità.

Un'opportunità che va colta e sfruttata nell'ambito di una stretta connessione strategica con il settore del turismo, affinché l'agricoltura, con le sue peculiarità ed i suoi valori, possa fornire al turismo quegli elementi valoriali che si riveleranno strategici nella costruzione di nuovi prodotti e nella loro promozione e, dall'altra, il turismo possa continuare a rappresentare per il settore agricolo un mercato fondamentale per prodotti agroalimentari caratterizzati da qualità, tipicità e salubrità.

L'agricoltura trentina deve porre il consumatore/ospite al centro e interpretarne le esigenze, assecondarne le scelte a favore di un'**alimentazione sana e sostenibile** e di una riduzione degli sprechi alimentari ed esplorare nuove modalità per informarli meglio, anche attraverso strumenti digitali, fornendo loro, ad esempio, informazioni puntuali e dettagliate sulla provenienza, sul benessere animale, sulla sostenibilità dei processi, sul valore nutritivo e sull'impronta ambientale degli alimenti e delle stesse attività agricole. In questo modo, sarà anche possibile valorizzare i contributi di conoscenza dell'Università e dell'ecosistema della ricerca e dell'innovazione trentina.

Non va peraltro dimenticato che una parte importante della produzione agricola trentina si rivolge ai mercati nazionale ed internazionale, si pensi ad esempio al settore del vino e della mela, ma anche questi filoni produttivi possono trarre un importante vantaggio competitivo dalla comunicazione, coerente e trasparente, di valori connessi alla sicurezza dei processi produttivi, alla qualità certificata dei prodotti e alla sostenibilità delle relazioni con il territorio.

Il vantaggio dei valori tradizionali deve, tuttavia, essere coniugato, fin da questa fase emergenziale, affinché possa dispiegare in modo efficace le proprie potenzialità, con gli obiettivi di un maggior sviluppo tecnologico, dell'innovazione di processo e di prodotto, della digitalizzazione, della formazione a tutti i livelli delle filiere produttive.

La fase che stiamo attraversando ha fatto emergere, anche per il settore agricolo, tutti i limiti del sistema organizzativo e produttivo attuale, ad esempio sul fronte dello smart working, del commercio online e delle consegne a domicilio, delle piattaforme logistiche e digitali, e richiede quindi uno sforzo ancora più forte e convinto verso modelli di agricoltura 4.0 e di precisione. Molte delle osservazioni e proposte illustrate nella sezione 5, in merito a innovazione professionale, sociale e di impresa, quindi, trovano diretta applicazione anche al settore agricolo che ha grandi opportunità di rinnovarsi per generare valore, nel rispetto del territorio e nella piena tutela dell'ambiente.

Per l'agricoltura trentina particolare rilievo assume anche la tematica delle **maestranze stagionali** che, in una fase delicata e difficile come quella che stiamo attraversando, richiede particolare attenzione con l'obiettivo di assicurare, per quanto possibile, una forte connessione tra la domanda per i lavori agricoli stagionali e l'offerta che può derivare dall'espulsione di lavoratori da altri settori produttivi. Il tutto, va accompagnato e favorito con processi di semplificazione delle procedure amministrative, di accompagnamento e di formazione, sia sul fronte della sicurezza, sia rispetto a quello specifico delle lavorazioni in campagna.

A fronte delle necessità di aiuto nel breve periodo necessario appare investire fin da subito su **progetti di innovazione e di riconversione aziendale**, capaci di dare più valore ai prodotti e a migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. L'aiuto che la Provincia può mettere in campo per accompagnare gli operatori e gli imprenditori nello sviluppo delle linee operative individuate in modo trasversale e settoriale, sia con attività di consulenza tecnica e di sostegno economico, deve essere basato su rigorosi criteri orientati a innovazione e progettualità (da valorizzare ad esempio lo strumento dei **partenariati per l'innovazione**), ma anche volti a favorire forme di aggregazione e reti di impresa.

