



# COVID-19 5 PROGETTI PER RIPARTIRE

## Tra inefficienze croniche e opportunità del Recovery plan

### SCUOLA: COME FARE DEBITO BUONO CON IL RECOVERY FUND

Meno si impone a tutti un unico modo preconstituito di concepire l'eccellenza e il talento e più aumenta, a maggior ragione nelle nuove generazioni, la «varietà» delle possibili manifestazioni di queste doti nella vita, nella cultura, nel lavoro e nell'organizzazione sociale

*Giuseppe Bertagna*

### UNA VERA GIUSTIZIA PER L'ITALIA DEMOCRATICA, PROPOSTE DI RIFORMA

Il nostro processo alla Perry Mason, come generalmente viene chiamato, ha in realtà poco a che vedere con quello accusatorio anglosassone, che si regge su alcuni solidi principi, come la divisione delle carriere, la distinzione tra giudice del fatto e del diritto e, più importante di tutti, la discrezionalità dell'azione penale.

*Carlo Nordio*

### FONDI EUROPEI E FISCALITÀ PER TORNARE A CRESCERE

La ripida progressività dell'IRPEF non colpisce iricchi, ma il ceto medio basso, medio e medio alto comprimendo le sue capacità di sviluppo e generando uno spostamento all'estero di persone e comparti di imprese che riguardano il lavoro di alta qualità

*Francesco Forte*

### UNIVERSITÀ E RICERCA, QUALI RIFORME PER COSTRUIRE IL FUTURO

L'economia del futuro sarà l'economia del trasferimento di conoscenza e in particolare del trasferimento di tecnologia, ovvero la trasformazione delle innovazioni e dei brevetti maturati nei centri di ricerca in prototipi industrializzabili. Le università e i centri di ricerca pubblici, in quanto luoghi deputati per eccellenza alla creazione di nuova conoscenza ed alla innovazione, saranno dunque sempre più il motore della crescita di una nazione

*Giuseppe Valditara*



DIRETTORE SCIENTIFICO  
Giuseppe Valditara

DIRETTORE RESPONSABILE  
Salvatore Sfrecola

COMITATO DI REDAZIONE

*area giuridica:* Stefano Tarullo  
*area economica:* Rosa Lombardi  
*area medica:* Roberto Ciocchi  
*area scientifica:* Cinzia Bisi, Alberto Lusiani  
*area umanistica:* Marco Paolino  
*coordinamento:* Felice Mercogliano

CONTATTI  
[lettera150.info@gmail.com](mailto:lettera150.info@gmail.com)



la Bussola

Copyright © MMXX

[www.labussolaedizioni.it](http://www.labussolaedizioni.it)  
[info@labussolaedizioni.it](mailto:info@labussolaedizioni.it)  
0039 06 87646960

ISBN 979-12-80317-00-1

Fascicolo: Anno I, 1/2020  
pubblicato il 21 ottobre 2020

# indice

- 5    BENVENUTI  
      *di Giuseppe Valditara*
- 6    *Comitato scientifico*
- 9    SCUOLA: SEI PROPOSTE PER FARE DEBITO BUONO  
      CON IL RECOVERY FUND  
      *di Giuseppe Bertagna*
- 17   UNA VERA GIUSTIZIA PER L'ITALIA DEMOCRATICA  
      Proposte per una riforma  
      *di Carlo Nordio*
- 25   LA DETENZIONE IN CARCERE? SIA EXTREMA RATIO  
      Proposte di modifica in tema di ordinamento penale e penitenziario  
      *di Pier Paolo Rivello*
- 29   LE RIFORME E LA FISCALITÀ PER UN BUON IMPIEGO  
      DEI FONDI EUROPEI E PER TORNARE A CRESCERE  
      *di Francesco Forte*
- 37   IL MIO PIANO INASCOLATO PER CONTENERE  
      IL CONTAGIO  
      *di Andrea Crisanti*
- 39   PROGETTO SORVEGLIANZA NAZIONALE
- 43   UNIVERSITÀ E RICERCA, QUALI RIFORME  
      PER COSTRUIRE IL FUTURO  
      *di Giuseppe Valditara*

*Lettera 150* nel suo primo numero pubblica un documento molto importante per capire le criticità che il Paese sta affrontando nella gestione della pandemia da Covid-19. Si tratta della proposta operativa inviata al Governo da **Andrea Crisanti** il 20 agosto 2020 sulle misure essenziali da adottare, alla luce delle evidenze scientifiche e le esperienze condotte a Vo' Euganeo, per contenere la seconda ondata dell'epidemia. Un documento che è rimasto lettera morta, così come tutti gli altri appelli lanciati perché ci fossero un coordinamento e una programmazione nazionale per evitare la risalita dei contagi. Con i risultati che sono sotto gli occhi di tutti.

Intanto il Paese è chiamato a compiere uno sforzo importante, anche in termini di riforme, per intercettare i fondi del Recovery Plan. *Lettera 150* vuole contribuire a lanciare proposte concrete per la ricostruzione del Paese, a tale fine iniziamo a pubblicare una serie di interventi su argomenti strategici.

**Giuseppe Bertagna** ridisegna la scuola, ribaltando il paradigma di un sistema valido per tutti, a favore di una scuola che valorizzi il talento di ciascuno. Tra i pilastri, il reclutamento degli stessi insegnanti. Sul tema della giustizia, e quindi di una reale separazione dei poteri, della indipendenza della magistratura, della certezza del diritto, di una intelligente depenalizzazione,

**Carlo Nordio** e **Pier Paolo Rivello** indicano le linee riformatrici necessarie.

**Francesco Forte** propone poi un nuovo modello di politica fiscale, che potrebbe fra l'altro sfruttare le risorse contenute nel Recovery Fund, per abbattere la pressione fiscale su chi produce ricchezza e creare sviluppo.

Infine un contributo di **Giuseppe Valditara** sulla centralità della ricerca in una economia che sarà sempre più fondata sul trasferimento di conoscenza e per un nuovo modello post humboldtiano di università.

Sanità, giustizia, fisco, istruzione, ricerca.

Buona lettura

*Lettera 150*

# Benvenuti

Lettera 150 nasce da un appello di 150 professori universitari e alcuni magistrati in favore della rapida predisposizione di un piano di fuoriuscita in condizioni di sicurezza dal blocco del Paese per contrastare l'epidemia da Covid-19. Quell'appello, lanciato il 2 aprile 2020 in piena emergenza, è stato un forte messaggio di speranza e di fiducia nelle energie positive della nostra nazione contro la rassegnazione, l'immobilismo, il pessimismo, la paura.

Contemporaneamente si è sviluppata una chat, luogo di confronto civile, costruttivo, serio e libero, in cui è emersa una comune consapevolezza, e una comune esigenza: che la particolare gravità con cui l'epidemia ha colpito la nostra nazione discenda in parte dalla approssimazione con cui il Paese è stato gestito nel corso degli anni. Sono venute al pettine le strutturali fragilità di un gigante (siamo l'ottava potenza economica mondiale) dai piedi di argilla.

Nel frattempo Lettera 150 si è trasformata in un think tank a cui hanno aderito circa 250 professori universitari e alcuni magistrati.

Sono nati anche dei circoli a livello regionale che raccolgono, oltre ad esponenti dell'Accademia, anche professionisti, imprenditori, dirigenti, insegnanti, giornalisti, rappresentanti del mondo culturale.

Avendo raccolto così tante professionalità e competenze, abbiamo deciso di fondare una rivista che per il momento è on line, poi verrà anche pubblicata in forma cartacea.

L'idea di fondo è quella di fornire idee e proposte per ricostruire e rilanciare l'Italia in un momento di particolare drammaticità, caratterizzato, oltre che dal riaccendersi della pandemia, soprattutto da un crollo superiore al previsto del Pil e da un incremento della disoccupazione. Vogliamo dare un contributo in positivo, senza paraocchi culturali né pregiudizi politici o ideologici, pur con la stella polare della libertà responsabile. A tale fine riteniamo che non ci possa essere più spazio per improvvisazione, demagogia, superficialità. Competenza e merito dovranno contare più di quanto avvenuto in passato: gli uomini di scienza sono e saranno decisivi per sconfiggere il male, il virus, insieme con coloro che sono portatori di esperienza e di conoscenza devono poter essere rilevanti per costruire il bene: una nuova, più efficiente, più solidale, più forte Italia.

La politica, legittimata dal voto popolare, trarrà poi le sue conclusioni.

Da qui dunque questa iniziativa editoriale che parte non casualmente, oltre che da un documento inedito di Andrea Crisanti su come contenere il diffondersi dell'epidemia, affrontando temi strategici: la scuola, la giustizia, il fisco e la ricerca.

GIUSEPPE VALDITARA

# Comitato scientifico

ALBERTO ALOISIO  
– Università di Napoli Federico II  
ADREA ALUNNI  
– Oxford University Innovation  
CARLA ANDREANI  
– Università di Tor Vergata  
EMANUELA ANDREONI FONTECEDRO  
– Università RomaTre  
FABRIZIO ANTOLINI  
– Università di Teramo  
ALESSANDRO ANTONELLI  
– Università di Pisa  
STEFANO ARDUINI  
– Link Campus  
GIAMPAOLO AZZONI  
– Università di Pavia  
MARIA PIA BACCARI  
– LUMSA  
VINCENTO BARONE  
– Università di Pisa  
GIORGIO BARONI  
– Università Cattolica  
PIERLUIGI BARROTTA  
– Università di Pisa  
SERGIO BASILE  
– già Consigliere Corte dei Conti  
STEFANO BASTIANELLO  
– Università di Pavia  
ALESSANDRA BECCARISI  
– Università di Lecce  
MICHELE BELLETTI  
– Università di Bologna  
LORENZO BELLO  
– Policlinico di Milano  
STEFANO BENUSSI  
– Università degli Studi Brescia  
– Direttore Dipartimento  
Cardiorotoracico Ospedali Civili  
di Brescia  
GIUSEPPE BERTAGNA  
– Università di Bergamo  
NINO BEVILACQUA  
– Imprenditore CEO Italconsult  
MICHELE BIANCHI  
– Università di Bologna  
EMANUELE BILOTTI  
– Università Europea di Roma  
MARCO BINDI  
– Università di Firenze  
GUIDO BISCONTINI  
– Università di Camerino  
CINZIA BISI  
– Università di Ferrara  
FERNANDO BOCCHINI  
– Università di Napoli Federico II  
UGO BOGGI  
– Università di Pisa  
ALESSANDRO BOSCATI  
– Università di Milano Statale  
GIAMPIO BRACCHI  
– Politecnico di Milano  
MARINA BRAMBILLA  
– Università Statale di Milano  
PAOLO BRANCHINI  
– INFN  
DRAGANA BROZ  
– Università Internazionale di  
Roma  
– Università americana in Libano  
LUIGI BRUGNANO  
– Università di Firenze

GIACOMO BÜCHI  
– Università di Torino  
FEDERICA BURATTINI  
– Università di Ferrara  
EZIO BUSSOLETTI  
– già Università di Napoli  
Parthenope  
FIAMMA BUTTITTA  
– Università degli Studi di Chieti  
FABRIZIO CALLIADA  
– Università di Pavia  
MAURA CAMPRA  
– Università del Piemonte  
Orientale  
FRANCESCA CANEPA  
– Università degli Studi Milano  
VITO VALERIO CANTISANI  
– Università La Sapienza Roma  
SALVATORE CAPASSO  
– Università Parthenope Napoli  
ALBA CAPPELLIERI  
– Politecnico di Milano  
GIAMPAOLO CARRAFIELLO  
– Università Statale di Milano  
NICOLA CASAGLI  
– Università di Firenze  
COSIMO CASCIONE  
– Università di Napoli Federico II  
ELENA CATALANO  
– Università dell'Insubria  
FRANCESCO SAVERIO CATALIOTTI  
– Università di Firenze  
RAFFAELE CATERINA  
– Università di Torino  
ENRICO CATERINI  
– Università della Calabria  
FRANCESCO CAVALLA  
– Università di Padova  
ALESSIO CAVICCHI  
– Università di Macerata  
DANILO CECCARELLI MOROLLI  
– Università Marconi  
MAURO CERONI  
– Università di Pavia  
FRANCESCO CERTA  
– Università di Siena  
UMBERTO CHERUBINI  
– Università di Bologna  
MASSIMI CHIAPPINI  
– INGV  
GHERARDO CHIRICI  
– Università di Firenze  
CRISTIANO CICERO  
– Università di Cagliari  
SALVATORE CIMINI  
– Università di Teramo  
ROBERTO CIROCCHI  
– Università di Perugia  
SOLVEIG COGLIANI  
– Giudice Consiglio di Stato  
PAOLA COGO  
– Università di Udine  
EMANUELA COLOMBO  
– Politecnico di Milano  
GIORGIO LORENZO COLOMBO  
– Università di Pavia  
VALENTINA COLOMBO  
– Università Europea di Roma  
MARIO COMBA  
– Università di Torino

GIOVANNI COMELLI  
– Università di Trieste  
ANNA CONTARDI  
– Università Europea di Roma  
PIERLUIGI CONTUCCI  
– Università di Bologna  
MASSIMILIANO MARCO CORSI  
ROMANELLI  
– Università Statale di Milano  
ALFREDO COSTA  
– Università di Pavia  
FRANCO COTANA  
– Università di Perugia  
LUCA CRESCENZI  
– Università di Trento  
ANDREA CRISANTI  
– Università di Padova  
RENATO CRISTIN  
– Università di Trieste  
RAIMONDO CUBEDDU  
– Università di Pisa  
FRANCESCO CUCCA  
– Università di Sassari  
GIOVANNI CUDA  
– Università Magna Graecia di  
Catanzaro  
FRANCESCO CURCIO  
– Università di Udine  
VITO D'ANDREA  
– Università La Sapienza Roma  
MARIA D'ARIENZO  
– Università Federico II Napoli  
FABRIZIO DAVIDE  
– Università Telematica  
internazionale Uninettuno  
ENRICO DEL PRATO  
– Università La Sapienza Roma  
STEFANO DEL PRATO  
– Università di Pisa  
CARMEN DELL'AVERSANO  
– Università di Pisa  
MAURIZIO DE LUCIA  
– Università di Firenze  
RUGGERO DE MARIA  
– Università Cattolica del Sacro  
Cuore  
GIOVANNI DERIU  
– Università di Padova  
VINCENZO DE SENSI  
– LUISS  
GIUSEPPE DI FAZIO  
– Università di Catania  
AUGUSTO DI GIULIO  
– Politecnico di Milano  
ROBERTO DI LENARDA  
– Rettore Università di Trieste  
ANDREA DI PORTO  
– Università La Sapienza Roma  
PAOLO DUVIA  
– Università dell'Insubria  
MARIO ESPOSITO  
– Università del Salento  
ADRIANO FABRIS  
– Università di Pisa  
ROMANO FANTACCI  
– Università di Firenze  
CLAUDIO FAZZINI  
– Politecnico di Milano  
PIERGIORGIO FEDELI  
– Università degli studi di  
Camerino

FLAVIO FELICE  
– Università di Campobasso  
SILVIA FERRARA  
– Università di Bologna  
VITTORIO FINESCHI  
– Università La Sapienza Roma  
ANTONIO FIORELLA  
– Università La Sapienza Roma  
RAFFAELE FIUME  
– Università di Napoli Parthenope  
PIETRO FORMISANO  
– Università di Napoli Federico II  
FRANCESCO FORTE  
– Università La Sapienza Roma  
LORENZO FRANCHINI  
– Università Europea di Roma  
PAOLA FRATI  
– Università La Sapienza Roma  
ALBERTO FROIO  
– Università Bicocca di Milano  
ANTONIO FUCCILLO  
– Università della Campania  
Vanvitelli  
ANDREA FUSARO  
– Università di Genova  
MICHELE GALEOTTI  
– Università La Sapienza Roma  
MARCO GAMBINI  
– Università Tor Vergata Roma  
PAOLO GASPARINI  
– Università di Trieste  
CARLO GAUDIO  
– Università La Sapienza Roma  
DANIELE GENERALI  
– Università di Trieste  
GINO GEROSA  
– Università di Padova  
GIUSEPPE GHINI  
– Università di Urbino  
EDOARDO GIARDINO  
– Università LUMSA  
GUIDO GLI  
– Università di Campobasso  
GIAMPIERO GIRON  
– Università di Padova  
AMBROGIO GIROTTI  
– Politecnico di Milano  
FELICE GIUFFRÉ  
– Università di Catania  
PIER FILIPPO GIUGGIOLI  
– Università Statale di Milano  
CARLO ALBERTO GIUSTI  
– Università ECampus  
PAOLO GONTERO  
– Università di Torino  
MARCO GRASSO  
– Ospedale San Gerardo Monza  
ANDREA GRAZIOSI  
– Università di Napoli Federico II  
ANNA MARIA GREGORI  
– magistrato ordinario, Tribunale  
di Roma  
DARIO GREGORI  
– Università di Padova  
PAOLA GRIBAUDO  
– presidente Museo Accademia  
Albertina Torino  
MAURIZIO GRIGO  
– già procuratore della Repubblica  
in Abruzzo e Molise

