

Contributo di idee e proposte per un PNR di sviluppo e di rilancio economico del territorio



A I M E

ASSOCIAZIONE IMPRENDITORI EUROPEI

AIME C'È PERCHÉ CI SEI TU!

Premessa

In questo lungo anno, segnato dalla pandemia da Coronavirus, tutti noi abbiamo imparato a familiarizzare con due parole “positive”: Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il primo termine – Next Generation EU – indica lo strumento comune, è importante sottolinearlo, che le Istituzioni europee hanno individuato, questa volta senza ritardo, per rispondere e affrontare in modo adeguato la crisi economica e sociale generata dal virus.

Il PNRR è, invece, il programma di investimenti pubblici e di riforme che il nostro paese dovrà presentare – entro la fine del mese di aprile – alla Commissione Europea per accedere alle risorse del Next Generation EU.

Il piano non potrà che essere, pena la bocciatura da parte delle Istituzioni europee, adeguato e coerente rispetto alle sfide che l’Italia si troverà ad affrontare nei prossimi anni. Non un libro di sogni da brandire durante le campagne elettorali, ma un documento programmatico dettagliato, lungimirante e ambizioso; un piano che possa, anche e soprattutto attraverso la definizione e l’attuazione di riforme organiche, necessarie e prioritarie, collocare il nostro paese sui binari di una crescita economica duratura e strutturale.

Tra le riforme strutturali non più rinviabili, sicuramente merita una menzione quella della Pubblica Amministrazione; infatti, senza un apparato burocratico efficace ed efficiente, dotato di strumenti adeguati, sarà arduo, se non impossibile, riuscire a realizzare i progetti indicati nel PNRR.

Quello che spesso si perde, o peggio viene scientemente sottaciuto, nello storytelling nazionale è che le risorse europee non saranno un’iniezione di spesa pubblica “a pioggia”, “a prescindere”, bensì avranno un vincolo di destinazione preciso e rigido. Inoltre, per accedere all’erogazione dei fondi, la Commissione dovrà valutare l’adeguatezza e il raggiungimento, da parte dello Stato membro, di traguardi intermedi e finali.

Questa per il nostro Paese, un Paese abituato a spendere e rendicontare male i fondi europei, è una sfida epocale.

Siamo chiamati, infatti, ad agire con coraggio e decisione, affrontando i nodi che sino ad ora non hanno bloccato la crescita e lo sviluppo del nostro paese.

Questa volta non possiamo sbagliare. O l’Italia sarà in grado di strappare il biglietto della ripartenza, oppure si condannerà a diventare il fanalino di coda dell’Europa.

*Ecco perché occorre “Fare presto. Fare tutto. Fare bene. Fare lietamente”.
Sì, fare lietamente, perché attraverso gli strumenti sopra richiamati sarà possibile costruire un’Europa per le prossime generazioni; un’Europa che possa competere a livello globale.*

*Il documento che segue nasce dalla voglia di AIME, Associazione Imprenditori Europei, di sporcarsi le mani. Nei mesi scorsi, su invito e impulso dei vertici Associativi, è nato il gruppo di lavoro OFFICINA2023, un tavolo di analisi, discussione e di confronto programmatico sui temi oggetto del PNRR che ha coinvolto dodici qualificati esponenti del mondo accademico, manageriale e amministrativo.^[1]^[SEP]
Il lavoro di seguito esposto vuole essere un punto di partenza, un documento aperto che necessariamente dovrà essere approfondito da AIME, alla quale spetterà il compito di sviluppare e dettagliare le singole proposte sui diversi temi trattati.^[1]^[SEP]
Attraverso gli spunti e le varie proposte contenute in questo elaborato vogliamo dare il nostro contributo alla fase discendente del Piano Nazione di Ripresa e Resilienza.*

Gruppo di lavoro OFFICINA2023

IL GRUPPO DI LAVORO

NOME - COGNOME	CARICA
SILVIO AIMETTI	Amministratore Pubblico, Imprenditore Esperto in Politiche della Sicurezza ed Ambientali, Sindaco di Comerio
PAOLO BALDUZZI	Professore Scienze delle Finanze presso Università Cattolica di Milano
ANGELO CABRELE	Libero professionista
MICHELA CERIANI	Collaboratore del Dirigente Scolastico del ISSS Don Milani di Tradate
GABRIELE MOLINARI	Direttore Easternational, collaboratore Cattedra di Filosofia e Diritto Università Cattolica di Milano socio e Consulente per Golden Share Advisors
IVANA MORLACCHI	Preside Istituto Fermi di Castellanza
MAURO PRAMAGGIORE	Dirigente amministrativo e Manager Aziendale
MASSIMO PROTASONI	Ex dirigente d’azienda, insegnante
VINCENZO SALVATORE	Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli studi dell’Insubria (Varese)
ANGELO SENALDI	Ex Parlamentare Manager Aziendale
AMBROGINA ZANZI	Dottore Commercialista e Revisore legale dei conti
SERGIO ZUCCHETTI	Docente Università C. Cattaneo Liuc di Castellanza – Scuole di Economia e Management

I temi sviluppati:

- 1. La conversione e l'efficientamento delle produzioni industriali per renderle più sicure per l'ambiente. Industria 4.0**
- 2. Scuola e formazione: due mondi sempre più interconnessi**
- 3. Le riforme sostanziali e improrogabili del fisco e la riformulazione delle valutazioni^[SEP]sull'imponibile IRPEF^[SEP]**
- 4. L'alleggerimento e la stabilizzazione della legislazione sui rapporti di lavoro dipendente**
- 5. La semplificazione dei processi creditizi e la revisione dei rapporti tra utenti e banche**

Il tavolo ha anche sviluppato il tema della salute e della rigenerazione urbana con particolare riferimento all'area vasta di Varese:

- 6. Spunti per progetti di rigenerazione urbana dell'area vasta di Varese**
- 7. La tutela della salute come interesse della collettività**
- 8. Extra: verso un riequilibrio generazionale?**

1) La conversione e l'efficientamento delle produzioni industriali per renderle più sicure per l'ambiente. Industria 4.0

Ragionare oggi di impresa 4.0, sia essa manifatturiera, commerciale o dei servizi, implica necessariamente affrontare e riflettere su tre aspetti: digitalizzazione, formazione e transizione ecologica.^[SEP] Si tratta di affrontare un cambio d'epoca, una rivoluzione tecnologica dettata dalla possibilità che la rete offre ed ancor più offrirà in termini di scambio e raccolta di informazioni, di facilità di interazioni, di apertura della concorrenza.

Next Generation EU pone al centro dei progetti di sviluppo ed investimento le tre direttrici sopra individuate.^[SEP] L'aggiornamento e l'adeguamento veloce alle nuove modalità di produzione, di commercio e di lavoro sono snodo fondamentale per permettere al nostro Paese quella ripresa e quel recupero oggetto del piano europeo.

Non si tratta solamente di rendere più efficiente il sistema produttivo logistico e distributivo ma di facilitare le relazioni tra sistema economico e *stakeholder* – ad

esempio mediante la condivisione di dati e certificazione grazie alle *blockchain* e a sistemi di tracciabilità di prodotti – e ridurre l’impatto ambientale dei processi economici in senso lato. L’esperienza dello *smart working* forzatamente imposta dalla pandemia ha evidenziato come, grazie alle tecnologie informatiche, una serie di azioni progettuali e gestionali possono essere svolte a distanza introducendo nuove modalità di lavoro e di mediazione tra impegno professionale e tempo di vita. Ma non è certo una consapevolezza limitata a condizioni emergenziali: il nuovo paradigma può essere infatti applicato a situazioni standard con importanti riduzioni di consumi e riduzioni di emissioni. Esempi significativi sono offerti dalle pratiche di manutenzione in remoto di impianti produttivi, dalla simulazione progettuale mediante stampa 3D, dai sistemi di ottimizzazione dell’uso di materie prime e risorse fino alla robotica applicata nelle lavorazioni pericolose o ad alta precisione.

Le nuove tecnologie possono concretamente contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali posti dal *Green New Deal* europeo. L’ottimizzazione delle risorse, la smaterializzazione di processi mediante simulazione, le connessioni tra operatori economici necessitano di soluzioni efficaci ed ecoefficienti, in grado cioè di supportare la competitività del sistema in una logica di transizione verso la *circular economy*. Al riguardo rappresentano una soluzione di indubbia utilità lo sviluppo e l’implementazione di piattaforme in grado di connettere gli operatori economici e sostenere la cosiddetta simbiosi industriale. Le azioni fondamentali da programmare e mettere in atto si possono riassumere nei punti seguenti:

PNRR Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, componenti 1.1 “Digitalizzazione e modernizzazione della PA” e 1.2 “Innovazione e digitalizzazione delle imprese”:

- sostegno al salto tecnologico digitale delle aziende sia negli strumenti della produzione industriale ed artigianale sia nei servizi e nel commercio. I meccanismi di semplificazione degli investimenti messi in atto con il piano Industria 4.0 devono essere riproposti e mantenuti con una prospettiva temporale di almeno 5 anni;
- necessità di adeguamento delle P.A. alle velocità di esecuzione della modernità, alla interconnessione delle documentazioni in loro possesso per favorire una diminuzione dei costi anche indiretti della burocrazia e per un reale sostegno alla centralità delle imprese e del lavoro. In particolare si raccomanda di superare nelle gare le tradizionali logiche del vantaggio di prezzo privilegiando CAM e premiando le imprese dotate di sistemi di certificazione ambientale (Iso 14001, Emas, B.corp).

