

LA GESTIONE DEL RECOVERY PLAN



ATTREZZARSI PER LA RESILIENZA DEL SISTEMA PAESE

Occorre che si abbandoni la mentalità che ha condotto alla odiosa impostazione punitiva nei confronti dei cittadini, per cui le uniche misure adottate sono state quelle della compressione dei loro diritti. Non sono state attuate misure proattive, positivamente interventiste che incidessero sui luoghi e sulle occasioni di contatto potenzialmente agevolative del contagio, ma solo misure occhiutamente repressive talvolta vessatorie

Claudio Zucchelli

RECOVERY PLAN PRASSI DA SEGUIRE E ERRORI DA EVITARE PER LA RIGENERAZIONE INDUSTRIALE

Il Recovery plan predisposto dal governo Conte II appare più un collage di misure che un quadro organico di interventi, destina poi ben il 70 per cento delle risorse agli investimenti diretti pubblici, e, considerando la storica inefficacia degli interventi dei nostri fondi strutturali, espone l'Italia al forte rischio di non riuscire a utilizzare pienamente le risorse allocate, che dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026

Giampio Bracchi

OLTRE LA LEGGE ELETTORALE, LE RIFORME COSTITUZIONALI NECESSARIE

Occorre introdurre una serie di correttivi che ridiano centralità alla sovranità popolare e per altro verso occorre allo stesso tempo risolverebbe alcuni dei principali nodi della governabilità nel nostro Paese. La proposta che si avanza è quella dell'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo

Annamaria Poggi

RIVEDERE LA GOVERNANCE DELLA SANITÀ

Le strutture assistenziali universitarie devono ritornare autonome sotto il profilo della gestione, del budget e del personale. Solo in questo modo si potrà sganciare la potenzialità innovativa e creativa dei ricercatori dai lacci della burocrazia e della politica che domina attualmente la gestione delle ASL

Andrea Crisanti



DIRETTORE SCIENTIFICO
Giuseppe Valditara

DIRETTORE RESPONSABILE
Salvatore Sfrecola

COMITATO DI REDAZIONE

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

CONTATTI
lettera150.info@gmail.com



la Bussola

Copyright © MMXX

www.labussolaedizioni.it
info@labussolaedizioni.it
0039 06 87646960

ISBN 979-12-80317-26-1

Fascicolo: Anno I, 3/2020
pubblicato il 1° marzo 2021

Indice

- 5 EDITORIALE
di Giuseppe Valditara
- 6 Comitato scientifico
- 9 ATTREZZARSI PER LA RESILIENZA DEL SISTEMA PAESE
di Claudio Zucchelli
- 15 RECOVERY PLAN
Prassi da seguire e errori da evitare per la rigenerazione industriale
di Giampio Bracchi
- 23 OLTRE LA LEGGE ELETTORALE
Le riforme costituzionali necessarie
di Annamaria Poggi
- 31 RIVEDERE LA GOVERNANCE DELLA SANITÀ
La lezione dell'epidemia
di Andrea Crisanti
- 37 CURARE PRESTO, CURARE A CASA
Anche dopo il Covid-19
di Luigi Cavanna
- 45 PNRR
Occasione imperdibile per un nuovo trasporto delle merci leggere
di Franco Cotana
- 51 ATTUALITÀ DEL PONTE SULLO STRETTO
Ai tempi del Recovery plan
di Giovanni Cuda
- 53 UN PONTE PER RILANCIARE IL “GENIO ITALIANO”
Nella competizione globale
di Felice Giuffrè

L'esperienza del Covid-19 ha messo in luce molte debolezze del sistema Italia. Questo numero della rivista affronta alcuni temi decisivi, tutti collegati al rilancio promesso dal Recovery plan e dal nuovo governo Draghi. “Se è probabile che questo governo duri almeno fino alla elezioni del prossimo presidente della Repubblica, c'è tuttavia un anno a disposizione per fare interventi importanti”, scrive nel suo Editoriale **Giuseppe Valditara**, “la priorità è un deciso cambio di passo nella lotta al Covid”. Anche al fine di determinare e consolidare il consenso relativo alle misure di contenimento, scrive **Claudio Zucchelli**, “è indispensabile risolvere una volta per tutte il problema della trasparenza pubblicando sul sito del ministero della salute tutti i dati riguardanti la gestione e l'andamento della pandemia, in formato aperto e disaggregato”. La necessità di rivedere tutto il Recovery plan predisposto dal governo Conte2, “un collage di misure piuttosto che un quadro organico di interventi”, è evidenziata da **Giampio Bracchi**, che prospetta un cambio di impostazione: “Le risorse pur ingenti del Recovery dovrebbero essere viste come il capitale iniziale sul quale far leva per chiamare su base volontaria imprese e privati a partecipare alla rigenerazione dell'economia del Paese”. Sullo sfondo resta il cantiere delle riforme costituzionali: perché la legge elettorale da sola non basta, spiega **Anna Maria Poggi**, ad assicurare “la governabilità e al tempo stesso a ridare centralità alla sovranità popolare”. Centrale, nella messa in sicurezza del Paese, la sanità: la proposta di riforma della governance del sistema sanitario nazionale e regionale è a firma di **Andrea Crisanti**, che argomenta: “La pandemia ha messo in evidenza che le differenze profonde sul piano organizzativo, amministrativo e delle prestazioni erogate dalle regioni hanno avuto un impatto drammatico nella risposta all'emergenza”. **Luigi Cavanna**, pioniere in Italia delle cure domiciliari precoci contro il Covid, illustra il cambio necessario nella risposta della sanità alle richieste di cura dei pazienti anche dopo il Covid, risposta che passa per lo sviluppo e la messa a regime della medicina territoriale. Il Pnr può essere occasione imperdibile per un nuovo trasporto delle merci leggere: del progetto, dei relativi costi e dei benefici, scrive **Franco Cotana**. E poi il Ponte sullo stretto: nel capitolo delle grandi infrastrutture del Paese, **Giovanni Cuda** e **Felice Giuffrè** spiegano perché l'intesa tra i governatori di Sicilia e Calabria, intermediata proprio da Lettera150, è un passaggio storico per l'Italia e il Sud nella competizione globale.

Buona lettura
Lettera150

Editoriale

Terminata l'esperienza del governo Conte e della maggioranza giallorossa, si apre una nuova stagione per l'Italia. Non essendo realisticamente praticabile il ricorso alle urne, che sarebbe sempre la via maestra in situazioni di crisi di rappresentatività del Parlamento e di lacerazioni fra le forze di maggioranza, la soluzione di un governo tecnico guidato da una personalità come Mario Draghi rappresenta un indubbio passo avanti rispetto all'esperienza opaca e poco incisiva del precedente esecutivo.

Oltre alla indiscussa caratura del Presidente del consiglio, alcuni ministri esprimono quella competenza necessaria per gestire le risorse del Recovery fund. Il limite di questo governo è tuttavia rappresentato dalla eterogeneità delle forze politiche che lo sostengono. Non è un caso che le priorità indicate da Draghi siano tutte rigorosamente tecniche e non tocchino alcuni nervi scoperti del nostro sistema istituzionale. Esempio è il tema della giustizia ove si fa riferimento alla attesa e necessaria riforma del processo civile, ma non si prevedono interventi sulla altrettanto necessaria riforma (possibile con legge ordinaria) del Csm, o della giustizia penale, a iniziare dal tema del superamento delle correnti e della riforma della prescrizione.

Se è probabile che questo governo duri almeno fino alla elezione del prossimo Presidente della Repubblica, c'è tuttavia un anno a disposizione per fare interventi importanti. La priorità è un deciso cambio di passo nella lotta a Covid-19. Tre mesi, fra giugno e agosto, valgono per l'impresa del turismo nazionale 100 miliardi di euro. Non possiamo far fallire anche la prossima stagione. Dobbiamo fissare per il primo luglio la giornata della liberazione dalla epidemia.

Draghi ha chiesto di accelerare sui vaccini. Entro giugno arriveranno oltre 50 milioni di ulteriori dosi: la capacità di vaccinare per l'estate metà degli italiani diventa dunque un primo banco di prova.

L'esperienza di Covid-19 ha anche indicato chiaramente la debolezza della nostra industria farmaceutica. Sappiamo del resto che le emergenze sanitarie si ripresenteranno, non possiamo dipendere dalle forniture di multinazionali straniere. Le imprese italiane più importanti hanno tuttavia un fatturato pari al 10% dei grandi colossi mondiali. Come si è fatto per le banche, occorre favorire la formazione di gruppi imprenditoriali capaci di diventare leader in Europa e nel mondo e di assicurare la indipendenza del nostro Paese in presidi sanitari e farmaci strategici. Nei prossimi mesi si dovrebbe iniziare a lavorare in questa direzione.

Il tema degli appalti è un altro argomento fondamentale per la ripresa dell'Italia. Lettera 150 già nel giugno dello scorso anno aveva proposto una riforma organica che mirava ad applicare la direttiva europea. Occorre ripartire da lì piuttosto che pensare ad una estensione del modello Genova, che riempirebbe il Paese di commissari straordinari di nomina governativa.

Un tema fondamentale per la crescita, accanto all'abbattimento della pressione fiscale e della oppressione legislativa e regolamentare, è quello della ricerca. Si è parlato molto di transizione ecologica, ma si è sentito parlare poco di ricerca, di base e finalizzata al trasferimento tecnologico. Anche questa sarà una sfida importante. Naturalmente non dobbiamo rassegnarci all'idea che solo con governi tecnici, peraltro in questo caso sostenuti da maggioranze molto composite, si possa ben governare l'Italia.

Intanto questo governo è atteso alla prova dei fatti. Vedremo se avrà la forza di innovare realmente e incisivamente o se si rassegnerà davanti ai possibili nient di questa o quella forza politica come fece il governo Monti. Inoltre in una democrazia, sono esecutivi politici, legittimati da un esplicito consenso elettorale, capaci di affrontare nodi politici con riforme espressioni di una visione ideale, che devono normalmente governare la repubblica. I partiti ed i movimenti sono dunque avvisati: la responsabilità di progettare l'Italia del futuro spetterà comunque a loro. Non è tuttavia più il tempo di scherzare, è arrivato il momento della competenza "di lotta e di governo".

GIUSEPPE VALDITARA

Comitato scientifico

- GAETANO AIELLO,
– Università di Firenze
- 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
- PIETRO BAGLIONI
– Università di Firenze
- VINCENZO BARONE
– Università di Pisa
- GIORGIO BARONI
– Università Cattolica
- PIERLUIGI BARROTTA
– Università di Pisa
- 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
- GIUSEPPE BERTAGNA
– Università di Bergamo
- MICHELE BIANCHI
– Università di Bologna
- ANTONIO BIANCONI
– Università La Sapienza Roma
- 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
- SERGIO BRASINI
– Università di Bologna
- 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
- CORRADINO CAMPISI
– Università di Genova
- 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
- IACOPO CAVALLINI
– Università di Pisa
- LUIGI CAVANNA
– Ospedale di Piacenza
- 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
- DINO COFRANCESCO
– Università di Genova
- 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
- FERDINANDO COSTANTINO
– Università di Perugia
- 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
- LUIGI FOFFANI
– Università di Modena e Reggio
- PIETRO FORMISANO
– Università di Napoli Federico II
- FRANCESCO FORTE
– Università La Sapienza Roma
- CLAUDIO FRANCHINI
– Università Roma Tor Vergata
- 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 di Pisa
- 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 GILI
– 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
- GIUSEPPE GORINI
– Università Milano Bicocca
- MARCO GRASSO
– Ospedale San Gerardo Monza
- ANDREA GRAZIOSI
– Università di Napoli Federico II
- 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
 GIULIO MAIRA
 – Humanitas Milano
 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 MAZZAROLLI
 – Università di Udine
 GIULIANA MAZZONI
 – Università La Sapienza Roma
 – University of Hull, Uk
 SAVERIO MECCA
 – Università di Firenze
 FRANCESCO MENICHINI
 – 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
 ALESSANDRO PACCAGNELLA
 – Università di Padova
 VINCENZO PACILLO
 – Università di Modena e Reggio
 Emilia
 DAVIDE PACINI
 – Università di Bologna
 ANDREA PANZAROLA
 – Università LUM Bari
 MARCO PAOLINO
 – Università della Toscana
 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
 ALESSANDRA PETRUCCI
 – Università di Firenze
 PAOLO PEZZINO
 – Università di Pisa
 RAFFELE PICARO
 – Università della Campania
 Vanvitelli
 LUCIANO PIETRONERO
 – Università La Sapienza Roma
 LUIGI PIEVANI
 – 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
 ALBERTO PRESTININZI
 – Università La Sapienza Roma
 GENNARO QUARTO
 – Università di Napoli Federico II
 EDOARDO RAFFIOTTA
 – Università di Bologna
 SALVO RANDAZZO
 – Università LUM Bari
 GIAMPIETRO RAVAGNAN
 – Università Ca' Foscari Venezia
 PAOLO RAVIOLO
 – Università e-Campus
 PAOLO RENON
 – Università Pavia
 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
 MARCO ROCCETTI
 – Università di Bologna
 RAFFAELE GUIDO RODIO
 – Università di Bari
 MARIA GRAZIA RODOMONTE
 – Università La Sapienza Roma
 FEDERICO ROGGERO
 – Università La Sapienza Roma
 MICHELE ROSBOCH
 – Università di Torino
 FRANCESCO ROTONDI
 – Università IULM Milano
 SANDRO RUBICHI
 – Università Modena Reggio Emilia
 STEFANO RUFFO
 – SISSA
 ROBERTO RUSSO
 – Università eCampus
 ALDO RUSTICHINI
 – University of Minnesota
 CESARE SACCANI
 – Università di Bologna
 AUGUSTO SAGNOTTI
 – Università normale di Pisa
 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
 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
 MARCELLO SIGNORELLI
 – Università di Perugia
 ENZO SIVIERO
 – Università eCampus
 ANNA SOLINI
 – Università di Pisa
 STEFANIA SUPINO
 – Universitas 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
 FILIPPO ZATTI
 – Università di Firenze
 CLAUDIO ZUCHELLI
 – già Presidente di Sezione del
 Consiglio di Stato



ATTREZZARSI PER LA RESILIENZA DEL SISTEMA PAESE

DI CLAUDIO ZUCHELLI

E' ormai chiaro che per un periodo di tempo non prevedibile ma certo non breve, sarà inevitabile la convivenza con la pandemia. Infatti la strategia vaccinale, probabilmente, avrà successo solo nel medio lungo periodo.

Occorre quindi che la società si attrezzi con misure non più emergenziali e temporanee, ma a regime che concilino la tutela della salute e della vita umana con l'ordinato dispiegarsi della società civile, nei suoi aspetti economici, relazionali, educativi, psicologici, culturali. Cioè misure di lungo periodo che regolino la normalità della vita quotidiana.