GABRIELE GRILLO  
– Politecnico di Milano

FABIO GUARRACINO  
– Università di Pisa

GABRIELE IANNELLI  
– Università di Napoli Federico II

CESARE IMBRIANI  
– già Università La Sapienza

PIER DOMENICO LAMBERTI  
– Università di Padova

ANTONIO LANZILLOTTO  
– Università di Cagliari

FEDERICO LEGA  
– Università Milano Statale

ISABELLA LOIODICE  
– Università di Bari

ROSA LOMBARDI  
– Università La Sapienza Roma

ALBERTO LUSIANI  
– Scuola Normale Superiore di Pisa

ANDREA MACCARINI  
– Università di Padova

ROLANDO MAGNANINI  
– Università di Firenze

BEATRICE MAGRO  
– Università Marconi

ORNELLA MALANDRINO  
– Università di Salerno

FRANCESCO MANFREDI  
– Università Jean Monnet Bari

ARTURO MANIACI  
– Università degli Studi di Milano

STEFANO MARASCA  
– Università Politecnica delle Marche

ANTONIO MARCHETTI  
– Università G. D'Annunzio Chieti

GIUSEPPE MARCIANTE  
– già Consigliere di Corte d'Appello

GIULIANO MARELLA  
– Università di Padova

MASSIMO MARIANI  
– Università di Groningen, Olanda

CARLO MARICONDA  
– Università di Padova

GIUSEPPE MARINO  
– Università degli Studi di Milano

BARBARA MARUCCI  
– Università di Macerata

CARLA MASI  
– Università di Napoli Federico II

MAURIZIO MASI  
– Politecnico di Milano

PIERLUIGI MATERA  
– Link Campus University Roma

DANIELE MATTIANGELI  
– Università di Salisburgo

LUDOVICO MAZZAROLI  
– Università di Udine

GIULIANA MAZZONI  
– Università La Sapienza Roma

– University of Hull, Uk

SAVERIO MECCA  
– Università di Firenze

FRANCESCO MENICINI  
– Università della Calabria

FELICE MERCOGLIANO  
– Università di Camerino

PAOLO MICCOLI  
– Università di Pisa

LEO MIGLIO  
– Università Bicocca Milano

MARCELLO MIGLIORE  
– Università di Cardiff

GIAN LUCA MORINI  
– Università di Bologna

PAOLO NANNIPIERI  
– Università di Firenze

Giovanni Nano  
– Università Statale di Milano

CLAUDIA NAVARINI  
– Università Europea di Roma

MATTEO NEGRO  
– Università di Catania

PAOLO NESI  
– Università di Firenze

ANNA MARIA NICO  
– Università di Bari

IDA NICOTRA  
– Università di Catania

ALESSANDRA NIVOLI  
– Università di Sassari

CARLO NORDIO  
– Già procuratore della Repubblica aggiunto di Venezia

– Già presidente della Commissione di riforma del codice penale

GIOVANNI ORSINA  
– Università Luiss

VINCENZO PACILLO  
– Università di Modena e Reggio Emilia

DAVIDE PACINI  
– Università di Bologna

ANDREA PANZAROLA  
– Università LUM Bari

MARCO PAOLINO  
– Università della Tuscia

GIUSEPPE PAOLONE  
– Università Pegaso

MAURO PAOLONI  
– Università Roma 3

GIUSEPPE PARLATO  
– Università Internazionale di Roma

ALESSANDRO PAROLARI  
– Università Statale di Milano

ANDREA PASCUCCI  
– Università di Bologna

FERDINANDO PATERNOSTRO  
– Università di Firenze

ALBERTO PAVAN  
– Politecnico di Milano

MARIA PIA PEDEFERRI  
– Politecnico di Milano

CRISTINA PEDICCHIO  
– Università di Trieste

DARIO PEIRONE  
– Università di Torino

PIER GIUSEPPE PELICCI  
– Università Statale di Milano

ANTONIO PERETTO  
– Università di Bologna

DARIA PESCE  
– avvocato

PAOLO PEZZINO  
– Università di Pisa

RAFFELE PICARO  
– Università della Campania Vanvitelli

LUCIANO PIETRONERO  
– Università La Sapienza Roma

LUIGI PLEVANI  
– Dirigente Ministero Università e Ricerca

NICOLA PISANI  
– Università di Teramo

ANNA POGGI  
– Università di Torino

FRANCESCO POLESE  
– Università di Salerno

SERGIO POLIDORO  
– Università di Modena e Reggio Emilia

PATRIZIA POLLIOTTO  
– Istituto Ospedaliero Galeazzi Milano

ALBERTO PRESTININZI  
– Università La Sapienza Roma

GENNARO QUARTO  
– Università di Napoli Federico II

EDOARDO RAFFIOTTA  
– Università di Bologna

SALVO RANDAZZO  
– Università LUM Bari

PAOLO RAVIOLO  
– Università e-Campus

ANGELO RICCABONI  
– Università di Siena

GIOVANNA RICCARDI  
– Università di Pavia

MARCO RICOTTI  
– Politecnico di Milano

PIER PAOLO RIVELLO  
– già procuratore generale militare presso la Corte di Cassazione

GIUSEPPE RIVETTI  
– Università di Macerata

RAFFAELE GUIDO RODIO  
– Università di Bari

MARIA GRAZIA RODOMONTE  
– Università La Sapienza Roma

FEDERICO ROGGERO  
– Università La Sapienza Roma

MICHELE ROSBOCH  
– Università di Torino

GIORGIO ROSSI  
– Politecnico di Milano

FRANCESCO ROTONDI  
– Università IULM Milano

STEFANO RUFFO  
– SISSA

ROBERTO RUSSO  
– Università E-Campus

ALDO RUSTICHINI  
– University of Minnesota

CESARE SACCANI  
– Università di Bologna

RENATA SALVARANI  
– Università Europea di Roma

NOEMI SANNA  
– Università di Sassari

FABIO SANTINI  
– Università di Perugia

FRANCESCO SANTINI  
– Università di Genova

RAFFAELE SANTORO  
– Università della Campania Vanvitelli

LIVIA SAPORITO  
– Università della Campania Vanvitelli

VINCENZO MARIA SARACENI  
– Università La Sapienza Roma

MANUEL SARNO  
– Università di Padova

PIETRO SARUBBI  
– attore

LEONARDO SECHI  
– Università di Udine

ALESSANDRO SEMBENELLI  
– Università di Torino

PIERGIORGIO SETTEMBRINI  
– Università degli Studi di Milano

GIANLUCA SETTI  
– Politecnico di Torino

SALVATORE SFRECOLA  
– già presidente di sezione della Corte dei Conti

ASCANIO SIRIGNANO  
– Università di Camerino

ENZO SIVIERO  
– Università eCampus

ANNA SOLINI  
– Università di Pisa

STEFANIA SUPINO  
– Università Telematica San Raffaele Roma

SEBASTIANO TAFARO  
– Università di Bari

STEFANO TARULLO  
– Università della Campania Vanvitelli

CHIARA TENELLA SILLANI  
– Università Statale di Milano

MARIO TESTINI  
– Università di Bari

RICCARDO TISCINI  
– Universitas Mercatorum Roma

GIACOMO TODESCHINI  
– Università di Trieste

PAOLA TODINI  
– Università eCampus

ROBERTO TOMASICCHIO  
– Università del Salento

VINCENZO TONDI DELLA MURA  
– Università di Lecce

ALESSANDRO TORRONI  
– notaio

RAFFAELE TREQUATTRINI  
– Università di Cassino

RENATO TRONCON  
– Università di Trento

ELDA TURCO BULGHERINI  
– Università Tor Vergata Roma

FRANCO TURRINI  
– Università di Pisa

ANDREA UNGARI  
– Università Marconi

BIANCA MARIA VAGLIECO  
– CNR

GIUSEPPE VALDITARA  
– Università di Torino

ANNA VALVO  
– Università Kore di Enna

DARIO VANGI  
– Università La Sapienza Roma

FILIPPO VARI  
– Università Europea

UMBERTO VATTANI  
– Ambasciatore, già Segretario Generale Ministero Affari Esteri

ALESSANDRA VERONESE  
– Università di Pisa

VINCENZO VESPRI  
– Università di Firenze

ANTONIO VICINO  
– Università di Siena

GIANLUCA VINTI  
– Università di Perugia

FEDERICO VISCONTI  
– rettore Università LIUC

PIERO VOLPE  
– Ospedale Reggio Calabria

FILIPPO ZATTI  
– Università di Firenze

CLAUDIO ZUCHELLI  
– già Presidente di Sezione del Consiglio di Stato



# SCUOLA: SEI PROPOSTE PER FARE DEBITO BUONO CON IL RECOVERY FUND

DI GIUSEPPE BERTAGNA

## 1. Lo sfondo integratore

La scuola è un asset decisivo per il futuro del paese. I nostri giovani da formare al meglio possibile di ciascuno sono, purtroppo, in un numero sempre inferiore. In 50 anni si sono più che dimezzati. I nati del 2019 si sono ridotti a 420.000. E nel 2020 saranno ancora meno. È come se la risorsa più preziosa e indispensabile per la carburazione del nostro sviluppo personale, culturale, artistico, sociale ed economico-professionale, quindi, fosse in via di estinzione e si contraesse a numeri da irreversibile collasso demografico.

Anche per questo non possiamo più permetterci il lusso di avere una scuola per il 25% dei giovani, la percentuale che, frequentandola, pare li renda statisticamente soddisfatti, li faccia sentire a loro agio, li solleciti nel desiderio di una crescita umana, culturale e professionale autonoma, li attrezzi di competenze critiche necessarie per migliorarsi, li accenda di entusiasmo inventivo e imprenditoriale.

Se, come sostiene, affidabili dati alla mano, molta sociologia e statistica degli ultimi 50 anni, questa percentuale di giovani esisterebbe comunque nel 100% di ogni nuova generazione perché il merito sostanziale dei loro risultati va ascritto non alla scuola, bensì alla famiglia e all'ambiente socio-economico-culturale di provenienza degli studenti, i responsabili delle *politics* e delle *policies* nazionali sull'istruzione e sulla for-

mazione delle nuove generazioni dovrebbero mostrarsi ancora più preoccupati di quanto mostrino a parole di essere per questa situazione. Soprattutto, dovrebbero impegnarsi subito con provvedimenti accorti, mirati ed efficaci per segnare un'inversione di tendenza rispetto a questa epocale dissipazione delle migliori energie intellettuali, morali e professionali a cui può attingere una nazione che non voglia afflosciarsi e che non ha altre ricchezze diverse dal proprio intelligente lavoro e dal "general intellect" che riesce ad alimentare e condividere.

Infatti, un paese che non universalizzi tra tutti i suoi giovani «il desiderio di eccellenza» in qualche campo del pensare, del fare e dell'agire e, nondimeno, «la gioia che le persone hanno nel perfezionamento e nell'esercizio delle proprie facoltà», è destinato, profetizzava nel 1890 Alfred Marshall, uno dei maggiori protagonisti dell'economia neoclassica, all'ininfluenza storico-culturale, oltre che alla decrescita economica. In verità, una cosa analoga l'aveva già detta ai suoi tempi Senofonte, nel suo *Economico*. Ma si può dire che questa consapevolezza sia stata anche la nota di bordone che ha accompagnato le convinzioni e le azioni di tutti i protagonisti del nostro Rinascimento e del nostro illuminismo napoletano e milanese, forse i periodi migliori e più creativi della nostra storia.

Meno, infatti, si impone a tutti un unico modo precostituito di concepire l'eccellenza

e il talento (come accade ora con il *cursus honorum* licei, università, dottorati, quasi non esistessero percorsi alternativi per esaltare in maniera altrettanto degna eccellenze e talenti) e più aumenta, a maggior ragione nelle nuove generazioni, la «varietà» delle possibili manifestazioni di queste doti nella vita, nella cultura, nel lavoro e nell'organizzazione sociale (Wilhelm von Humboldt, 1792). Varietà che scaturisce, a questo punto, dall'esercizio della libertà di ciascuno di «perseguire il proprio bene al suo modo» senza vederselo imporre in modo predeterminato da nessuno (John Stuart Mill, 1859; Tocqueville, 1835-1840). Tantomeno da pretese classi dirigenti amministrative che, come donna Prassede, fanno quasi sempre il grosso sbaglio di prender per cielo il proprio cervello.

Per continuare Mill (1870), infatti, solo la combinazione tra libertà e varietà dei modi di declinare la propria eccellenza umana e i propri talenti, senza svilirne nessuno o escludendone a priori quelli di un certo tipo solo perché magari non apprezzati dall'opinione comune del tempo, si può favorire la diffusione di quella «originalità personale» che, scambiata intersoggettivamente e messa in comune, costruisce le complesse pratiche di una società aperta, accresce in modo insospettato la qualità della vita culturale, sociale ed economica e permette di superare gli ostacoli e le avversità che sorgono inevitabili nello sviluppo di ogni storia individuale e collettiva.

## 2. Ri-costruire nella continuità il sistema scuola

Ogni vera «rivoluzione» pedagogico-culturale del sistema di istruzione e formazione di

un paese non può che essere, tuttavia, sempre, una «ri-costruzione nella continuità». Come accadeva alla nave mitica di Giasone o, per richiamare tempi più recenti, alla nave epistemologica di Neurath. Non può essere, però, anche a volerlo, o una restaurazione del passato o un irrigidimento di quanto sopravvive per inerzia del passato nell'esistente. Purtroppo ciò che è, invece, accaduto finora.

Nonostante tutte le grandi sfide che si sono succedute negli ultimi decenni che hanno cambiato il mondo e la storia (globalizzazione, rivoluzione digitale, crisi irreversibile del fordismo, il multiculturalismo da trasformare in interculturalismo), compresa

l'ultima, la pandemia da coronavirus che ha costretto tutti ad accettare senza battere ciglio un'autentica «rivoluzione» prossemica, sanitaria, organizzativa, didattica ed educativa, oltre economico-politico-civile-sociale, prima impensabile.

Può la scuola, in questo contesto, essere ancora fondata sulle strutture e sulle routine che abbiamo finora conosciute e che provengono da esplicite eredità storiche di natura prima militari e poi da fordismo novecentesco? La risposta di buon senso è «no».

Da qui l'urgenza di indicazioni per non perdere ulteriore tempo e per non continuare ad aumentare un debito pubblico già insostenibile soltanto per lasciare le cose come stanno e per mettere in campo le autoreferenzialità amministrative, le miopie corporative, le incapacità progettuali innovative, la demagogia elettoralistica che si è vista in questi mesi, ma che sarebbe bene al contrario togliere, se si ha a cuore il bene del paese.

Il Recovery fund che sarà erogato dal 2021 dalla Ue può essere, quindi, l'ultima occasione per invertire la rotta e per indirizzare gli euro su un «debito buono», per riprendere la clas-

sificazione di Mario Draghi, che aiuti davvero il sistema di istruzione e formazione sia ad aumentare la propria qualità purtroppo inesorabilmente peggiorata negli ultimi decenni nonostante le autoconsolazioni di segno opposto sia a porsi senza incertezze nella prospettiva di una scuola da terzo millennio, non più da novecento.

In questo senso, seguono sei proposte di progetti ricostruttivi a «debito buono» che possono costituire l'inizio di un processo riformatore di più lungo respiro e di più ampia architettura che, se perseguito in modo coerente, può consentire, nell'arco del prossimo decennio, una diversa forma dell'essere scuola in una società come la nostra.

### 3. Sei progetti per un Action plan

#### 3.1. Digitalizzazione

Il primo progetto riguarda la digitalizzazione completa degli ambienti di apprendimento e delle strutture scolastiche di tutto il paese. Non è il caso di ribadire l'importanza di questa azione che, se fosse iniziata nel 2001-2003, quando fu per la prima volta programmaticamente avanzata, oggi avrebbe consentito di affrontare l'emergenza Covid che stiamo vivendo in un modo meno declamatorio e più sostanziale. Abbiamo perso tempo, purtroppo. Qualcosa si è fatto dal 2015, ma i ritardi per assicurare a tutti gli studenti in modo sistematico la possibilità di svolgere attività didattica in presenza e in e-learning, e anche tra loro mescolate, vanno colmati al più presto. **La circostanza implica anche un piano di formazione dei docenti** che, per non farli cadere nell'errore di ridurre la didattica a distanza una ripetizione di quella in presenza, espliciti genere prossimo e differenze specifiche dei modi, degli strumenti, dei tempi, degli scopi e dei contenuti esistenti tra una didattica efficace in presenza, in e-learning e blended. Naturalmente occorre anche un piano per attrezzare docenti e studenti dei devi-

ce necessari per poter fruire al meglio degli ambienti digitali di apprendimento.

#### 3.2. Medicina scolastica territoriale

In collaborazione con le autorità sanitarie territoriali, attrezzare le istituzioni scolastiche del primo ciclo e il campus del secondo ciclo di un servizio medico di base che possa provvedere, in collaborazione con i docenti e l'istituzione scolastica stessa, alle strategie di educazione alla salute e di prevenzione sanitaria, nonché di monitoraggio ed intervento nelle malattie epidemiche e non epidemiche degli studenti.

#### 3.3. Campus quadriennale per il secondo ciclo

Il terzo progetto si riferisce all'avvio e al supporto tecnico-logistico di una spe più aumentata rimentazione nazionale della secondaria quadriennale che possa coinvolgere, a scelta delle famiglie, fin dal 2021, almeno il 50% degli studenti. Con 13 anni di studio prima dell'istruzione e formazione terziaria, i nostri giovani non riescono, purtroppo, a raggiungere le competenze al contrario comparativamente meglio acquisite dai coetanei di quasi tutti i paesi Ue che di anni di studio ne fanno 12. Anche per questa maggiore lunghezza del percorso, da noi, le ore di assenza dalle lezioni fatte dai 18-19enni nell'ultimo anno delle secondarie raggiungono, in media, quasi il 45% del totale offerto.