PNRR Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, componente 2.1 “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”: ^[L]_[SEP]

- economia circolare sia con il riciclo che con investimenti anche in *partnership* pubblico/privato per l’implementazione di nuove tecnologie (*cracking* e processi enzimatici) per il recupero delle materie di base al fine di ridurre velocemente l’utilizzo di fonti fossili e di materie prime vergini. ^[L]_[SEP]

PNRR Missione 4 “Istruzione e ricerca”, componente 4.2 “Dalla ricerca all’impresa”:

^[L]_[SEP] finanziamento sia della ricerca di base che della ricerca applicata per dare possibilità di innovazione anche alle piccole medie imprese che innervano il nostro tessuto produttivo e che spesso non hanno le disponibilità economiche e di capitale umano dedicato. ^[L]_[SEP]

PNRR Missione 5 “Inclusione e coesione”, componente 5.1 “Politiche per il lavoro”:

- ampliamento significativo e promozione delle strutture per la formazione permanente e l’aggiornamento della forza lavoro; ^[L]_[SEP]

- ampliamento significativo e promozione della formazione tecnica superiore insieme a strutture per la formazione permanente/aggiornamento della forza lavoro. Per quanto attiene al nostro territorio, mecatronica, materie plastiche e chimica sono indirizzi di studio che potrebbero essere sviluppati con una nuova struttura di ITS, non dimenticando però gli indirizzi legati all’efficienza energetica, specie in seguito all’introduzione degli incentivi fiscali, meglio noti come “eco bonus 110%”. ^[L]_[SEP]

Le azioni di modernizzazione, di aumento della produttività attraverso l’aggiornamento impiantistico e delle nuove tecnologie, la capacità di creare reti di imprese e filiere integrate sono pertanto fondamentali per una tenuta della struttura del nostro sistema produttivo.

2) Scuola e formazione: due mondi sempre più interconnessi

Osservando i contenuti delle Missioni 4 e 5 del PNRR, è evidente come alcuni degli obiettivi delle loro componenti convergano sulla necessità di potenziamento dell’istruzione e della formazione in Italia. In particolare sulla necessità che sia sempre più stretto e funzionale il rapporto tra istruzione, formazione e imprese. È evidente laddove nei capitoli della Missione 4 del PNRR (“Istruzione e ricerca”) si legge che si prevede di “rafforzare la formazione professionale secondaria e universitaria, l’apprendistato professionalizzante e gli investimenti in formazione terziaria, ridurre

lo squilibrio di competenze tra domanda e offerta di lavoro” e in quelli della Missione 5 (“Inclusione e coesione”) è scritto che si prevede di “far fronte al disallineamento fra le competenze in possesso dei lavoratori e ai fabbisogni di competenze delle imprese”.

È necessario pensare ad un ampliamento significativo e alla promozione della formazione tecnica secondaria e terziaria insieme a strutture per la formazione permanente e l’aggiornamento della forza lavoro.^{[1][2][3][4][5][6][7][8][9][10]}

Le imprese e i lavoratori hanno bisogno di buona formazione. Ci sono proposte e prospettive già presenti nel PNRR, con previsioni di impegni finanziari. In questo caso si tratta di impedire che scendano nella scala delle priorità e mantengano o potenzino i finanziamenti previsti.

La prima, secondo noi, è il rafforzamento degli ITS (Istituti Tecnici Superiori, formazione terziaria non accademica) che hanno dimostrato con tassi di occupazione superiori all’80 per cento di essere uno strumento decisivo per affrontare la sfida di una transizione che distruggerà posti di lavoro, ma al contempo ne creerà di nuovi che necessitano di competenze adeguate. Potrebbe essere opportuno dedicare il 30 per cento dei finanziamenti al potenziamento delle strutture delle oltre 100 Fondazioni esistenti e il 70 per cento al potenziamento dell’offerta formativa. Questo perché l’offerta formativa degli ITS è oggi irrisoria: meno di 15.000 frequentanti in Italia, a fronte degli 800.000 in Germania, 400.000 in Francia, 300.000 in Spagna. Nella provincia di Varese le fondazioni che creano e gestiscono ITS sul territorio sono solo tre e una ha sede a Padova. L’esistenza stessa degli ITS è spesso ignota, perciò è urgente anche un’attività mirata di orientamento nelle scuole superiori.

Per quanto attiene al nostro territorio, si rimanda a quanto detto sopra, nella sezione dedicata a “Industria 4.0”, relativamente alle figure professionali più necessarie.

La seconda è il rafforzamento del sistema di istruzione e formazione professionale, sempre assente dal dibattito quando si parla di scuola. L’istruzione professionale dei giovani adolescenti tra i 14 e i 18 anni è decisiva per evitare la dispersione e la marginalizzazione sociale. Occorre rafforzare l’infrastruttura formativa o, in alcune regioni, crearla quasi da zero. L’obiettivo è dare vita a quella rete di enti formativi, aziende, terzo settore, che è alla base del successo di molti paesi in cui i tassi di disoccupazione giovanile e il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro sono assai più contenuti. Questa è tra l’altro la strada maestra per la lotta alla dispersione scolastica come si è già dimostrato in quelle poche regioni in cui il sistema funziona da diversi anni.

La terza proposta è il potenziamento del modello duale, quello in cui si conseguono

diplomi e qualifiche unendo istruzione e formazione sul posto di lavoro. Per farlo serve valorizzare l'apprendistato formativo di primo livello. Questa è la strada per ridurre i lunghissimi tempi di transizione tra sistema educativo e lavoro che caratterizzano il nostro Paese.

Proprio da questa terza proposta prende spunto un approfondimento su un aspetto troppo poco considerato: quello dei “Percorsi e Competenze Trasversali per l’orientamento” P.T.C.O., già noti come “Alternanza scuola-lavoro”, introdotta dalla legge 107/2015 “La buona scuola”. Approfondimento che riguarda non solo le già citate Missioni 4 e 5 del PNRR, ma anche la Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”.

Nelle scuole secondarie di secondo grado il legame principale tra scuola e mondo del lavoro è costituito senz’altro dalle esperienze inerenti ai P.T.C.O., esperienze consolidate con ottimi risultati nel nostro territorio, sulle quali vogliamo quindi porre particolare attenzione. I P.T.C.O. costituiscono una modalità didattica che, attraverso l’esperienza pratica, aiuta a consolidare le conoscenze acquisite a scuola e testare sul campo le attitudini di studentesse e studenti, ad arricchirne la formazione e a orientarne il percorso di studio e in futuro di lavoro, grazie a progetti in linea con il loro piano di studi.

L’alternanza scuola-lavoro è obbligatoria per tutte le studentesse e gli studenti degli ultimi tre anni delle scuole superiori, licei compresi. I P.T.C.O. focalizzano l’attenzione sul raccordo della scuola con il tessuto socio-produttivo del territorio per l’apprendimento in contesti diversi, e valorizza la componente formativa dell’esperienza operativa basata sullo scambio tra la scuola e l’impresa.

I P.T.C.O. sono attuati per una durata complessiva non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali, non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell’ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici, non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei.

Digitalizzazione e P.T.C.O. Di seguito vengono riportati alcuni spunti per il potenziamento e l’ottimizzazione dei P.T.C.O. attraverso la digitalizzazione diffusa e grazie ad una più ampia diffusione della rete. La riflessione nasce nell’ambito di un indirizzo tecnico economico, di un indirizzo tecnico tecnologico e di un liceo artistico ma può estendersi agli altri corsi di studi.