In questa ottica il dibattito sulla compressione dei diritti e delle facoltà costituzionali diviene più rilevante ancora che nella fase emergenziale. A regime, infatti, il passaggio ad una fase di assestamento della convivenza con il COVID-19 renderebbe le attuali misure del tutto inaccettabili. Esse si configurerebbero come una sospensione, se non interruzione, della democrazia, a cagione del loro consolidamento. A tal proposito, infatti, giova ricordare i limiti alle misure emergenziali di compres-

sione dei diritti che la Corte Costituzionale ha più volte ribadito a proposito delle misure di eccezione: necessità, proporzionalità, adeguatezza, bilanciamento, giustiziabilità, razionalità ma, soprattutto, temporaneità.

Contemporaneamente, proprio attesa la natura semi permanente di esse, e l'estensione a tutta la comunità nazionale, le minime misure restrittive devono essere accompagnate da un vasto e diffuso consenso, per non rimanere grida manzoniane e raggiungere così il risultato disastroso di deprimere l'autorevolezza dello Stato e indispettere ulteriormente i cittadini

già tanto duramente provati.

In particolare, occorre che si abbandoni la mentalità che ha condotto alla odiosa impostazione punitiva nei confronti dei cittadini, per cui le uniche misure adottate sono state quelle della compressione dei loro diritti. Non sono state attuate misure proattive, positivamente interventiste che incidessero sui luoghi e sulle occasioni di contatto potenzialmente agevolative del contagio, ma solo misure occhiutamente repressive talvolta vessatorie.

Occorre che si abbandoni la mentalità che ha condotto alla odiosa impostazione punitiva nei confronti dei cittadini, per cui le uniche misure adottate sono state quelle della compressione dei loro diritti. Non sono state attuate misure proattive, positivamente interventiste che incidessero sui luoghi e sulle occasioni di contatto potenzialmente agevolative del contagio, ma solo misure occhiutamente repressive talvolta vessatorie

Il punto è particolarmente rilevante proprio perché l'assestamento a regime della situazione pandemica richiede quel consenso sociale di cui si è discusso che certo non si raggiunge con la fallimentare politica repressiva adottata fino ad oggi.

Sono necessari, invece, interventi finalizzati più a convincere, persuadere, agevolare il comportamento corretto, e solo in ultima istanza, e ove indispensabile, a punire con sanzioni proporzionate.

Ciò si raggiunge abbandonando la qualificazione dei comportamenti come fatti illeciti punibili, ma qualificandoli come misure necessarie all'ordine pubblico e alla pubblica incolumità, che possano essere ordinate dagli agenti dell'ordine nel caso concreto, e solo alla cui disubbidienza si perfezioni la fattispecie di cui all'art. 650 c.p. (inottemperanza all'ordine legittimo della autorità).

Lo scopo, insomma, è quello di creare un clima di collaborazione reciproca e non di contrapposizione poliziesca, ad es. prevedendo che, a seguito dei controlli, le forze dell'ordine forniscano le mascherine a chi ne fosse sprovvisto.

La situazione a regime richiede l'adozione di molti ulteriori interventi che, nel loro complesso, potrebbero disegnare un approccio proattivo di medio lungo periodo, sufficientemente rispettoso del principio di adeguatezza e proporzionalità.

In primo luogo, è indispensabile, anche al fine di determinare e consolidare il consenso, risolvere una volta per tutte il problema della trasparenza pubblicando sul sito ministeriale tutti i dati riguardanti la gestione e l'andamento della pandemia, in formato

aperto e disaggregato, come per altro già previsto dalla legislazione vigente.

La accessibilità totale dei dati è richiesta dalla legge anche allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Anche i dati regionali devono subire lo stesso trattamento, e il Governo, dinanzi ad una eventuale riottosità, dovrà applicare la sua competenza esclusiva (art. 117 Cost, comma secondo lettera r) (cioè il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale) e il potere sostitutivo previsto dall'art. 110 della Costituzione tra l'altro, nei casi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

E' poi necessaria, soprattutto in funzione delle operazioni di vaccinazione che minacciano di essere assai più lunghe del previsto, una maggiore centralizzazione delle iniziative e della organizzazione logistica.

Anche in questo soccorre l'art. 117, comma secondo, lettere m) e q) prevedono la competenza esclusiva dello Stato nelle materie rispettivamente della determinazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nonché della profilassi internazionale;

Un altro campo di intervento strutturato e a regime è quello sui dispositivi personali di sicurezza. Non è sufficiente limitarsi a disporre l'obbligatorietà dell'uso di mascherine.

In primo luogo, è indispensabile, anche al fine di determinare e consolidare il consenso relativo alle misure di contenimento, risolvere una volta per tutte il problema della trasparenza pubblicando sul sito ministeriale tutti i dati riguardanti la gestione e l'andamento della pandemia, in formato aperto e disaggregato, come per altro già previsto dalla legislazione vigente

Occorre, in primo luogo, che si passi alla obbligatorietà dell'uso del tipo FFP2 (l'unico che garantisce una protezione passiva e attiva) con le eccezioni già previste, ma soprattutto che si provveda ad acquisti periodici e massicci per porle a disposizione gratuitamente dei cittadini, attraverso, ad esempio, forniture periodiche da parte di tutti gli enti e uffici pubblici ai propri dipendenti di scorte sufficienti a coprire il fabbisogno familiare, dispensabilità da parte del SSN, senza prescrizione medica, fornitura da parte delle medesime forze dell'ordine nelle occasioni di controlli, come già accennato.

Inoltre, le misure personali di igiene e disinfezione sono sicuramente essenziali, ma relativamente sterili ove gli ambienti per sé mantengano elevati livelli di infestazione del virus.

Sarebbe quindi necessario avviare un piano per una costante azione di sanificazione degli uffici pubblici, delle scuole, dei mezzi di trasporto pubblico. Oltre ad un immediato intervento per l'adeguamento degli infissi, alla costante aereazione.

Infine, sembra necessaria anche la dispensabilità da parte del SSN, dei presidi medici costituiti, oltre che dalle già ricordate mascherine, dal gel disinfettante portatile.

Gli ottimi risultato raggiunti dalla operazione dei tamponi di massa, quale strumento di una strategia di sorveglianza attiva, necessita della realizzazione, finalmente, del piano già proposto ad agosto, per realizzare il target di 400.0000 tamponi giornalieri. Ovviamente ciò implica il potenziamento, a cura dello Stato, di ulteriori laboratori mobili. E anche in tal caso è indispensabile una centralizzazione degli interventi.

Alla ripresa di settembre la maggior parte delle scuole non è stata in grado di ridurre il numero di alunni per classe (come avvenuto in molti paesi europei), né di garantire la misurazione della febbre, né di gestire i sospetti positivi.

Oltre alle misure per la disinfezione e la distribuzione delle mascherine di cui si è già detto, occorre agire con strumenti amministrativi e organizzativi lungo due distinte direttrici.

Ove si decida per la didattica in presenza, senza più ritorni in Dad, occorre ampliare la disponibilità di classi, per diminuire l'affollamento, utilizzando immobili de-

maniali. E quindi assumere a tempo determinato ulteriori docenti, anche richiamando, se necessario, quelli andati in pensione negli ultimi cinque anni e che abbiano dato disponibilità.

Occorre correlatamente intervenire sul sistema dei trasporti (ne parleremo più avanti) e rafforzare la vigilanza anti assembramento, soprattutto attraverso volontari (il sistema dei "nonni").

Nell'ottica della Dad, invece, non si può prescindere da un ambizioso piano di acquisto e distribuzione di tablet o Pc da fornire, in comodato gratuito, a tutti gli alunni che ne siano sprovvisti in famiglia e stipulare convenzioni apposite con i provider per acquisire strumenti di traffico dati.

Viceversa, la Dad si trasformerebbe, come già avvenuto in questi mesi, in un serio elemento di discriminazione sociale.

Tale misura costituirebbe anche un passo avanti nell'investimento per la digitalizzazione del Paese, cui gli stessi provider sono interessati.

Ove si decida per la didattica in presenza, senza più ritorni in Dad, occorre ampliare la disponibilità di classi, per diminuire l'affollamento, utilizzando immobili demaniali. E quindi assumere a tempo determinato ulteriori docenti, anche richiamando, se necessario, quelli andati in pensione negli ultimi cinque anni e che abbiano dato disponibilità

Le misure nei confronti del SSN sarebbero molte e complesse. Tra le primarie si pone l'ampliamento dei posti di terapia intensiva.

Ma anche misure di sistema quali la modifica temporanea del corso di studi in scienze infermieristiche, prevedendo un prediploma in sei mesi di corso intensivo da integrare successivamente, e l'assunzione nel SSN a tempo, e agevolazione nella conclusione del percorso triennale o magistrale di laurea.

Sarebbe anche opportuno il richiamo in servizio dei medici collocati a riposo a seguito della anticipazione della età di pensionamento.

Quella del trasporto pubblico è una nota dolente, assai sottovalutata dal Governo.

Occorre in primo luogo aumentare l'offerta di mezzi, al fine di diminuirne l'affollamento, primariamente mediante l'utilizzo di mezzi e autisti delle FFAA, o di autobus privati in convenzione, oggi costretti alla inattività, e comunque anche ricorrendo, se del caso, allo strumento della requisizione in uso d'urgenza (con indennizzo) ed alla assunzione a termine di conducenti, soprattutto reclutati dagli NCC rimasti senza lavoro.

L'implementazione della medicina di base costituirà un fondamentale strumento di lotta al virus nell'occasione del primo contatto del cittadino con la problematica e soprattutto nella assistenza domiciliare consentendo così di ridurre sensibilmente i ricoveri ospedalieri. L'ampliamento delle cure domiciliari passa però attraverso la dotazione per i medici dei necessari presidi personali di sicurezza. Occorrerà anche riorganizzare e implementare le unità speciali di continuità assistenziale per le cure domiciliari, coinvol-

gendo direttamente i medici di base dotati di adeguate protezioni. E sarà altresì necessario commissariare e esercitare il potere sostitutivo nei confronti di quelle regioni che non raggiungano in brevissimo tempo livelli predefiniti del servizio.

Infine, occorrerà affrontare la problematica dei COVID hotel, cioè a dire di luoghi convenzionati ove il contagiato possa trascorrere i periodi di quarantena o di isolamento, per abbattere drasticamente le occasioni di contagio. Interventi a parte sono necessitati dalle problematiche insorte con le case farmaceutiche titolari dei brevetti dei vaccini.

L'andamento delle cose induce a sospettare che gli atteggiamenti scorretti registrati non siano casuali e che siano inoltre destinati a ripetersi nel tempo.

Appare ragionevole pensare che occorra predisporre ad una soluzione "autarchica" del problema: in qualche modo, il sistema industriale farmaceutico italiano deve essere messo in condizioni di produrre vaccini per il Paese. Ciò potrebbe avvenire grazie al vaccino ReiThera, i cui tempi non sono però allo stato prevedibili con esattezza e la cui sperimentazione di fase tre non è ancora terminata.

Si apre quindi l'unica strada di produrre in proprio i vaccini oggi sotto copertura industriale.

E' indispensabile, quindi, in primo luogo avviare immediatamente opportuni contatti con le imprese farmaceutiche italiane per verificarne la capacità produttiva e i tempi di conversione alla stessa.

In parallelo occorre avviare opportuni contatti con le imprese titolari dei vaccini per sondare le ragionevoli opportunità com-

L'andamento delle cose induce a sospettare che gli atteggiamenti scorretti registrati non siano casuali e che siano inoltre destinati a ripetersi nel tempo. Appare ragionevole pensare che occorra predisporre ad una soluzione "autarchica" del problema: in qualche modo, il sistema industriale farmaceutico italiano deve essere messo in condizioni di produrre vaccini per il Paese

promissoria di una sub licenza a favore delle imprese italiane.

In alternativa occorre avere la determinazione di adottare le misure per la così detta licenza obbligatoria prevista dagli accordi internazionali TRIPS sulla proprietà intellettuale, per la salvaguardia dell'interesse pubblico come quello alla salute pubblica.

Il costo di tutte queste auspicabili iniziative è elevato.

Tuttavia, la scelta strategica nell'uso delle risorse, soprattutto quelle europee, risulterebbe inutile se esse fossero utilizzate solo per garantire ristori, contributi, assistenzialismo, anche se a settori industriali strategici o comunque rilevanti, senza che la società intorno sia messa in grado di fronteggiare, essa in prima persona, la causa della crisi economica.

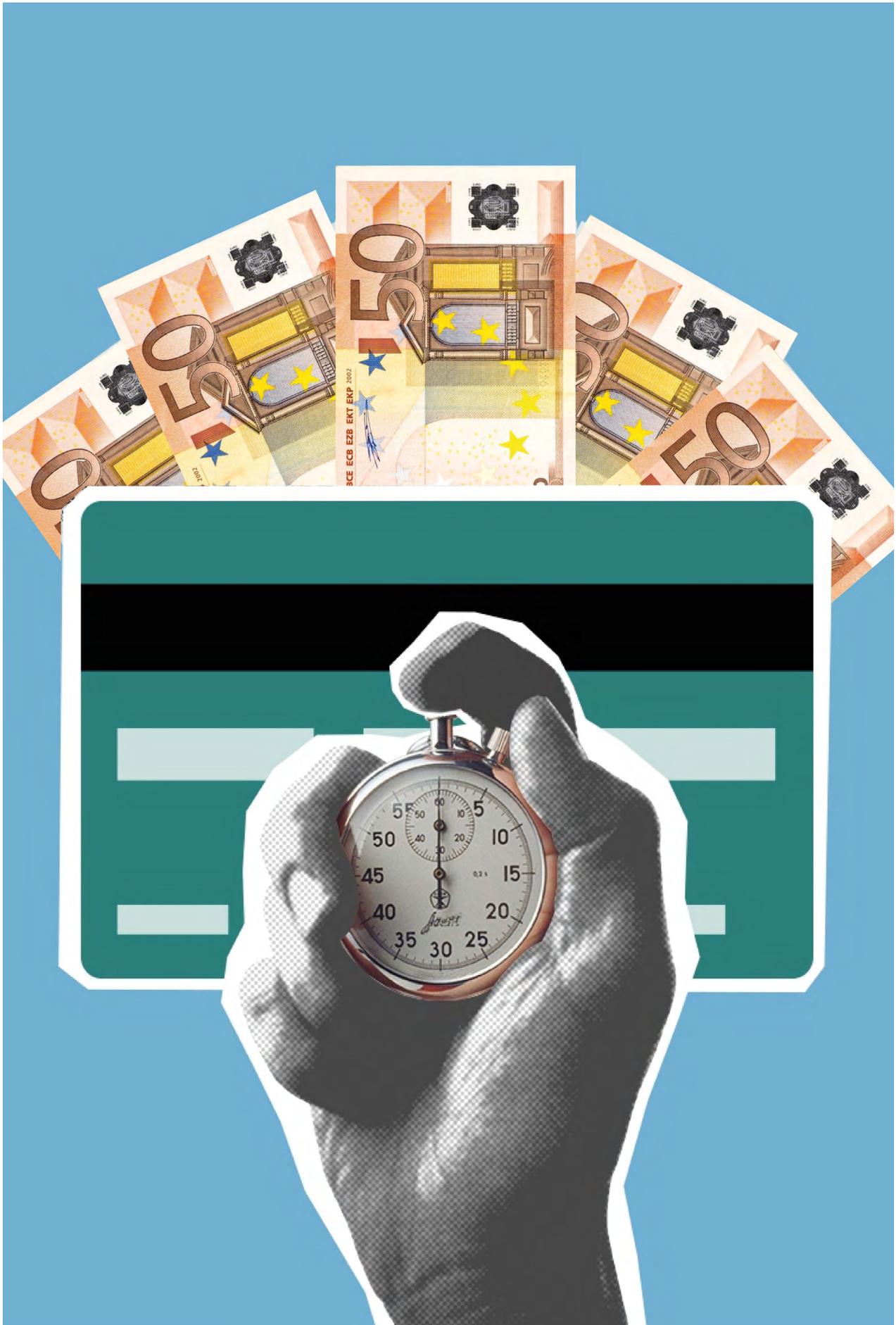
La ricetta di compiere generose dosi di finanziamenti pubblici a settori economici, se non a singoli imprenditori, sufficientemente grandi da far presumere un impatto non trascurabile anche sui dati macroeconomici, non sembra essere la misura vincente. Piuttosto occorre porre le condizioni perché riparta soprattutto il sistema delle micro, piccole e medie imprese, che necessita appunto di una situazione concreta più vicina possibile alla normalità, perché propedeutica alla ripresa del vivere civile e quindi della economia.