Vale quindi la pena di rilanciare ed allargare a livello territoriale e di percorsi ordinamentali di istruzione liceale, tecnica e professionale, la sperimentazione della secondaria quadriennale iniziata nel 2013 ed estesa nel 2018 a 100 istituti secondari. A tutt'oggi non si sa nulla di scientificamente attendibile circa i risultati di questa sperimentazione. Esistono soltanto dati "amministrativi interni all'amministrazione" che ne parlano bene.

**C'è, però, un dato oggettivo con cui confrontarsi: i risultati delle prove Invalsi che**

precedono agli esami di Stato e le stesse valutazioni distribuite agli esami di Stato dimostrano che gli studenti coinvolti in questi percorsi ottengono sempre risultati mediamente migliori di chi frequenta i tradizionali indirizzi quinquennali. Certo, non si sa se ciò accade perché i ragazzi che frequentano questi percorsi si selezionano da soli all'ingresso o perché essi possono godere di condizioni familiari e socio-economico-culturali privilegiate. Bisogna anche riconoscere, tuttavia, che gli istituti che hanno aderito a questa sperimentazione hanno davvero introdotto novità rilevanti sul piano dell'organizzazione, dell'accompagnamento personalizzato e della didattica sia in presenza sia a distanza che sarebbe controproducente non valorizzare.

Prendendo spunto dalle migliori pratiche disponibili, si potrebbero quindi stabilire come obbligatori alcuni vincoli per rilanciare e riqualificare questa sperimentazione al fine di garantire studenti e famiglie sulla qualità e sull'efficacia dei suoi risultati. Pensiamo, ad esempio, ai seguenti:

- a) adottare a sistema quanto si specifica con il terzo progetto sull'articolazione della funzione docente (v. punto 3.4 sul docente *gouverneur-tutor*);
- b) nominare Licei, seguiti dalle aggettivazioni che qualificano i loro specifici profili educativi, culturali e professionali conclusivi, tutti i percorsi quadriennali, anche quelli attualmente collocati nell'istruzione tecnica e professionale e nell'istruzione e formazione professionale delle Regioni; si può costituire, in questo modo, un campus formativo coordinato e unitario che evita sovrapposizioni e duplicazioni di percorsi e profili e, soprattutto, che introduce plasticamente la pari dignità educativa, culturale e professionale tra percorsi scolastici oggi ancora percepiti gerarchizzati come 150 anni fa;
- c) organizzare il piano degli studi su attività obbligatorie (scelte tra Humanities e Stem: Science, Technology, Engineering and Mathematics); b) attività opzionali; c) attività facoltative, con le attività b) e c) che aumentano a mano a mano si passa dalla prima all'ultima annualità dei corsi liceali;
- d) rendere il Clil una metodologia costante, ancorché progressivamente più ampia, per l'intero qua-

- driennio, sia nei piani di studio scolastici sia nelle esperienze esterne di stage aziendali o sociali;
- e) prevedere obbligatoriamente nell'offerta formativa anche uno stage all'estero durante il periodo di sospensione delle attività didattiche tra il primo e il terzo anno.
- f) caratterizzare l'ultimo anno del quadriennio nella prospettiva degli studi superiori (università, accademie di belle arti, *Smart Academy*) a cui si accede tramite esami di ammissione;
- g) prevedere, per gli studenti, due step valutativi esterni con prove d'esame nazionali individuali centrate sulle competenze fondamentali rispettivamente da acquisite alla conclusione del triennio e dell'anno finale; procedere poi a comparazioni rigorose con i risultati ottenuti dagli studenti nei corsi quinquennali;
- h) attivare in ogni campus scolastico che adotti questa sperimentazione anche l'istituzione delle *Smart Academy*, fondazioni che erogano percorsi formativi post secondari professionalizzanti a numero programmato della durata, a seconda dei profili, da uno a tre anni, percorsi che nascono da una rimodulazione degli attuali Ifts e Its;
- i) costituire ogni campus anche come un cluster tecnologico e industriale che, praticando l'alternanza scuola lavoro e le politiche attive del lavoro, diventi un fattore di innovazione e di integrazione culturale, sociale ed economica del territorio, sviluppando relazioni nazionali e internazionali con campus analoghi di altri paesi europei; in questo senso, il campus sarà accreditato anche come centro per l'impiego e agenzia per il lavoro.

### 3.4. Docente *gouverneur-tutor* e carriera per gli insegnanti

Il quarto progetto è volto ad introdurre a sistema, nel primo e secondo ciclo degli studi, la figura del docente *gouverneur* alla Rousseau o *docente-tutor*. C'è ormai una voluminosa letteratura che sconfessa senza alcuna incertezza l'idea secondo cui per fare lezioni frontali in aula serve abbassare, se esistono le condizioni sanitarie di distanziamento, il numero degli alunni da 40 a 20 o, peggio ancora, da 25 a 15. Semmai il problema è duplice: che il docente prepari la lezione e la faccia poi con i toni, le successioni logiche, le suggestioni narrative, gli strumenti multimediali opportunamente richiesti dagli argomenti trattati;

che chi ascolta abbia scelto di stare in aula, sia cioè stato aiutato a rendersi consapevole del perché lo debba fare e sia ben disposto all'impresa perché convinto che questo non solo gli è utile, ma, per lui, è anche un piacere e bene. L'apprendimento, tuttavia, non è soltanto lezioni frontali o studio di libri o svolgimento di esercizi. Per la maggior parte e in modo ben più durevole nasce funzionalmente in maniera sistematica e spesso confusa dalle pratiche irriflesse che si vivono senza distanza critica nella famiglia, nel sociale, nelle bolle digitali oggi così diffuse, nelle esperienze con i pari, nei divertimenti e nei giochi, nell'impatto con i mass media, nelle attività lavorative che si vedono svolgere o che si esercitano. Questo mondo, diversissimo per ogni studente dal primo, resta sommerso di solito, nella scuola tradizionale. Qualche volta appare all'improvviso come il perturbante di Freud, impaurendo. Ma poi torna al suo posto. Occorre invece, e in particolare per la prospettiva del futuro, qualcuno che si prenda carico in maniera dedicata questa connessione critica tra apprendimenti intenzionali della scuola e apprendimenti funzionali incamerati da ogni studente nei modi di vivere la sua vita. E che la elabori con continuità nel tempo, per l'intera durata di un corso di studio per ogni singolo studente che gli è affidato, con nome e cognome, con le sue storie, le sue esperienze e competenze, predisponendo con lui un piano di studi personalizzato che si può aggiornare anche *just in time*. Solo in questo modo potrà aiutare lo studente a dosare l'osmosi delle pratiche critico-riflessive-sistematiche tipiche della scuola con quelle agite fuori dalla scuola. A riconoscere i suoi punti di forza e ad usarli come il miglior carburante disponibile per maturare in modo equilibrato e completo la sua personalità. A guidarlo, con

**O**ccorre pensare alla scuola non più in modo amministrativo (classi, sezioni) ma a pieno titolo pedagogico e culturale. In questo senso è necessaria la figura del docente-tutor, o anche *gouverneur*, alla Rousseau, che segua un numero ristretto di studenti

un ordine pattuito e condiviso nell'andare alle lezioni giuste di gruppi anche numerosi oppure ai laboratori di approfondimento, recupero o sviluppo degli apprendimenti (LARS) nei quali, adoperandosi modalità di lavoro diverse dalle tradizionali lezioni d'aula, è indispensabile pensare a gruppi più ristretti. A condividere con lui e la sua famiglia anche la storia critica degli apprendimenti che sta conducendo, a documentarli in modi appropriati e a valutarli insieme al proprio *gouverneur-tutor* e agli altri docenti che incontra nel suo percorso, riportando infine il tutto nel E-portfolio delle competenze personali.

Una professionalità nuova, insomma, che deve diventare centrale. Un pensare alla scuola non più in modo amministrativo (classi, sezioni) ma a pieno

titolo pedagogico e culturale. Questo docente-tutor, anche *gouverneur*, mentore, guida, leader, coach, esperto di scaffolding e fading con i "suoi" studenti, non può ovviamente seguirne tanti. A seconda che si tratti di primo o secondo ciclo degli studi si può pensare da un minimo di 6 ad un massimo di 12. Certo è che se una parte del suo orario di servizio sarà riservata allo svolgimento di tradizionali insegnamenti disciplinari-interdisciplinari e/o di laboratori modulari, la maggior parte, anche con un eventuale e concordato aumento dell'orario di servizio, dovrà essere riservata alla funzione tutorale. Si tratterebbe quindi di selezionare tra i docenti a tempo indeterminato con almeno cinque anni di servizio, con adeguate procedure, quelli che dimostrano di aver maturato le competenze necessarie per esercitare anche questa funzione. E soprattutto di valorizzarla sul piano giuridico e contrattuale-economico. In questo modo, si apre anche la strada finora interdotta da ostruzionismi sindacali e ideologici tipici del secolo scorso per lo

sviluppo di una vera e propria carriera del docente. Dopo lo straordinariato dell'insegnante novizio (i primi tre anni), si diventa docenti ordinari nel professare gli insegnamenti disciplinari e interdisciplinari centrati sulla sistematicità di determinati contenuti e gli insegnamenti più modulari dei LARSA. A partire da questa base tradizionale comune a tutti gli insegnanti, la funzione docente si articola e si differenzia, poi, anche sul piano retributivo: un conto, infatti, è assumere la responsabilità di docente *gouverneur-tutor*, un altro di esperto della progettazione e dell'esecuzione di corsi in *e-learning* (compito peraltro sempre più importante nella scuola digitale), oppure di esperto della progettazione organizzativa e didattica dei corsi in presenza, oppure ancora di specialista di supporto ai docenti per i processi d'inclusione (disabili, Dsa, Bes), di tutor organizzatori e coordinatori nei corsi di laurea magistrale abilitanti all'insegnamento, di tutor che accolgono nello svolgimento delle attività loro assegnate gli studenti delle lauree magistrali, di esperti nella valutazione dei risultati degli studenti della propria scuola comparati con quelli nazionali e internazionali.

### 3.5. Una nuova formazione iniziale dei docenti

La formazione iniziale dei nostri docenti, da un lato, è più lunga di tutti gli altri paesi del mondo e, dall'altro lato, non è né a numero programmato in base ai fabbisogni né abilitante all'esercizio della professione (salvo che nel corso di laurea in Scienze della formazione primaria).

I nostri laureati sono perciò costretti ad entrare molto tardi nella scuola: i precari en-

trano in ruolo in media a ben 43 anni e l'intero corpo docente ha un'età media di quasi 54 anni (con il 44% che ha più 55 anni). In più, ogni anno (e quest'anno in modo esponenziale e quindi ancora più catastrofico) accade il balletto infinito delle graduatorie e delle supplenze che se soddisfa le esigenze sindacali e amministrative non risponde di sicuro a quelle educative, didattiche e culturali per gli studenti.

**Ogni istituzione scolastica, del caso riunita in rete con altre, sulla base di norme generali nazionali, deve poter reclutare il personale docente con concorsi locali corrispondenti ai profili e alle caratteristiche che le servono. In questo modo, non è più costretta a prendere chi arriva per buona sorte dalle graduatorie o dalle varie sanatorie**

Sia, dunque, per ringiovanire l'esercito dei nostri docenti (ormai il doppio degli effettivi dell'esercito Usa!), sia per abilitarli all'esercizio della funzione docente in grandi e piccoli gruppi, in presenza e in *e-learning*, sia infine per chiudere definitivamente la lunga stagione del precariato che dura da un secolo e mezzo si

rende indispensabile istituire dall'anno accademico 2021 lauree magistrali a numero programmato in base al fabbisogno, che abilitino all'insegnamento. Come accade oggi solo per quella in Scienze della formazione primaria. Tali lauree, per loro natura, non possono essere promosse solo dall'università, ma devono nascere da una cooperazione sinergica con le scuole. Da sole, infatti, ai fini della professionalità docente, queste due fondamentali istituzioni formative fanno danni mentre intrecciate si rafforzano a vicenda, rendendo possibile la combinazione tra azione e riflessione, tra didattica attiva e ricerca scientifica, così indispensabile per una autentica «magisterialità». Per questo serve estendere a tutte le lauree magistrali per l'insegnamento la selezione delle figure dei docenti tutor organizzatori e coordinatori distaccati a tempo parziale o totale dalla scuola presso l'università e, al contempo, dare una configurazione istituzionale anche alla figura dei docenti tutor che accolgano

gli studenti delle lauree magistrali durante le loro attività educative e didattiche e li introducono, in un dialogo continuo con i docenti universitari, ai problemi quotidiani dell'«arte» e della «scienza» dell'insegnamento.

### 3.6. Per un nuovo reclutamento

Per il reclutamento vanno impostati due provvedimenti complementari.

Il primo prevede la decentralizzazione non del governo e del controllo valutativo generale del sistema scuola che devono restare centrali, ma della gestione delle singole istituzioni scolastiche. In pratica, decentrare, da un lato, alcune competenze di servizio organizzativo ora ancora centrali a livello di Regioni (per esempio l'iscrizione ad albi regionali degli abilitati, la cui idoneità all'insegnamento andrebbe periodicamente verificata da scuola e università) e, dall'altro lato, abbracciare senza più reticenze e senza più paternalistiche perifrasi precauzionali l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sottraendola ai limiti di quella vigente.

Il secondo provvedimento è una diretta conseguenza del primo. Poiché non è la stes-

sa cosa aver bisogno soltanto di insegnanti d'aula o di laboratorio in presenza e in e-learning o avere necessità di insegnanti anche in grado di partecipare con l'università alla formazione iniziale dei giovani o di svolgere la funzione di *gouverneur-tutor* di un gruppo costante di studenti o di seguire gli studenti dei corsi di laurea magistrali abilitanti, ogni istituzione scolastica, del caso riunita in rete con altre, sulla base di norme generali nazionali, recluta il personale docente con concorsi locali corrispondenti ai profili e alle caratteristiche che le servono. In questo modo, non è più costretta a prendere chi arriva per buona sorte dalle graduatorie o dalle varie sanatorie.

**Deve rientrare naturalmente nelle competenze delle istituzioni scolastiche** anche la possibilità di chiedere la permanenza in sede per almeno dieci anni per i docenti chiamati a svolgere determinate funzioni (tipo quella del docente tutor). E di accettare che al posto bandito possano concorrere anche docenti già in servizio (questo dovrebbe essere a regime anche l'unico modo di pensare ai trasferimenti, oggi troppo improntati allo schema amministrativo-militare dello spostamento degli effettivi di corpi d'armata).



GIUSEPPE BERTAGNA

*Ordinario di Pedagogia all'Università di Bergamo, già direttore del Dipartimento di Scienze della persona e del mercato del lavoro, tra gli artefici della riforma Moratti. I suoi studi vertono tra l'altro sulla pedagogia della istruzione e della formazione, sulla pedagogia del lavoro e sui problemi della progettazione educativa e didattica soprattutto in alternanza scuola-lavoro*



# UNA VERA GIUSTIZIA PER L'ITALIA DEMOCRATICA

Proposte per una riforma

DI CARLO NORDIO

## 1. Rapporto tra magistratura e politica

In Italia il rapporto tra Magistratura e Politica è stato, negli ultimi venticinque anni, anormale e patologico. In uno Stato democratico che, come tutti gli ordinamenti moderni, si fonda sul principio della divisione dei poteri, questa conflittualità dovrebbe essere esclusa in radice. In realtà, le interferenze tra le due istituzioni si sono rivelate più estese e frequenti di quanto Montesquieu potesse prevedere, e quasi tutti i paesi ne sono stati contaminati. Questa sorta di sovrapposizione, ormai accettata di fatto in Europa e negli Stati Uniti, è però limitata a settori definiti, nel senso che la pronuncia — o l'indagine — del magistrato può travolgere provvedimenti specifici adottati in sede politica, o può addirittura sostituirsi all'inerzia o alle contraddizioni del legislatore. Basti pensare alle sentenze delle corti inglesi e statunitensi sul diritto al fine vita, quando ancora quegli ordinamenti non ne prevedevano la disciplina.

In Italia, tuttavia, si è andati ben oltre. Qui la Giustizia non si è limitata a colmare vuoti normativi, o a chiarirne le incertezze, ma ha interferito persino nei due momenti più significativi della dialettica democratica: le elezioni dei rappresentanti del popolo e la formazione delle leggi.

Ma il prezzo pagato è stato alto: una ubriacatura giustizialista che a tratti avvilì i più elementari diritti civili. Basti pensare alle centinaia di persone incarcerate e as-

solte, e a quelle ancor più numerose delegittimate da una sapiente divulgazione di intercettazioni e di atti teoricamente coperti dal segreto. Berlusconi ne fu la prima vittima, con la notifica a mezzo stampa di un'informazione di garanzia che ne compromise, o ne vulnerò, l'esordio politico. In secondo luogo, la funesta illusione che la magistratura fosse investita di una missione salvifica, tale da attribuirle la certificazione monopolistica di moralità politica ai vari candidati. Infine, più importante ed attuale, il cosiddetto populismo. I cinque partiti che avevano presieduto alla ricostruzione dell'Italia del dopoguerra si erano dissolti; il partito comunista, già travolto dal crollo del muro, credette di rilegittimarsi nella creazione affrettata e acritica di una eterogenea coalizione unita da una effimera e arbitraria asseverazione di onestà; peraltro presto smentita dalle inchieste successive che rivelarono come quel partito si fosse finanziato in modo improprio come tutti gli altri, oltre a ricevere sussidi da un paese ostile. Delusi e disillusi, gli elettori si sono rivolti ad altre formazioni, peraltro prive di tradizioni, consistenza e cultura politiche.