Per il settore agricolo, particolare rilievo assume lo sviluppo di nuovi strumenti di finanza strutturata in grado di integrare, con effetto leva, le risorse pubbliche, favorire partenariati e partecipazioni private e intercettare in modo efficace le risorse disponibili a livello nazionale ed europeo. Allo stesso modo vanno confermati e potenziati gli **strumenti per la gestione del rischio**, anche attraverso i fondi di mutualità e per la stabilizzazione del reddito.

Nella comunicazione, infine, andrà potenziato in modo coerente, credibile e trasversale con il turismo e con il terziario il messaggio di un Trentino sicuro, e sostenibile e di prodotti agroalimentari salubri e di qualità. L'enfasi sul Trentino come luogo di produzioni salubri, di qualità, sostenibili e luogo di vacanze sicure

contribuirebbe anche alla creazione di un messaggio forte e coerente per caratterizzare e contraddistinguere trasversalmente tutto il Trentino, con effetto di trascinamento a favore dei diversi comparti produttivi e di servizio.

8. Alcuni temi trasversali

8.1 La digitalizzazione e i modelli di intervento della Pubblica Amministrazione

Come si è precisato sin dall'avvio della presente riflessione, l'emergenza in atto e le sue potenziali ricadute sul futuro invitano tutti gli attori istituzionali, sociali ed economici in senso stretto a riflettere sulla possibilità di approcciarsi al tema della semplificazione amministrativa e della digitalizzazione del rapporto con la pubblica amministrazione in termini non eccezionali ma di sistema.

In proposito, si devono formulare, innanzitutto, tre *precisazioni*: il primo riguarda l'impossibilità di immaginare **modelli di semplificazione validi per ciascun ambito di intervento o settore**, o per ciascuno scenario che si possa presentare; il secondo concerne l'opportunità di valutare che **cosa si debba realmente semplificare** sul piano dell'intervento normativo e che cosa, invece, si possa semplificare, in modo maggiormente adeguato e immediato, sul piano dell'organizzazione amministrativa; il terzo ha a che fare con la necessità di concepire ipotesi di digitalizzazione delle procedure amministrative che siano coerenti con la previa ricognizione delle possibilità diffuse di **accesso alla rete** o alla specifica infrastruttura digitale che si voglia di volta in volta istituire.

Dal primo punto di vista, un'immediata indicazione utile consiste nella differenziazione tra le diverse politiche cui sono strumentali alcuni procedimenti e nella ricognizione preliminare delle esperienze che sono state maturate nelle diverse articolazioni delle amministrazioni coinvolte, sia provinciali sia locali. Molto dipenderà, ad ogni modo, dal contenuto concreto delle decisioni che gli organi di governo della Provincia di Trento assumeranno circa gli snodi strategici degli interventi immaginabili anche sulla base del presente documento. Vi sono, ad esempio, tipologie di procedure (come quelle che prevedono l'erogazione di specifici contributi) in cui è possibile riconoscere un forte spazio all'autoresponsabilità dei destinatari dell'azione amministrativa, salvo l'approntamento di un serio ed effettivo sistema di controlli. In altri contesti, sempre in via meramente esemplificativa, l'impossibilità di omettere alcune verifiche o di superare alcune valutazioni (data la presenza, in ipotesi, di interessi pubblici insuscettibili di essere oggetto di

considerazione soltanto implicita) può comportare l'opportunità di immaginare l'istituzione di uffici - se del caso comuni anche a più amministrazioni - che siano appositamente dedicati alla gestione delle procedure e, dunque, a dare più rapida risposta agli interlocutori privati.

Dal secondo punto di vista, occorre immaginare una **ricognizione istruttoria** da effettuarsi preferenzialmente anche per il tramite delle figure apicali delle diverse strutture provinciali. Nel contesto stesso dell'amministrazione trentina, infatti, vi è una forte consapevolezza su quali siano gli accorgimenti utili ad un miglioramento complessivo dell'interazione tra uffici, cittadini e imprese (al riguardo si pensi al progetto in corso di realizzazione da parte della Provincia "RAC - Rating Audit Control: Costruzione di un modello per la razionalizzazione e la semplificazione dei controlli sulle imprese" su finanziamento comunitario e in attuazione con l'OCSE). A questo fine può essere utile riferirsi anche ad esperienze pilota, come il caso di e-Estonia, che ha permesso ai cittadini di quel paese di accedere al 99% dei servizi della pubblica amministrazione eliminando, nella maggior parte dei casi, le file presso gli sportelli pubblici in quanto i servizi sono accessibili da qualsiasi dispositivo provvisto di una connessione internet.