- Costituzione di banche dati di livello provinciale, nelle quali far incontrare la domanda e l’offerta di servizi di stage e orientamento. Tale piattaforma dovrebbe essere accessibile ad aziende e responsabili scolastici delle attività di *stage*, ogni

aggiornamento dovrebbe essere registrato in tempo reale così da fornire una fotografia fedele dello stato dell'arte. ^[1]_[SEP]

- Uso sistematico di laboratori informatici e di *software* specifici (ad es. *software* di contabilità gestionali integrati per l'indirizzo tecnico economico AFM), per una migliore comprensione della realtà lavorativa e per lo sviluppo di competenze prontamente spendibili negli *stage* in azienda e studi professionali e nel mondo del lavoro. Ogni laboratorio dovrebbe essere adeguatamente supportato da personale tecnico che collabori con l'insegnante durante l'attività didattica. ^[1]_[SEP]
- Ambito tecnico economico: implementare l'uso del linguaggio informatico di programmazione per sviluppare *business game* (ad esempio relativi alla gestione del magazzino e dei processi di logistica in generale o a problemi di organizzazione aziendale) attraverso i quali gli studenti possano mettere in pratica le proprie conoscenze. Prevedere e organizzare momenti sistematici di incontro tra scuole tecniche ad indirizzo economico e scuole tecniche ad indirizzo informatico per stimolare gli studenti a cooperare e condividere le loro conoscenze. ^[1]_[SEP]
- Utilizzo di *software* di simulazione d'impresa che favoriscano la diffusione della cultura d'impresa, lo studio e la ricerca di mercato, puntando sul cooperativo *learning* quale strumento di valorizzazione dell'unicità di ogni studente e quindi la creazione di un ambiente realmente inclusivo: come nella teoria dei giochi, in un gioco cooperativo non ci sono vinti, ma solo vincitori (*win-win*). ^[1]_[SEP]

Altre iniziative di potenziamento P.T.C.O. ^[1]_[SEP] Sempre in merito ai P.T.C.O. sarebbe auspicabile istaurare una serie d'iniziative volte al miglioramento e all'approfondimento di alcune competenze specifiche.

- Potenziamento di tutte quelle iniziative mirate a quegli studenti che desiderino spendersi il più in fretta possibile nel mercato del lavoro (es. Garanzia Giovani). Sarebbe dunque importante progettazione e costruzione di percorsi di P.T.C.O. in stretta relazione con il Sistema ITS, già dal quarto anno di corso (se non dal terzo) così da porre in essere uno scambio stabile e continuativo con un soggetto fortemente legato al tessuto economico del territorio. ^[1]_[SEP]
- Potenziamento *Project Work* tramite:
 - *project Work* interni, con personale docente (interno /esterno) attivo

nella progettazione e realizzazione di corsi pomeridiani mirati ad implementare le competenze digitali degli studenti; ^[L]_[SEP]

- *project Work* sviluppati in sinergia con Enti esterni, sotto forma di un incarico fornito alla scuola per la realizzazione di manufatti grafico/artistici/audiovisivi/di territorio. Prevedere la copertura per le spese scolastiche (personale docente e non) derivanti dall'apertura pomeridiana per lo sviluppo di tali progetti (per il Liceo artistico molte sono state le richieste in ambito di progettazione di Murales, interventi grafici, audiovisivi con enti del territorio pubblici e privati), nonché del materiale che necessita per la loro realizzazione. Tale intervento si potrebbe prefigurare anche come idea Scuola-Bottega o Agenzia di Comunicazione; ^[L]_[SEP]

- realizzazione di *Project Work* con Enti esterni organizzatori che richiedono un contributo per il percorso P.T.C.O. (es. Museo MaGA di Gallarate, ect). ^[L]_[SEP]

- Sovvenzioni per organizzazione e realizzazione di stage formativi esterni della durata di più giorni, di tipo residenziale. All'interno di questa categoria possono rientrare rientrano anche gli *stage* linguistici all'estero. ^[L]_[SEP]
- Favorire il clima di competizione all'interno delle classi in maniera sana e costruttiva, privilegiandone l'aspetto inclusivo: etica, cooperazione e competizione per migliorare le performance (organizzazione di *hackathon*, gare, eventi sportivi, giochi di economia e finanza). ^[L]_[SEP]
- Indagare e potenziare lo studio del settore dello *sport industry*: lo sport considerato in tutte le sue dimensioni (educativa, sanitaria, ludica, turistica, tecnologica, mediatica, fiscale, previdenziale, comunicativa) rappresenta un nuovo punto di partenza per favorire il superamento dalla crisi economica. Appare di conseguenza utile e interessante agevolare *stage* in società e associazioni sportive e creare occasioni di avvicinamento tra il mondo della scuola e quello dello sport, specie nelle sue componenti organizzative e gestionali.
- Favorire la conoscenza (uscite sul territorio), l'indagine (realizzare attività di ricerca in orari *extra curricolari*) e la collaborazione tra scuola e imprese, in particolare delle imprese che implementano processi di valorizzazione dei rifiuti e

strategie di economia circolare e delle imprese che operano nel settore turistico e della cultura, particolarmente colpiti dalla crisi economica derivante dalla pandemia.

3) Le riforme sostanziali e improrogabili del fisco e la riformulazione delle valutazioni sull'imponibile IRPEF

La riforma del fisco, in particolare dell'Irpef, sembra finalmente entrare nel vivo. Le Commissioni interessate, alla Camera e al Senato, hanno organizzato una serie di audizioni, ormai da diverse settimane, con esperti e addetti ai lavori. La finalità della riforma è ovviamente quella di arrivare a un fisco più giusto e, possibilmente, anche più efficiente. In altri termini, si vuole redistribuire meglio il carico tributario, oggi sbilanciato a sfavore dei percettori di redditi da lavoro, e possibilmente diminuire la pressione fiscale. In realtà, non ha molto senso concentrarsi solo sulla riforma dell'Irpef: l'imposta sul reddito, un'imposta diretta, è sì la principale imposta italiana, ma non è certo l'unica. La seconda imposta, l'Iva, è invece indiretta e colpisce i consumi. Mentre la terza imposta, di nuovo diretta, è l'imposta sui redditi societari.

Qualche numero è quindi tanto utile quanto necessario per capire il quadro di riferimento. Le imposte dirette rappresentano circa il 50% del gettito tributario complessivo; la composizione del gettito si mantiene abbastanza stabile lungo l'ultimo decennio. La quota delle imposte indirette è invece cresciuta, in particolare, nel 2012 e nel 2014, anche a causa dell'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA nell'estate del 2011 dal 20 al 21% (Governo Berlusconi IV) e nell'autunno del 2013 al 22% (Governo Letta).

Per quanto riguarda le imposte dirette, l'Irpef è senz'altro la principale e produce oltre il 70% del gettito complessivo di questa tipologia di imposte. La quota dell'Ires, che colpisce i profitti delle società, risulta in discesa dal 2007 anche per effetto del succedersi delle ondate di crisi economica. Le altre imposte dirette (ritenute sui redditi da capitale e altre imposte sostitutive) rappresentano mediamente circa l'11% del gettito. Circa il 60% del gettito complessivo Irpef proviene dai lavoratori dipendenti pubblici e privati; considerando anche le pensioni, il peso dell'imposta versata da lavoratori dipendenti e pensionati raggiunge circa l'80% del totale.

Passando alle imposte indirette, l'Iva fornisce circa il 40% del loro gettito complessivo delle imposte indirette; le accise hanno visto aumentare il loro peso dal 19% al 23%, mentre si è ridotta la quota dell'IRAP, anche per la diminuzione dell'aliquota a partire dal 2008. La parte di gettito rimanente, intorno al 25%, proviene dalle imposte sulla casa e sui servizi comunali, sui giochi ed altre minori (bollo, registro, etc.).

Va inoltre evidenziato come il gettito tributario raccolto ogni anno sia più basso di

quello potenzialmente ottenibile, per il concorso di due fenomeni che sono di natura completamente differenti. Il primo è naturalmente l'evasione fiscale, un tema noto e annoso ma che ai fini di questa discussione interessa di meno. Basti ricordare che, in media, la differenza tra gettito effettivo e gettito potenziale (quello raccolto nel caso di perfetto adempimento alla normativa vigente) è pari a circa 110 miliardi di euro annui, di cui quasi 100 di mancate entrate tributarie e il rimanente di mancate entrate contributive. Il secondo è quello dell'erosione fiscale, cioè la riduzione del gettito per la concessione da parte del legislatore di agevolazioni per particolari categorie di redditi e/o di contribuenti, sotto forma di deduzioni, detrazioni e aliquote agevolate. Si parla spesso, a questo riguardo, di “spese fiscali” (talvolta identificate con la denominazione inglese di *fiscal expenditures*) e da anni si dibatte sulla necessità di una loro revisione, eliminando quelle ormai ingiustificate in modo da liberare risorse per altri interventi sul sistema tributario. Rientrano tra le spese fiscali le agevolazioni più disparate: dal “bonus 80 euro” all'esenzione dall'Irpef delle pensioni di guerra, dalle deduzioni per erogazioni liberali agli enti del terzo settore, all'esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nelle ferrovie, alle molteplici agevolazioni a favore dell'agricoltura. Il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019 ne conta 533, con una perdita di gettito di circa 63 miliardi di euro. La perdita di gettito riconducibile alle spese fiscali è in realtà ben più elevata, dal momento che dal computo sono escluse, per prassi riconosciuta anche a livello internazionale, quelle che riguardano una platea molto ampia di contribuenti con implicazioni finanziarie rilevanti, in quanto si ritiene che esse si riferiscano alla struttura stessa del tributo. Ne è un esempio la “no tax area” (soglia di reddito al di sotto della quale nessuna imposta è dovuta) per lavoratori e pensionati.