In questo vuoto di potere, che dura da venticinque anni, si è inserita la magistratura, con una involontaria ma inevitabile funzione di supplenza. Questa può riassumersi in vari momenti.

1.1. Il primo è quello connesso alla finzione dell'obbligatorietà dell'azione penale

Il nostro processo alla Perry Mason, come generalmente viene chiamato, ha in realtà poco a che vedere con quello accusatorio anglosassone, che si regge su alcuni solidi principi, come la divisione delle carriere, la distinzione tra giudice del fatto e del diritto e, più importante di tutti, la discrezionalità dell'azione penale. Una discrezionalità tuttavia vincolata a criteri oggettivi, che il "District Attorney" è tenuto a rispettare in base al concreto allarme sociale suscitato dai differenti reati, e alle probabilità di successo dell'indagine. Un criterio pragmatico, coerente con la natura elettiva del "Prosecutor", che viene, appunto, nominato dai cittadini. In Italia, al contrario, l'obbligatorietà è imposta dalla Costituzione, ed esprime il dovere del magistrato di procedere ogniqualvolta venga a conoscenza di un reato, garantendo — si dice — l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Di fatto, invece, si è convertita in un intollerabile arbitrio.

Nella gestione di migliaia di fascicoli il pubblico ministero non è in grado, per carenza di risorse, di occuparsene integralmente, e quindi è costretto a una scelta; non solo, ma può trovare spunti per indagare nei confronti di tutti senza dover rispondere a nessuno. Questo magistrato, beninteso nella più perfetta buona fede, disporrà intercettazioni telefoniche e ambientali, nominerà consulenti, sguinzaglierà investigatori, spedirà avvisi di garanzia, provocherà dibattimenti lunghi e costosi per gli imputati e i contribuenti e alla fine, di fronte alla sentenza che il fatto non sussiste, invocherà il vincolo dell'azione penale obbligatoria. Un tale

sistema conferisce alle iniziative — e talvolta alle ambizioni — individuali dei magistrati un'egemonia resa più incisiva dall'assenza di responsabilità in caso di mala gestione.

Come capo della polizia giudiziaria, il PM ha infatti una reale autorità esecutiva. Ma come magistrato gode delle garanzie dei giudici, e quindi è svincolato da quei controlli che, in ogni democrazia, accompagnano e limitano l'esercizio di un potere. Finché queste indagini coinvolgono privati cittadini le conseguenze si riverberano — sia pur con effetti dolorosi — nella sfera individuale. Ma quando hanno ad oggetto personaggi politici, o persino "fenomeni" politici, allora condizionano l'intero assetto istituzionale nel

paese. Questo purtroppo è accaduto dopo il '93, quando molte indagini, rivelatesi successivamente infondate, hanno determinato la caduta di governi e di ministri, di sindaci e di assessori, ed hanno precluso le candidature a cariche parlamentari o amministrative.

1.2. Il secondo momento: l'uso anomalo dell'informazione di garanzia

L'informazione di garanzia, come si sa, è un atto dovuto, finalizzato a tutelare le prerogative difensive dell'indagato. Esso è dunque penalmente neutro e, in ossequio al principio della presunzione di innocenza, non dovrebbe compromettere né le funzioni presenti né le aspirazioni future di chi lo riceve. Invece, per una combinazione perversa di cointeressenze politiche e di sapiente martellamento mediatico si è trasformato in condanna anticipata, o comunque in uno strumento di ibernazione del destinatario, al quale viene chiesto il famoso "passo di lato" in attesa del chiarimento finale. Chiarimento futuro e incerto che, visti

i tempi biblici della nostra giustizia, diventa spesso epurazione definitiva. Questa pretesa di sospensione interinale raramente è stata formulata dai magistrati, che peraltro hanno l'obbligo di spedire l'informazione di garanzia una volta iscritto l'indagato nell'apposito registro. Tuttavia costituisce, di fatto, una pesantissima ipoteca della Giustizia sulla dialettica politica. Incidentalmente, va detto che costituisce una fonte di disagio anche per il magistrato, che vede il suo provvedimento strumentalizzato a fini impropri.

Questo oggettivo condizionamento è stato aggravato dal venir meno della immunità parlamentare soppressa nel 1993, in piena Tangentopoli, quando la politica fu investita da una bufera giudiziaria che invece di farla riflettere la fece dissolvere. Fu una "degringolade" improvvisa e inattesa, motivata dalla frenesia emotiva di una catarsi palingenetica, che ispirò alle menti più deboli l'idea suicida di una espiatoria rassegnazione. I parlamentari rinunciarono alle proprie immunità senza domandarsi nemmeno se ne avessero avuto il diritto. Se cioè quelle immunità fossero state concesse, come i beni indisponibili, non a favore delle loro rispettabili persone, ma a tutela della volontà popolare di cui erano espressione. Volontà che meritava di essere garantita anche contro le inchieste di un motivato procuratore. Oggi la realtà presenta il conto salato. Finita la questione berlusconiana, dove si affrontavano le due tesi che alcuni magistrati imbastissero processi per eliminare il primo ministro, e che quest'ultimo si inventasse le leggi per fermare i processi, siamo arrivati alla più estrema e sciagurata conclusione che il rappresentante del popolo, quando è oggetto di un'indagine, debba rinunciare alla presunzione di innocenza e accantonare la carica. Così la democrazia vive, malamente, in una condizione di perenne e reciproco sospetto di interferenze anomale tra i suoi poteri, e quantomeno di una loro strumentalizzazione faziosa. Proprio come avevano temuto i padri della nostra Costituzione che avevano introdotto l'immunità parlamentare.

### 1.3. Il terzo punto riguarda la produzione delle leggi

In linea teorica questo compito spetterebbe al Parlamento sovrano. Non ha alcuna importanza che esso sia ispirato da interessi di varia natura: la democrazia conosce questi rischi e li accetta. Né costituisce scandalo che i magistrati, proprio perché incaricati di applicarle, evidenzino criticità tecniche di alcune norme e ne suggeriscano modifiche. Fin qui siamo nella normalità. Ciò che invece è anomalo è l'intervento, talvolta vigoroso e persino arrogante, del sindacato dei magistrati, o di qualcuno di loro, nel "merito politico" di provvedimenti in discussione.

L'esempio più clamoroso si ebbe nel '94 quando, davanti alla prospettiva del c. d. decreto Biondi, peraltro di modesto impatto effettivo, i PM del pool di Milano minacciarono, in un accorato appello televisivo, di mollare le indagini se la legge fosse stata promulgata. A questa singolare iniziativa, peraltro, la politica rispose nel modo peggiore, lamentando la illegittimità del "pronunciamento", ma ritirando il decreto. Avrebbe dovuto fare il contrario: mantenere quest'ultimo, e assecondare le intenzioni dei gagliardi PM augurando loro buona fortuna. La colpa della politica, che rivelò così la sua debolezza e la sua arrendevole subalternità, fu enorme. Ma resta il fatto che l'interferenza delle toghe rimase, e, quel che è peggio, ne trasse una sorta di giustificazione e di incoraggiamento.

### 1.4. Infine, la paralisi amministrativa conseguente non solo alla presenza di un'indagine, ma addirittura al timore del suo inizio

I processi e le sentenze sui vari episodi corruttivi hanno dolorosamente dimostrato l'estensione e l'intensità di questo fenomeno pernicioso, che offende la legalità, umilia la concorrenza, aumenta i costi e gli sprechi, e si insinua in modo tentacolare persino tra gli organi di controllo che dovrebbero impedir-

lo e combatterlo. Purtroppo i rimedi si sono spesso rivelati inutili, o persino peggiori del male. Da quando, nel 2012, si è inteso voltar pagina rispetto al cosiddetto lassismo del centrodestra, i provvedimenti anticorruzione si sono succeduti con periodica e minuziosa bigotteria ammonitoria, nel senso che ad ogni legge si attribuiva un intento insieme etico e risolutivo. Abbiamo così avuto un primo aumento di pene; poi la creazione di nuovi reati, come la concussione per induzione e il traffico di influenze illecite: due fattispecie vaghe e proteiformi, criticate e spesso derise negli ambienti universitari, che già si pensa di modificare. Poi la legge Severino, che, applicata retroattivamente, è una manifesta iniquità, trattandosi, quale ne sia la natura, di un provvedimento afflittivo. E via con altri giri di vite, che hanno ulteriormente devastato il nostro già pericolante edificio penale. Anche l'istituzione dell'ANAC si è rivelata deludente. Benché affidata a Raffaele Cantone magistrato esperto, preparato, e dotato di solido buon senso, non ha raggiunto i suoi scopi.

Il fatto è che la statistica dimostra che le probabilità di essere indagati aumentano in modo esponenziale per chi esercita cariche pubbliche. Anche qui, non crediamo che si tratti di un disegno della magistratura volto a condizionare l'attività politica o amministrativa dello Stato; nondimeno il condizionamento rimane. Esso dipende dalla sciagurata combinazione della già citata "obbligatorietà" dell'azione penale con reati così generici e onnicomprensivi da autorizzare un'indagine contro qualsiasi sindaco, assessore o ministro. Il presidente Cantone è stato tra i primi a darne l'allarme: "Molti amministratori — ha detto — sono effettivamente bloccati nel loro operato perché temono di finire sotto inchiesta." Orbene, poiché la stragrande maggioranza delle inchieste si conclude con archiviazioni e proscioglimenti, questi timori dovrebbero essere infondati. Orbene, questi sindaci, assessori ecc. non temono affatto la galera, che fanno benissimo non arriverà mai per quelle incolpazioni ge-

neriche e spesso strampalate. Temono (oltre alle spese degli avvocati) la bagarre mediatica che si concluderà nell'inevitabile richiesta di rimozione temporanea, e quindi di estromissione definitiva. Ecco perché si rifugiano in una prudente inerzia attendista.

Purtroppo la proposta correttiva della politica è stata di tutt'altro genere: non la revisione totale di questi reati evanescenti, non la riforma dell'informazione di garanzia con la sua più corretta definizione, ma la complicazione del codice degli appalti, che ha reso le procedure più incerte di prima.

I rapporti impropri tra Giustizia e Politica non finiscono naturalmente qui: potremmo aggiungere l'ingresso dei magistrati nelle competizioni elettorali, talvolta aspirando ai posti lasciati liberi dai loro inquisiti; le esternazioni improprie di pubblici ministeri e persino di giudici; l'intrusione dell'Associazione Nazionale Magistrati in materie estranee alle proprie competenze, e più in generale l'attitudine della stessa politica a rivolgersi alle toghe come organo consultivo sui complessi problemi presentati dalla modernità: l'ambiente, l'informatica, via via fino al testamento biologico e alla fecondazione assistita.

### 1.5. Il potere interdittivo

Si tratta di un residuo di quella abdicazione penitenziale, citata all'inizio e risalente al tempo delle BR, anche se non le è estranea una sorta di "captatio benevolentiae" verso una corporazione potente e temuta. Se tuttavia, alla fine di questa breve e incompleta analisi, dovessimo compendiare in una formula questa complessa patologia, useremmo una semplice espressione: potere interdittivo.

Nel nostro Paese il potere interdittivo è, da molti anni a questa parte, l'unico potere realmente efficace e durevole. A dispetto dei cambiamenti dei governi e delle maggioranze parlamentari, esso è solidamente radicato nelle istituzioni che sono in grado di bloccare qualsiasi iniziativa, anche la più virtuosa, in tutti i settori della società. E il primato di que-

sto potere spetta proprio alla Giustizia: non solo penale, ma civile e amministrativa. E non solo con i provvedimenti diretti: sequestri, sospensive, ingiunzioni ecc; ma anche con quelli indiretti, attraverso l'autocensura preventiva che molti pubblici ufficiali, investiti di importanti cariche e responsabilità, si impongono a fini cautelativi. Con la conseguenza, paradossale quanto significativa, che spesso, prima di approvare risoluzioni o assegnazioni di appalti, si chiedono alle Procure della Repubblica dei consigli, o addirittura dei "placet" sul contenuto degli atti e dei contratti, inviati al Pm in bozza, e naturalmente rispediti al mittente senza commento.

Queste dolorose riflessioni sarebbero tuttavia incomplete se non si concludessero con l'indicazione di una terapia. E quest'ultima non può che prevedere una profonda revisione di quell'ordinamento costituzionale che ha reso possibile questa inaccettabile confusione di ruoli.

Come tutte le cose terrene, anche le Costituzioni sono destinate, dopo un'adolescenza entusiasta, alla maturazione, alla decadenza e alla fine. Non c'è dunque nessun reato di lesa maestà, nessuna polemica revisionista, nessuna nostalgia autoritaria, nel sostenere che la nostra Costituzione è venerabile ma irreversibilmente malata, meritevole di una sepoltura onorata e pacifica. Onorata, perché ha servito il Paese con dignità, risollemandolo moralmente e politicamente dai disastri della dittatura e della guerra, E pacifica, perché, per nostra fortuna, essa può avvenire senza i traumi che generalmente accompagnano le grandi transizioni istituzionali. La nostra Costituzione è vecchia culturalmente perché poggia sul compromesso di due ideologie — la comunista e la

cattolica — che hanno subito, in questi ultimi decenni, profonde trasformazioni. La prima è scomparsa, e la seconda si è secolarizzata. Una Costituzione moderna dovrebbe rinunciare alle aspirazioni escatologiche e contentarsi di mitigare, con la ragione e la pietas, le contraddizioni di questo mondo imperfetto.

**La nostra Costituzione è vecchia culturalmente perché poggia sul compromesso di due ideologie — la comunista e la cattolica — che hanno subito, in questi ultimi decenni, profonde trasformazioni. La prima è scomparsa, e la seconda si è secolarizzata. Una Costituzione moderna dovrebbe rinunciare alle aspirazioni escatologiche e contentarsi di mitigare, con la ragione e la pietas, le contraddizioni di questo mondo imperfetto**

Ma l'inattualità culturale della Costituzione non si esaurisce in sé stessa, come un evanescente riflesso speculativo. Essa ha profonde conseguenze pratiche che rallentano, e spesso paralizzano, la necessaria evoluzione economica e civile. Queste conseguenze derivano dall'incompatibilità tra le sue regole rigide e la flessibilità normativa richiesta dalle frenetiche trasformazioni di

un mondo ormai omogeneizzato; e soprattutto di una giustizia che da noi è diventato più un ostacolo che una garanzia. Per fare un esempio, il ricorso al giudice amministrativo previsto dall'art 24, è teoricamente un rimedio contro gli abusi dell'autorità. Ma la sua formulazione rigida lo rende ormai applicabile a tutto, dalla bocciatura dello studente al trasferimento di un funzionario, dalla collocazione di una discarica alla costruzione di un'autostrada, di un aeroporto o di una centrale nucleare. Con la conseguenza che ogni provvedimento amministrativo, per quanto necessario e urgente, è soggetto alla censura di un potere estraneo e politicamente irresponsabile, che ne vanifica ogni utilità. Cosicché mentre a Pechino si costruisce un ponte di tre chilometri in uno anno, da noi ce ne vogliono dieci per una campata di venti metri. Mentre il mondo corre, noi restiamo fermi. Non solo. In molti casi la Costituzione contraddice sé stessa, perché alcune recenti riforme sono state inserite senza un organico coordina-

mento. Così il sistema processuale accusatorio, previsto dall' art. 111, è incompatibile con la composizione del Csm e l'obbligatorietà dell'azione penale, contemplate dagli articoli precedenti. Ma è incompatibile anche con sé stesso, laddove consente che l'imputato possa ricorrere per Cassazione contro la sentenza di patteggiamento che lui stesso ha chiesto e ottenuto. Infine, equiparando giudici e pubblici ministeri, ed estendendo a questi ultimi le garanzie dei primi, consente quelle intrusioni incontrollabili, e spesso arbitrarie, che abbiamo provato a riassumere. Nella concezione della Giustizia, la nostra Costituzione non è liberale: non è un caso che mantenga bene in vita un codice penale firmato da Benito Mussolini e da Vittorio Emanuele III, mentre ne è stata certificata più volte l'incompatibilità con il codice di procedura penale, firmato da Giuliano Vassalli, decorato della Resistenza. E senza una Costituzione liberale i principi di Montesquieu continueranno ad essere, come sono, umiliati ed offesi.

## 2. Principi orientativi della depenalizzazione

La necessità di una radicale depenalizzazione del nostro sistema deriva da una ragion pura e da una ragion pratica.

La ragion pura risiede nel principio della "residualità" del diritto penale che per il suo significato, la sua struttura e la sua funzione è incompatibile con fattispecie rappresentative di comportamenti assiologicamente neutri, o comunque di scarsa valenza antisociale.

La ragione pratica consiste nella impossibilità di coniugare la esasperata proliferazione normativa sanzionatoria con l'obbligatorietà dell'azione penale. Il forsennato ricorso a nuove ipotesi di reato — oltre allo sproporzionato e sbilanciato aumento di pene — ha intasato gli uffici di Procure, Gip e Tribunali sì da rallentare, e talvolta paralizzare, le indagini e i procedimenti di importanti fattispecie. A questa sostanziale negazione di giustizia alcune Procure hanno creduto di rimediare con

circolari interne, anche avallate dal CSM, di precedenze di trattazione. In pratica una surrogata della discrezionalità dell'azione penale, che, oltre ad ammettere l'inevitabilità della prescrizione di molti "fascicoli" non ha alcun fondamento costituzionale.