Non avrebbe senso incentivare uno qualsiasi dei settori previsti dal Piano di Resilienza lasciando inalterati gli attuali meccanismi di contrasto al virus che sono, per sé, del tutto disincentivanti lo sviluppo economico.



CLAUDIO ZUCHELLI

Presidente aggiunto onorario Consiglio di Stato



RECOVERY PLAN

Prassi da seguire e errori da evitare per la rigenerazione industriale

DI GIAMPIO BRACCHI

Il dopo epidemia in Europa vedrà un grande aumento della presenza degli Stati nell'economia e nelle imprese, utilizzando, nei Paesi più colpiti come Italia, Francia e Spagna, le ingenti risorse previste dal programma Next Generation EU europeo. Per questi interventi sono in corso di predisposizione i piani nazionali: da noi il 'Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza' (PNRR) e in Francia 'France Relance'. Il confronto fra i due piani (tenendo buono per l'Italia quello predisposto dal governo Conte II) evidenzia una notevole differenza di metodo e di approccio.

Il *piano francese France Relance*, per un valore di 100 miliardi, dei quali quaranta concessi dalla Unione Europea, si articola su tre pilastri strategici, a ciascuno dei quali è assegnato circa un terzo dell'importo complessivo; questi a loro volta sono articolati in oltre sessanta misure, ciascuna con un preciso importo e una valutazione dell'impatto economico: *transizione ecologica* (rinnovamento energetico degli edifici, decarbonizzazione delle imprese, energie rinnovabili, sviluppo idrogeno verde, rete tranviaria e ferroviaria anche locale, tutela biodiversità), *competitività* (riduzione imposte sulla produzione, sostegno al finanziamento delle imprese, rilocalizzazione della produzione industriale -ad esempio di batterie-, sviluppo nuove tecnologie), *coesione sociale* (sanità, piano giovani, formazione professionale, inserimento nel mercato del lavoro, finanziamento atti-

vità lavorativa parziale, coesione territoriale). L'ambizione è un "*riarmo industriale*" del Paese, con l'apertura di nuovi mercati e la leadership in alcuni settori "verdi": biotecnologie, gestione dei rifiuti, energie rinnovabili.

Il piano è il risultato di una concertazione con il Parlamento, le rappresentanze territoriali e sociali e le filiere industriali, e per la sua messa in opera prevede un preciso calendario per ogni misura, sotto la regia di un Consiglio di monitoraggio, presieduto dal Primo Ministro, e di un Comitato di Pilotaggio, presieduta dal Ministro dell'Economia con riunioni settimanali. A livello locale sono istituiti comitati di monitoraggio regionali. Per accelerare l'attuazione, ove necessario sono previste anche semplificazioni legislative e regolamentari ad hoc.

Il *piano italiano PNRR*, che farà leva essenzialmente sulle risorse previste da Next Generation EU (essenzialmente 193 miliardi fra prestiti e sovvenzioni concessi dalla Unione Europea con il Dispositivo di Ripresa e Resilienza-RRF, più 13 miliardi di React EU e 2 miliardi di altri programmi, per un totale di 208 miliardi di origine europea), al momento è anch'esso articolato su sei "missioni" generali, che comprendono titoli molto simili a quelli francesi (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute).

I contenuti derivano essenzialmente dai contributi forniti dai Ministeri, con il coordinamento del Ministro per le Politiche Europee, che hanno fatto pervenire a novembre 2020 oltre 500 proposte, per un valore circa doppio rispetto alle risorse complessive prevedibili; a dicembre 2020 e poi a gennaio 2021 il piano è stato rielaborato, articolando le 6 missioni in 16 sottocomponenti e 47 linee di intervento.

Si tratta ancora a fine gennaio 2021 essenzialmente di un elenco di intenzioni, con un'allocazione grezza di risorse economiche; appare più un collage di misure che un quadro organico di interventi, dai quali è al momento arduo ricavare una chiara visione strategica dei traguardi quantitativi da raggiungere; destina poi ben il 70 per cento delle risorse agli investimenti diretti pubblici, e, considerando la storica inefficacia degli interventi dei nostri fondi strutturali, espone l'Italia al forte rischio di non riuscire a utilizzare pienamente le risorse allocate, che dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026.

Anche la concertazione con il Parlamento, le rappresentanze territoriali e sociali e le filiere industriali è finora risultata non strutturata, così come non sono definite le modalità con cui verrà pilotata e monitorata la effettiva attuazione degli interventi, dopo che, a seguito delle critiche suscitate, è stata al momento accantonata la ipertrofica struttura di missione prevista nella versione di dicembre 2020.

Il decreto legge sulle semplificazioni, a sua volta, ha già preceduto, invece di accompagnare, la definizione del piano, che

invece non dice nulla sulla fondamentale questione delle riforme organizzative, di gestione e di incentivi al personale che sono necessarie per orientare la nostra pubblica amministrazione verso la produzione di servizi migliori, così come non parla delle riforme della giustizia e degli appalti e delle misure per la concorrenza, lasciando quindi in ombra i grandi nodi strutturali dell'economia italiana.

Ne prossimo futuro il piano, anche grazie ai contributi che verranno avanzati dalle parti sociali e politiche, acquisirà auspicabilmente maggiore coerenza e concretezza, più chiaro orientamento alla rigenerazione industriale del Paese in un'ottica sostenibile, durevole e innovativa, e modalità di governo che riducano i rischi di dispersione e sprechi e di debole attuazione concreta, e per questo il confronto con il piano francese può offrire indirizzi e stimoli.

Filosofia di intervento per il rifinanziamento delle imprese: investimento privato con incentivi pubblici.

Un aspetto particolarmente importante che emerge da France Relance è la modalità di intervento per il rifinanziamento delle imprese. Dalla fase emergenziale le piccole e medie imprese, in Francia e ancor più in Italia, usciranno più indebitate e dipendenti dal sistema bancario per le loro esigenze di finanziamento. Moltissime aziende si troveranno con capitale ridotto e con necessità di investire per adattarsi al nuovo modello di

I Recovery plan predisposto dal governo Conte II appare più un collage di misure che un quadro organico di interventi, destina poi ben il 70 per cento delle risorse agli investimenti diretti pubblici, e, considerando la storica inefficacia degli interventi dei nostri fondi strutturali, espone l'Italia al forte rischio di non riuscire a utilizzare pienamente le risorse allocate, che dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026

business che si dovrà adottare una volta arrivati sull'altra sponda dell'epidemia.

Un recente studio dell'Associazione dei mercati finanziari europei (Afme) stima che le imprese europee avranno bisogno di 700-1200 miliardi di euro di capitali freschi per risollevarsi dalla crisi, e che di questi solo la metà possa venire dai mercati finanziari. Per l'Italia la carenza di nuovi capitali per le imprese è stimata mediamente in 175 miliardi, che solo in parte potranno venire da fondi pubblici e dai mercati finanziari tradizionali.

E' quindi necessario agire velocemente per allargare a nuovi canali di finanziamento per consentire alle imprese di sviluppare i piani industriali di medio-lungo periodo, nella direzione di digitalizzazione e di sostenibilità promossa da NGEU, ed è evidente che per superare questa fase di profonda crisi e trasformazione sono necessari strumenti di intervento di natura straordinaria che richiedono l'impiego di risorse pubbliche.

L'intervento degli Stati con i Recovery Plan nel prossimo futuro sarà dunque decisivo, ma da solo non sufficiente, considerando la dimensione dell'intervento necessario. Inoltre, nell'ambito di un'economia di mercato, il presupposto fondamentale è che questi interventi siano per loro natura temporanei e, superato il momento di crisi che li ha resi necessari, consentano, con meccanismi chiari e predefiniti, di ristabilire un appropriato equilibrio delle logiche del mercato e della concorrenza.

A questo scopo il piano francese prevede un intervento diretto dello Stato nel capitale delle imprese solo per iniziative innova-

tive e strategiche che riorientino la struttura industriale, come nel caso dello sviluppo dell'idrogeno verde. Invece per le piccole e medie imprese e per le start-up tecnologiche l'intervento pubblico, sia per aumenti di capitale che per prestiti partecipativi mirati a restaurare la loro capacità di investimento, avverrà tramite *Fondi di Investimento certificati con l'etichetta "France Relance"*. Tali fondi saranno promossi a livello centrale e regionale, e beneficeranno di una garanzia pubblica per i loro interventi nel capitale delle imprese, il che, riducendo il rischio di

Un recente studio dell'Associazione dei mercati finanziari europei (Afme) stima che le imprese europee avranno bisogno di 700-1200 miliardi di euro di capitali freschi per risollevarsi dalla crisi, e che di questi solo la metà possa venire dai mercati finanziari. Per l'Italia la carenza di nuovi capitali per le imprese è stimata mediamente in 175 miliardi, che solo in parte potranno venire da fondi pubblici e dai mercati finanziari tradizionali

impresa, faciliterà la raccolta del risparmio da investitori privati e istituzionali; i prestiti partecipativi (prestiti subordinati di lungo termine) verranno invece concessi dalle consuete reti bancarie, godendo delle stesse garanzie pubbliche, e verranno poi ricollocati ad altri fondi di investimento dedicati e certificati.

Un approccio che segue queste linee dovrebbe essere seguito dal PNRR anche nel nostro Paese, come sollecitato anche dalle associazioni di settore come AIFI.

L'Italia ha accumulato un *ingente risparmio privato* (superiore ai quattromila miliardi) e ha anche un crescente risparmio previdenziale con i Fondi Pensione. Nella attuale situazione, caratterizzata da tassi azzerati, si pone il problema di come favorire una remunerazione positiva di questo risparmio, al contempo reindirizzandolo verso l'economia reale, con strumenti come Fondi dedicati di Private Equity e Private Debt e Fondi ELTIF (European Long Term Investments Funds), resi appetibili con garanzie pubbli-

che da concedere a prestiti a lungo termine ad aziende sane ma in temporanea difficoltà e ad ingressi nel capitale di imprese nei settori strategici. Più che pensare a imposte patrimoniali vessatorie, è importante *indirizzare con misure concrete il risparmio degli italiani verso scelte volontarie di sostegno all'economia reale*, e questo è oggi certamente possibile.

Le risorse pur ingenti del Recovery Plan dovrebbero, cioè, essere viste come il *capitale iniziale sul quale far leva* per chiamare su base volontaria imprese e privati a partecipare alla rigenerazione dell'economia del Paese. Bisogna conciliare l'obiettivo della corretta remunerazione del risparmio privato nel medio-lungo periodo con quello di proteggere, ammodernare e reindirizzare nella direzione della sostenibilità il sistema produttivo, allargandone anche selettivamente la base, come il piano francese cerca concretamente di fare.

Va anche ricordato che il pubblico in Italia non ha una storia di successi nel capitale delle imprese, soprattutto in quelle medie e piccole. Un ritorno col Recovery Plan all'interventismo statale del secondo dopoguerra, riproducendo strumenti analoghi all'IRI e alla Cassa per il Mezzogiorno, e sperando che ciò possa produrre un nuovo miracolo economico, può all'opposto portare, nella mutata situazione economica e demografica del Paese, a un ritorno agli anni '70 e '80, quando la spesa pubblica e i salvataggi di imprese alimentarono un modello di crescita rivelatosi presto insostenibile, creando ad esempio il "lazzaretto" di imprese senza futuro finite nella Holding GEPI. La deriva assistenzialistica che si è intravista nell'azione pubblica negli scorsi tempi può portare anche oggi alla spinta verso la supplenza e gestione da parte dello Stato di filiere importanti. Questo è particolarmente pericoloso in Italia, perché abbiamo una storia di bravi imprenditori e di uno Stato meno capace. Non si prospera solo con sussidi pubblici,

è indispensabile l'iniziativa dei privati che scelgono su chi investire, mettendo a rischio il proprio capitale. Occorre uno *Stato facilitatore e traghettatore, non uno Stato imprenditore*.

Il benessere del nostro Paese è stato costruito dalla vitalità delle imprese private, in prevalenza di piccole e medie dimensioni e a base familiare, ma capaci di esportare. Occorre ora che al mondo imprenditoriale e agli investitori privati e istituzionali venga richiesto e stimolato un rinnovato sforzo e un impegno in funzione non solo difensiva, mettendo in gioco nel Paese i capitali disponibili.

Per questo *sarà cruciale il ruolo del private capital* (private equity, venture capital, private debt e private infrastructure), perché servono capitali anche privati, competenze settoriali e managerialità. Sono indispensabili fondi o investment companies che investano in capitale o in strumenti partecipativi. Con la crisi, insieme a tanti problemi, si presentano anche grandi opportunità di crescita e di trasformazione per il nostro sistema industriale, con intere filiere di piccole e medie imprese che è necessario innovare, aggregare e far crescere dimensionalmente: ma perché questo avvenga con successo sono necessarie competenze specifiche, imprenditorialità, allineamento di interessi fra investitori e imprenditori e collegamenti con i mercati internazionali, che gli operatori dei Fondi posseggono.