Nel complesso erosione ed evasione fiscale valgono all'incirca 170 miliardi di euro l'anno, una cifra decisamente importante.^[LSEP] Una riforma tributaria a parità di gettito ha solo natura redistributiva. Per diminuire la pressione fiscale bisogna recuperare risorse altrove. Quindi una riforma fiscale che si rispetti e che abbia questa finalità dovrà integrarsi con meccanismi di riduzione dei fenomeni evasivi e di quelli erosivi (riordino delle spese fiscali), nonché più in generale di meccanismi che permettano di tenere sotto controllo l'andamento della spesa pubblica (tra tutti, quello della revisione della spesa, mai davvero effettuata nel nostro paese).

Ci soffermiamo su spese fiscali e revisione della spesa, o *spending review*.^[LSEP] *Spending review* è una locuzione inglese utilizzata per indicare un processo di monitoraggio, valutazione e revisione della spesa pubblica, con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza (“taglio degli sprechi”), l'efficacia (“indicazione delle priorità”) e la trasparenza (“come vengono spesi i soldi pubblici”). La *spending review* è un approccio di tipo selettivo, che si contrappone a quello dei tagli lineari o all'introduzione di tetti di spesa,

che tuttavia risultano più semplici e immediati da attuare. La prima revisione della spesa in Italia risale al 2007, riguardava solo cinque ministeri (Giustizia, Infrastrutture, Trasporti, Interno, Istruzione) e non ha prodotto alcun risultato sensibile. Dal 2008 la revisione avrebbe dovuto diventare permanente, ma di fatto se ne riparlò solo nel 2012, con tre decreti emanati dal governo Monti (Dpcm 3 maggio 2012, DI 52/2012, DI 95/2012) che, tra le altre cose, prevedevano anche la nomina di un commissario apposito. Nonostante il nome, quella revisione della spesa aveva un'impostazione tradizionale, vale a dire prevedeva tagli lineari, soprattutto nei comparti delle amministrazioni regionali e locali, nonché nella sanità. Era prevista anche la centralizzazione degli acquisti. L'obiettivo, parzialmente realizzato, era di ridurre la spesa per il 2012 di circa 4 miliardi di euro. Molto più ambizioso e diffuso il programma della Commissione Cottarelli: 7 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015 e ben 33 miliardi nel 2016. La Commissione, organizzata in 18 tavoli verticali e 7 trasversali, attaccava l'intero perimetro della pubblica amministrazione e produsse un rapporto finale a lungo tenuto riservato. Il suo compito fu sostanzialmente quello di indicare tutte le voci di spesa effettivamente aggredibili, lasciando poi alla politica la scelta di quali misure adottare. Anche di queste misure non se ne fece molto, fatti salvi la razionalizzazione dei centri di acquisto nonché la riduzione delle aziende a partecipazione pubblica. Il commissario Carlo Cottarelli si dimise esattamente un anno dopo l'inizio del suo mandato. L'opera di revisione è continuata col governo Renzi, pur con l'abbandono delle proposte della Commissione Cottarelli. Due i commissari nominati dopo le dimissioni di Carlo Cottarelli: Yoram Gutgeld e Roberto Perotti, anche se quest'ultimo si dimise dopo pochi mesi. La revisione della spesa resta da allora più come motto che come effettivo comportamento.

Dal 2016, inoltre, diventa sempre più stretto il rapporto tra la cosiddetta revisione della spesa e le clausole di salvaguardia, con le seconde pronte a scattare (generalmente, aumenti di Iva ma a volte anche taglio lineare delle spese fiscali) in caso di mancati risparmi. Dal 2016, il processo di revisione dovrebbe, almeno in teoria, integrare il procedimento di bilancio. Ad oggi, non v'è traccia di revisione della spesa, almeno di non chiamare "revisione" semplici tagli lineari.

Ma proprio l'aggregato di spesa più facilmente aggredibile è sicuramente il complesso delle spese fiscali o *tax expenditures*, vale a dire tutti quegli sconti legati al pagamento dell'Irpef (deduzione e detrazioni varie) cui abbiamo già fatto cenno. Si tratta, come abbiamo visto e a seconda delle stime, di almeno 70/80 miliardi di euro che meriterebbero una revisione per evitare che, con un taglio indiscriminato, vengano buttati insieme bambino e acqua sporca.

Per quanto riguarda la redistribuzione del carico fiscale, la discussione sul numero di

aliquote è molto interessante ma al momento ancora acerba e secondaria rispetto al tema della riduzione del carico fiscale e della sua redistribuzione tra generi, generazioni e fonti di reddito. È solo possibile notare come il peso delle imposte sulle classi medie di reddito sia particolarmente severo e, una volta tanto, bisognerebbe avere il coraggio di cominciare ad alleggerire le imposte a questi redditi prima che a quelli più bassi. Su cui, eventualmente, si possono attivare forme di assistenza diverse ed esterne all'imposta.

La sfida che ci pone l'approvazione del PNRR è epocale e non è possibile limitare le ambizioni di chi vuole il meglio per il proprio paese. Vale allora la pena di chiedersi per cosa voglia passare alla storia l'attuale legislatura: per aver approvato l'ennesima nuova legge elettorale; per aver realizzato un'inutile riforma costituzionale con il taglio dei parlamentari; o piuttosto per aver saputo salvare e rilanciare il paese nell'emergenza economica, sanitaria e sociale peggiore degli ultimi settant'anni?

4) L'alleggerimento e la stabilizzazione della legislazione sui rapporti di lavoro dipendente

Il termine anglosassone “*welfare*” aziendale, ormai entrato nel linguaggio comune, tradotto in italiano può essere sintetizzato con la parola “benessere”. Con il termine *welfare* aziendale si intende l'insieme delle iniziative di natura contrattuale, o unilaterali, da parte del datore di lavoro, volte ad incrementare il benessere del lavoratore e della sua famiglia attraverso modalità alternative alla retribuzione che possono consistere sia in somme rimborsate, sia nella fornitura diretta dei servizi, o in un *mix* delle due soluzioni. Questi “*benefit*”, non solo si traducono per il lavoratore in un pacchetto di possibilità da affiancare alla classica retribuzione ma, più in generale, implicano, per tutti i soggetti coinvolti, una ottimizzazione del vantaggio fiscale in ottemperanza alla normativa vigente (artt. 51 e 100 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi).

Alcune Proposte:

1) Buoni spesa^[L]_[SEP] Segnaliamo uno strumento economico che coniuga sviluppo, tutele, benessere per le aziende e per i lavoratori con il conseguimento di una notevole agevolazione fiscale. Non si tratta di defiscalizzare i buoni pasto ma i buoni spesa! Questo è uno strumento strategico particolarmente efficace, offrendo notevoli benefici fiscali alle imprese^[L]_[SEP]. Tale strumento a sostegno dei lavoratori e delle imprese, è poco conosciuto, può affiancare la C.I.G. e/o sostituire i premi di risultato. La nostra proposta è quella di convertire una quota considerevole dei salari (per un importo almeno pari a 2.000 euro annui) in buoni spesa (*voucher*) spendibili dal lavoratore per

l'acquisto di beni e servizi di prima necessità.^[SEP]Tale quota del salario, che sarebbe interamente deducibile dal reddito di impresa, non comporta oneri previdenziali per l'imprenditore e nessuna imposizione fiscale sul reddito dei dipendenti. Tra i numerosi effetti positivi sulla nostra economia, vi sarebbero quelli di un impatto favorevole sul P.I.L. nonché una espansione cospicua dei consumi. In tal modo ci si troverebbe di fronte ad un'erogazione a fondo perduto alle imprese e al lavoro autonomo senza i balzelli dei prestiti da restituire. In pratica ogni 100 euro di buoni spesa si trasformano per intero in consumi.^[SEP]Ad oggi il tetto annuo, del tutto insufficiente, è di soli € 258,23 per dipendente nel periodo di imposta. Si noti che il D.L. agosto 2020, all'articolo 112, ha raddoppiato la soglia di defiscalizzazione dei *fringe benefit* portandola a € 516,46 per dipendente, ma nel 2021 siamo tornati alla soglia di esenzione ordinaria precedente (non imponibile ai fini Irpef in virtù dell'art.51, comma 3, del T.U.I.R). Da un'indagine statistica risulta che, nonostante l'apprezzamento da parte delle aziende e dei lavoratori, questo *benefit* di valore è utilizzato solo dal 27,5% degli intervistati. Ci corre l'obbligo di ricordare che sui buoni spesa non matura il T.F.R.: uno svantaggio grandemente compensato dai benefici.