In sostanza, poiché il numero di casi da trattare è incompatibile con le risorse umane e materiali disponibili, o si diminuisce il primo, o si aumentano le seconde. E poiché queste ultime presuppongono spese ingenti e percorsi formativi assai lunghi, l'unico rimedio è quello di abbassare i reati.

Questa è dunque l'esigenza concreta della depenalizzazione: rendere la giustizia penale più rapida, devolvendole solo i casi degni dell'intervento del magistrato.

**La prima fase** di questa operazione — e questo fu il criterio seguito dalla Commissione che ho avuto l'onore di presiedere — consiste nella individuazione di migliaia di ipotesi criminose distribuite senza alcun criterio nell'ingarbugliata matassa delle leggi speciali. Noi, all'epoca, individuammo — in uno screening preliminare — oltre ottocento reati, taluni addirittura elevati al rango di delitti, che riflettevano comportamenti sicuramente deplorabili ma tali da poter essere sanzionati, peraltro ben più efficacemente, in via amministrativa. Una simile riconversione sarebbe un elemento deflattivo di straordinaria efficacia. E' vero che ne sarebbero gravate le amministrazioni competenti, ed eventualmente gli stessi giudici in caso di ricorso. Ma è altrettanto vero che, per la sua struttura doverosamente garantista, il procedimento penale è assai più complesso, e impegnativo di risorse, di quello che lo sostituirebbe.

**La seconda fase**, più organica, consiste nella abolizione della figura della contravvenzione. Gran parte dei reati contravvenzionali, infatti, non ubbidisce a ragionevoli criteri di differenziazione rispetto a quelli delittuosi, ma riflette un vago inserimento casuale. A fronte

di delitti puniti con la sola multa, campeggiano contravvenzioni punite con l'arresto. Se a ciò si aggiunge la notoria ineffettività della sanzione, neutralizzata dall'inevitabile prescrizione, l'eliminazione dei reati bagatellari è conseguenza e doverosa. E' appena il caso di aggiungere che alcune attuali contravvenzioni, meritevoli per la loro gravità di tutela penale, dovrebbero essere analiticamente individuate e riconvertite in delitti.

**La terza fase** dovrebbe inserire, *nella parte speciale del codice*, il maggior numero di delitti contenuti nelle leggi speciali e mantenuti in vita. Questo per attuare quel principio di "riserva di codice" che consacrerrebbe la preminenza del codice nell'intricato sistema penale complementare. Esso semplificherebbe molto l'opera dell'interprete e garantirebbe meglio i principi di legalità e tassatività. Poiché, peraltro, in questa fase, è impossibile ipotizzare la fattibilità di un nuovo codice penale, sarebbe sufficiente la raccolta in un Testo Unico delle leggi penali speciali.

Importante sarebbe anche stabilire il principio — già anticipato nel progetto Pagliaro — della deroga ai normali criteri della successione di leggi, ammettendo che quelle preesistenti alle nuove restino in vigore solo in quanto espressamente riconosciute nel nuovo "corpus" normativo.

Depurato dalle contravvenzioni e dalla altre fattispecie bagatellari. Questo "corpus"

costituirebbe una sorta di terza parte speciale che comunque semplificherebbe il lavoro dei magistrati.

**La quarta fase**, anche se esula dal problema della depenalizzazione, dovrebbe consistere nella individuazione e nella raccolta di tutti gli illeciti amministrativi con le relative sanzioni. Questa sarebbe una garanzia di chiarezza non tanto per il cittadino — che non ne verrà mai a capo — ma per le Prefetture, che oggi si trovano a dover gestire ipotesi non solo oscure ma spesso contraddittorie, con grave danno per la certezza della sanzione e quindi degli stessi principi di legalità, tassatività e irretroattività che contrassegnano gli illeciti amministrativi.

**Da ultimo va ricordato** come una riforma simmetrica e speculare alla depenalizzazione risieda nella tecnica di redazione normativa che renda i concetti chiari e distinti. Questo principio dovrebbe esser reso cogente o quantomeno espressamente indicativo di un indirizzo, perché il dissesto del linguaggio della legge e la mole magmatica e oscura del diritto penale complementare hanno una loro perversa razionalità servendo come, come è stato detto autorevolmente "da formidabile strumento di dominio capace di tenere in ostaggio una collettività in perenne dubbio sulla liceità dei propri comportamenti quotidiani".



CARLO NORDIO

*Ex Procuratore aggiunto di Venezia, negli anni Ottanta protagonista delle indagini sulle brigate rosse venete, poi di Tangentopoli. Agli inizi degli anni Duemila presidente della commissione di revisione del codice penale*



# LA DETENZIONE IN CARCERE? SIA EXTREMA RATIO

Proposte di modifica in tema di ordinamento penale e penitenziario

DI PIER PAOLO RIVELLO

Appare indubitabile che la pena detentiva scontata in carcere dovrebbe costituire un'*extrema ratio* e che il carcere certamente non può essere definito come il luogo più adatto per permettere ai condannati di intraprendere un reale percorso rieducativo, anche a causa delle condizioni di sovraffollamento, che rendono spesso difficile garantire un percorso di effettiva rieducazione dei condannati, impedendo che per ognuno di essi possa davvero essere previsto ed adottato un trattamento *taylor made*, strutturato secondo le necessità ed esigenze individuali.

Lo sforzo tendente alla realizzazione degli obiettivi delineati dal codice dell'ordinamento penitenziario, e volto a far sì che i mesi o gli anni passati all'interno di un carcere non siano "inutili", ma permettano all'individuo di "crescere", attraverso un percorso tendente ad offrire strumenti educativi e percorsi di istruzione e di attività lavorativa e di miglioramento delle capacità professionali, risulta spesso frustrato dalla sussistenza di condizioni ostative, rappresentate in particolare dalla mancanza di fondi, dalla carenza di personale penitenziario, dall'insensibilità nei confronti dell'universo carcerario.

Alla luce di tale attuale contesto, il carcere rischia di essere null'altro se non una palestra di indottrinamento al crimine, un terreno di cultura dell'illegalità, volto a predisporre alla recidiva nel reato, in una sostanziale vanificazione di ogni tentativo di rieducazione.

Il carcere deve e può essere sostituito, in un'ampia percentuale di casi, laddove cioè non vi sia pericolosità sociale del reo, con misure alternative e meno "invasive" rispetto alla detenzione. Insomma il carcere deve essere limitato alle sole ipotesi di personalità che per i reati commessi esprimano una malvagità individuale e rappresentino un rischio per la collettività.

Al riguardo, occorre sviluppare una considerazione di fondo.

**Il sovraffollamento carcerario non si combatte né con misure clemenziali disorganiche**, volte a ridurre la durata delle pene ancora da scontare, né destinando fondi per la costruzione di nuovi carceri, ma seguendo l'esempio di altri Paesi (si pensi in Europa al modello olandese) ove il carcere è riservato a limitate frange di delinquenza, essendosi osservato tra l'altro, drammaticamente, come negli ultimi anni le carceri di tutto il mondo abbiano rappresentato un ideale terreno di coltura per il radicamento e la proliferazione al loro interno, fra i detenuti, di pericolosissime forme di fanatismo volte a tradursi in un facile bacino di manovalanza per future attività terroristiche.

Può del resto sottolinearsi come determinate ipotesi di pene accessorie, tra cui l'interdizione o la sospensione da una professione, siano ben più efficaci e "temibili" rispetto alla detenzione.

Bisognerebbe "irrobustire" l'ambito delle sanzioni sostitutive, direttamente irrogate

dal giudice in sede di condanna, proseguendo lungo il percorso ideale intrapreso con l'art. 5 del d.l. 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modifiche, nella l. 12 agosto 1993, n. 296, che, al fine di incentivare l'adozione di misure atte a spezzare l'automatismo carcerario, e dunque a favorire il ricorso alle sanzioni sostitutive, ritenute maggiormente idonee a garantire un'effettiva rieducazione del condannato, modificò l'art. 53 della l. n. 689 del 1981, aumentando i limiti edittali compatibili con l'adozione delle predette misure.

Si potrebbe parimenti ampliare l'area di operatività della "messa alla prova" rispetto alla disciplina delineata dalla l. 28 aprile 2014, n. 67, e attualmente trasfusa, per quanto concerne la normativa sostanziale, negli artt. 168 *bis*, 168 *ter*, 168 *quater* e 657 c.p.

L'istituto della messa alla prova, già precedentemente introdotto nel nostro Paese con riferimento al rito minorile, sullo schema delle forme di *probation* da tempo ampiamente diffuse nei Paesi di *common law*, ha dato sostanzialmente buona prova; andrebbe peraltro ipotizzata una sua modifica volta da un lato a migliorarne taluni aspetti e dall'altro ad estenderne il perimetro applicativo.

Sotto quest'ultimo aspetto, mentre attualmente la sospensione del procedimento con messa alla prova si applica ai procedimenti per reati puniti con pena edittale detentiva non superiore a quattro anni, detto tetto potrebbe essere portato a cinque anni.

Si dovrebbero però, in contropartita, rendere più rigidi alcuni suoi presupposti applicativi.

Infatti, l'attuale art. 168 *bis* c.p. prevede che la messa alla prova comporti la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato nonché «ove possibile» il risarcimento del danno cagionato.

L'inciso dell'«ove possibile» andrebbe eliminato, o quantomeno sostituito con una previsione incentrata sulla dimostrata assoluta impossibilità di operare il predetto risarcimento.

Al contempo, occorrerebbe rendere maggiormente "proficuo" per la collettività questo istituto, laddove esso risulta subordinato alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, consistente in una attività non retribuita in favore della collettività.

Attualmente, queste prestazioni lavorative, per lo più nell'ambito dell'assistenza sociale o del volontariato, non si traducono in un apporto particolarmente significativo, laddove al contrario il Paese potrebbe avere a disposizione una fonte preziosa da utilizzare, in maniera coordinata, in settori vitali per lo sviluppo economico.

Infine, un cenno alle misure alternative alla detenzione.

Occorrerebbe anche in tal caso elevare i tetti edittali al di sotto dei quali è possibile fruire di dette misure, prevedendo, in contropartita, un diverso e più attento regime di controllo volto a valutare l'effettivo impegno da parte del soggetto che beneficia di tali strumenti nel percorso rieducativo, a pena del loro venir meno e della conseguente adozione del regime carcerario.

## **1. I criteri di priorità nella gestione delle notizie di reato**

Risulta estremamente difficoltoso, per qualunque Procura della Repubblica, coniugare il principio di obbligatorietà dell'azione penale con la limitatezza di mezzi umani e materiali; ciò finisce col rendere, in concreto, quasi impossibile un'attività investigativa estesa a tutte le fattispecie costituenti oggetto di comunicazione giudiziaria.

Per ovviare a ciò, a partire da alcuni decenni si è introdotto, dapprima in via di mera prassi, il sistema delle "fasce" e dei criteri di priorità, in base al quale il maggior sforzo investigativo viene concentrato sulle fattispecie criminali definibili di "prima fascia".

Il primo esempio, come noto, fu offerto dalla c.d. "Circolare Pieri - Conti", emanata l'8 marzo del 1989, con cui il Procuratore

Generale presso la Corte d'appello di Torino dell'epoca e il Presidente della Corte di appello di Torino invitavano tutti gli uffici requirenti e giudicanti del distretto ad effettuare "un filtro scrupoloso delle priorità da assegnare ai singoli processi, in modo da far procedere rapidamente e senza timore di prescrizione i processi importanti e da non ingolfare al tempo stesso uffici già strutturalmente troppo deboli con masse ingenti di lavoro inutile, perché destinato ineluttabilmente ad essere del tutto vanificato".

Tale impostazione venne poi ripresa dalla c.d. "Circolare Zagebelsky" del 16 novembre 1990, redatta dall'allora Procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino.

Su questa linea si sono poi indirizzate tutte le maggiori Procure della Repubblica.

Ciò peraltro determina una notevole disomogeneità da sede a sede, anche per la necessità di non vanificare le esigenze di celerità (che si traducono nella collocazione di determinati reati in prima fascia) con la fissazione di calendari delle udienze dibattimentali non coerenti con tali criteri (sotto quest'ultimo aspetto, concernente i calendari di udienza, il problema non può certo dirsi definitivamente risolto dall'attuale disposto dell'art. 132 *bis* disp. att. c.p.p., che si limita a contenere una serie di indicazioni vincolanti per gli uffici giudiziari in tema di formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi, con attribuzione di priorità assoluta ad alcune tipologie di reato, connotate da una speciale gravità).

La soluzione ottimale sarebbe invece quella di assegnare esclusivamente al Parlamento l'individuazione dei criteri di priorità. In tal modo le forze politiche, espressione della volontà popolare, si assumerebbero il compito e la responsabilità di fronte al Paese

di individuare le tematiche su cui focalizzare maggiormente lo svolgimento dell'attività investigativa, senza peraltro compiacenti "favoritismi" nei confronti di determinate aree di criminalità.

## 2. Una rimodulazione delle misure di prevenzione, volta a permettere di fronteggiare talune forme di "preannunciata" violenza

Le misure di prevenzione sono da tempo, e giustamente, al centro dei rilievi critici della dottrina, essendosi rilevato come esse, nate originariamente per isolare fasce sociali ritenute "devianti" in quanto "marginali", si siano poi "trasformate", per un effetto di una sorta di

"mutazione genetica", in strumenti largamente utilizzato, in maniera proficua, per fronteggiare i fenomeni mafiosi, ma inevitabilmente esposti alla critica di essere delle misure basate sul mero "sospetto".

La vicenda tragica dell'omicidio di Colferro, posta in essere da soggetti la cui pericolosità da tempo era stata evidenziata dalla popolazione locale, induce a suggerire, proprio al fine di dotare l'ordinamento di mezzi atti a fronteggiare e prevenire il ripetersi di simili episodi, una forte "rimodulazione" delle misure di prevenzione, in riferimento a questi specifici ambiti.

Un primo intervento, ben al di là di quanto previsto recentemente dal Governo Conte bis, sarebbe quello consistente nell'ampliare (in concreto e non solo sulla carta) l'ambito applicativo di una tipica misura di prevenzione, quale è il DASPO (acronimo di "Divieto di accedere alle manifestazioni sportive"), che attualmente viene applicata quasi unicamente in relazione all'ambito del calcio, onde evitare l'ingresso negli stadi di soggetti già segnalati per episodi di violenza sportiva.

**È di tutta evidenza come determinate ipotesi di pene accessorie, tra cui l'interdizione o la sospensione da una professione, siano ben più efficaci e "temibili" rispetto alla detenzione. Bisognerebbe "irrobustire" l'ambito delle sanzioni sostitutive, direttamente irrogate dal giudice in sede di condanna**

Occorre tener conto, in particolare, del fatto che nelle discoteche, ad esempio, si assiste ormai frequentemente ad episodi di violenza da parte di soggetti “noti” per precedenti in tal senso. Così pure dovrebbe essere vietata la frequentazione delle palestre, in specie quelle destinate alla pratica della boxe, o delle arti marziali, a soggetti che hanno evidenziato una propensione alla violenza. A chi ha avuto precedenti per reati violenti dovrebbero essere precluse pratiche che possono costituire una sorta di arma impropria. **Occorrerebbe dunque applicare anche a costoro, in maniera effettiva, misure di c.d. “DASPO Urbano”,** sulla base del resto di una normativa già vigente, essendo il “Daspo Urbano” una misura amministrativa introdotta nel nostro ordinamento con il c.d. decreto Minniti (d.l. n. 14 del 2017, conv. nella l. n. 48 del 2017) e poi modificata con il c.d. decreto sicurezza (d.l. n. 113 del 2018, conv. nella l. n. 132 del 2018) che

ne ha ampliato l’ambito di applicazione.

Accanto a questa previsione, che non farebbe altro se non rivitalizzare e dare attuazione ad una misura vigente nel nostro ordinamento da alcuni anni, si potrebbe ipotizzare una seconda alternativa, in chiave progettuale, consistente non solo in un obbligo di segnalazione al questore (come già oggi accade per buona parte delle misure di prevenzione) e nella previsione di sanzioni in caso di inosservanza delle prescrizioni in tal caso intimate all’ “ammonito”, ma nell’obbligo di sottoposizione ad un “percorso” di progresso civico, realizzato mediante la frequenza obbligatoria, per un periodo indicato dall’Autorità di pubblica sicurezza, a corsi specificamente predisposti, e tenuti da *equipe* di psicologi, criminologi ed esperti della devianza, volti ad approfondire le tematiche inerenti alla stigmatizzazione della violenza ed alle conseguenze negative derivanti dal ricorso ad essa.