Va anche evidenziato che in Italia il private capital ha finora avuto uno sviluppo troppo ridotto, con una raccolta di capitali di soli 1 miliardo e mezzo all'anno per il Private Equity domestico, poco più di un decimo della Francia, la metà della Germania, ma anche meno anche della Spagna: con il Recovery Plan c'è l'occasione di far crescere gli operatori italiani, e anche per questo è interesse nazionale facilitarne la raccolta.

I fondi “Crescita Italia”

Gli strumenti opportuni sono simili a quelli sopra ricordati per il piano France Relance, con *l’accreditamento di Fondi certificati italiani* (Fondi di Investimento Alternativi, ELTIF), i nuovi fondi “Crescita Italia”.

Per favorire investimenti dei Fondi “Crescita Italia” nel capitale di rischio delle PMI si dovrebbe introdurre una garanzia pubblica entro limiti e condizioni predeterminati, capace di mitigare il rischio degli investimenti in azioni, quote, obbligazioni o titoli di debito, di società italiane o stabilite in modo permanente in Italia. Ciò favorisce l’afflusso del risparmio privato verso le imprese con il meccanismo dei Fondi, beneficiando di un effetto leva sulla raccolta dei fondi certificati che consente di moltiplicare le risorse per le imprese, ed insieme si utilizzano pienamente le risorse professionali già esistenti nel settore dei fondi e si promuovono anche nuovi operatori professionali con nuovi fondi.

Per stimolare ulteriormente gli investitori istituzionali italiani (fondi pensione, enti previdenziali, compagnie assicurative) ad ampliare gli investimenti in economia reale attraverso l’allocazione in questi fondi, è opportuno introdurre anche un *credito di imposta per fondi pensione, casse di previdenza e imprese assicurative che sottoscrivano fondi certificati*.

Per stimolare anche le *persone fisiche con elevati patrimoni*, oggi clienti delle reti di Private Banking (900 miliardi di masse complessive amministrate) a diversificare la propria allocazione di asset verso questi Fondi alternativi, in un periodo di assenza di rendimenti delle tradizionali azioni ed obbligazioni quotate, è opportuno introdurre per questi investitori (così come è già attualmente previsto per gli investitori in startup e PMI innovative), un *incentivo fiscale nella forma di credito di imposta*, ed anche abbassare la soglia minima di investimento per gli investitori privati in fondi riservati dagli attua-

li 500.000 a 100.000 euro, come già stanno opportunamente valutando Banca d’Italia e Consob.

I Fondi certificati si rivolgeranno a aziende, operanti in settori strategici, che hanno *necessità (e capacità) di investire* in innovazione, internazionalizzazione, crescita dimensionale e reshoring di attività strategiche oggi svolte all’estero; a *aziende sane ma in situazione di difficoltà* che - a seguito degli effetti della pandemia - abbiano necessità di ri-normalizzare la struttura del capitale o di ristrutturare il debito in modo da ridurre il ricorso a procedure fallimentari o di risanamento aziendale, salvaguardando l’occupazione; a *interventi di consolidamento dei debiti* garantiti da SACE o Fondi di Garanzia, attraverso una conversione in capitale o obbligazioni convertibili.

Già oggi, pur con i limitati incentivi esistenti, alcuni operatori (come ad esempio TIP) stanno autonomamente avviando iniziative in questa direzione.

Gli obiettivi di raccolta privata e le risorse pubbliche necessarie

Con l’introduzione delle nuove misure, sulla base della esperienza già riscontrata negli anni scorsi con i fondi PIR, è ipotizzabile un raccolta aggiuntiva di 4-5 miliardi all’anno per i fondi ELTIF, e di 7-8 miliardi all’anno per i fondi di private equity, venture capital, private debt e private infrastructure, per un valore complessivo di *risorse addizionali per il PNRR di oltre 11-13 miliardi all’anno*, provenienti da investitori privati e istituzionali: nell’arco del quinquennio 2022-2026 si tratterebbe dunque di un ingente valore di circa *60 miliardi aggiuntivi*, gestiti e investiti con modalità efficienti di mercato e non di assistenzialismo statale, con allineamento di interessi fra privato e pubblico. Le garanzie pubbliche potrebbero avere nel quinquennio

un valore di circa 5 miliardi, e il minor gettito fiscale sarebbe nell'ordine di 6-8 miliardi complessivi. Il moltiplicatore dello stanziamento pubblico risulterebbe elevatissimo, e si colmerebbe una parte importante della prima citata necessità di nuovo capitale di rischio (175 miliardi secondo Afme) per il riarmo industriale del Paese.

Per rendere più rapida la partenza dei Fondi Crescita Italia, si può adottare in parallelo anche una più tradizionale *iniziativa di investimento pubblico diretto nei Fondi*, con un investimento pubblico complessivo di 2 miliardi all'anno, e con strumenti peraltro già noti e utilizzati con successo anche in Italia da Fondi di Fondi promossi e capitalizzati da Cassa Depositi e Prestiti come anchor investor.

In aggiunta, andrebbe anche prevista una iniziativa di investimenti pubblici diretti nelle imprese in matching automatico con i Fondi Crescita Italia, con un investimento di altri 2 miliardi all'anno, che però, senza necessità di nuovi stanziamenti, potrebbe avvalersi di una parte delle risorse già previste (44miliardi) per l'intervento del Fondo "Patrimonio destinato", gestito da Cassa Depositi e Prestiti. Tale dispositivo potrebbe riproporre per i Fondi Crescita Italia la misura per il Venture Capital già sperimentata in passato con successo (prima con la legge 388/2000 e ora con il "Fondo Rilancio" di CDP Venture Capital): si tratta di interventi in co-investimento automatico (esclusivamente di minoranza), che raddoppiano gli aumenti di capitale sottoscritti dai fondi certificati, con categorie di titoli o azioni che

seguano un meccanismo di distribuzione di utili che favorisce parzialmente i sottoscrittori privati, mentre le eventuali perdite sono sopportate con modalità "pari passu". L'operatore pubblico non interverrà nella governance, ma avrà diritti di controllo e di veto su operazioni straordinarie nelle imprese oggetto di intervento.

Devono essere stabilite con chiarezza le regole che i Fondi debbono adottare nei loro regolamenti per essere accreditati e ottenere la *certificazione e i benefici del PNRR, con condizioni mirate a garantire l'allineamento dell'interesse*

privato con la finalità pubblica.

I fondi certificati dovranno prevedere *formule nuove nei loro regolamenti*, come opzioni di riscatto all'imprenditore per renderlo meno restio all'apertura del capitale, o partecipazione come investitori di banche che conferiscono crediti da trasformare in capitale o strumenti partecipativi; dovranno anche accettare *vincoli*, come il divieto di utilizzare la leva finanziaria per le acquisizioni, per non aggiungere ulteriore debito, o il divieto di distribuzione di dividendi e azioni, di pagamento di bonus e di licenziamenti per un certo periodo. La certificazione, ove opportuno, potrà essere concessa selettivamente per orientare il sistema economico verso gli obiettivi strategici di NGEU e i settori innovativi nei quali è importante l'allargamento o il consolidamento della base industriale.

Molti di questi fondi investiranno necessariamente in aziende in situazione di difficoltà, ma con potenzialità di rilancio (*fondi*

di turnaround): perché essi possano realmente svilupparsi anche in Italia come già da tempo avviene in altri Paesi, sono indispensabili mirati allentamenti delle nostre *leggi fallimentari*, per mettere al riparo da aggressioni in sede civile e penale gli operatori finanziari che iniettano capitali senza comportamenti dolosi; è questo un esempio di come è necessario che le misure di modifiche normative, come avverrà in Francia, accompagnino, e non precedano in modo scorrelato, il nostro Recovery Plan.

Con misure come quelle sopra proposte lo Stato, oltre ad investire rapidamente con automatismi e senza sprechi, incentiverà e motiverà l'azione congiunta di imprese, famiglie ed istituti previdenziali e finanziari, e al tempo stesso aiuterà a superare le strettoie che oggi scoraggiano l'iniziativa privata, coniugando sviluppo sostenibile con concreta solidarietà sociale.

La governance del PNRR

Un ultimo confronto con il piano francese va fatta per quanto riguarda la governance del piano, che attualmente manca nella

versione di gennaio 2021 del nostro PNRR. La Francia (come anche la Germania), Paesi che hanno un governo ragionevolmente coeso, attribuiscono la governance del piano al Ministero dell'economia e finanze, che opera con la supervisione del premier. Nel caso di governi di larga coalizione, come nei Paesi Bassi, la governance del piano risiede nell'ufficio del premier, che media i diversi interessi dei partiti della coalizione. Nel caso italiano, con un governo non solo non coeso, ma anche composto da forze politiche portatrici di visioni incongruenti sui temi di politica economica, occorre probabilmente una formula più articolata di quella francese, che attribuisca la governance del piano a un Gabinetto ristretto di ministri, che presidiano settori rilevanti per il PNRR ma che anche rappresentano le diverse forze politiche del Governo, coordinati dal premier. I ministri del gabinetto dovrebbero essere supportati da sottosegretari tecnici con specifica competenza, a capo di strutture di missione ministeriali integrate da manager che posseggano quelle esperienze di valutazione, organizzazione e conduzione di grandi progetti che non sono abituali nei pubblici funzionari.



GIAMPIO BRACCHI

Professore Emerito di "Imprese Digitali", Politecnico di Milano, presidente emerito della Fondazione Politecnico di Milano



OLTRE LA LEGGE ELETTORALE

Le riforme costituzionali necessarie

DI ANNAMARIA POGGI

E' indispensabile aprire una stagione di riforme che non si limiti alla sola riforma del sistema elettorale. In particolare occorre aprire un dibattito politico e istituzionale sulla forma di governo, sul tema della democrazia e della governabilità. Occorre cioè introdurre una serie di correttivi che ridiano centralità alla sovranità popolare e per altro verso occorre allo stesso tempo risolverebbe alcuni dei principali nodi della governabilità nel nostro Paese. La proposta che si avanza è quella dell'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo.

Il cantiere sempre aperto (dal 1980) delle riforme costituzionali

Il tema delle riforme è nel nostro Paese un cantiere sempre aperto, indipendentemente dai risultati e dagli esiti che ne scaturiscono.

La prima Commissione insediata allo scopo di proporre al Parlamento una proposta articolata di revisione costituzionale fu la Commissione Bozzi, i cui lavori si conclusero con la presentazione di una Relazione concernente la proposta di revisione di ben 44 articoli della Costituzione, cioè di quasi tutta la Seconda Parte della Costituzione. La Relazione conclusiva fu presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985 e conteneva proposte su: democrazia diretta e partecipazione popolare; giustizia; pubblica

amministrazione; sistema delle autonomie; sistema elettorale. La stessa Relazione fu approvata da 16 membri dei 41 della Commissione e furono presentate ben 6 Relazioni di minoranza.

Quell'esperienza si concluse con nulla di fatto; ma indubbiamente costituì il viatico di quanto pochi anni dopo si sarebbe riproposto, ma in ben altro contesto politico (l'inizio di Tangentopoli).

Quando, dunque, durante la XI Legislatura fu istituita la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la politica, allo scopo di ri-legittimarsi, spinse verso l'attribuzione a quella Commissione di poteri particolarmente incisivi. In quegli anni, non a caso e dopo un lungo oblio, ritornò nella dottrina l'espressione "costituzione materiale", utilizzata in modi e con significati assai diversi (spesso lontani dall'intenzione dello stesso Mortati). Come pure si tornò a ragionare di potere costituente, evocato dall'intervento di Cossiga nel Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 (sulle riforme costituzionali e sulle procedure idonee a realizzarle), in cui, come noto, si accentuavano i limiti impliciti alla revisione costituzionale (tra cui il principio del bicameralismo, il principio del bicameralismo paritario, la forma di governo parlamentare) allo scopo di teorizzare la necessità di un potere costituente che, in quanto radiato nella volontà popolare, avrebbe potuto

percorrere strade diverse da quelle previste nell'art. 138, di semplice manutenzione costituzionale.

Per inciso: se si fosse aperta allora una grande fase Costituente, forse non avremmo assistito al declino successivo delle istituzioni. Ma come noto la fortuna delle riforme dipende non dalla loro necessità, quanto dal momento storico in cui vengono formulate e soprattutto da chi le formula.

Di lì in avanti si è verificata una frattura nel modo di intendere le riforme, nel senso che i tentativi successivi hanno riguardato quasi esclusivamente il tema della governabilità. Il tema della "riforma" della Costituzione è diventato il tema della governabilità e ha attraversato tutte le Legislature.

Dopo la Commissione Bozzi, nella legislatura successiva, la X, venne discusso un Progetto di revisione costituzionale che si proponeva di modificare l'attuale sistema di "bicameralismo perfetto" disciplinato dagli artt. 70 e 72 della Costituzione nella parte in cui prevede la necessaria approvazione in identico testo di tutti i progetti di legge da parte di entrambe le Camere. A tale previsione il testo in esame proponeva di sostituire una diversa e più semplice soluzione procedimentale, ispirata al cosiddetto "principio della culla": i progetti di legge sarebbero stati esaminati e approvati dalla Camera di presentazione; all'altra Camera sarebbe stata riservata la facoltà di richiedere con deliberazione assunta a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato; qualora la richiesta di riesame non fosse stata deliberata entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intendeva definitivamente approvato. Qualora invece fosse stato deliberato il riesame, nuove richieste di riesame da parte di ciascuna Camera potevano essere deliberate entro trenta giorni, ma con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, poteva essere richiesto anche dal Governi.

Successivamente la Commissione De Mita-Jotti si basava su: un'ampia riforma del rapporto Stato-Regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza accolto nel testo attualmente vigente della Costituzione (enumerazione tassativa delle competenze regionali e attribuzione di tutte le altre competenze allo Stato) e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale; la definizione di una forma di governo "neoparlamentare" che prevede l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro, attribuisce a quest'ultimo la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri, ed introduce l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva"; la introduzione di nuove regole in materia di bilanci, decretazione d'urgenza, delegificazione e potere regolamentare del Governo, organizzazione della pubblica amministrazione; la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere di inchiesta delle Camere.

Il Comitato Speroni, insediato il 14 luglio 1994 (in piena crisi di legittimazione del sistema dei partiti della c.d. Prima Repubblica e con l'emersione prorompente della Lega Nord quale novità del panorama politico italiano) si prefiggeva di: favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'attenta considerazione del federalismo; adeguare al nuovo sistema elettorale le procedure di decisione e di controllo politico; salvaguardare e rafforzare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini in diversi settori. In particolare, sulla forma di governo si prefiguravano due scenari diversi: elezione diretta del premier, con il Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in composizione speciale e dotato di funzioni di garanzia; oppure forma di tipo semi presidenziale ispirata al modello francese.