Dal terzo punto di vista, infine, è più che mai opportuno considerare sia le **infrastrutture o gli strumenti già esistenti e** utilizzati dall'amministrazione provinciale con successo, sia comprendere le interrelazioni tra questi strumenti e quelli previsti sul piano nazionale. E' chiaro che, se nell'immediato il ricorso a meccanismi costruiti in totale autonomia può essere una risposta molto efficace, è altrettanto vero che, in prospettiva, sul medio-lungo-termine, tale opzione può portare alla moltiplicazione delle "vie digitali" accessibili ai cittadini e alle imprese.

8.2 Una comunicazione efficace della Pubblica Amministrazione

Dato che l'effetto gregge sarà un comportamento molto probabile, la comunicazione da parte delle autorità dovrebbe essere **priva di informazioni contrastanti** al fine di prevenire reazioni di massa che amplificano comportamenti inadeguati. Da limitare annunci con colpevolizzazione di specifiche parti della società e forme di radicalizzazione, così come avvisi con indicazione precisa di date soggette a possibile revisione. Preferibile comunicare un orizzonte temporale, anche senza date, con una descrizione delle fasi di operatività. Utile imparare a presentare con semplicità l'incertezza scientifica.

Dato che il primo impulso delle persone è quello di ripristinare le abitudini, è inoltre necessario mantenere un'intensa attività di comunicazione e formazione per favorire la riflessione. Cruciale sottolineare l'importanza del distanziamento: stare lontano ed evitare di toccarsi è un comportamento profondamente contro-intuitivo per gli esseri umani, e andrà quindi costantemente ripetuto (ripetuto verbalmente), sistematicamente adottato (le persone influenti, come esempio), possibilmente rinforzato (associare un premio a chi lo adotta in modo virtuoso).

E' necessario **comunicare il rischio sanitario e quello economico insieme**, puntando sul fatto che il benessere fisico migliora anche il benessere economico e viceversa. Concentrandosi solo sui rischi sanitari è opportuno nella fase emergenziale, mentre è successivamente necessario far comprendere ai lavoratori e alle lavoratrici la necessità di tornare a lavorare in sicurezza e ai consumatori la necessità di tornare a consumare.

Infine, la comunicazione va intesa come un processo bidirezionale, nel tentativo di costruire canali affidabili e continui per la **raccolta di informazioni** dalle parti sociali, dagli enti territoriali, dagli operatori economici e sociali, dalle società della Provincia di Trento.

Per quanto attiene all'immagine turistica del Trentino appare utile, in un momento di particolare criticità, esaltare gli atteggiamenti solidali della comunità trentina, tra cui la disponibilità al sostegno del comparto produttivo anche attraverso i comportamenti di acquisto. Una comunicazione che facilita l'individuazione dei prodotti «trentini» potrà risultare efficace sia a rafforzare tale senso di comunità sia a consolidare il sostegno alle imprese. Sarebbe utile studiare un messaggio destinato a chi ama il Trentino affinché possa compiere un gesto di affezione acquistando prodotti delle Aziende trentine.

Allegato 1 - Lo scenario epidemiologico e sanitario COVID

Tasso di letalità nella popolazione generale

L'elevato numero assoluto di vittime dovute a COVID-19 riportato da alcuni paesi, tra cui l'Italia, è il dato più traumatico e con un forte impatto emotivo nella popolazione. Tuttavia, sta divenendo sempre più chiaro che globalmente, anche se in alcune nazioni più di altre, i casi di infezione sono massivamente sottostimati, fino a cento volte. Il tasso di letalità sarebbe quindi non superiore all'1%, un valore comunque almeno dieci volte superiore alla mortalità legata all'influenza stagionale. Test sierologici sono in corso in diverse nazioni per ottenere una stima più precisa sul reale tasso di infezione. Tali test, presumibilmente, stabiliranno le dimensioni reali del contagio e del tasso di letalità dell'infezione. Esistono forti indicazioni anche in Italia che i casi totali di contagio siano almeno dieci volte superiori a quelli verificati sperimentalmente, riducendo così il tasso di letalità di almeno dieci volte. In questo momento è perciò plausibile stimare la mortalità entro un valore non superiore all'1%.