PIER PAOLO RIVELLO

*Avvocato, ex magistrato, dopo essere stato Procuratore Capo presso il Tribunale militare di Torino e successivamente Presidente del Tribunale militare di Sorveglianza, agli inizi del 2016 è stato nominato Procuratore Generale militare presso la Suprema Corte di Cassazione*

# LE RIFORME E LA FISCALITÀ PER TORNARE A CRESCERE

DI FRANCESCO FORTE

## 1. La moderazione della pressione fiscale genera più gettito

Occorre una riforma del mercato del lavoro accompagnata da una riforma della fiscalità, che 1) smantelli le rigidità e i regimi fiscali distorsivi del Job Act e del Decreto Dignità, 2) ripristini i contratti di lavoro parasubordinato (ovvero “a progetto”) della legge Biagi, con la loro bassa fiscalità contributiva, 3) che consenta i contratti regionali e locali differenziati, nell’ambito di principi inderogabili, 4) che valorizzi le rappresentanze sindacali di impresa, rispetto a quelle nazionali 5) che premi con aliquote tributarie ridotte i contratti di produttività.

Poiché una parte molto importante della riforma del mercato del lavoro riguarda il regime tributario e contributivo, il tema dominante è quello della riforma fiscale.

Non è affatto vero che un sistema tribu-

tario e contributivo con aliquote elevate su imponibili formalmente molto estesi, produca, nel medio termine, più gettito di un sistema fiscale con minore pressione fiscale.

E’ vero il contrario, specialmente quando il mercato del lavoro sia flessibile e le regolamentazioni pubbliche non opprimano i processi di investimento. Ciò perché, a parità di

PIL, una tassazione meno aspra fa emergere materia imponibile che, con la pressione fiscale aspra, era in nero o aveva adottato espedienti elusivi o si era spostata all’estero o non era stata utilizzata; e perché una pressione fiscale minore genera un PIL maggiore e una maggiore occupazione e pertanto più materia tassabile.

La dimostrazione che ove la pressione fiscale è minore c’è più crescita del PIL è contenuta in uno studio Forte-Guardabascio sui paesi OCSE 2000-2019, di cui si riportano di seguito alcune tavole di sintesi.

**La ripida progressività dell’IRPEF non colpisce i ricchi, ma il ceto medio basso, medio e medio alto comprimendo le sue capacità di sviluppo e generando uno spostamento all’estero di persone e comparti di imprese che riguardano il lavoro di alta qualità**

Tavola 1. Pressione fiscale e variazione pil reale nei paesi OCSE

PAESI	Media 2000-2011							PAESI	Media 2012-2018						
	Gettito totale	di cui					PIL reale		Gettito totale	di cui					PIL reale
		Imposta reddito persone fisiche	Imposta reddito società	Imposte patrimoniali	Imposte sui consumi	Contributi sociali				Imposta reddito persone fisiche	Imposta reddito società	Imposte patrimoniali	Imposte sui consumi	Contributi sociali	
% PIL							% PIL							var. %	
<b>Alta pressione fiscale (oltre 40%)</b>															
Danimarca	45,9	24,3	2,8	1,8	15,5	0,2	1,1	Danimarca	46,0	24,7	2,8	1,8	14,7	0,1	1,8
Svezia	45,2	13,9	3,0	1,3	12,2	11,9	2,6	Francia	45,4	8,6	2,3	4,1	11,1	16,6	1,1
Belgio	43,1	12,8	3,0	2,6	10,7	13,6	1,9	Belgio	44,6	12,4	3,5	3,5	10,8	14,0	1,4
Francia	42,6	7,4	2,6	3,3	10,7	15,9	1,6	Finlandia	43,4	12,8	2,3	1,4	14,3	12,5	0,7
Finlandia	42,3	12,9	3,4	1,1	13,1	11,6	2,2	Svezia	43,4	12,6	2,8	1,0	12,3	9,9	2,1
Norvegia	42,0	9,8	10,0	1,1	12,1	9,1	1,7	Italia	43,0	11,2	2,2	2,7	11,8	13,0	-0,0
Austria	41,6	9,3	2,1	0,5	11,9	14,0	1,8	Austria	42,3	9,6	2,3	0,6	11,8	14,5	1,3
Italia	40,8	10,5	2,7	2,2	10,7	12,3	0,7	Media	44,0	13,1	2,6	2,2	12,4	11,5	1,2
Media	42,9	12,6	3,7	1,7	12,1	11,1	1,7								
<b>Medio alta pressione fiscale (39% - 35%)</b>															
Ungheria	37,7	6,9	2,1	0,8	14,9	12,1	2,3	Norvegia	39,3	10,1	6,4	1,2	11,5	10,0	1,8
Lussemburgo	37,1	7,2	6,0	3,1	10,2	10,5	3,2	Lussemburgo	38,3	9,0	4,9	3,3	10,1	10,9	3,1
Slovenia	37,0	5,6	2,0	0,6	13,4	14,1	2,7	Ungheria	38,1	5,3	1,7	1,2	16,6	12,4	2,9
Olanda	35,5	6,5	3,1	1,7	10,9	12,9	1,6	Islanda	38,0	13,5	2,5	4,4	11,8	3,5	4,0
Islanda	35,4	12,8	1,5	2,4	14,1	3,0	2,9	Olanda	37,4	7,4	2,8	1,4	11,0	14,3	1,4
Germania	35,0	8,7	1,5	0,8	10,2	13,6	1,3	Grecia	37,2	6,1	1,8	3,0	14,6	11,0	-1,0
Media	36,3	7,9	2,7	1,6	12,3	11,0	2,3	Germania	37,1	9,8	1,9	1,0	10,2	14,0	1,6
								Slovenia	36,4	5,2	1,5	0,6	14,3	14,5	1,9
								Media	37,7	8,3	2,9	2,0	12,5	11,3	2,0
<b>Medio pressione fiscale (34% - 30%)</b>															
Repubblica	33,5	4,0	3,9	0,4	10,5	14,6	3,2	Repubblica	34,1	3,8	3,5	0,5	11,3	14,8	2,4
Spagna	33,2	6,7	3,1	2,4	9,1	11,7	2,2	Portogallo	34,1	6,9	3,1	1,2	13,3	9,1	0,8
Israele	33,0	7,7	3,1	3,1	11,9	5,3	3,8	Spagna	33,4	7,4	2,3	2,4	9,7	11,4	1,3
Nuova	32,8	13,5	4,4	1,8	11,5	0,0	2,7	Polonia	33,0	4,8	1,9	1,4	12,0	12,5	3,3
Polonia	32,8	4,5	2,2	1,5	12,3	12,0	4,1	Estonia	32,6	5,6	1,7	0,3	13,7	11,1	3,2
Canada	32,5	11,7	3,4	3,6	8,0	4,8	2,3	Regno unito	32,6	8,9	2,6	4,1	10,6	6,2	2,0
Regno unito	32,3	9,4	3,0	3,9	10,0	5,9	1,8	Canada	32,2	11,7	3,5	3,8	7,5	4,7	2,0
Grecia	31,9	4,3	2,8	2,1	11,6	10,6	1,1	Nuova	31,7	11,7	4,6	2,0	12,3	0,0	3,0
Estonia	31,5	5,9	1,4	0,3	12,7	11,1	4,6	Slovacchia	31,5	3,2	3,2	0,4	10,6	13,7	2,8
Portogallo	31,1	5,3	3,1	1,1	12,9	8,3	0,8	Israele	31,1	6,0	3,1	3,2	11,7	5,1	3,4
Slovacchia	30,6	3,0	2,6	0,5	11,2	12,7	4,5	Giappone	30,2	5,7	3,8	2,6	5,9	12,2	1,2
Media	32,3	6,9	3,0	1,9	11,0	8,8	2,8	Lettonia	30,2	6,0	1,5	1,0	13,0	8,5	3,1
								Media	32,2	6,8	2,9	1,9	11,0	9,1	2,4
<b>Medio bassa pressione fiscale (29% - 25%)</b>															
Lituania	29,4	6,0	1,6	0,4	11,4	9,9	4,6	Lituania	28,5	3,8	1,5	0,3	11,1	11,6	3,3
Irlanda	28,7	8,6	3,1	1,9	10,6	4,2	3,3	Australia	27,7	11,2	4,8	2,8	7,5	0,0	2,5
Australia	28,5	11,0	5,4	2,5	8,2	0,0	3,1	Svizzera	27,5	8,5	2,9	2,0	6,0	6,7	1,8
Lettonia	28,2	5,6	1,8	0,9	11,1	8,6	4,4	Corea	25,8	4,3	3,6	2,9	7,4	6,7	2,9
Svizzera	26,8	8,5	2,6	2,3	6,1	6,5	2,0	USA	25,5	10,1	1,9	3,2	4,3	6,0	2,4
Giappone	26,2	5,0	3,5	2,6	5,0	10,0	0,8	Irlanda	25,1	8,0	2,6	1,6	8,2	4,3	7,9
USA	25,5	9,6	2,0	3,1	4,4	6,3	1,9	Media	26,7	7,6	2,9	2,1	7,4	5,9	3,5
Media	27,6	7,8	2,9	2,0	8,1	6,5	2,9								
<b>Bassa pressione fiscale (inferiore 25%)</b>															
Turchia	24,1	4,0	1,7	0,8	11,1	5,5	4,9	Turchia	24,9	3,6	1,7	1,1	10,9	7,1	5,4
Corea	23,1	3,3	3,3	2,8	8,0	4,8	5,0	Cile	20,4	1,6	4,5	0,9	10,9	1,4	2,9
Cile	20,0	1,2	4,0	1,2	10,7	1,4	4,5	Messico	14,9	3,1	2,9	0,3	5,5	2,2	2,6
Messico	12,2	1,9	1,4	0,3	4,8	2,1	2,0	Media	20,1	2,8	3,1	0,8	9,1	3,6	3,6
Media	19,8	2,6	2,6	1,3	8,7	3,4	4,1								

Nel progetto FG18 di Flat tax per il 2020 in cui noi poniamo la no tax area a a 12 mila euro per contribuente, ossia mille euro al mese, escono dalla tassazione 13,9 milioni di contribuenti su 40,7 milioni, ossia il 34% del totale. I contribuenti scendono a 26,8 milioni

**Tavola 3. Struttura fiscale, crescita, occupazione in Germania, Francia, Italia Svizzera, UK, US**

PAESI	Media 2000-2011										
	Gettito totale	di cui					PIL reale	PIL pro capite	Occupazione	Disoccupazione	PIL per occupato
		Imposta reddito persone fisiche	Imposta reddito società	Imposte patrimoniali	Imposte sui consumi	Contributi sociali					
		% PIL									
Francia	42,6	7,4	2,6	3,3	10,7	15,9	1,6	39,2	48,1	6,2	93,6
Germania	35,0	8,7	1,5	0,8	10,2	13,6	1,3	42,6	40,5	4,9	86,0
Italia	40,8	10,5	2,7	2,2	10,7	12,3	0,7	40,0	56,8	8,2	95,3
Svizzera	26,8	8,5	2,6	2,3	6,1	6,5	2,0	59,3	45,7	3,8	105,0
Regno Unito	32,3	9,4	3,0	3,9	10,0	5,9	1,8	39,5	71,0	5,9	83,6
USA	25,5	9,6	2,0	3,1	4,4	6,3	1,9	51,7	70,7	6,2	83,2
Media	33,8	9,0	2,4	2,6	8,7	10,1	1,5	45,4	55,5	5,9	91,1

PAESI	Media 2012-2018										
	Gettito totale	di cui					PIL reale	PIL pro capite	Occupazione	Disoccupazione	PIL per occupato
		Imposta reddito persone fisiche	Imposta reddito società	Imposte patrimoniali	Imposte sui consumi	Contributi sociali					
		% PIL									
Francia	45,4	8,6	2,3	4,1	11,1	16,6	1,1	41,1	64,3	9,9	99,4
Germania	37,1	9,8	1,9	1,0	10,2	14,0	1,6	47,9	74,3	4,6	90,4
Italia	43,0	11,2	2,2	2,7	11,8	13,0	-0,0	37,4	56,8	11,7	91,5
Svizzera	27,5	8,5	2,9	2,0	6,0	6,7	1,8	64,1	79,2	4,9	108,7
Regno Unito	32,6	8,9	2,6	4,1	10,6	6,2	2,0	42,3	72,5	5,9	88,5
USA	25,5	10,1	1,9	3,2	4,3	6,0	2,4	56,6	68,8	5,8	90,0
Media	30,2	8,2	2,0	2,4	7,7	8,9	1,3	41,4	59,4	6,1	81,2

PAESI	2018										
	Gettito totale	di cui					PIL reale	PIL pro capite	Occupazione	Disoccupazione	PIL per occupato
		Imposta reddito persone fisiche	Imposta reddito società	Imposte patrimoniali	Imposte sui consumi	Contributi sociali					
		% PIL									
Francia	46,1	9,5	2,1	4,1	11,5	16,1	1,7	42,5	65,4	9,2	101,7
Germania	38,2	10,4	2,1	1,0	10,0	14,4	1,5	50,0	75,9	3,5	92,4
Italia	42,1	10,8	1,9	2,6	11,9	13,1	0,8	38,5	58,5	10,8	91,8
Svizzera	27,9	8,5	3,0	2,1	5,8	6,6	2,8	66,2	80,1	4,9	111,5
Regno Unito	33,5	9,1	2,9	4,1	10,7	6,4	1,4	43,9	74,7	4,1	89,8
USA	24,3	9,9	1,1	3,0	4,3	6,1	2,9	59,6	70,7	3,9	92,2
Media	30,3	8,3	1,9	2,4	7,7	9,0	1,6	42,9	60,8	5,2	82,8

**MEMO: PIL reale espresso in \$ USA, a prezzi costanti, costante PPP, anno riferimento 2015**

**Var. % = variazione rispetto all'anno precedente PIL pro capite espresso in \$ USA, anno riferimento 2015**

## **2. Il fondamento teorico della flat tax nell'imposta come prezzo politico dei servizi pubblici nel modello cooperativo per cui l'operatore pubblico è complementare e sussidiario al mercato**

Come ha affermato il nuovo presidente della Confindustria, Carlo Bonomi, la riforma fiscale non può consistere in una rimodulazione delle aliquote dell'Irpef, "occorre una riforma complessiva, bisogna decidere se si vuole usare il fisco per fare cassa o come leva per la competitività".

Le imposte sono il prezzo dei servizi pubblici, che sono sussidiari e complementari al sistema di mercato. Il loro beneficio, pertanto, non aumenta in modo accentuatamente progressivo al reddito prodotto o consumato. La loro progressività si spiega in relazione al fatto che i contribuenti hanno diversa capacità contributiva e per tenere conto di ciò il loro prezzo non è un prezzo economico, ma un prezzo politico, in relazione al principio di mutualità, a cui si conforma la comunità in cui l'operatore pubblico è sussidiario e complementare al mercato, e perciò, la disegualianza è inevitabile, anche se può esser corretta dai nuclei spontanei di solidarietà, come la famiglia e le non profit e dagli sforzi personali. Ma la redistribuzione dovrebbe esser lasciata in gran parte alla politica di spesa del gettito fiscale, in relazione agli specifici stati di effettivo bisogno, con il controllo del contribuente sulla destinazione del gettito.

La legge economica delle imposte prezzo politico del beneficio dei servizi pubblici non può essere violata senza conseguenze negative.

Quando i tributi sono molto elevati, la loro progressività fomenta la convenienza ad eluderli, mediante a) elusione: operazioni giuridiche permesse dalla legge, che hanno un costo, perché comportano rischi contrattuali, operazioni finanziarie internazionali, consulenze di commercialisti, b) evasione, ossia operazioni in nero che comportano doppia contabilità, rischi contrattuali, maggiore attività personale, rischio di essere scoperti.

Forte e Guardabascio, nel 2018, con una simulazione sui redditi tassabili dei contribuenti IRPEF del 2020, hanno dimostrato che i contribuenti con più di 300 mila euro dichiarano solo 26 miliardi pari al 2,8% dei 917 miliardi dichiarati dal complesso dei contribuenti e pagano 10 miliardi di euro dei 171 complessivi, pari al 5,8% del totale. Aggiungendo i contribuenti oltre 200 mila euro, i ricchi pagano solo il 9,4% del totale. Appare dunque chiaro che la ripida progressività dell'IRPEF – che comincia per lo scaglione di reddito fra 15 mila e 28 mila euro tassato al 27% + le addizionali locali, prosegue con lo scaglione di reddito fra 28 e 35 mila euro tassato al 39 % e arriva al 41% per quello successivo sino a 75 mila euro, per poi salire al 43% al di sopra di questo importo (pari a 5.770.000 euro mensili, per 13 mensilità) – non colpisce i ricchi, ma il ceto medio basso, medio e medio alto comprimendo le sue capacità di sviluppo e generando uno spostamento all'estero di persone e comparti di imprese che riguardano il lavoro di alta qualità.

## **3. Proposta di flat tax del 20% con no tax area di 12 mila euro e contributo regionale sanitario e di solidarietà sociale dello 0,5-6% + un contributo del 3-6% volontario dei contribuenti ad alto reddito. Istituzione di un fondo perequativo nazionale a favore delle regioni meno avvantaggiate**

Seguendo lo studio appena citato di Forte Guardabascio, appare proponibile una flat tax del 20% con no tax area di 12 mila euro, accompagnata da un contributo di solidarietà sanitario progressivo e da un contributo di solidarietà sociale dello 0,5-6% sino a 100 mila euro e di un ulteriore contributo semi volontario di 3-6% per i redditi al di sopra. Per evitare che ciò avvantaggi unicamente le regioni a maggior reddito, ogni regione con reddito superiore alla media versa a un fondo perequativo nazionale una somma a favore delle regioni svantaggiate che dà diritto tuttavia a

un controllo sull'utilizzo delle risorse trasferite avendo a parametro i costi standard.