La Commissione bicamerale D'Alema (il cui progetto di legge di riforma costitu-

zionale venne approvato definitivamente il 4 novembre del 1997, per poi naufragare quando le profonde differenze delle vedute fra le forze politiche provocarono l'interruzione dell'iter del processo di riforma il 9 giugno 1998) tentava nuovamente una grande operazione costituente, riguardante tutta la Parte Seconda della Costituzione: modifica del Senato con composizione variabile (200 senatori eletti, integrati per specifiche materie da 200 consiglieri di Comuni, Province e Regioni); differenziazione dei procedimenti legislativi; fiducia monocamerale; elezione diretta del Presidente della Repubblica e legittimazione diretta del Presidente del Consiglio; modifica del Titolo V.

Tra il 1999 e il 2001 arrivano le prime "grandi" riforme: quella del sistema di governo regionale e quella del Titolo V. Entrambe trovarono nella dottrina giustificazioni di sistema più che ragionevoli.

La prima quella di allineare il sistema regionale a quello provinciale e comunale, che con legge ordinarie di poco precedenti, ne avevano mutato la governabilità attraverso il cambiamento del sistema elettorale. La seconda di dare "copertura costituzionale" alle riforme Bassanini degli anni 1997-1998 che, oggettivamente, avevano introdotto, a Costituzione invariata, elementi di innovazione assai radicali quali per esempio l'introduzione del principio di sussidiarietà per l'attribuzione delle funzioni amministrative (...) difficilmente coerenti con la normativa costituzionale fino ad allora vigente.

Anche solo per inciso, occorre rammentare che quella riforma (2001) fu imposta dall'allora maggioranza governativa di centro sinistra questa volta aprendo la strada all'idea di riforme costi-

tuzionali di "parte", necessarie allo scopo di governare il Paese. E ciò ha determinato il sostanziale fallimento della riforma del Titolo V: le riforme costituzionali non possono essere di parte: occorre un grande "compromesso" costituzionale.

Occorre introdurre una serie di correttivi che ridiano centralità alla sovranità popolare e per altro verso occorre allo stesso tempo risolverebbe alcuni dei principali nodi della governabilità nel nostro Paese. La proposta che si avanza è quella dell'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo

Così a distanza di qualche anno, nel 2005, l'allora maggioranza di centro destra giunse all'approvazione parlamentare di un testo di legge costituzionale recante "Modifiche alla parte II della Costituzione"(A.S. 2544) che si componeva di 57 articoli ed affrontava varie tematiche relative alla parte seconda della Costituzione: Parlamento, Presidente

della Repubblica, forma di governo, riparto attribuzione tra Stato, Regioni ed enti locali, composizione della Corte Costituzionale. L'approvazione definitiva in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi, consentì la sottoposizione del testo al referendum popolare, il cui esito fu di non conferma (i no all'approvazione della legge furono pari al 61,3% mentre i sì al 38,7%).

L'esito del referendum fece sì che solo l'anno successivo si giunse alla stesura di un provvedimento ("Bozza Violante"), che costituiva il testo unificato adottato dalla I Commissione Affari Costituzionale della Camera dei Deputati (3 ottobre 2007), frutto di una complessa mediazione intervenuta tra varie parti politiche. Gli aspetti salienti della riforma riguardavano la forma di Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento e la previsione del Senato Federale. In particolare, il Senato aveva natura e funzioni di camera territoriale, non poteva votare la fiducia al Governo e non poteva essere sciolto dal Presidente della Repubbli-

ca. I senatori (ridotti a 180) avrebbero dovuto essere eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali (elezioni di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze.

La discussione parlamentare si interruppe alla Camera il 13 novembre 2007, a causa dello scioglimento anticipato della Legislatura.

Nel 2008 si riavviava un altro iter parlamentare che condusse nel 2012 all'approvazione di un testo unificato il 18 aprile 2012, (c.d. "testo ABC"), successivamente modificato dalla I Commissione del Senato ed approvato il 29 maggio 2012. L'Assemblea del Senato il 25 luglio 2012 approvò un testo che, tuttavia, in particolare per la parte relativa alla forma di governo e all'istituzione del Senato federale, si discostava dal testo sul quale le forze parlamentari avevano già raggiunto un'intesa e, pertanto, la discussione non ebbe più seguito.

Il Governo Letta istituì una Commissione di esperti cui venne affidato il compito di formulare proposte di revisione in materia di forma di governo e di legge elettorale.

Tale Commissione scelse di sistematizzare il dibattito sul superamento del bicameralismo attraverso la configurazione di più alternative possibili. Scelta che, peraltro, nei ragionamenti della Commissione fu strettamente connessa non solo alla forma di governo ma altresì alle opzioni relative alla ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie. Per quanto la coerenza con la forma di governo, nella Commissione risultarono prevalenti due indirizzi: quello verso una sostanziale differenziazione finalizzata alla rappresentanza degli interessi dei territori e delle istituzioni del territorio e quello verso una forma di governo a tendenza parlamentare (con forte rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio). All'interno di questa prospettiva la Commissione

esplicitò le motivazioni che potrebbero sorreggere le due opzioni possibili e cioè il bicameralismo differenziato e il monocameralismo evidenziando, peraltro come la prima opzione fosse sorretta da due motivazioni a) la necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni, e dunque stabilità; b) l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali.

Infine, il c.d. Progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi (d.d.l. di revisione costituzionale n. 1429-B Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione) si proponeva di incidere: sul sistema parlamentare (con il superamento del bicameralismo perfetto e una sostanziale ridefinizione del Senato, sia nella composizione (che risponderebbe alle logiche della rappresentanza indiretta), sia nelle funzioni (con l'esclusione dal circuito fiduciario e la rimodulazione della partecipazione all'attività legislativa); sul procedimento legislativo, che si sarebbe venuto ad articolare in diverse soluzioni, a seconda della materia coinvolta; sul sistema degli enti territoriali, con l'abolizione delle Province e la ridefinizione del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

La pur rapida disamina appena effettuata ha lo scopo di mettere in evidenza come dal 1992 — cioè dalla crisi sicuramente più profonda del sistema politico italiano repubblicano — ad oggi non vi è stata una Legislatura in cui lo stesso sistema politico non abbia tentato di ri-legittimarsi utilizzando, anche, lo strumento delle riforme costituzionali.

Le uniche riforme effettivamente giunte in porto modificano la forma di Stato e incidono sul sistema politico-partitico

Da questo cantiere (se si eccettuano le puntuali modifiche di singole norme costituzionali: sono scaturite 16 revisioni costituzionali:

- 9 febbraio 1963, n. 2 Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (*numero dei deputati e senatori e durata delle due Camere*);
- 27 dicembre 1963, n. 3: Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione Molise (*istituzione del Molise e conseguente modifica dell'art. 57*);
- 22 novembre 1967, n. 2: Modificazione dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale (*durata e rinnovo nomina corte costituzionale*);
- 16 gennaio 1989, n. 1: Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione (*soppressione della giurisdizione costituzionale sui reati ministeriali*);
- 4 novembre 1991, n. 1: Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione (*modifica del semestre bianco per evitare l'ingorgo istituzionale*);
- 6 marzo 1992, n. 1: Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto (*attribuzione al solo Parlamento della facoltà di decidere amnistia e indulto*);
- 29 ottobre 1993, n. 3: Modifica dell'articolo 68 della Costituzione (*soppressione dell'autorizzazione a procedere per i processi contro i parlamentari*);
- 22 novembre 1999, n.1: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni (*mutamento in senso presidenziale della forma di governo regionale*);
- 23 novembre 1999, n. 2: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione (*giusto processo*);
- 17 gennaio 2000, n. 1: Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (*circoscrizione Estero*);
- 23 gennaio 2001, n.1: Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero (*circoscrizione Estero*);
- 18 ottobre 2001, n. 3: Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (*revisione Titolo V*);
- 23 ottobre 2002, n. 1: Legge costituzionale per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione;
- 30 maggio 2003, n. 1: Modifica dell'articolo 51 della Costituzione (*parità sessi*);
- 2 ottobre 2007, n. 1: Modifica all'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte;
- 20 aprile 2012, n. 1: Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Se si eccettuano alcune piccole riforme, dunque, abbiamo modificato la Costituzione su tre punti:

- riforma del Titolo V (sostanzialmente fallita);
- pareggio del bilancio (voluta dall'UE);
- sistema politico-partitico (rapporto magistratura politica — artt. 68 e 96 — l'introduzione della forma di governo presidenziale a livello regionale).

L'ultima riforma costituzionale in ordine cronologico è la riduzione del numero dei parlamentari che va ad ingrossare l'area

delle riforme incidenti sul sistema politico-partitico.

Insomma, il riformismo costituzionale è stato sostanzialmente indirizzato (consapevolmente o "sotto dettatura") dalla volontà della classe politica di ri-legittimarsi nel Paese.

Il che, di per sé, potrebbe considerarsi una lodevole finalità senonché ciò oltre ad avere alterato alcuni cardini della forma di Stato, non basta per legittimare e dare un senso al sistema costituzionale e alla Costituzione, intesa come patto fondamentale della comunità politica.

Se dovessimo fare un bilancio, dunque, potremmo dire che la parte più significativamente incisiva dalle riforme è quella del circuito parlamentare o comunque di rappresentatività, anche in sede locale: trasformazione del parlamento, trasformazione dei vertici apicali politici locali, rapporto magistratura-politica. Quindi in qualche misura la forma di governo (intesa in senso non tecnico, ma in senso di parte governante).

Il che ha prodotto, inevitabilmente alterazioni nella forma di Stato (il circuito della democraticità dell'ordinamento) e nella stessa forma di governo (il circuito delle decisioni politiche).

Le alterazioni della forma di Stato

Il significato del Parlamento nel sistema:

- quello attuale è un Parlamento de-legittimato rispetto alla magistratura: hanno perso di significato le prerogative del parlamentare e, dunque, ha perso significato la "funzione" del parlamentare nel sistema;
- la magistratura, allo stesso tempo, è divenuta una sorta di potere "alternativo" e "condizionante" la politica, sviando completamente la sua finalità istituzionale
- il Parlamento è anche de-legittimato rispetto al Governo, poiché le decisioni più rilevanti della vita nazionale non vengono più assunte nella sede parlamentare;

— è un Parlamento delegittimato nella sua funzione normativa, a causa delle troppe fonti "concorrenti" (norme europee; norme regionali; pretesa della giurisprudenza della Cassazione di ergersi ad autonoma fonte del diritto; giurisprudenza normativa della Corte di Giustizia europea etc.).

La crisi del sistema di rappresentanza: essendo il nostro un sistema fondato sulla democrazia rappresentativa, la crisi del Parlamento è automaticamente crisi della rappresentanza e, dunque, della democrazia;

Le alterazioni della forma di Governo

Se per forma di Governo intendiamo il rapporto fiduciario su cui si regge l'intero impianto costituzionale è chiaro che un Parlamento così configurato non è più in grado di essere il perno del sistema. Di qui due strade:

- o andare decisamente verso una forma di governo presidenziale (americana o francese);
- oppure tentare di riequilibrare la forma di governo parlamentare.

La crisi della rappresentanza e della democrazia incide altresì sulla forma di Governo e trasfigura altri istituti: strapotere della burocrazia; strapotere del giudiziario; ingovernabilità del sistema economico, anche globale (i capitali vaganti nazionali e internazionali non hanno barriere: entrano ed escono a loro piacimento dal nostro sistema); ingovernabilità delle trasformazioni globali (povertà, disuguaglianza, ambiente, migrazioni diventano arene sempre più lasciate in balia di se stesse).

Gli squilibri da correggere. Abbiamo ancora bisogno di riforme? E di che riforme abbiamo bisogno?

Naturalmente nel frattempo vi sono state trasformazioni globali, tra cui:

- il mutare delle condizioni geopolitiche europea e mondiale e l'internazionalizzazione dell'economia;
- il rafforzarsi, in quantità e qualità, del processo di integrazione europea sul piano delle fonti, dei diritti e dei vincoli finanziari;
- l'irrompere di culture "altre" sulla società (diritti, sicurezza, laicità...);
- le spinte identitarie e secessioniste;
- la pressione costituita dalla rivendicazione di diritti "individuali" e "individualisti" (bioetica, trasformazioni della famiglia, privacy...);

e trasformazioni legate al contesto nazionale, tra cui:

- gli effetti di Mani pulite e l'alterazione del rapporto politica-magistratura;
- l'irrompere di nuove élite politiche con il loro modo di intendere la politica e la Costituzione;
- il disordinato incremento di istanze giurisdizionali, alcune imposte dall'UE (garante privacy, antitrust...), altre di invenzione nazionale (anticorruzione), tutte slegate da un discorso complessivo sulla riforma della pubblica amministrazione;
- le spinte autonomistiche, certo anche connesse ad una "compressione" a volte inutile dello Stato sui territori;

Vi sono dunque almeno due versanti di squilibri da correggere:

- quelli connessi alla forma di Stato
- quelli connessi alla forma di governo

Le vicende rammentate nel paragrafo 1 dimostrano che, almeno in Italia, non è percorribile la strada della riforma "organica", ma da qualche parte bisogna pur cominciare.

Gli interventi più urgenti sono sicuramente quelli connessi alla forma di Stato: bisogna ricostituire un circuito di "fiducia" tra cittadini ed istituzioni, una grande alleanza politica-cittadinanza.

Le riforme dal basso: unire democrazia diretta e democrazia rappresentativa

Una scelta anzitutto si impone: non è più possibile, come si fece giustamente nel periodo costituente, indirizzare la democrazia solo più sul canale della rappresentatività: allora fu possibile grazie alla presenza radicata e reticolare dell'associazionismo laico e cattolico.

Oggi quel tessuto non esiste più. Bisogna però porre le condizioni perché si ricrei, poiché la sola democrazia diretta non è la risposta: le comunità politiche si sviluppano solo sulla coesione, non sul voto.

Quindi:

- modifica dell'art. 123 Cost per rendere obbligatoria la presenza a livello locale del Consiglio delle autonomie locali e la valorizzazione del principio di sussidiarietà;
- modifica dell'art. 117: le leggi regionali vincolate non solo alle politiche di genere ma anche alle politiche giovanili per favorire l'inserimento sociale e lavorativo dei giovani;
- costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni come luogo di co-elaborazione delle politiche finanziarie e di bilancio;
- modifica dell'art. 97 Cost: finalizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali e locali non solo al buon andamento e all'imparzialità ma altresì alla soddisfazione del benessere dei cittadini;

- obbligo per le pubbliche amministrazioni di istituire al proprio interno Authority deputate alla valutazione di impatto delle politiche sulla cittadinanza e al controllo della loro efficacia (controlli interni, non autorità esterne);
- introdurre il concetto di cittadinanza come luogo di diritti e di doveri.