2) Esenzione fiscale per alcune ore di lavoro straordinario.^[SEP]Lo straordinario è il lavoro svolto oltre l'orario a tempo pieno fissato dalla legge generalmente in 40 ore settimanali o quello diversamente previsto dal contratto collettivo applicato. Sempre i CCNL prevedono un tetto annuo di ore di straordinario.^[SEP]Proprio il CCNL per le Cooperative sociali impone un limite di 100 ore annue per ogni dipendente, mentre il contratto del Commercio alza l'asticella a 250 ore, sempre su base annua. Nonostante le maggiorazioni sul costo orario, il lavoratore sovente manifesta titubanza laddove gli viene proposto di lavorare oltre le ore previste e ciò a causa della tassazione fiscale sugli importi erogati che riducono in maniera consistente il compenso netto. Anche il datore di lavoro manifesta imbarazzo sulla proposta, ben conoscendo il notevole carico di imposte dirette gravanti sul compenso.^[SEP]A motivo di ciò, si propongono 8 ore di retribuzione lavoro straordinario a settimana da assoggettare a contribuzione Inps da parte dell'impresa ma con esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche per il lavoratore. Potrebbe essere fissato un minimo di 5 ore a settimana così da ricomprendere almeno il lavoro svolto di sabato. Ciò comporterebbe anche la notevole riduzione del lavoro pagato in sommerso con ricorso anche ad espedienti onerosi oltre all'incentivo per il lavoratore ad effettuare il lavoro straordinario agevolando così l'imprenditore nel reperire mano d'opera. Si tenga presente che il mantra per le aziende è costituito dal termine "flessibilità".

3) Sgravi contributivi non solo per il personale con meno di 36 anni che non abbia mai avuto contratti a tempo indeterminato nella vita lavorativa ma anche per tutti coloro il cui rapporto si trasformi da tempo determinato a tempo indeterminato.^[SEP]Oggi lo

sgravio per questa tipologia di lavoratori è del 100% per 36 mesi.^[SEP] Si propone un ulteriore sgravio del 50% per la seconda categoria di lavoratori in modo tale da agevolare l'assunzione di tutti i lavoratori disoccupati attualmente in circolazione con sgravio per l'imprenditore.

4) Contratti a termine "acausale"^[SEP] Contratti, quindi, senza specifica motivazione. La deroga al D.L. nr. 104, scaduto il 31 dicembre 2020, che consente la non apposizione delle condizioni una sola volta in un determinato arco temporale che ora, dopo le modifiche della Legge di bilancio 2021, va dal 15 agosto 2020 al 31 marzo 2021, risulta essere insufficiente.^[SEP] Si propone di poter procedere con l'assunzione, per la durata di almeno 24 mesi rispetto agli attuali 12 mesi con 8 proroghe rispetto alle attuali 4.

5) Ripristino dei vecchi *voucher* per tutte le tipologie di attività.^[SEP] L'attuale normativa, introdotta con il "Decreto Dignità" (D.L. 12 luglio 2018 nr. 87) ha trasformato i vecchi buoni lavoro in contratti di prestazione occasionale, affidando all'INPS la gestione di tali prestazioni. Tale modifica ha provocato una grande fuga dai nuovi *voucher* che si presentano in maniera eccessivamente complessa, con un complicato intreccio di vincoli oggettivi e divieti, e non consentono al datore di lavoro di operare con la flessibilità necessaria, pur nel rispetto indiscusso della normativa vigente. Si propone pertanto il ripristino dei vecchi *voucher* affidando ad un periodo sperimentale il monitoraggio degli eventuali abusi. La burocratizzazione dei *voucher*, infatti, ha imposto troppi paletti legislativi, fra i quali quello dell'esclusione da questa opportunità delle imprese con più di 5 dipendenti stabili, precludendo alle aziende di utilizzare uno strumento contrattuale adatto alle esigenze particolari del lavoro occasionale.

5) La semplificazione dei processi creditizi e la revisione dei rapporti tra utenti e banche

Dopo la prima iniziale risposta alle difficoltà economiche/finanziarie causate dalle restrizioni anti- pandemiche, è necessario dare forma sistematica e stabile a questi interventi perché è ormai chiaro che gli effetti negativi del Covid-19 impatteranno le strutture economiche per i prossimi 10 anni, causando cambiamenti profondi.

Vari sono gli aspetti esaminabili, ma concentrandosi sulla finanzia emergono 4 domande Cosa? - Chi? - Come? - Quando?^[SEP] Servono 4 risposte per stabilizzare il meccanismo di aiuti/sostegni all'economia nazionale.

COSA?

Il Presidente Draghi, prima di assumere la carica di *Premier*, ha parlato di debito buono e di debito cattivo. Questo immediatamente implica che vi siano soggetti buoni e

soggetti cattivi, nel senso di utili/inutili alla ripresa economica del paese. A questo tema va abbinato quello della Transizione Ecologica, che nel suo significato più ampio non è solo rispetto dell'ambiente, ma cambio di paradigma nella valutazione di cosa sia qualitativamente utile al benessere, alla vita, alla ricchezza.

Questi temi sono l'ineludibile sottofondo di queste riflessioni altrimenti non si possono ipotizzare cambiamenti rispetto al modello attuale ed ai suoi evidenti limiti. Dunque la valutazione non può essere solo economica/finanziaria, e quindi non può essere solo una tipica espressione di valutazione bancaria; i criteri non possono essere solo a breve, gli utili, ma devono avere un'utilità complessiva (per tutti o per la maggior parte degli "stakeholders").

Dunque COSA valutare:

- la probabilità di rimanere nel tempo (*viability*);
- la capacità di generare reddito futuro (*profitability*);
- la capacità di generare occupazione (*employability*);
- l'impatto ambientale (*sustainability*);
- l'impatto sociale della presenza/assenza di un'impresa (*stakeholders capitalism*);
- il peso strategico per gli interessi nazionali (*security*).

Indicate queste macro-aree, come indicizzare? fissare i parametri di valutazione? Occorre un *mix* di obiettivi correlati alla gravità della situazione, da raggiungere entro un certo periodo definito con precisi *steps* di progressione.

CHI

Chi valuta? Gli indicatori e i loro valori sono un compito interdisciplinare tra:

- MISE;
- Banca d'Italia/ABI;
- Associazioni imprenditoriali.

L'attuazione del modello applicato ai prestiti bancari dovrà essere affidato a società specializzate:

▪ nella valutazione e assegnazione *rating* (in base ai criteri sopraesposti)?

▪ nelle azioni conseguenti ai risultati ottenibili nel percorso di "recovery"?

COME? ^[1]_[SEP]

Affidandosi a soggetti privati specialistici. Il rischio di valutazioni di breve termine e astrattamente finanziario è grande e occorre una forza di interposizione politica che vigili sugli obiettivi socio- economici detti in premessa.^[1]_[SEP] La politica magari non solo quella centrale romana, deve avere un ruolo costante di controllo. ^[1]_[SEP]

QUANDO? ^[1]_[SEP]

Occorre subito iniziare per raggiungere una profonda e ampia convergenza su obiettivi e criteri. L'orizzonte di intervento deve essere di medio termine (5 anni).^[1]_[SEP] I tempi di *feedback*, seppur controllato, devono essere lunghi, superando un ciclo economico (11 anni) per dare vero respiro ad una economia europea in affanno, senza rinnegare ma attuando effettivamente quegli “*ESG principles*” che sono essenziali per riformulare le basi dell'economia. ^[1]_[SEP]

6) Spunti per progetti di rigenerazione urbana dell'area vasta di Varese

L'importanza e la necessità di riqualificare aree destinate a uffici e abitazioni ha molteplici ricadute dal punto di vista sociale e ambientale. L'esperienza traumatica della pandemia, la crisi climatica, le nuove modalità del lavoro a distanza che abbiamo imparato a utilizzare ci impongono di ripensare la vita nelle città, ripartendo da alcuni aspetti fondamentali quali lo stop al consumo di suolo, che non significa stop al settore delle costruzioni ma ci spinge a riconsiderare in modo nuovo la funzione dei luoghi in cui viviamo e lavoriamo. L'ambito della rigenerazione urbana si presta in modo ideale allo stanziamento dei fondi del PNRR perché va a raccordare in modo integrato gli aspetti principali in esso richiamati:

- digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; ^[1]_[SEP]
- rivoluzione verde e transizione ecologica; ^[1]_[SEP]
- infrastrutture per una mobilità sostenibile; ^[1]_[SEP]
- istruzione e ricerca; ^[1]_[SEP]
- inclusione e coesione; ^[1]_[SEP]
- salute. ^[1]_[SEP]