**Tavola 4.** Onere fiscale per classi di reddito di flat tax+ contributi di solidarietà

Classe di Reddito imponibile	Flat Tax 20% effettiva	Contributi di solidarietà	Flat tax + Contributi
	Aliquota classe	Aliquota media	Aliquota media
12-15	4,0	1,0	5,0
15-20	8,0	1,0	9,0
20-30	12,0	1,0	13,0
30-40	14,0	3,0	17,0
40-50	15,2	4,0	19,2
50-60	16,0	5,0	21,0
60-70	16,6	7,0	24,6
70-80	17,0	8,0	25,0
80-90	17,3	9,0	26,3
90-100	17,6	10,0	27,6
100-150	18,4	12,0	30,8
150-200	18,8	13,0	31,8
200-300	20,0	13,0	33,0
300-	20,0	14,0	34,0

Con la no tax area a 12 mila euro per contribuente, ossia mille euro al mese, escono dalla tassazione 13,9 milioni di contribuenti su 40,7 milioni, ossia il 34% del totale. I contribuenti scendono a 26,8 milioni. Sui 22 milioni di contribuenti classificati come lavoratori dipendenti, ne escono dalla tassazione 6,5 milioni, pari al 30,45% con un considerevole risparmio per il fisco per i costi di informatizzazione e controllo delle dichiarazioni dei redditi, per i datori di lavoro, per le trattenute alla fonte e per i lavoratori, per le dichiarazioni dei redditi.

Più in generale la adozione della flat tax comporta una grande semplificazione che riduce i costi di gestione del tributo, per il fisco, per i contribuenti e per le imprese con riguardo alle trattenute alla fonte.

Pur conservando le deduzioni dall'imponibile e dall'imposta acquisite nel passato e togliendo, per il futuro, solo quelle che appaiono come vere rendite finanziarie, questo

progetto, nell'anno iniziale, il 2020 simulato nel 2018, senza pandemia, comportava nell'anno iniziale una perdita di gettito soltanto di un punto di PIL (18 miliardi di euro) recuperabili in pochi anni con il recupero degli imponibili di evasioni, elusioni e attività economiche spostate all'estero e mediate gli effetti sulla crescita del PIL e dell'occupazione, nonché con il graduale venir meno delle detrazioni e deduzioni concesse nel passato che non spettano più dopo la flat tax.

La progressività richiesta dalla norma costituzionale e dal modello teorico cooperativo, dell'imposta prezzo politico con principio mutualistico viene assicurata dal contributo al fondo sanitario regionale e al fondo regionale di solidarietà sociale. Alla obiezione che ciò contrasta col modello accolto perché elimina la mutualità inter-regionale si risponde stabilendo (come in molti sistemi federali) con un sistema perequativo, per cui una quota dei due fondi delle regioni con maggior reddito va a un fondo nazionale, che ne redistribuisce una quota alle regioni meno favorite.

Ciascuna Regione ha la possibilità di provvedere con uno standard accettabile ai bisogni sanitari e di solidarietà sociale. Gli elettori regionali e nazionali possono così controllare come queste spese per il benessere sociale vengono spese.

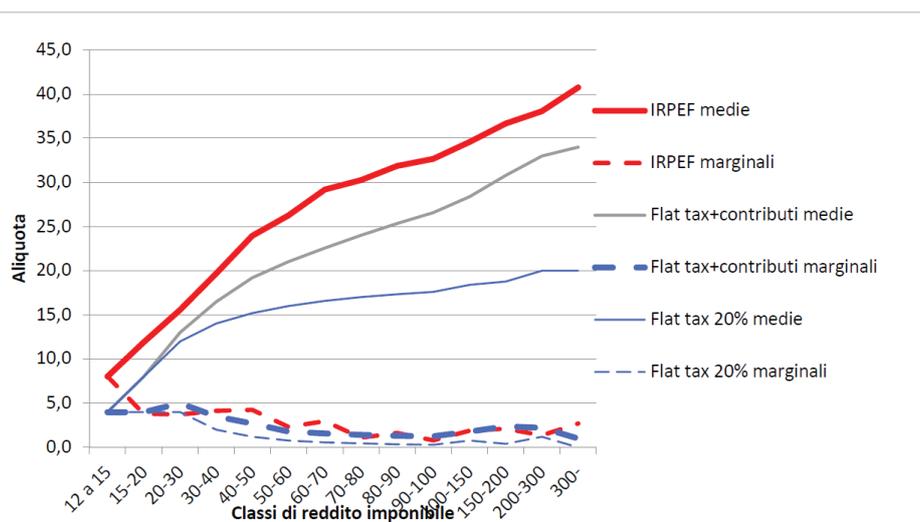
I ministri della salute e i loro esperti e i Governatori regionali possono prender a proprio vanto importanti progressi nel servizio sanitario, con l'ampliamento del prontuario terapeutico e farmacologico, possono vantarsi degli esoneri dai ticket sanitari, possono favorire l'una o l'altra delle case farmaceutiche e degli altri operatori privati che danno beni e servizi al sistema, possono impedire ai medici del servizio pubblico di fare un servizio professionale extra moenia, possono rifiutarsi di decentrare i servizi sanitari a strutture private, sostenendo che "la salute non è un bene di mercato" e, analogamente, possono rifiutare i controlli manageriali sulle strutture pubbliche, come i costi

standard, affermando che i servizi sanitari pubblici non sono aziende.

Se il servizio sanitario pubblico è gestito con un sistema accentrato, nazionale, il cittadino ignora quanto ciò gli costi e non ha alcuna voce in capitolo nelle decisioni. Il quadro cambia se paga, vi è l'autonomia

sanitaria regionale e se, pertanto, per il bene pubblico sanità, il cittadino paga un apposito contributo regionale progressivo, che contiene elementi di solidarietà, che quale, essendo basato sull'imponibile della flat tax, non genera alcuna complicazione nell'accertamento.

Tavola 5. Irpef e flat tax + contributi di solidarietà sociale per classi di reddito



Essendovi per le persone fisiche una no tax area elevata, non vi è bisogno di una aliquota minima ad hoc, Una ipotesi di tassazione del 15-16%, come si vede dalla simulazione di cui alla Tavola, è di fatto raggiunto dall'aliquota media dei contribuenti delle classi di reddito fra e 35 mila e i 50 mila euro.

Le due aliquote del 15 e del 20% compaiono nei regimi forfettari per il lavoro autonomo e imprese e, in futuro, nella tassazione delle imprese in regime ordinario.

La perdita di gettito dell'1% può esser in gran parte recuperata negli anni successivi, con l'effetto Laffer, dovuto alla riduzione della convenienza all'elusione e all'evasione e alla crescita del PIL e dell'occupazione e quindi degli imponibili, ma è incompatibile con l'esigenza di aumentare le spese di investimento e di rispettare i vincoli di bilancio rivolti a ridurre il deficit e il debito, al fine di non deprimere la crescita. Occorre procedere a tappe, individuando le priorità, col criterio di massimizzazione l'effetto positivo sul-

la crescita del PIL e di minimizzazione della perdita di gettito.

Le quattro priorità così individuate consistono ne: la flat tax sulle piccole partite IVA; la flat tax per i lavoratori e per le imprese per i contratti aziendali di produttività; quella del 21% sugli immobili per usi commerciali, artigianali e d'ufficio; la estensione a tutti gli immobili del credito di imposta del 110% bancabile.

Ma la flat tax per gli immobili delle persone fisiche non consente di detrarre dalla materia imponibile le spese di investimento e manutenzione, ordinaria e straordinaria, come è invece possibile quando essi fanno parte di una impresa di gestione e sviluppo immobiliare. Ma il conferimento degli immobili delle persone a una impresa di gestione e sviluppo immobiliare è ostacolato dall'imposta di registro del 9 %, mentre la persona che conferisce una somma di denaro una società. Questa discriminazione andrebbe eliminata anche per rivalorizzare gli

immobili dati in garanzia, alle banche, per crediti andati in sofferenza. Occorre, comunque, almeno eliminare il tributo di registro di trasferimento per chi conferisce a una impresa, di cui è partecipe, la proprietà o l'usufrutto degli immobili del proprio patrimonio personale, in quanto non vi è un passaggio del diritto del diritto reale da un soggetto a un altro, ma un mutamento del rapporto giuridico del soggetto con l'oggetto.

#### **4. I contributi sociali nelle riforme orientate alla crescita del PI e dell'occupazione, con una finanza responsabile**

La flat tax è una soluzione strutturale di gran lunga preferibile alla riduzione dei contributi sociali, adottata dai governi in Italia, negli ultimi dieci anni, mediante la adozione di contributi figurativi dello stato, come sostituti di quelli dovuti dai datori di lavoro. Infatti, ciò comporta un grave vulnus per l'equilibrio del bilancio dell'INPS, che perde autonomia

La riduzione degli oneri contributivi è

invece una operazione vantaggiosa, quando essi sono arbitrari e vessatori come nel caso del lavoro delle persone anziane andate in pensione, a 65 anni ed oltre ed ai giovani. Ai pensionati andati in pensione a 65 anni o più, ove effettuino un lavoro, lo stato attualmente chiede di pagare i contributi ordinari, per una nuova pensione, come se vi fosse la necessità e la possibilità di darla loro dopo 20 anni di contribuzione. E' chiaro che questo è un modo per estorcere denaro senza contropartita. I pensionati con più di 65 anni, con una pensione regolare, dovrebbero poter lavorare, senza nuovi obblighi contributivi, salvo un contributo di solidarietà del 3-5% che incrementa le entrate dell'INPS.

Per quanto riguarda i giovani, che si affacciano al mercato del lavoro e fanno fatica a trovar lavoro ed emigrano o rimangono a carico dei genitori, la riduzione delle aliquote contributive, generando maggiore occupazione, genera più gettito e ciò dà luogo a un introito contributivo maggiore di quello che vi sarebbe stato, con le aliquote ordinarie.



FRANCESCO FORTE

*Economista, negli anni '70 è stato vice presidente dell'Eni. Parlamentare dal 1979 al 1994, è stato ministro delle Finanze e delle Politiche Comunitarie. Docente di prestigiose università italiane e straniere, è docente di Analisi economica del diritto nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria*



# IL MIO PIANO INASCOLTATO PER CONTENERE IL CONTAGIO

DI ANDREA CRISANTI

L'incalzare delle notizie sul numero dei contagi in continuo aumento mi riporta con la memoria al mese di agosto, quando ho condiviso con esponenti del governo analisi di scenari futuri che mi hanno indotto a formulare un piano di sorveglianza nazionale poi portato all'attenzione dei ministri competenti e del CTS. L'obiettivo era quello di dotare l'Italia di un sistema di sorveglianza attiva in grado di bloccare sul nascere i focolai di trasmissione di Sars covid2. Il piano, nella forma di una bozza preliminare, delineava la dinamica di trasmissione del virus e i fattori che ne influenzano i possibili scenari.

Nella sostanza si proponeva di dotare l'Italia di una rete di laboratori fissi e mobili per incrementare a 400.000 la capacità di effettuare tamponi ed eliminare differenze regionali con l'obiettivo di consolidare i risultati del lockdown e mantenere i contagi a un livello basso che non interferisse con la qualità della vita e le attività produttive.

Il rationale di questa proposta si basa sulla nozione che le metodiche attuali di tracciamento contatti sono laboriose, difficilmente scalabili e facilmente saturabili viceversa l'approccio utilizzato nel-

la cittadina di Vo e poi applicato in molte altre situazioni anche in Italia è estremamente efficiente e con effetti duraturi. Dobbiamo immaginare che ognuno di noi vive in una rete tridimensionale di relazioni i cui piani ad esempio possono essere la scuola, il lavoro, i vicini di casa, gli amici e i parenti con interazioni sia orizzontali che verticali. Quando si identifica

una persona contagiata, se si testano tutti coloro che fanno parte di questo spazio di relazioni, si trova con elevata probabilità in questo spazio di relazioni l'origine del contagio, colui che ha trasmesso l'infezione così pure chi eventualmente ne è stato contagiato bloccando in questo modo la catena di trasmissione (network testing).

Non ho più avuto riscontri alla mia proposta.

Ora a distanza di quasi tre mesi vengono emanati nuovi decreti del presidente del consiglio, destinati ad impattare sulla nostra qualità della vita e sulle nostre attività lavorative, subiti pazientemente con la speranza che possano contribuire a diminuire il contagio.

Ancora una volta, tuttavia, si persiste nell'errore di non chiedersi come, ridotto il contagio con misure progressivamente

**Il migliore investimento per supportare l'economia e migliorare la qualità della vita che si può e si deve fare ora è quello di creare un sistema di sorveglianza attiva in grado di farci convivere con bassi livelli di trasmissione virale**

restrittive, si faccia a mantenerlo a livelli bassi. La mancata risposta a questa domanda ci condannerà a una altalena di misure restrittive e ripresa di normalità che avrà effetti disastrosi sull'economia, l'educazione e la vita di relazione.

Il migliore investimento per supportare l'economia e migliorare la qualità della vita che si può e si deve fare ora

è quello di creare un sistema di sorveglianza attiva in grado di farci convivere con bassi livelli di trasmissione virale. La Cina pochi giorni fa, per eliminare un focolaio di 10 casi, ha effettuato 10 milioni di tamponi in un giorno. Il vantaggio competitivo di una economia oggi passa principalmente attraverso la tutela della salute pubblica.



ANDREA CRISANTI

*È professore ordinario di microbiologia e Direttore del Dipartimento di Medicina molecolare presso l'Università di Padova. È altresì direttore del reparto di Diagnostica microbiologica dell'Azienda Ospedaliera di Padova, ex docente dell'Imperial College di Londra*

## Progetto sorveglianza nazionale: Italia

20 agosto, 2020

### *Analisi situazione attuale*

Stiamo assistendo da diversi giorni a una ripresa della trasmissione virale che interessa tutto il territorio nazionale alimentata da comportamenti di socializzazione diffusi prevalentemente tra i giovani (ma non solo) e da casi di importazione. Il fatto che l'età media si sia abbassata e' un fenomeno apparente non riconducibile alle caratteristiche genetiche e biologiche del virus.

I risultati dell'indagine sierologica condotta dall'ISTAT hanno messo infatti in evidenza che durante la fase acuta dell'epidemia tra febbraio e maggio non siano stati diagnosticati circa 1.450.000 casi prevalentemente distribuiti nelle classi di età tra 18 e 55 anni. Nella fase attuale, consapevoli del fatto che le persone infette possono essere asintomatiche o presentare una sintomatologia lieve, si eseguono test a persone che prima sarebbero state trascurate. Altro elemento da considerare e' che gli anziani hanno adottato comportamenti molto prudenti per evitare la trasmissione e allo stesso tempo le case di riposo sono oggetto di misure di prevenzione molto rigorose atte a prevenire la diffusione tra gli anziani.

### Dinamica

Il ritardo della trasmissione osservata nel nostro paese rispetto alle nazioni limitrofe è con tutta probabilità da attribuire alla rimozione graduale delle misure di distanziamento adottate dall'Italia. Questo ci pone in una situazione di privilegio poiché ci consente di vedere in anticipo cosa potrebbe accadere da noi nei prossimi mesi. **Se i casi dovessero aumentare al ritmo osservato durante le ultime due settimane ci si può aspettare di raggiungere una incidenza giornaliera in eccesso di tremila casi al giorno per settembre.**

Questi livelli di trasmissione coincideranno con la ripresa delle attività lavorative, con l'inizio delle scuole, con un importante appuntamento elettorale e con l'inizio della stagione autunnale. Una situazione questa che presenta tutti gli ingredienti per innescare una esplosione della trasmissione.

*Capacità del sistema sanitario di reggere l'urto della nuova impennata di trasmissione.*

Il numero di infetti giornalieri dipende da tre fattori che includono: la capacità del virus di trasmettersi con grande efficienza da una persona all'altra, il comportamento delle singole persone e la capacità del sistema sanitario di identificare ed isolare portatori sani e malati. Non abbiamo al momento indicazioni scientifiche che il virus sia mutato o diventato "più buono" anzi i dati che giungono dal resto del mondo suggeriscono che Covid19 mantenga tutta la sua pericolosità. Il comportamento dei singoli individui e la capacità di sorveglianza del sistema sanitario di identificare e circoscrivere i focolai determinano una situazione di equilibrio che risulta nel numero di casi giornalieri. **E' fondamentale tenere questo numero il più basso possibile per proteggere le persone vulnerabili ed evitare il collasso del sistema sanitario e quindi l'esplosione di casi gravi e l'aumento della mortalità. Se si raggiunge la soglia di rottura, quando il numero dei casi eccede la capacità di risposta del sistema sanitario, l'unica opzione disponibile rimane il lockdown che, vista la situazione economica, rimane una scelta estrema.**

Il punto di rottura dell'equilibrio si può evitare spiegando alle persone con semplicità e onestà la fase che stiamo vivendo e incentivando comportamenti virtuosi diffusi. Tuttavia questo non basta. La ripresa delle attività lavorative, l'inizio delle scuole e alcuni appuntamenti elettorali inevitabilmente creeranno interazioni tra persone che il virus utilizzerà per diffondersi. Il grande problema nel contrastare la diffusione del virus è l'elevata frequenza di soggetti

asintomatici (fatto già evidenziato il 27 febbraio a Vo) che possono inconsapevolmente trasmettere l'infezione. L'identificazione degli asintomatici e' la sfida che abbiamo davanti per evitare che i casi aumentino vertiginosamente fino al punto di rottura. Mi preme qui ricordare che sempre a Vo il virus il 27 febbraio aveva già infettato il 5% della popolazione prima di creare casi clinici sintomatici. L'identificazione sistematica degli asintomatici attraverso l'uso massiccio ma mirato di tamponi è stata la chiave del successo del Veneto nel contrastare la diffusione del virus.