Le riforme dei rami alti

Come si diceva inizialmente una scelta si impone:

- O dirigersi decisamente verso la forma di governo presidenziale (elezione diretta del Capo dell'Esecutivo) e a questo punto tutte le indicazioni contenute nel paragrafo 4 sono indispensabili, poiché necessarie a compensare un potere così ampio affidato al Capo dell'Esecutivo.
- O riequilibrare la forma di governo parlamentare e allora bisognerebbe lavorare principalmente sul sistema elettorale e sulle funzioni del Parlamento in rapporto al Governo.

Vi sono alcune ragioni che spingono decisamente verso la prima direzione.

Anzitutto occorre porre rimedio ad una

asimmetria tra il livello locale e regionale (in cui esistono già le elezioni dirette...); il Capo dell'Esecutivo deve poter disporre di una autorevolezza maggiore anche nei confronti dei Capi degli esecutivi locali, soprattutto quando occorre bilanciare l'interesse nazionale con gli interessi territoriali e delle comunità locali. La recente crisi Covid-19, ma anche il livello di rapporti con l'UE mostrano che è diventato indispensabile definire una sede unitaria di raccordo e di assunzione delle responsabilità.

Occorre, in secondo luogo, mettere fine ad una situazione di de-responsabilizzazione del Governo nei confronti del Parlamento: quest'ultimo deve poter sempre addebitare al Capo dell'Esecutivo le mancanze nell'attuazione dell'indirizzo politico. E' vero che già oggi la nostra Costituzione assegna al Presidente del Consiglio tale compito e tali responsabilità, ma evidentemente queste norme non sono sufficienti a creare quel legame di responsabilità che troppe volte è carente.

In terzo luogo l'elezione diretta fa assumere maggior spessore al principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 e fa sì che il Capo dell'Esecutivo si senta investito non solo del compito di coordinare l'azione governativa, ma si senta direttamente investito della realizzazione dell'indirizzo politico nell'interesse del Paese.



ANNAMARIA POGGI

*Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Torino*

RIVEDERE LA GOVERNANCE DELLA SANITÀ

La lezione dell'epidemia

DI ANDREA CRISANTI

La recente pandemia di SARS-Cov2 ha messo a nudo difetti, contraddizioni e anche pregi del sistema sanitario italiano. È diventato urgente stimolare un dibattito per ripensare la struttura, l'organizzazione e la governance del nostro sistema sanitario.

Le prestazioni del nostro sistema sanitario nazionale sono erogate dalle regioni che di fatto hanno un controllo quasi totale sulla disponibilità e mobilitazione delle risorse. Questa regionalizzazione ha sicuramente il merito teorico di rispondere con rapidità e flessibilità a esigenze che originano da tessuti demografici, produttivi e territoriali differenti. La pandemia ha tuttavia messo in evidenza che le differenze profonde sul piano organizzativo, amministrativo e delle prestazioni erogate dalle regioni hanno avuto un impatto drammatico nella risposta all'emergenza. Le differenze nella organizzazione e struttura del sistema sanitario a livello locale hanno influenzato la flessibilità e la capacità di risposta alle esigenze della popolazione. Al di là di singoli esempi virtuosi il quadro che emerge è quello di una frammentazione esasperata, di iniziative non coordinate e spesso controproducenti per gli effetti combinati di una incapacità di condividere e implementare azioni e direttive coerenti sul territorio nazionale. Di fatto le regioni non rispondono a nessuno di come utilizzano le risorse e della qualità delle prestazioni erogate.

Questo documento è un contributo sintetico che esamina alcuni aspetti fondamentali della struttura e governance del sistema sanitario nazionale e propone una ridefinizione dei ruoli della sanità regionale che, mantenendo l'indipendenza di iniziativa di indirizzo e di definizione di budget, passa da centro di spesa a centro di controllo e verifica.

Le ASL e il rapporto con la Regione

Il sistema sanitario è organizzato in unità operative aziende sanitarie locali (ASL) cui è affidato il compito di gestire e mobilitare le risorse assegnate. L'analisi della distribuzione delle ASL sul territorio regionale svela una prima anomalia strutturale che potenzialmente può essere una causa di malfunzionamento. Le ASL differiscono per numero e dimensioni nelle diverse regioni, ad esempio nel caso del Lazio la ASL-C comprende numerosi ospedali e copre un territorio di un milione e mezzo di assistiti. Viceversa la ASL-G sempre nel Lazio ha un bacino di circa trecentomila assistiti. Non esistono criteri o direttive che in qualche modo forniscano indicazioni sulla dimensione e struttura delle singole ASL, né tantomeno criteri che definiscano le competenze necessarie per selezionare i dirigenti preposti alla gestione di ASL che, per diverse dimensioni e complessità, richiedono necessariamente competenze ed esperienze

differenti. Inoltre non tutte le regioni utilizzano gli stessi criteri per scegliere i direttori generali. In alcune regioni i direttori generali vengono scelti da un elenco a cui si accede sulla base del curriculum che documenti cinque anni di esperienza come dirigente e il superamento di un corso di formazione per direttori generali. Il direttore generale viene scelto da una commissione nominata dalla regione in risposta ad un avviso pubblico. Il direttore generale a sua volta nomina il direttore sanitario e il direttore amministrativo in accordo con i vertici sanitari

della Regione. A complicare la situazione alcuni ospedali che hanno lo status di Azienda Ospedaliera hanno un Direttore Generale indipendente che non fa capo a nessuna ASL. Questo sistema crea un controllo capillare da parte delle forze politiche che gestiscono la regione su un gruppo ristretto di dirigenti i quali (a meno di cambiamenti politici) durante gli anni girano da una ASL all'altra. I direttori generali in questo sistema hanno una limitata autonomia gestionale e inevitabilmente diventano gli esecutori di direttive politiche che a cascata influenzano la capacità operativa e la qualità delle prestazioni erogate dalla ASL. Il direttore generale a sua volta svolge un ruolo importantissimo nella scelta dei direttori delle Unità Complesse (i primari ospedalieri) la cui nomina è spesso il risultato di mediazioni, di pressioni politiche e clientelari che poco hanno a che vedere con il merito e le capacità dei medici prescelti. Il miglioramento della gestione e della qualità della governance delle ASL non può prescindere dalla ridefinizione dei ruoli del direttore generale, il quale deve essere nominato attra-

verso un sistema che non coinvolga in nessun modo le autorità politiche regionali, e della regione stessa che si deve limitare a quello di verifica e controllo degli obiettivi di spesa e della qualità delle prestazioni. *In altre parole, il*

confine tra politica ed amministrazione deve essere alzato al livello della direzione regionale della sanità, lasciando le direzioni generali delle ASL nell'alveo dell'amministrazione e dunque dotate di autonomia per le scelte gestionali, nel rispetto dell'indirizzo politico-amministrativo e quindi degli obiettivi forniti dalla Regione.

La pandemia ha messo in evidenza che le differenze profonde sul piano organizzativo, amministrativo e delle prestazioni erogate dalle regioni hanno avuto un impatto drammatico nella risposta all'emergenza. Le differenze nella organizzazione e struttura del sistema sanitario a livello locale hanno influenzato la flessibilità e la capacità di risposta alle esigenze della popolazione

I distretti sanitari

Le singole ASL sono poi organizzate sul territorio in distretti la cui direzione è affidata con incarico fiduciario a persone scelte dal Direttore Generale. Le competenze del distretto comprendono le specialità ambulatoriali, la medicina legale, la piccola diagnostica radiologica, consultori, centri prelievi, centri di sanità pubblica. Progressivamente le funzioni dei distretti sono state impoverite e trascurate a scapito di investimenti effettuati su grandi ospedali. I distretti dovrebbero essere potenziati utilizzando piccoli ospedali in dismissione dando la possibilità ai medici generici e specialisti convenzionati di aggregarsi e sfruttare meglio le competenze specifiche e ridurre le liste di attesa. Nel caso delle ecografie non è raro che vi siano liste di attesa di diversi mesi. Questo accade perché negli ambulatori ospedalieri le prestazioni per esterni sono effettuate solo di mattina. Questi ritardi creano un incentivo per ricorrere a prestazioni da privati contribuendo a creare divisioni sociali. Inoltre

il progressivo impoverimento della medicina territoriale ha contribuito a creare un sovraccarico di lavoro per i servizi di pronto soccorso con effetti negativi sul loro funzionamento come testimoniato dall'elevata proporzione di codici bianchi che ogni giorno affollano queste strutture. L'attività ambulatoriale, dove possibile, dovrebbe essere portata fuori dall'ospedale e collocata nei distretti estendendo l'orario di apertura al pubblico. I distretti dovrebbero svolgere una funzione di filtro potenziando il ruolo dei medici di base, che operano sempre più distanti dal contatto con i pazienti, affiancati da attività diagnostica e assistenza infermieristica. I distretti così organizzati dovrebbero inoltre sfruttare nuove opportunità tecnologiche potenziando assistenza in telemedicina al fine di assistere malati residenti in località remote o con difficoltà a spostarsi. L'obiettivo è quello di assistere per quanto possibile il malato a domicilio o comunque vicino a casa, riducendo la necessità di recarsi al pronto soccorso e ottimizzando l'accesso a prestazioni ospedaliere.

Gestione del Bilancio

Il bilancio delle singole ASL viene concordato annualmente con l'assessore alla sanità. La gestione del bilancio è sicuramente una delle maggiori cause di accumulo di deficit e di prestazioni inadeguate erogate dalle ASL. L'acquisto di attrezzature, reagenti e materiale segue una procedura macchinosa e tortuosa (la gara) che richiede una serie di pareri favorevoli e diversi mesi per essere finalizzata

indipendentemente se si decide di acquistare una risonanza magnetica di milioni di euro o la biancheria dei letti. La complessità di queste procedure e la necessità di avere sempre a disposizione farmaci, diagnostici e attrezzature scoraggia il rinnovo di gare e di appalti in scadenza che vengono prorogati senza poter rinegoziare costi al ribasso. Lo svolgimento degli appalti pubblici per gli acquisti di beni e servizi sanitari comporta indubbiamente ritardi che a volte incoraggiano gli affidamenti diretti o la proroga dei contratti esistenti.

In questo settore è dunque necessario agire con vere semplificazioni, potenziando le centrali di committenza regionali che si occupano di gran parte della spesa sanitaria delle regioni.

Attualmente non esistono metriche di valutazione univoche che permettano di valutare il conseguimento degli obiettivi assistenziale e di bilancio. Inoltre non esiste nessuno strumento di controllo e verifica da parte di soggetti terzi e indipendenti che valuti l'entità e la qualità della spesa. La regione e l'autorità politica ha pieni poteri sulla gestione del budget della sanità e di fatto controlla sé stessa e quindi agisce in totale regime di irresponsabilità. Non esiste una ricetta semplice che possa separare chi spende e chi controlla e allo stesso tempo velocizzare le procedure di acquisto a prezzi competitivi. I recenti progressi informatici e di vendita come quelli utilizzati da piattaforme web tipo Amazon ci offrono tuttavia un esempio da esplorare. La soluzione prevede la creazione di una piattaforma informatica dedicata al servizio sanitario nazionale attraverso la quale tutte le ASL e qualsiasi altro centro di spesa

collegato possano acquistare (previa autorizzazione del Direttore generale), a prezzi negoziati centralmente, qualsiasi prodotto o bene di cui abbiano bisogno. Il controvalore verrebbe immediatamente sottratto dal budget disponibile. Alle regioni spetterebbe poi il compito di verificare che gli acquisti effettuati siano congrui con gli obiettivi assistenziali. In questo modo sarebbe possibile evitare le gare, favorire la concorrenza in regime di trasparenza e responsabilità definite.

Rapporti con Università

Le facoltà di Medicina e Chirurgia per attività didattica e di ricerca devono operare all'interno di strutture assistenziali del sistema sanitario nazionale il cui accesso è regolato da convenzioni e accordi anche questi differenti da regione e regione e purtroppo anche all'interno della stessa regione. Questa frammentazione genera differenze che impattano sulla capacità di ricerca delle singole università e sulla loro competitività scientifica e spesso creano conflitti gestionali di difficile soluzione. Inoltre bisogna riconoscere che le finalità didattiche e di ricerca si conciliano poco con il modo di operare del sistema sanitario che deve necessariamente adottare terapie e processi validati là dove invece l'università deve sperimentare soluzioni diagnostiche e terapie innovative che non si conciliano facilmente con l'elenco delle prestazioni ammesse. Il risultato è che la ricerca clinica in Italia è poco competitiva e le strutture assistenziali sono emarginate dai processi internazionali di sviluppo di farmaci e vaccini e terapie innovative.

La soluzione in questo caso è unica. Bisogna ritornare al passato quando la gestione della parte assistenziale delle Facoltà di Medicina era sotto il controllo del Ministero della Ricerca. Le strutture assistenziali universitarie devono ritornare autonome sotto il profilo della gestione, del budget e del personale. Solo in questo modo si potrà sganciare la potenzialità innovativa e creativa dei ricercatori dai lacci della burocrazia e della politica che domina attualmente la gestione delle ASL.

Rapporto pubblico-privato

Il rapporto pubblico privato nel settore della sanità è disciplinato da una legislazione che, pur separandone gli ambiti, presenta numerose ambiguità e offre numerose opportunità per generare e tollerare conflitti di interesse su diversi livelli. Occorre un maggiore equilibrio nella distribuzione delle competenze. Il sistema sanitario privato deve essere messo in una effettiva competizione con il servizio sanitario nazionale in termini di qualità di prestazione, tempi di attesa e costi delle prestazioni. Alcuni ospedali privati non sono dotati, per esempio, di reparti di rianimazione o di pronto soccorso poiché troppo onerosi da mantenere. Se un malato viene operato in un ospedale privato e poi necessita della rianimazione l'ospedale privato incassa i profitti della prestazione chirurgica e trasferisce i costi della degenza in rianimazione al sistema sanitario nazionale. È evidente che l'accreditamento deve presupporre o la completezza dei percorsi assistenziali oppure deve contemplare e contrattualizzare il

passaggio in cura ad una struttura pubblica con attribuzione di una quota dei rimborsi (drg) attribuiti per la prestazione erogata dalla struttura privata.

Infine si è diffusa la pratica del Project Financing per costruire ospedali pubblici con fondi privati. però spesso accade che la pubblica amministrazione sia in realtà la parte contrattuale più debole, non avendo le competenze per la gestione di contratti assai complessi quali quelli di Project Finance. Anche qui la soluzione potrebbe essere trovata nel rafforzamento del ruolo delle centrali di committenza regionali che hanno la competenza necessaria e che potrebbero, se del caso, essere assistite nella predisposizione del project financing da una advisor professionale esterno, scelto anch'esso attraverso una procedura ad evidenza pubblica. I difetti del sistema, quindi, devono essere evitati con

una attenta elaborazione della fattibilità e delle modalità di gestione che devono essere improntate a criteri imprenditoriali.