La rigenerazione può riguardare edifici e aree dismesse sia di proprietà pubblica che privata e, in base a questa classificazione, può essere indirizzata a scopi e utilizzi di diverso genere.^[1]_[SEP] Una parte importante dei fondi destinati nel PNRR alla transizione ecologica e nello specifico quelli destinati alla riqualificazione energetica (29,33 miliardi) possono avere un ruolo di grande importanza per il rilancio economico territoriale destinandoli al patrimonio edilizio degli enti pubblici nell'ambito di progetti

di rigenerazione urbana e sociale. ^[L]_[SEP]In particolare si sottolinea come a tal fine sarebbe possibile sviluppare tali interventi ricorrendo al Partenariato Pubblico Privato (PPP), in relazione ai quali le risorse del NGUE potrebbero fungere da ‘leva’ e quindi con effetti moltiplicatori sull’entità degli investimenti, potendosi addizionare a quelli pubblici quelli derivanti dai privati. ^[L]_[SEP]I PPP sono forme di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato, finalizzate a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altre tipologie di operazioni che offrono servizi pubblici mediante la condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del settore privato, o fonti aggiuntive di capitale. Lo strumento del partenariato pubblico privato (PPP), con particolare riferimento al *Project financing* (PF), si è fortemente diffuso in Italia negli ultimi anni, consentendo: la neutralizzazione dei rischi di dilatazione di tempi e costi; interventi di maggiore qualità in termini progettuali e di realizzazione; un livello del servizio e della manutenzione non più dipendente dagli andamenti contingenti della finanza degli enti; riduzione del carico finanziario sulla P.A., con minore spesa per investimenti e minori costi operativi a parità di livello di servizio. ^[L]_[SEP]

In tal senso, e su questi presupposti, l’implementazione di questo strumento consentirebbe di immaginare interventi per la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico e sanitario, il potenziamento/miglioramento dell’impiantistica sportiva e dell’edilizia residenziale pubblica (eventualmente anche attraverso l’abbinamento con ecobonus e sisma bonus), oltre alla miglior manutenzione della rete viaria urbana ed extraurbana.

Le principali azioni di intervento sulla rigenerazione urbana del patrimonio pubblico nel nostro Territorio, ma che ben possono essere riproposte su scala nazionale, dovranno essere indirizzate a:

- scuole;

^[L]_[SEP]▪ stabili Comunali (uffici);

^[L]_[SEP]▪ patrimonio residenziale pubblico (ALER).

L’obiettivo principale dovrà essere quello di cercare di mettere in relazione il più possibile queste strutture, anche in modo fisico, cercando di ottimizzare i servizi, non solo per quanto riguarda le *performance* energetiche ma considerando tutta la parte correlata all’inclusione sociale, cercando di creare relazioni intergenerazionali di auto-mutuo-aiuto.

Non è interessante avere una scuola in classe A4 che non possa essere utilizzata in altre fasce orarie della giornata, in un luogo raggiungibile con difficoltà senza una adeguata

collocazione; è invece importante realizzare una rigenerazione urbana di quartiere integrando in modo efficace e solidale i servizi scolastici, sanitari e sociali basandosi sul concetto di prossimità nei quali la mobilità dolce diventi la norma nella gestione della maggior parte degli spostamenti.

Da questo punto di vista l'area vasta della Città di Varese si presta in modo ideale alla realizzazione di progetti di rigenerazione urbana che colleghino la Città con i quartieri limitrofi e i Comuni confinanti, aumentando in questo modo l'area di comune interesse economico, sociale e ambientale. Un'area con circa 120.000 abitanti ed una distanza di circa 7-8 km rispetto al Centro di Varese, che sarà raggiungibile in 15 minuti con mezzi pubblici o in 30' attraverso ciclovie e percorsi di mobilità dolce. Per quanto riguarda le attività produttive e le aree industriali e commerciali dismesse (es. Aermacchi, Whirlpool, Valle Olona), gli accordi di partenariato pubblico e privato dovranno garantire una rigenerazione di tali aree che si dovranno integrare con i progetti pubblici finanziati nell'ambito del PNRR. Le auspicate attività di modifica degli strumenti urbanistici dovranno essere improntate alla riduzione del consumo di suolo di concerto con l'applicazione di sistemi incentivanti se correlati a significativi interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Le Amministrazioni Comunali inoltre potranno promuovere e facilitare gli interventi di rigenerazione anche con opportune premialità da attivarsi sia sulle imposte (esenzione parziale o totale di TARI e TOSAP) che sugli oneri di costruzione correlati alle aree di rigenerazione.

La tematica della possibile alienazione a vantaggio dell'Ente Pubblico di aree da destinarsi a progetti di *housing* sociale dovrà essere considerata come possibile strumento per poter contribuire alla rigenerazione di aree attualmente non utilizzate di concerto con la citata promozione di servizi economici di prossimità.

7) La tutela della salute come interesse della collettività

1. L'emergenza sanitaria generata dalla pandemia da SARS-COV-2 (comunemente nota come COVID-19) che ci accompagna ormai da oltre un anno ha fatto emergere in maniera eclatante come la tutela della salute non si configuri solo come diritto dell'individuo ma anche e soprattutto come interesse della collettività, come peraltro sancito dall'art. 32 della Costituzione. Il precetto costituzionale impone dunque allo Stato di promuovere ed assicurare la tutela della salute degli individui – giova incidentalmente rilevare come lo Stato sia tenuto a tutelare la salute non solo dei propri cittadini ma di tutti coloro che si trovino, a qualsiasi titolo, nel territorio dello Stato (stranieri, apolidi, rifugiati) – facendosi carico dell'organizzazione del sistema sanitario. Tale principio costituzionale ha trovato compiuta attuazione con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, introdotto dalla legge 23 dicembre 1978,

n. 833 (successivamente più volte modificata). La legge 833/1978 realizza un sistema sanitario pubblico, finanziato con risorse pubbliche derivate dal gettito fiscale e fondato su principi di carattere universalistico e solidaristico, inteso a garantire a tutti, gratuitamente o a fronte della corresponsione di una quota di partecipazione (c.d. *ticket*), l'assistenza sanitaria senza distinzioni di genere, residenza, età, reddito, lavoro.^{[1][2]} Sono proprio i principi di eguaglianza e di equità i valori cardine su cui si impernia e che rendono estremamente moderno ed irrinunciabile il modello del nostro Servizio Sanitario Nazionale, il cui scopo è quello di garantire parità di accesso in rapporto a uguali bisogni di salute, superando ogni possibile disuguaglianza.^{[1][2]} Si tratta, in altri termini, di garantire a tutti qualità, efficienza, appropriatezza e trasparenza del servizio e in particolare dell'accesso e della fruizione dei servizi sanitari e prestazioni (i c.d. LEA, livelli essenziali di assistenza).^{[1][2]} L'attuale pandemia ha tuttavia messo in luce come la riforma costituzionale del titolo V del 2001, con l'attribuzione di maggiori poteri alle Regioni e le diversità derivanti dai diversi modelli organizzativi adottati in ambito regionale, la natura residuale della competenza attribuita allo Stato in materia sanitaria, peraltro, primaria per quanto concerne la gestione delle situazioni di emergenza e, non da ultimo, la competenza ancillare di mero coordinamento e completamento delle politiche sanitarie nazionali riconosciuta all'Unione europea, impongano ormai un ripensamento e una ridefinizione dei criteri che governano il riparto di competenze in materia sanitaria.

2. La necessità di ridefinire le competenze in un sistema di governo *multilevel* (Regioni – Stato – Unione europea).^{[1][2]} La pandemia che, per definizione, etimo e portata semantica, “interessa tutti” non si presta ad essere affrontata con soluzioni a livello locale ma impone un coordinamento a livello internazionale al fine di individuare le iniziative più adeguate a mitigarne gli effetti di carattere sanitario, sia di ordine economico.

E' senz'altro positiva – al netto di alcuni errori che l'aver dovuto affrontare con urgenza una situazione inaspettata e senza precedenti ha peraltro fatto registrare – il ruolo svolto dall'Unione europea sia nel negoziare, in nome, per conto e nell'interesse degli Stati membri, con le aziende farmaceutiche contratti preliminari di acquisto dei vaccini, opzionando centinaia di milioni di dosi da mettere poi a disposizione degli Stati membri nel rispetto dei piani vaccinali elaborati a livello nazionale, sia di assicurare, attraverso l'Agenzia europea per i medicinali (EMA) una valutazione accurata ed approfondita della qualità, sicurezza ed efficacia dei vaccini sia ai fini di consentirne la loro disponibilità sul mercato sia ai fini di valutare con tempestività, ad esito della registrazione di eventi avversi temporalmente vicini al momento dell'inoculazione, la persistenza di un giudizio di positività nel rapporto rischio/beneficio, dimostrando l'efficienza del sistema di farmacovigilanza. Il ruolo svolto dall'Unione europea ha

evitato che gli Stati membri si muovessero in ordine sparso, generando discriminazioni e disparità di trattamento nell'approvvigionamento dei vaccini, ed ha nel contempo assicurato coerenza e coordinamento delle iniziative adottate (si pensi, tra l'altro, alla prevista adozione dei certificati vaccinali, alla necessità di acquisire l'autorizzazione preventiva all'esportazione ed alla rinuncia ad utilizzare lo strumento dell'autorizzazione di emergenza, diversamente da quanto fatto dal Regno Unito, evitando di rendere disponibili vaccini sulla base di una valutazione di dati scientifici parziali e non completi).