### *Implementazione*

In questo momento le regioni tutte assieme possono al massimo raggiungere la capacità di effettuare circa 95.000 tamponi , picco che viene raggiunto occasionalmente e che non è sufficiente a far fronte alla domanda di test che ci sarà dopo la apertura delle scuole e delle attività produttive e dalla necessità di proteggere l'Italia da casi di importazione. Si rende quindi necessario e urgente incrementare su scala nazionale la capacità di fare tamponi che superi le barriere e divisioni regionali che hanno generato una insensata panoplia di iniziative e adozioni tecnologiche che sicuramente generano confusione e in alcuni casi sono controproducenti.

Si propone quindi di realizzare:

**20 laboratori con la capacità di effettuare 10.000 tamponi al giorno su modello di quello realizzato dall'università di Padova che combina flessibilità, precisione, scalabilità e indipendenza dai fornitori per reagenti.**

**20 laboratori mobili con capacità di effettuare 2.000 tamponi al giorno per rispondere prontamente a situazioni di emergenza e sostenere la capacità di regioni in difficoltà.**

**Integrare questa aumentata capacità con quella delle ATS regionali con la creazione di una centrale comune di analisi dati .**

Utilizzare questa aumentata capacità per effettuare:

1-attività di sorveglianza e controllo nelle scuole a personale e studenti;

2-attività di sorveglianza e controllo sul personale di uffici pubblici;

3-attività di controllo ai posti di frontiera per intercettare i casi di importazione combinando il tutto con un accordo con google per tracciare i movimenti degli stranieri e italiani che entrano in Italia con aerei treni e mezzi propri;

4-Incoraggiare l'adesione al sistema di tracciamento *Appimmuni* assicurando a tutti coloro che scaricano l'applicazione priorità di accesso ai tamponi;

5-assicurare il corretto espletamento delle elezioni in sicurezza (in Italia ci sono circa 60.000 sezioni elettorali e circa 300.000 tra scrutatori e rappresentanti di lista che dovrebbero essere testati prima e dopo la tornata elettorale). In Francia le elezioni sono state un detonatore formidabile per scatenare la diffusione dell'epidemia in quel paese.

**I costi di questa iniziativa possono essere stimati in circa 40 milioni euro di investimenti e circa 1 milione e 1/2 al giorno di costi di gestione comprensivi di reagenti e personale.**

# UNIVERSITÀ E RICERCA QUALI RIFORME PER COSTRUIRE IL FUTURO

DI GIUSEPPE VALDITARA

L'importanza della ricerca per la crescita economica è sempre più decisiva. Prima della drammatica crisi legata alla epidemia da Covid-19 si era calcolato una possibile incidenza di un uso massiccio della Intelligenza Artificiale sulla crescita del Pil per i prossimi dieci anni pari al 18%.

L'economia del futuro sarà l'economia di trasferimento di tecnologia, ovvero la trasformazione delle innovazioni e dei brevetti maturati nei centri di ricerca in prototipi industrializzabili. Le università e i centri di ricerca pubblici, in quanto luoghi deputati per eccellenza alla creazione di nuova conoscenza ed alla innovazione, saranno dunque sempre più il motore della crescita di una nazione.

Questo è tanto più vero alla luce della tragica esperienza causata dalla pandemia. La ricerca sta svolgendo un ruolo decisivo per battere il virus, per studiare nuovi modelli di sanità, per ricostruire il Paese. Stupisce semmai la scarsità di risorse destinate in Italia, rispetto ad altri Paesi, per la ricerca medica, farmaceutica, biologica. Così come sorprende la scarsa utilizzazione da parte dei decisori pubblici dei risultati della ricerca proprio nel contrasto a Covid-19, come drammaticamente attestato su *The Lancet* del 24 aprile 2020: "Although Italy is counting deaths and infected patients, what is missing in Italy and in many other countries affected by the pandemic is a robust system of epi-

demic intelligence that can provide much needed, solid, epidemiological data at the regional level to inform modelling of disease transmission at the population level and ultimately be used to offer effective guidance on public health action".

**Quali sono i passaggi chiave per rendere il sistema universitario italiano idoneo a svolgere questa missione di traino dell'economia?**

Intanto ci vogliono: più ricercatori e professori (siamo in coda fra i Paesi Ocse per numero di ricercatori sulla popolazione complessiva); meno rigidità nelle assunzioni; una semplificazione negli adempimenti che caratterizzano la loro attività; una incisiva riforma del dottorato che elimini intollerabili vincoli burocratici e lo renda sempre più attrattivo, oltretutto, per determinati settori, in più stretto collegamento con il mondo della produzione.

Sotto questi profili i passi del Governo appaiono fino ad ora timidi o incerti. Il piano di assunzioni previsto nel dl Rilancio contempla 3333 ricercatori di tipo B in più rispetto a quelli (1600) già previsti nel Milleproroghe, poca cosa rispetto agli 87.000 insegnanti assunti nella scuola e poca cosa considerando l'imponente ammontare di risorse messe a disposizione con il Recovery Fund. Solo per fare un raffronto i ricercatori nel settore dell'alta formazione erano nel 2017 (ultimi dati Istat disponibili), 77.637 in Italia, 279.167

in Germania, 123.893 in Francia, 125.714 in Spagna, 351.971 nel Regno Unito, 33.495 in Svezia, pur con una popolazione pari a un sesto di quella italiana.

Fino ad ora nessun passo avanti è stato fatto per semplificare le assunzioni e la vita dei ricercatori. Che fine ha fatto per esempio l'Anagrafe della ricerca, il cui decreto istitutivo giace nei cassetti ministeriali dall'agosto 2019? Tutto tace poi sul fronte del dottorato, sebbene anche qui una fortemente innovativa riforma, apprezzata anche a livello europeo, fosse stata consegnata dall'allora Dipartimento per la Formazione superiore e la Ricerca al Ministro fin dai primi di agosto del 2019.

Se dunque molti più professori e ricercatori, una forte semplificazione nei meccanismi di reclutamento e negli adempimenti che incombono sulla vita di professori o ricercatori e una coraggiosa riforma del dottorato sono le premesse per una nuova politica universitaria, non meno importanti sono alcuni passaggi ulteriori.

Intanto è decisivo rendere attrattivo fare ricerca in Italia. La buona ricerca la fanno innanzitutto le persone. Noi dobbiamo reclutare i migliori ricercatori in giro per il mondo, valorizzando nel contempo le alte professionalità italiane. La eguaglianza retributiva, che prescinde dai risultati, è frutto di una mentalità regressiva, arcaica, tendenzialmente pauperista. Il ministro cinese della ricerca mi disse: "noi siamo pronti a pagare un milione di euro un top scientist". Siamo bravi ad assumere i più pagati calciatori del mondo, ma non ci interessa accaparrarci, trattenere, valorizzare

i migliori scienziati. Le retribuzioni devono essere fissate per legge nei minimi, ma non devono avere un tetto nei massimi. La differenza ulteriore deve poter essere liberamente concordata contrattualmente. Oltre alla retribuzione, con contratto devono potersi fissare altre condizioni favorevoli di stato giuridico, compreso l'impegno in didattica e ricerca ovvero nella cosiddetta

terza missione. Dobbiamo convincerci che un ricercatore può essere uno strumento decisivo per lo sviluppo economico e sociale di una nazione. Nel contempo occorre prevedere che una certa percentuale delle chiamate (per esempio un terzo) sia liberalizzata, potendosi scegliere qualunque studioso straniero o italiano, purché non interno, che si ritenga

utile per la attività di sviluppo dell'ateneo.

L'università di Lovanio è diventata il simbolo in Europa di come un centro universitario possa diventare motore dello sviluppo di un territorio. È il simbolo di come sia ormai sul viale del tramonto il modello di università humboldtiana incentrato sul mero collegamento fra ricerca e didattica, senza considerare l'importanza strategica della terza missione. Occorre dunque pensare un nuovo modello di università che ritorni in verità alle origini: l'università moderna nasce infatti nel medioevo proprio per dare risposte alle esigenze della società e per formare chi sapesse fornire quelle risposte.

Nel 2018 il ritorno economico derivante dalla attività di trasferimento tecnologico è stato a Lovanio di oltre 200 milioni di euro. In 10 anni le spin off generate hanno mobilitato investimenti

per un miliardo e mezzo di euro, per un totale di quasi 7000 nuovi posti di lavoro generati. Sono nate aziende che si stanno imponendo sui mercati internazionali in settori ad alta specializzazione. L'Università di Lovanio è dunque un soggetto capace di generare un notevole impatto sulla crescita del territorio di riferimento.

Numerose università italiane hanno delle eccellenze che possono generare ricchezza. La cosiddetta terza missione deve sempre più rientrare a pieno titolo fra le azioni su cui valutare una università, così come la capacità di trasferire conoscenza può essere a sua volta un elemento in virtù del quale valutare ed eventualmente assumere o premiare un ricercatore ed un professore universitario.

Portare a conoscenza del mondo dell'impresa le scoperte e le innovazioni del sistema di ricerca pubblico è decisivo. Sotto questo aspetto è stato un errore non aver proseguito e implementato la positiva esperienza della fiera dei brevetti, svoltasi a Milano nel maggio 2019, la prima fiera al mondo di questo genere, così come è stato un errore non aver portato a compimento la fondazione per il trasferimento tecnologico, già a suo tempo predisposta e poi non attuata.

La nuova Agenzia per la ricerca, prevista nell'ultima legge di bilancio, e originariamente concepita con finalità senz'altro incostituzionali, quali "indirizzare la ricerca universitaria", avrà un senso solo se si concentrerà proprio sul finanziamento del cosiddetto derisking, vale a dire il finanziamento di quella attività di prototipizzazione che è la vera death

valley della ricerca applicata, in specie in Italia. Naturalmente una seria attività di terza missione presuppone la piena libertà di attività consulenziale da parte dei docenti universitari, che pongono così il proprio sapere e le proprie competenze al servizio del territorio e della società.

Fermo restando la decisiva importanza della ricerca di base, senza la quale è impossibile qualsiasi sviluppo, occorre incrementare significativamente le risorse per la ricerca applicata, anche incoraggiando in vario modo il coinvolgimento e il finanziamento da parte delle imprese private.

Un altro tema fondamentale è senz'altro l'autonomia universitaria, vale a dire l'applicazione dell'art.1 comma 2 della legge 240.

Si tratta in altre parole -in attuazione della intenzione del legislatore costituente, come ho avuto modo di specificare sul numero di luglio 2019 di *Federalismi*- di un grande processo di semplificazione e di sburocratizzazione del nostro sistema universitario. L'autonomia delle università, che va riconosciuta alla totalità degli atenei con i bilanci in ordine (è dunque sbagliato aver tolto nel decreto Semplificazioni il requisito della sostenibilità finanziaria dell'ateneo come presupposto per la concessione della autonomia), deve comportare fra l'altro piena libertà nella organizzazione della didattica e della ricerca, anche modificando consensualmente lo stato giuridico dei professori, con la possibilità, per esempio, di orari flessibili di impegno nella ricerca, nella didattica o nel trasferimento di conoscenza e con la previsione di retribuzioni aggiuntive e maggiore libertà nella organizzazione e nello sviluppo di corsi di lau-

rea che rispettino i requisiti minimi fissati per decreto, e fatta salva la verifica della qualità della didattica e della ricerca svolta da parte di organismi certificatori terzi ed indipendenti, operanti sul libero mercato e pubblicamente riconosciuti, sul modello di numerosi Paesi europei. Ciò comporterebbe la soppressione di Anvur. Raggiunta ormai da tutti gli atenei la sostenibilità finanziaria, il controllo sulla qualità delle strutture di ricerca e didattica, ovvero sia una vera e propria certificazione di qualità, appare senz'altro più confacente rispetto ad una verifica del rispetto delle procedure o dei risultati da raggiungere.

L'autonomia deve estendersi anche alla libertà da vincoli pubblicistici nella creazione di spin off e più in generale nella creazione di attività imprenditoriali. È sempre più decisivo applicare al sistema universitario modelli privatistici di sviluppo, che rendano più snelle e più agili e quindi più rapide le potenzialità di crescita.

Importante è poi favorire la federazione di atenei e di strutture di ricerca. Ciò può portare ad un potenziamento notevole della ricerca e ad una utile sinergia nella didattica fra vari atenei a vantaggio del territorio e degli studenti. Il Ministero deve inoltre censire le potenzialità dei singoli atenei anche in relazione alle esigenze di sviluppo dei territori favorendo la crescita dei dipartimenti più promettenti ed innovativi. Ogni università italiana può essere in grado, eventualmente unendo le forze in una dinamica federativa, di rappresentare una eccellenza mondiale, purchè si assecondino e si favoriscano le ricchezze esistenti.

In questa ottica diventa sempre più decisivo collegare università ed enti di ricerca in un sistema realmente unico anche sotto il profilo della carriera dei ricercatori.

Infine un passaggio chiave è quello che ebbi a definire della “diplomazia della ricerca” e più in generale

della internazionalizzazione. Occorre non soltanto far arrivare in Italia sempre più numerosi studenti stranieri e docenti stranieri come pure docenti italiani impegnati all'estero, ma è arrivato il momento di esportare la nostra ricerca e la nostra formazione superiore, compresa la formazione svolta in accademie e conservatori, per diffondere

la cultura italiana nel mondo, e l'Italian way of life, per formare classi dirigenti di Paesi emergenti, per realizzare una missione di pace e di solidarietà in Paesi che hanno disperato bisogno di conoscenza per crescere, per arricchire con entrate potenzialmente importanti il nostro sistema di formazione superiore, ma anche per tracciare una strada che favorisca poi la penetrazione delle aziende italiane nei settori di ricerca e di formazione esportati. Nei prossimi mesi e fino alla scoperta di un vaccino o di terapie risolutive i processi di scambio di ricercatori e di studenti saranno ostacolati dalla possibile persistenza della circolazione del virus. A maggior ragione occorre attrezzarci per coltivare rapporti internazionali e prepararci per il dopo. Importante sarà sviluppare un sistema di e-learning, che attraverso lezioni a distanza consenta a studenti di Paesi esteri la frequenza a corsi accademici italiani. La telematica sarà fondamentale per

**Numerose università italiane hanno delle eccellenze che possono generare ricchezza. La cosiddetta terza missione deve sempre più rientrare a pieno titolo fra le azioni su cui valutare una università, così come la capacità di trasferire conoscenza può essere a sua volta un elemento in virtù del quale valutare ed eventualmente assumere o premiare un ricercatore ed un professore universitario**

coinvolgere professori stranieri nella didattica degli atenei italiani così come per partecipare alla didattica presso università estere. Anche l'attività di laboratorio potrà vedere una collaborazione internazionale on line.

**Parallelamente è decisivo investire nella open science cloud**, mettendo in rete i frutti della ricerca italiana ed internazionale, in un mutuo scambio che dovrà coinvolgere anche Paesi in via di sviluppo. Costruire per esempio una open science cloud che coinvolga Europa e Africa significa favorire lo sviluppo scientifico dei Paesi africani e nel contempo collegarli alla realtà italiana ed europea. Tutto questo comporta naturalmente investimenti significativi nelle infrastrutture digitali.

Una cosa è certa: è sempre più necessaria una grande strategia per incoraggia-

re la innovazione, consapevoli che, come ha affermato un recente studio dell'Istat, ogni miliardo investito in ricerca genera nel breve periodo un aumento del pil dello 0,1%, e dello 0,2% successivamente. Una parte non marginale del Recovery fund dovrà essere dunque dedicato a investimenti, ben più significativi di quelli fin qui previsti, negli atenei e negli enti di ricerca pubblici. La Francia investirà 5 miliardi di euro del Recovery Fund per finanziare la ricerca scientifica. L'Italia non può allargare questo gap competitivo.

A fronte di un Recovery Fund pari a 205 miliardi di euro, pensare ad un Fondo di finanziamento del sistema universitario che già nel 2021 superi i 10 miliardi di euro e cresca di tre miliardi all'anno per i prossimi dieci anni deve essere considerato un obiettivo realistico.



GIUSEPPE VALDITARA

*Ordinario di Diritto privato e Diritto pubblico romano presso l'Università degli Studi di Torino, Senatore della Repubblica 2001-2013, già preside di Giurisprudenza dell'Università Europea di Roma, è stato Capodipartimento Formazione superiore e ricerca del Miur da ottobre 2018 a dicembre 2019 e rappresentante effettivo Miur in Horizon Europe, Shadow Programme Committee*



*Il latino è una lingua precisa, essenziale. Verrà abbandonata non perché inadeguata alle nuove esigenze del progresso, ma perché gli uomini nuovi non saranno più adeguati ad essa. Quando inizierà l'era dei demagoghi, dei ciarlatani, una lingua come quella latina non potrà più servire e qualsiasi cafone potrà impunemente tenere un discorso pubblico e parlare in modo tale da non essere cacciato a calci giù dalla tribuna. E il segreto consisterà nel fatto che egli, sfruttando un frasario approssimativo, elusivo e di gradevole effetto "sonoro", potrà parlare per un'ora senza dire niente. Cosa impossibile col latino.*

*"Chi sogna nuovi gerani?"*  
GIOVANNINO GUARESCHI