La letalità è fortemente asimmetrica

Il 95% delle vittime causate dal virus hanno più di 60 anni. L'effetto dell'infezione è dunque fortemente asimmetrico nelle diverse fasce d'età della popolazione. La maggior parte della forza lavoro risulta quindi cadere in un gruppo di popolazione a bassissima mortalità. È quindi plausibile ipotizzare che le misure di contenimento e prevenzione dell'infezione avranno come finalità la massima riduzione possibile del contagio tra le fasce d'età più vulnerabili collocate fuori dagli ambienti lavorativi.

Durata della pandemia

È bene tenere presente che, nonostante l'impressione fallace data dalla discesa temporanea del tasso di nuove infezioni, la pandemia è solamente all'inizio e, in assenza di un vaccino, non sarà possibile arrestarla. Viene stimato che non più del 5-6% della popolazione generale sia stata finora contagiata e quindi possa avere conseguito un'immunità protettiva contro un futuro contagio. Visto che è ragionevole ipotizzare che un'efficace immunità di gregge per un virus con R_0 (tasso di contagiosità) di 3-4 si raggiunga solo con almeno il 70% di immunità protettiva nella popolazione, si stima che per i prossimi 2-4 anni si otterrà un rallentamento del contagio solo attraverso interventi sul comportamento e le abitudini della popolazione. La strategia di contenimento e prevenzione dovrà quindi essere attiva durante tale arco temporale. Durante questo periodo sarà fondamentale mettere in

atto un efficiente sistema di sorveglianza per rilevare con prontezza la presenza del virus tra la popolazione e una strategia che permetta il tracciamento veloce dei casi e delle possibili infezioni secondarie, al fine di mantenere la propagazione del virus entro un limite che permetta una gestione sanitaria ottimale dei casi più gravi. Questo avrà una conseguenza diretta positiva sulla mortalità, soprattutto prevedendo che in un futuro prossimo (entro 6 mesi) si possa disporre di farmaci per trattare i casi più gravi della malattia.

L'effetto sul sistema sanitario

La caratteristica peculiare di questo virus, e anche quella che lo differenzia maggiormente dai virus influenzali o simil-influenzali stagionali che già conosciamo, è la capacità di provocare l'ospedalizzazione e di rendere necessario il ricovero in terapia intensiva di una percentuale significativa di infettati. Questa conseguenza rende difficile la gestione sanitaria fintantoché ci troviamo nella fase ascendente della pandemia (2-4 anni) e giustifica la messa in atto di una strategia efficace di prevenzione e contenimento.

Sarà possibile stabilire se un individuo è protetto da future infezioni di questo virus?

Questa domanda rimane sfortunatamente aperta, alla luce di un report che evidenzia come non sempre pazienti convalescenti dispongano di immunità protettiva e di un avvertimento rilasciato dall'OMS. Risulta anche non ancora dimostrata la durata nel tempo della eventuale immunità acquisita dopo infezione con SARS-CoV-2. Se ricavare una certezza assoluta su questi argomenti risulta al momento difficile, l'atteggiamento più ragionevole appare quello di affidarsi alla conoscenza pregressa di virus simili a SARS-CoV-2 e ipotizzare che comunque la maggior parte della popolazione che ha già contratto l'infezione sviluppi un'immunità che protegga completamente da una reinfezione o che almeno contribuisca a una prognosi benigna alleviando l'effetto dell'infezione. Questo ragionamento si applica anche all'eventualità che il virus possa acquisire mutazioni che cambino la sua antigenicità. A tale proposito, benché le informazioni disponibili sull'insorgenza di mutazioni nel genoma del virus non siano ancora pubblicate in riviste scientifiche, dalle sequenze genetiche disponibili non risulta evidente la possibilità che la velocità di mutazione del virus sia tale da supportare un'elusione particolarmente rapida dal controllo immunitario.