D'altro canto, è sempre l'Unione europea ad aver stanziato risorse ingenti nell'ambito di un programma straordinario di sostegno alle economie nazionali (c.d. *Recovery Fund*), destinato ad erogare risorse a fondo perduto nonché prestiti a lungo termine a tasso agevolato, al fine di agevolare la ripresa economica e il ristoro dei danni patiti dai cittadini e dalle imprese in conseguenza delle restrizioni imposte all'esercizio delle attività economiche nonché più, in generale, della crisi patita in conseguenza della pandemia.

Tutto ciò porta, da un lato, all'esigenza di riconoscere il valore e l'efficacia delle iniziative assunte dall'Unione europea e, dall'altro, a riconoscere l'esigenza di rafforzare le competenze attribuite all'Unione europea in materia sanitaria e a sostenere la costituzione dell'Agenzia per la programmazione delle emergenze sanitarie (*HERA, Health Emergency Response Authority*) sul modello del BARDA statunitense (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*) al fine di promuovere lo studio e la ricerca di soluzioni terapeutiche idonee a prevenire e a fronteggiare future situazioni di emergenza sanitaria. Sul piano interno, occorrerà invece valutare la ridefinizione dei criteri che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni nella programmazione, gestione ed erogazione dei servizi sanitari ai fini di assicurare l'adeguato coordinamento e prevenire la disparità nell'accesso e nella fruizione di servizi e prestazioni soprattutto in situazioni di emergenza sanitaria.

3. La valorizzazione della medicina territoriale.^[SEP]Fra le principali criticità emerse nel corso dell'emergenza sanitaria va sicuramente annoverata, sia pur considerando le differenziazioni che si registrano a livello regionale, l'inadeguatezza dei servizi di medicina territoriale.^[SEP]Abbiamo infatti negli ultimi anni assistito a una sempre maggiore centralizzazione dei servizi sanitari a favore dei grandi ospedali, spesso caratterizzati dalla presenza di discipline di alta specializzazione (es. cardiocirurgia, oncologia pediatrica, neuroradiologia, uroginecologia, ecc.), che si affiancano alle più tradizionali e routinarie prestazioni sanitarie di medicina generale.^[SEP]Ciò ha portato – la Lombardia è un esempio eclatante – alla progressiva dismissione di strutture ospedaliere di minori dimensioni e più “generaliste” nel ventaglio delle prestazioni

erogate presenti sul territorio, cui non si è accompagnata alcuna forma di compensazione a livello locale. Si sono così determinate situazioni dove il cittadino che necessita di accedere a prestazioni sanitarie sia tenuto a percorrere diversi chilometri da casa con evidente pregiudizio del diritto a ricevere un'adeguata e tempestiva prestazione assistenziale, soprattutto in caso di urgenza.^[L]^[SEP]Ciò sconta ulteriori criticità in assenza della presenza di strutture ambulatoriali o di prima assistenza sul territorio (sul modello delle Case della salute presenti in Emilia Romagna), con la conseguenza che per aggirare le lunghe liste d'attesa, frequentemente gli individui bisognosi di assistenza si rivolgono ai pronto soccorso, affollandone le strutture e, nonostante le procedure di *triage*, rendendo estenuanti e non accettabili i tempi di attesa (a meno che non si tratti di accedere a prestazioni con carattere di oggettiva urgenza). La pandemia, per contro, ha dimostrato (almeno nei periodi di più rigorose restrizioni) come l'affluenza nei pronto soccorso si sia drasticamente ridotta. Ciò è senz'altro dovuto alla riluttanza a recarsi in strutture sanitarie per il timore del contagio ma è altresì la dimostrazione che la maggior parte delle prestazioni sanitarie normalmente erogate dai pronto soccorso non hanno carattere di necessità ed urgenza ma possono essere rese fruibili in regime di assistenza domiciliare o nell'ambito di strutture decentrate sul territorio.^[L]^[SEP]Per contro, occorre riconsiderare l'attività dei medici e dei pediatri di base valorizzandone il ruolo, favorendo, nell'interrelazione con i pazienti, non solo interventi finalizzati alla diagnosi e cura delle patologie ma anche alla prevenzione e alla continuità assistenziale, anche allo scopo di assicurare l'osservanza e il monitoraggio di programmi di aderenza terapeutica.^[L]^[SEP]Perché ciò si realizzi occorrerà favorire, attraverso adeguati meccanismi di incentivazione, l'acquisizione da parte dei medici e dei pediatri di una dotazione strumentale di base (elettrocardiografo, spirometro, holter, strumenti per la misurazione della glicemia, ecc.) che consenta di effettuare accertamenti diagnostici di primo livello, limitando, o quanto meno riducendo, le richieste di sottoposizione a visita specialistica o ad accertamenti clinici o diagnostici più complessi o costosi.^[L]^[SEP]Dovranno poi essere ulteriormente rafforzati i servizi di telemedicina e di sanità digitale (*telehealth, telecare*, ecc.) che consentano l'erogazione di servizi a distanza, con notevole beneficio soprattutto per i pazienti affetti da patologie croniche, senza costringere i pazienti stessi ad uscire di casa per fruire delle più ricorrenti prestazioni sanitarie e sottoporsi a valutazione clinica da parte dell'operatore sanitario di riferimento.

La casa può diventare così per molti il luogo di cura, alleggerendo considerevolmente il sistema sanitario pubblico dei consistenti oneri finanziari, logistici ed organizzativi oggi derivanti dall'erogazione delle prestazioni.^[L]^[SEP]Un'altra possibile forma di ottimizzazione del servizio è legata alla possibilità di utilizzare le unità speciali di continuità assistenziale (USCA), attivate durante la pandemia per eseguire a domicilio

prestazioni assistenziali a pazienti affetti da Covid, anche al di fuori di scenari emergenziali. Infine sempre in un'ottica di fruibilità dei servizi sanitari essenziali “a chilometro zero” o, come più comunemente si propaga “i servizi a 15 minuti” (da casa), occorrerà potenziare il ruolo della farmacia di servizi, dove il farmacista non è più prevalentemente un dispensatore di farmaci ma un erogatore di servizi sanitari di base (che spaziano dai più semplici test di laboratorio, ai programmi di screening fino all'inoculazione dei vaccini), svolgendo un ruolo di assoluta rilevanza nel tessere la “rete della salute”.

4. Rafforzare la competitività del sistema produttivo.^[L]L'Italia gode di grande stima e ottima reputazione a livello internazionale per quanto riguarda la qualità della ricerca in ambito medico e farmacologico e figura fra i maggiori produttori di farmaci in Europa, la maggioranza dei quali destinati all'esportazione.^[L]La pandemia ha tuttavia messo in luce come il nostro paese abbia carenze produttive e soffra di non autosufficienza, dipendendo fortemente da una rete di relazioni commerciali internazionali che concorrono ad integrare la filiera produttiva.^[L]Siamo fortemente dipendenti da paesi terzi per quanto concerne l'importazione di principi attivi utilizzati per la produzione di farmaci, e concorriamo alla produzione di vaccini attraverso l'apporto di aziende che operano come terzisti rispetto alle grandi multinazionali (nella forma propriamente di organizzazioni di produzione a contratto, meglio note come CMO: *contract manufacturing organisation*), provvedendo ad esempio all'infilamento o curandosi della realizzazione di altre fasi del processo produttivo.^[L]È evidente tuttavia come se si dovessero, anche temporaneamente, interrompere, per esempio a causa di un'emergenza sanitaria come quella generata da COVID 19, gli approvvigionamenti di beni o servizi provenienti dall'estero, ciò metterebbe in grave crisi la produttività, e financo la stessa sopravvivenza, del sistema produttivo italiano. Ecco che allora occorrerà investire nella realizzazione di sistemi produttivi autosufficienti a livello nazionale (o meglio europeo) che garantiscano l'autosufficienza della filiera, creando nel contempo nuove opportunità occupazionali per una manodopera prevalentemente qualificata.^[L]La crisi che COVID-19 ha generato dovrà inoltre indurre la riconversione di insediamenti produttivi che hanno maggiormente sofferto le restrizioni imposte nell'ultimo anno, agevolando processi di riconversione industriale, per esempio dal tessile alla produzione di mascherine chirurgiche o altri dispositivi di protezione individuale (camici, calzari, ecc.), nonché favorire nuovi insediamenti volti alla produzione di dispositivi medici (si pensi che all'inizio della pandemia avevamo un'unica azienda in Italia produttrice di ventilatori polmonari). Si dovrà investire sulla creazione di nuovi distretti, promuovendo la formazione di nuove professionalità, non solo sanitarie, ed incentivando la collaborazione fra aziende esistenti attraverso la condivisione dell'attuale *know how*,

anche al fine di accelerare il processo di ulteriore sviluppo tecnologico.

8) Extra: verso un riequilibrio generazionale?