La soluzione più semplice e trasparente per risolvere il problema del rapporto tra pubblico e privato è determinare una sana

collaborazione e una seria concorrenza tra i due sistemi nell'interesse del paziente.

Ovviamente un tale sistema prevede una attenta ricognizione degli OSP (obblighi di servizio pubblico) e dei loro costi (tipo appunto i reparti di rianimazione o di primo soccorso) e i sistemi di finanziamento che necessariamente dovrebbero

essere basati su una logica assicurativa anche per quanto concerne il finanziamento pubblico.

Tutto questo dovrebbe essere accompagnato da una revisione verso l'alto della remunerazione della dirigenza medica.

È evidente che l'accreditamento delle strutture private deve presupporre o la completezza dei percorsi assistenziali oppure deve contemplare e contrattualizzare il passaggio in cura ad una struttura pubblica con attribuzione di una quota dei rimborsi (drg) attribuiti per la prestazione erogata dalla struttura privata



ANDREA CRISANTI

*Professore ordinario di Microbiologia,
Università di Padova*



CURARE PRESTO CURARE A CASA

Anche dopo il Covid-19

DI LUIGI CAVANNA

Con l'emergenza causata da COVID-19 si è rapidamente passati dalla fase epidemica a quella pandemica fino all'innescò di una vera e propria sindemia, cioè un insieme di problematiche riguardanti la salute, l'ambiente, l'economia ed il sociale. A febbraio 2020, quando venne diagnosticato il primo paziente in Italia (Codogno, Lodi) affetto da Covid-19, si iniziò subito a parlare di pronto soccorso, posti letto in ospedale, terapie intensive, pazienti intubati (purtroppo). Ancora oggi, dopo circa 12 mesi l'attenzione delle Istituzioni preposte e della maggior parte dei media è concentrata su di una visione e gestione ospedalocentrica di covid-19: letti in ospedale, terapie intensive.

Nell'ultima settimana di febbraio 2020 Piacenza è stata investita da un'onda d'urto incredibile: decine e decine di malati arrivavano al pronto soccorso dell'ospedale cittadino, quasi tutti con grave insufficienza respiratoria che richiedeva intervento di urgenza; l'ospedale veniva trasformato rapidamente in un immenso contenitore di malati Covid positivi. I reparti medici, chirurgici, generali e specialistici venivano trasformati in reparti Covid, le sale operatorie trasformate in terapie intensive, altri ospedali della provincia trasformati in reparti Covid positivi. Tale situazione era simile nelle realtà vicine come Cremona, Lodi, Bergamo.

Tuttavia non si poteva non considerare due elementi fondamentali, uno di ordine generale: Covid-19 è una malattia infettiva virale altamente contagiosa che, come tutte le malattie infettive, è caratterizzata da determinati tempi, variabili tra le persone, ma entro certi limiti: fase del contagio, fase preclinica, fase asintomatica, paucisintomatica, fase dei sintomi, fase del peggioramento/miglioramento. Ed una di ordine pratico: il 100% dei pazienti Covid che giungevano nei pronto soccorso (in medicina si dice che il 100% sia molto difficile, quasi impossibile, in questo contesto però era così), era affetto da insufficienza respiratoria e da sintomatologia che durava da giorni, spesso anche diversi giorni (oltre 10-15). Inoltre, i pazienti Covid che venivano ricoverati ricevevano come terapia specifica della malattia due farmaci: idrossiclorochina e un antivirale entrambi i farmaci era somministrati per bocca, e di facile assunzione.

A questo punto si prese la decisione di intervenire precocemente a domicilio con l'obiettivo di diagnosticare ed iniziare la cura all'esordio dei sintomi, secondo il modello pragmatico che permetteva di eseguire una diagnosi attendibile e di controllare anche in remoto il malato. Si istituì ai primi di marzo una prima unità mobile costituita da un medico e da un infermiere che muniti di pre-

sidi di protezione individuale, (che venivano cambiati dopo ogni visita), con l'occorrenza per visita, diagnosi e terapia: fonendoscopio, tampone nasofaringeo, provette per prelievi ematici, ecografo per esame del torace, saturimetro da lasciare al malato, farmaci: eparina sottocute, antibiotici (azitromicina), idrossiclorochina, cortisone, antipiretici e antivirali. I pazienti potevano chiedere l'intervento o con chiamata diretta al reparto (il numero era stato messo su facebook) o chiamare il medico curante che poi chiamava l'unità mobile. Alcuni giorni dopo, esattamente il 9 marzo, il Ministero della Salu-

te con Decreto Legge N.14 istituiva le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA) che nella realtà di Piacenza venivano implementate secondo il modello sopra descritto, (capacità diagnostico/terapeutica, eco torace, tamponi e controllo in remoto). Da sottolineare che a marzo 2020 i tamponi scarseggiavano e le risposte erano tardive, di conseguenza quando la diagnosi clinico/ecografica era compatibile con Covid-19 tenendo conto anche della componente epidemiologica (es. convivente con Covid già diagnosticato), la terapia veniva subito iniziata senza attendere il referto del tampone che spesso arrivava quando il paziente era guarito.

Altra possibilità che si è aggiunta a questo modello è stata quella di poter prescrivere per via telematica l'ossigeno, che veniva poi dispensato entro poche ore. Ai primi di marzo non esistevano linee guida sulle cure domiciliari, per la verità a distanza di un anno sono ancora scarse, e sapendo di trovarci in una situazione estremamente straordinaria si è cercato di dare una risposta "straordi-

naria" per quel periodo: curare a casa precocemente. Tale risposta si è dimostrata nella pratica clinica estremamente efficace. E' stata poi seguita una metodologia la più scientifica possibile classificando i pazienti affetti da covid-19 secondo la classifica-

zione in stadi elaborata prima dai cinesi (1) e poi simultaneamente dal National Institutes of Health (NIH) statunitense (2), i malati Covid da noi seguiti a domicilio venivano classificati in 5 stadi come i malati ricoverati: 1. Stadio asintomatico, 2. Stadio lieve (sintomo quale febbre, tosse ma senza dispnea e con eco torace nega-

tiva), 3. Stadio moderato (sintomi e saturazione di O₂ ≥ 94% con ecografia positiva per polmonite), 4. Stadio severo (saturazione ≤94%, polmonite e dispnea, 5. Stadio critico: grave insufficienza respiratoria, shock settico, dispnea multiorgano (da rianimazione).

Dopo i primi pazienti curati con successo anche affetti da forme severe, del resto molti malati non volevano essere ricoverati in quanto la mortalità ospedaliera era molto elevata, i media locali e nazionali si sono interessati al nostro modello e circa un mese dopo il 9 aprile la prestigiosa rivista *Time* ha dedicato la prima pagina all'esperienza delle cure precoci Covid nella Provincia di Piacenza "The Italian Doctor Flattening the Curve by Treating Covid-19 Patients in Their Home" (3). Nei giorni successivi anche la rivista *Sanità e Informazione* riprese l'attività sul territorio piacentino (4).

I risultati del primo mese di attività sono stati analizzati ed inviati ad una rivista per la pubblicazione peer review ed il lavoro è attualmente in valutazione dei revisori.

Sono stati esaminati 124 pazienti consecutivi, 58 uomini e 66 donne di età media 58.10 ± 15.63 anni (limiti 18-91). 68 pazienti (54.84% avevano una o più comorbilità: ipertensione, broncopatia cronica ostruttiva, diabete, malattia cardio vascolare e tumore. Quarantasette pazienti (37.9%) aveva una forma lieve, 44 (35.49%) moderata e, 33 (26.61) uno stadio severo di malattia. Dieci pazienti con forma lieve e paucisintomatici, non furono trattati con farmaci, i rimanenti 114 (92%) furono trattati secondo le raccomandazioni di allora: idrossiclorochina (ICQ) 400 mgx2 al primo giorno, poi 200 mgx2/die per 6 giorni, davanir/cobacostat (DC) 800/150 mg: 1 compressa die per sette giorni, per i pazienti con controindicazioni a DC, veniva somministrata azitromicina (500 mg) 1 al giorno per 6 giorni. Il cortisone (prednisone) 35.5 mg/die veniva dato ai pazienti con dispnea o tosse insistente, per pazienti allettati: eparina sottocute 4 o 6 mila/die, se saturazione di O₂ ≤ 93 si iniziava trattamento con O₂. Tutti i pazienti venivano monitorati in remoto valutando alimentazione, idratazione, saturazione O₂, assunzione di farmaci, effetti collaterali e venivano visitati ogni 3-4 giorni, in modo più ravvicinato, se necessario. Gli endpoint del programma erano: ospedalizzazione, mortalità a 30 ed a 60 giorni. Sono stati ricoverati 4 pazienti (3.23%), tutti dimessi con una mediana di ricovero di circa 4 giorni (range 1-7 giorni). Nessun decesso a 30 ed a 60 giorni. Attualmente stiamo analizzando i dati dei pazienti seguiti nei mesi di aprile, maggio e giugno i cui risultati ricalcano quelli sopra riportati.

Tutti i pazienti venivano monitorati in remoto valutando alimentazione, idratazione, saturazione O₂, assunzione di farmaci, effetti collaterali e venivano visitati ogni 3-4 giorni, in modo più ravvicinato, se necessario. Di quelli trattati a casa sono stati ricoverati 4 pazienti (3.23%), tutti dimessi con una mediana di ricovero di circa 4 giorni. Nessun decesso a 30 ed a 60 giorni.

I dati di letteratura sulle cure precoci extra-ospedale di Covid-19 sono tuttavia scarsi; riportiamo i risultati di una revisione della letteratura, in corso di analisi presso il nostro centro.

A sostegno dell'importanza delle cure precoci pre-ospedaliere di Covid-19 abbiamo condotto una revisione sistematica della letteratura utilizzando un metodo codificato e validato il metodo PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses*), una linea guida per la conduzione di revisioni sistematiche e meta-analisi che prevede 27 item e un diagramma di flusso in 4 step, necessari per la pubblicazione su riviste scientifiche indicizzate.

Abbiamo utilizzato specifici criteri di inclusione per gli studi di interesse: gli studi dovevano riportare trattamenti per Covid-19, gli studi potevano essere sia osservazionali che sperimentali, doveva essere disponibile l'intero testo e dovevano riportare il tasso di ospedalizzazione, i pazienti dovevano avere più di 18 anni e essere stati trattati al domicilio; sono stati esclusi studi preclinici, epidemiologici e case report, studi su terapie come profilassi per Covid-19 e su pazienti ospedalizzati. Inizialmente sono stati identificati 139 risultati dalle banche dati PubMed, MedRxiv e Cochrane, dopo la rimozione dei duplicati e degli studi che non corrispondevano ai criteri di inclusione richiesti sono rimasti 17 studi: 4 studi randomizzati (5,9,14,19), 8 studi prospettici (6,7,8,16,17,18,19,20,21), 4 retrospettivi (10,11,12,13) e 1 studio cross sectional (15) (Tab.1).

I paesi in cui sono stati condotti sono Brasile, Arabia Saudita, Spagna, Francia, Ger-

mania, Iran, Qatar, Bulgaria, Canada, Turchia e Stati Uniti. Sono stati trattati migliaia di pazienti (Tabella 1), con un'età media di 49 anni (per due studi non è riportata l'età), solo una parte degli studi riporta la durata dei sintomi prima dell'inizio della terapia, in generale è inferiore a 7 giorni. I principali trattamenti utilizzati sono idrossiclorochina e azitromicina, inoltre gli autori hanno riportato l'uso di zinco, budesonide, cetirizina, desametasone, doxociclina, Febuxostat, ivermectina, nitazoxanide e prednisone. La maggior parte degli studi 14 (82%) concorda sul beneficio dell'uso precoce di idrossiclorochina, da sola o in combinazione con azitromicina, per ridurre il rischio di ospedalizzazione data la sua alta tollerabilità e minimi effetti collaterali; inoltre Febuxostat viene ritenuto una buona alternativa per il trattamento precoce di pazienti COVID-19 positivi con controindicazioni all'uso dell'idrossiclorochina (è riportato in letteratura che può prolungare l'intervallo QTc nei pazienti con specifici fattori di rischio per cui è sconsigliata nei gravi cardiopatici), lo stesso viene riportato per combinazioni "multidrug" con doxociclina, desametasone e zinco. Lo zinco sembra avere un effetto, in combinazione con l'idrossiclorochina, nel ridurre il rischio di ospedalizzazione.

Due studi valutano principalmente la carica virale come outcome e non segnalano, per questo outcome, un maggiore effetto dato dalla combinazione idrossiclorochina e azitromicina o solo idrossiclorochina, uno studio sottolinea l'importanza del trattamento precoce, pur non evidenziando un maggiore beneficio nei pazienti trattati con

idrossiclorochina. I risultati di questa meta-analisi (non ancora pubblicati) verranno inviati prossimamente per la pubblicazione su rivista censita.

Negli ultimi mesi si è assistito ad un maggior interesse della comunità scientifica sulle

le cure precoci a casa, come il documento del prof. Giuseppe Remuzzi (22) in cui si evidenzia la necessità di curare precocemente senza aspettare l'esito del tampone, con l'obiettivo di prevenire la reazione infiammatoria che se non controllata può portare a gravi danni non solo polmonari, al ricovero in terapia intensiva ed al rischio di morte.

Secondo Remuzzi e collaboratori (22) è necessario utilizzare farmaci con proprietà antiinfiammatorie e citano aspirina o nimesulide (Aulin), piuttosto che paracetamolo (Tachipirina), in caso di peggioramento viene suggerito il cortisone ed eparina sottocute. L'antibiotico, in genere l'azitromicina, viene riservato a soggetti fragili. È molto importante ciò che viene affermato perché, a nostro avviso, si evidenzia un punto fondamentale: curare presto, curare a casa e monitorare i pazienti; in questo modo, più pazienti sono guariti e meno sono ricoverati. Recentemente sono stati pubblicati diverse modalità e schemi di terapia domiciliare dei pazienti affetti da covid-19: da parte del Ministero della Salute (23), da parte di medici con esperienze territoriali italiani condivise anche da specialisti di oltreoceano quali Rish Y. e Mc Culloch PA e tradotte in lingue di più paesi (24), da parte del Dipartimento Interaziendale Funzionale a Valenza Regionale "malattie ed emergenze infettive" (25) solo per citarne alcuni.