Come viene trasmesso il virus

Al momento della redazione di questo documento esiste un'accesa discussione sulla possibilità che il virus venga trasmesso non solo attraverso goccioline acquose

rilasciate entro un metro di distanza, ma anche per via aerogena, cioè attraverso goccioline aerosolizzate di diametro inferiore ai 5 micrometri che persistono nell'aria fino a 3 ore, come alcuni studi potrebbero indicare. L'incertezza su questo argomento è dovuta alla difficoltà di provare che la quantità di particelle rilasciate per via aerogena da individui infetti possa essere sufficiente a iniziare una nuova infezione. Similmente, la durata di una carica virale infettiva sulle superfici rimane un evento difficilmente misurabile. Nell'impossibilità di quantificare questi eventi, sembra opportuno considerare queste possibilità come concrete e intraprendere le misure necessarie per la prevenzione, quali assicurare l'aerazione dei locali chiusi e l'igienizzazione periodica delle aree frequentate più assiduamente da gruppi numerosi di persone.

Lo stato e il futuro della terapia e della profilassi

Terapia. Al momento sembra promettente la possibilità che almeno un farmaco già testato per altri utilizzi possa venire riposizionato per la terapia di COVID-19. Attualmente l'AIFA ha autorizzato la sperimentazioni di alcuni farmaci immunomodulatori quali in Tocilizumab. Visto il livello avanzato delle sperimentazioni (Fase II e III) i risultati e la possibile traslazione dell'uso di questi farmaci dovrebbero essere relativamente veloci (arco temporale di mesi). L'utilizzo di questi farmaci è per lo più previsto per il trattamento dei casi con patologia conclamata e dovrebbero assicurare la gestione dei casi gravi, con conseguente impatto positivo sulla mortalità. L'utilizzo di altri farmaci più specificamente antivirali, quali il Remdesivir, richiede sperimentazioni cliniche più approfondite e quindi più durature.

Profilassi. Sono stati registrati globalmente almeno 52 studi per l'ingegnerizzazione di vaccini contro SARS-CoV-2. Una previsione temporale sulla disponibilità di un vaccino sicuro ed efficace è attualmente impossibile. Viste le complicazioni immunologiche associate con COVID-19 e la storia della possibile esacerbazione immunitaria come complicazione nello sviluppo di un vaccino sicuro osservata contro SARS-COV-1, rimane ancora molto incerta la fattibilità di un vaccino in tempi rapidi. Anche presupponendo che per almeno uno dei vaccini in via di formulazione venga dimostrata la capacità di protezione contro l'infezione, la valutazione dell'efficacia e sicurezza su una coorte adeguata, e la manifattura su larga scala richiederanno un tempo non inferiore ai 18 mesi.

Vista l'incertezza su questo argomento e lo stato prematuro delle sperimentazioni, risulta prudente procedere senza contare sulla disponibilità di un vaccino per i prossimi 2 anni.

In sintesi

- Mortalità 1%
- Durata 2-4 anni
- Almeno un farmaco sarà disponibile per rendere più gestibile la patologia e diminuire la mortalità
- Misure di prevenzione (personali e istituzionali) necessarie per mantenere il contagio sotto controllo
- Gli effetti emotivi conseguenti al contagio potrebbero essere quindi mitigati da questa evoluzione che però si protrarrà nel tempo.

Allegato 2 - Tracciamento, monitoraggio e informazione

Il tema del tracciamento, monitoraggio e informazione individuale e collettiva sull'andamento dell'epidemia richiede particolari accorgimenti.

Per quanto riguarda l'**infrastruttura informativa**, sono necessarie:

Indagini campionarie e/o studi epidemiologici per accertare la reale diffusione del contagio tra gli abitanti.