I fondi del *Recovery facility* non sono tutti a fondo perduto. La maggioranza sarà composta da prestiti che, seppur con un tasso agevolato, dovranno essere ripagati. È evidente quindi che il peso di questa emergenza, anche contabilmente, ricadrà prevalentemente sulle generazioni future. Generazioni che oggi sono giovani o ancora non nate. In ogni caso, generazioni non rappresentate e spesso penalizzate proprio per questo. Sono innumerevoli i contributi che dimostrano come le generazioni più giovani siano state ormai da tempo dimenticate dalla politica. Di esempi a supporto dell'affermazione ce ne sono tanti: “quota 100” è forse l'ultimo in ordine di tempo; la riforma Dini del 1996 è stato forse l'atto più eclatante. Di fatto, tutta la politica di bilancio degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso ha determinato il “*modus operandi*” di diverse generazioni di politici nei confronti dei più giovani. Chi ha meno di 40 anni in questo paese è probabilmente nato in una famiglia con un reddito superiore a quello della famiglia dove erano nati i propri genitori. Nel corso dei decenni gli investimenti in istruzione sono diminuiti, è aumentata la precarietà del posto di lavoro, gli stipendi risultano inferiori a quelli che potevano guadagnare i propri genitori. Non è un caso che, sempre negli ultimi anni, sia aumentata, da un lato, la quota di giovani che ha deciso di trasferire la propria residenza – e competenza – all'estero (il 76 per cento degli italiani che ha portato la residenza all'estero, nel 2016, aveva meno di 40 anni secondo i dati Eurostat). Dall'altro lato, è aumentata anche la quota di giovani che ha perso fiducia nelle possibilità realizzative e di promozione di lavoro e istruzione (la quota di giovani (tra i 20 e i 34 anni) *Neet – Neither in Employment nor in Education nor in Training*, cioè che non studiano né lavorano – in Italia è la più alta d'Europa: 29,5 per cento (dati Eurostat).

Come si spiega tutto questo?

Se uno guardasse alle soglie di elettorato attivo e passivo in Europa, potrebbe avere un indizio. Per quanto concerne la legge elettorale per le elezioni europee (che nella maggioranza dei casi ricalca quella nazionale per ogni Paese), ognuno dei 27 paesi dell'Unione ha una certa libertà di scelta sulla propria legge elettorale. Nemmeno a farlo apposta, la differenza più significativa riguarda proprio le età di accesso al diritto di elettorato attivo e passivo.

È davvero paradossale come, all'interno di una Unione che regola innumerevoli aspetti della nostra vita, si permettano differenze così marcate tra i suoi cittadini quando si tratta di votare. Tra il 2009 e il 2019, alcuni paesi hanno abbassato i limiti di

età: Cipro e la Francia, per esempio, hanno fatto scendere quella di elettorato passivo di 4 e 5 anni rispettivamente; Malta invece ha seguito l’Austria e ha fissato l’età di elettorato attivo a 16 anni. L’Italia, insieme alla Grecia, resta quindi il paese dove i giovani hanno barriere più alte all’ingresso nelle istituzioni. Nel nostro paese, a 16 anni si può già lavorare, conseguire un reddito e pagare le imposte; ma non si può decidere chi eleggere al Parlamento (nazionale ed europeo); a 18 anni si può invece essere eletti sindaco di una città come Roma, Napoli o Milano, sposarsi, guidare un’automobile, ma non si può essere o diventare deputati e decidere le regole di convivenza comune. Tutto ciò è peggiorato da due aspetti. Il primo è squisitamente politico: la democrazia parlamentare ha finora fallito nel rappresentare adeguatamente gli interessi delle generazioni più giovani e di quelle future. Se la classe politica è lungimirante, l’assenza di alcune generazioni tra quelle che hanno il potere di decidere diventa meno grave. Ma non è così in Italia. Il secondo è invece di tipo demografico: l’Italia è il paese dell’Unione europea dove è più bassa la quota di under 40 sul totale della popolazione (nel 2017, il 40 per cento contro, per esempio, il 54 per cento dell’Irlanda, che, secondo i dati Eurostat, è il paese più giovane). Cosicché, unendo le barriere all’ingresso con l’inconsistenza numeraria dei giovani stessi, è possibile concludere che l’Italia è di gran lunga il paese dell’Unione dove i giovani hanno meno potere politico potenziale. Per contrastare il declino, che ha ripercussioni sia dal punto di vista della crescita economica del paese, ma anche dal punto di vista dell’equità tra le generazioni, sarebbero innanzitutto necessarie politiche per la famiglia e la valorizzazione del merito. Tuttavia, anche una modifica alle regole costituzionali potrebbe avere una valenza simbolica: abbassare i limiti di età, almeno dell’elettorato passivo e, se si volesse essere più ambiziosi, superare il bicameralismo perfetto, che punisce ulteriormente le giovani generazioni. È tornata in queste settimane d’attualità la proposta di abbassare l’età del voto a 16 anni. L’ipotesi, rilanciata da Enrico Letta, non è un’idea certo nuova. È bene essere espliciti: l’ora di votare per i 16enni non è arrivata adesso, è arrivata da tempo perché i costi, più legati a pregiudizi che reali, sono infintamente inferiori ai benefici. Vale la pena di ricordare che la Costituzione, all’articolo 48, prevede solo pochissimi casi di esclusione dal voto: l’incapacità civile, una sentenza penale irrevocabile, i casi di indegnità morale indicati dalla legge (articolo 48 comma 4), cui si aggiungevano limitazioni temporanee o poi soppresse per i capi del partito fascista e per i membri e discendenti di casa Savoia (Disposizioni transitorie e finali).

Svuotata di ogni contenuto la previsione dell’incapacità civile (con la legge 180/1978), si tratta in sostanza di una specie di girone infernale, cui si aggiungono, peggio per loro, i minorenni. Naturalmente un limite minimo di partecipazione è necessario. E forse non tutti ricordano che la maggiore età – e i diritti a essa connessi – era rimasta

fissata a 21 anni fino al 1975.

Gli argomenti a favore del voto a 16 anni sono numerosi, e peraltro è una soglia che, per le elezioni locali, politiche ed europee, è già stata sperimentata in diversi paesi, anche dell'Unione Europea (Austria e Malta, per esempio, mentre in Grecia il limite è a 17 anni). A 16 anni si può già lavorare, percepire un reddito e pagare le imposte. E vale la pena di ricordare che tutte le volte che acquistano qualcosa, anche le persone minori di 16 anni pagano un'imposta. Tuttavia, non hanno alcun diritto di scegliere i propri rappresentanti, né di influenzare l'attività politica del proprio paese. Certo, il voto non è l'unico strumento di espressione della propria volontà. E le manifestazioni giovanili (i *Fridays For Future* del pre-pandemia ne sono solo l'ultimo esempio) dimostrano che la voglia di partecipazione è diffusa anche tra le più giovani generazioni.

Certo, è impossibile attendersi che la misura abbia una portata davvero rivoluzionaria. I sedicenni e diciassettenni in Italia sono circa 1 milione, il 2 per cento della popolazione che ha diritto di voto. Non un granché per influenzare l'esito di una votazione, ammesso, e per nulla concesso, che i più giovani decidano di votare in massa una volta che sia loro permesso. Anche aggiornando il peso politico potenziale dei giovani, l'Italia resterebbe fanalino di coda tra i paesi europei. Tuttavia, sarebbe profondamente sbagliato pensare che la misura sia inutile. Anzi, tra le altre cose, avrebbe una forte valenza educativa: in un paese che, nei *curriculum* scolastici prevede costantemente l'inserimento di discipline dai nomi cangianti – dalla vecchia “Educazione civica” all'attuale “Cittadinanza e Costituzione – senza riuscire ad implementare efficacemente proprio lo studio della propria Costituzione, incentivare i giovani ad assumere un impegno politico non può che essere di giovamento per tutti.

Peraltro, ci sono diversi gradi possibili di adesione alla proposta. Uno, più coraggioso, comporterebbe la revisione di tutte le età di elettorato attivo e passivo presenti nella Costituzione e renderebbe possibile, per esempio, l'elezione dei diciottenni alla carica di deputato della Repubblica, età ampiamente diffusa negli altri paesi europei. Al contrario, un approccio molto conservativo prevederebbe invece una sperimentazione dell'abbassamento dell'età di elettorato attivo solo per le elezioni locali, vale a dire quelle per i sindaci e i consigli comunali. Ogni regione, peraltro, potrebbe estendere il diritto di voto per le elezioni regionali con legge propria. Infine, una via di mezzo, che non richiede alcuna modifica costituzionale e che renderebbe più omogenea la legislazione elettorale europea, potrebbe portare l'abbassamento del limite di elettorato passivo a 18 anni, come nella maggior parte degli altri stati e, perché no, prevedere un passo in avanti anche del nostro paese, fissando il limite di elettorato attivo proprio a 16 anni.



Presidenza AIME