Strumenti informatici per il monitoraggio/prevenzione via web (integrabile in altri sistemi) che – tramite cartografie, misure di bontà di previsione, scenari, indici – in modo automatico a livello provinciale (e eventualmente comunale) possano:

- a) prevedere l'andamento dei contagi a livello comunale;
- b) spiegare le previsioni;
- c) interpretare le previsioni e suggerire possibili misure di mitigazione;
- d) simulare scenari rispetto a misure prese/suggerite.

Al livello delle singole attività può essere utile:

fornire linee guida a supporto della comunicazione del rischio, per un'adeguata informazione ai cittadini residenti e ai turisti;

fornire al singolo punto di erogazione (esercizio commerciale, palestre, cinema, teatri, sportelli aperti al pubblico) procedure precise e ritagliate sulle sue caratteristiche (e sulla base di precise valutazioni epidemiologiche) a cui attenersi per ridurre al massimo il rischio COVID-19 (distanziamento, sanificazione degli ambienti...);

assistere nell'implementazione delle regole di prevenzione e nell'adozione di strutture e presidi;

dotare il singolo punto di erogazione di sistemi di monitoraggio giornaliero tramite app per valutare la concreta e quotidiana applicazione delle regole, con alert in caso di deviazione giornaliera dagli standard;

fornire un "bollino di qualità", che potrà essere esposto, quando la valutazione esterna ritiene che la procedura è realizzata e mantenuta in modo costante e efficiente;

assistere nella comunicazione della qualità/bollino ai clienti.

Per quanto concerne il **profilo giuridico del tracciamento**, una norma statale (art. 5 Statuto dei Lavoratori) vieta gli accertamenti diretti da parte del datore di lavoro sulle persone che lavorano. Se la norma non verrà modificata dallo Stato - poiché l'obiettivo di testare e tracciare contagiati e immunizzati tra le persone che lavorano è prioritario ed essenziale - occorrerà quanto prima trovare un "equilibrio" ragionevole a livello provinciale territoriale per consentire test e tracciamenti. Dal punto di vista dei principi deve rimanere fermo il divieto di accertamento diretto da parte delle imprese, ma è allo stesso tempo essenziale che cittadini e imprese trentine siano messi nella condizione di testare e tracciare contagiati e immunizzati. Si dovrebbe predisporre un adeguamento o messa a punto territoriale dell'art. 5 dello Statuto dei Lavoratori con una triangolazione di prerogative e compiti tra Provincia/strutture sanitarie, imprese e persone che lavorano. Sulla base di un accordo tra forze sociali e amministrazione provinciale si potrebbe agevolmente preservare il principio della tutela della riservatezza delle persone, l'interesse delle imprese a disporre delle informazioni necessarie per salvaguardare l'ambiente di lavoro e quello dell'interesse pubblico a test e tracciamento. La triangolazione potrebbe basarsi sulla intersezione tra dati INAIL sulle professioni a rischio ed elementi sui settori e attività a maggiore intensità produttiva sul territorio. L'accordo dovrebbe prevedere una strumentazione (anche tecnologica) che dia alle imprese la certezza della condizione di salute (bollino verde) ovvero che evidenzi l'opportunità/necessità che la persona che lavora, fermo il principio volontaristico, sia presa in carico dal sistema sanitario (bollino giallo o rosso). Le informazioni sulla condizione di salute delle persone dovrebbero rimanere nella disponibilità delle sole strutture pubbliche. L'accordo quadro potrebbe avere una serie di ulteriori appendici tecniche in relazione ai diversi aspetti del tema, in rapporto ai settori di attività e alla evoluzione degli scenari epidemiologici nel medio-lungo periodo. L'accordo darebbe cornice all'esigenza di definire a livello territoriale gli standard del rischio e le misure di prevenzione da adottare sui luoghi di lavoro e quindi alla necessità di definire nei diversi scenari il quadro dei principi procedurali ed organizzativi su cui si fonda il sistema di prevenzione nelle aziende prefigurato dal d.lgs. n. 81/08 (anche in relazione alla documentazione di valutazione dei rischi con eventuali nuovi assetti derivanti dalla applicazione delle misure di prevenzione anti-contagio).