Il modello di medicina di iniziativa, che vede il medico ospedaliero che va sul territorio per continuità assistenziale integrandosi con il medico di medicina generale, potrà aiutare il processo di un vero continuum di cure utile anche dopo il Covid, soprattutto per i pazienti con malattie croniche e debilitanti quali, tra gli altri, malati oncologici, cardiopatici, neurologici

Tabella 1.¹

Primo Autore	Tipo di studio	Numero di Pazienti * (treatment/control)	Trattamento **	Tasso ospedalizzazione
Agusti A	Studio Randomizzato	87/55	HCQ vs ST	0%/0%
Cadegiani	Studio prospettico	585/137/585	AZ+ HCQ or NI or IV	0%/19.7%/14%
Cadegiani	Studio prospettico	270	AZ+ HCQ or NI or IV	0%
Davoodi	Studio Randomizzato	25/29	HCQ vs FBX	12.5% vs 10.3%
Derwand	Studio retrospettivo	141/377	HCQ+AZ+Zi vs ST	2.8% vs 15.4%
Esper R	Studio prospettico	412/224	HCQ+AZ early treatment (<7 days of symptoms) or late treatment (>7 days of symptoms) vs ST	early 1.17%, late 3.2% vs 5.4%
Fonseca	Studio retrospettivo	159/175/139	HCQ+ Pr vs HCQ vs Pr	10.06% vs 14.29% vs 10.07%
Guérin	Studio retrospettivo	34/20/34	AZ or HCQ+AZ vs ST	0% vs 15% vs 2.94%
Lagier	Studio retrospettivo	3,119/218/ 101/137/162	HCQ+AZ≥3 days/HC-Q+AZ≤3 days/HCQ/AZ/ST	13.8%/39.4%/ 35.6%/62.8% /21.6%
Mitja	Studio Randomizzato	136/157	HCQ/ST	5.9%/7.1
Mohana	Osservazionale cross-sectional	2733	HCQ+Zi	0%
Omrani	Studio prospettico	152/152/152	HCQ+AZ/HCQ/placebo	2.63%/2.01% /2.63%
Procter	Studio prospettico	320	Zi+HCQ+Dx+Bu+Dm	1.88%
Simova	Studio prospettico	33/5	HCQ+AZ+Zi or alternative treatment regimens (no HCQ)	0%/40%
Skipper	Studio Randomizzato	212/211	HCQ or placebo	1.89%/4.74%
Sogut	Studio prospettico	152	HCQ	8.55%
Sulaiman	Studio prospettico	1,817/3,274	HCQ+Zi+Ce or ST	9.4%/ 16.6%

1. Elaborazione di Luigi Cavanna

* Numero di pazienti per protocollo

** AZ: azithromycin, Bu:budesonide, Ce:Cetirizine, Dm:Dexametasone, Dx: Doxycycline, FBX: Febuxostat, HCQ: hydroxychloroquine, IV: ivermectin, NI: nitazoxanide, nr:not reported, ST: symptomatic treatment, Pr: prednisone, Zi: zinc sulfate.

Non si può non evidenziare che i farmaci utilizzati a domicilio dovrebbero avere alcune caratteristiche quali la semplicità della via di somministrazione, effetti collaterali limitati, breve tempo di trattamento, efficacia, tollerabilità ed infine il costo dovrebbe essere contenuto.

Nell'esperienza personale, utilizzando idrossiclorochina ed azitromicina come farmaci base alle dosi giornaliere non elevate e per la durata di un trattamento limitato, (6-7 giorni) il rapporto rischio beneficio è stato sicuramente favorevole, con basso numero di ricoveri ed elevato numero di persone guarite. Ma il punto fondamentale rimane la precocità delle cure: entro 4 giorni dall'esordio dei sintomi il trattamento è più efficace rispetto ad una somministrazione tardiva come evidenziato anche in un sottogruppo di pazienti particolarmente fragili come i pazienti oncologici con Covid, in un nostro studio recentemente pubblicato (26).

Anche l'Accademia Nazionale dei Lincei ha prodotto un importante e completo documento sui farmaci per la prevenzione e il trattamento di covid-19 e delle sue complicanze (27). Più recentemente sono stati pubblicati ricerche su anticorpi monoclonali utilizzati nella cura di Covid-19 in fase precoce, pre-ricovero ospedaliero. Weinreich DM et al (28) descrivono i risultati ad interim dell'utilizzo di due monoclonali: casirimivab e imdevimab (chiamati REGN-COV-2) diretti contro la proteina spike del virus. I pazienti (275) hanno iniziato la cura con i monoclonali entro 7 giorni dall'esordio dei sintomi. Il farmaco veniva somministrato via venosa a dosaggi differenti. Il risultato ha evidenziato una buona riduzione della carica virale con buona tollerabilità. Chen et al (29) hanno studiato l'effetto dell'anticorpo monoclonale Bamlanivimab somministrata a dosi diverse a 309 pazienti con Covid-19, confrontati con 143 pazienti trattati con placebo entro una mediana di 4 giorni dall'insorgenza dei sintomi.

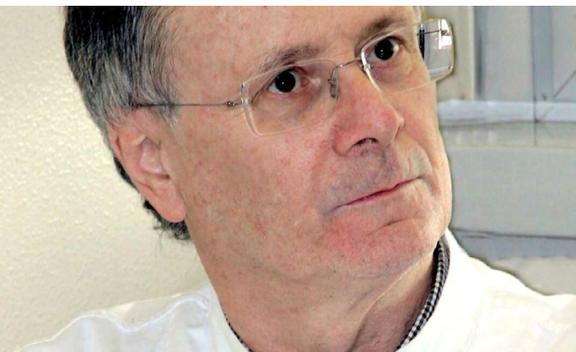
I pazienti trattati con anticorpo monoclonale hanno presentato un miglioramento dei sintomi ed una riduzione della carica virale. E' molto verosimile, vista l'efficacia di questi farmaci e l'interesse dell'industria, una espansione dell'utilizzo dei monoclonali non solo nei pazienti affetti da covid-19 ma anche in persone esposte al Covid con intento di prevenzione.

Sicuramente riteniamo che la ricerca di cure efficaci e precoci del Covid-19 debba essere sviluppata in parallelo al vaccino, con l'obiettivo di evitare il ricovero e di ridurre la mortalità. Nelle cure domiciliari un ruolo fondamentale lo devono avere non solo i medici di medicina generale, cui sicuramente va il compito principale, ma in una visione più innovativa, anche i medici ospedalieri, che come è avvenuto in alcune realtà con il modello delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA), i professionisti sono usciti dall'ospedale e sono andati sul territorio, nelle case dei pazienti. Il modello di medicina di iniziativa che vede il medico ospedaliero che va sul territorio per continuità assistenziale integrandosi con il medico di medicina generale potrà aiutare il processo di un vero continuum di cure soprattutto per i pazienti con malattie croniche e debilitanti quali malati oncologici, cardiopatici, neurologici, ecc.

Bibliografia

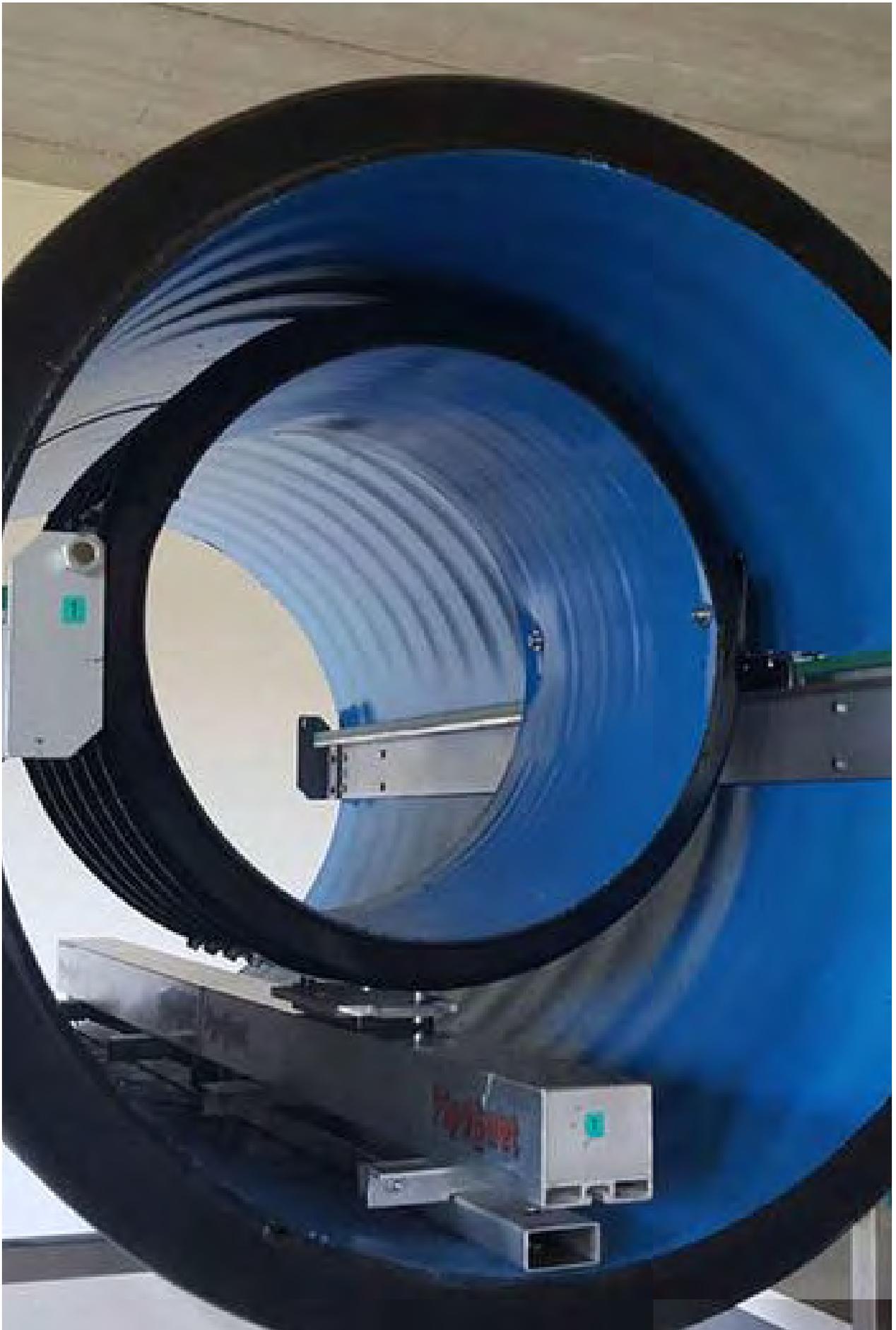
- (1) FENG Y et al. *Am J. resp crist med* 2020. Jun 1; 201 (11): 1380-1388. Doi: 10.1164 / rccm. 202002-0445OC.PMID: 32275452; PMCID: PMC7258639
- (2) NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH. *COVID Treatment Guidelines. Management of persons with COVID Bethesda, MD NIH; 2020.* <https://files.covid19treatmentguidelines.nih.gov/guidelines/covid19treatmentguidelines.pdf>.
- (3) [HTTPS://time.com/collection/coronavirus-heroes/](https://time.com/collection/coronavirus-heroes/)
- (4) [HTTPS://www.sanitainformazione.it/salute/vi-site-domiciliari-cure-precoci-e-controllo-da-re](https://www.sanitainformazione.it/salute/vi-site-domiciliari-cure-precoci-e-controllo-da-re)

- moto-con-il-modello-piacenza-il-coronavirus-si-sconfigge-casa-per-casa.
- (5) AGUSTI et al., *Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica*, doi:10.1016/j.eimc.2020.
- (6) ESPER et al, *Prevent Senior Institute*, São Paulo, Brazil (Preprint).
- (7) CADEGIANI et al., *medRxiv*, doi: 10.1101 / 2020.10.31. 20223883.
- (8) CADEGIANI et al, *medRxiv*, doi: 10.1101 / 2020.10.05. 20206870.
- (9) DAVOODI et al, *Int J. Clin Pract.* 2020. Nov; 74(11): e13600. doi: 10.1111 / ijcp.13600.
- (10) DERWAND et al., *International Journal of Antimicrobial Agents*, doi: 10.1016 / j.ijantimicag. 2020. 106214.
- (11) FONSECA et al, *Travel Medicine and Infectious Disease*, doi: 10.1016 / j.tmaid. 2020. 101906.
- (12) GUÉRIN et al., *Asian J. Medicine and Health*, July 15, 2020, doi: 10.9734 / ajmah / 2020 / v18i730224.
- (13) LAGIER et al., *Travel Med. Infect. Dis.* 101791, Jun 25, 2020, doi: 10.1016 / j.tmaid. 2020. 101791.
- (14) MITJÀ et al., *Clinical Infectious Diseases*, c1009, doi: 10.1093 / cid / c1009.
- (15) MOHANA et al., *International Journal of Infectious Diseases*, doi: 10.1016 / j.ijid.2020. 10.03116.
- (16) OMRANI et al., *EclinicalMedicine*, doi: 10.1016 / j.eclinm. 2020. 100645.
- (17) PROCTER et al., *Reviews in Cardiovascular Medicine*, doi: 10.31083 / j.rcm. 2020.04.260.
- (18) SIMOVA et al., *New Microbes and New Infections*, doi:10.1016/j.nmni.2020.100813 (Peer Reviewed)
- (19) SKIPPER et al., *Annals of Internal Medicine*, doi:10.7326 / M20-4207.
- (20) SOGUT et al., *The American Journal of Emergency Medicine*, doi:10.1016/j.ajem.2020.12.014
- (21) SULAIMAN et al., *medRxiv*, doi: 10.1101 / 2020.09.09. 20184143.
- (22) [HTTPS://www.corriere.it/cronache/20_novembre_24/regole-curare-chi-sta-male-casa-prima-tampone-a8467c7e-2e1e-11eb-9814-5d0b-7c9bd2b5.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_novembre_24/regole-curare-chi-sta-male-casa-prima-tampone-a8467c7e-2e1e-11eb-9814-5d0b-7c9bd2b5.shtml).
- (23) MINISTERO DELLA SALUTE. *Gestione domiciliare dei pazienti con infezione da SARS-CoV-2*. 024970-30 / 11/2020-DGPROGS-DGPROGS-P.
- (24) [HTTPS://www.terapiadomiciliarecovid19.org](https://www.terapiadomiciliarecovid19.org).
- (25) DIPARTIMENTO INTERAZIENDALE FUNZIONALE A VALENZA REGIONALE “MALATTIE ED EMERGENZE INFETTIVE”. *Protocollo per la presa in carico dei pazienti covid a domicilio da parte delle unità speciali di continuità assistenziale, dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta*.
- (26) CAVANNA L. et al., *Future Sci OA.*, 2020 Nov 24; 7(1): FSO645. doi: 10.2144 / fsoa-2020-0157.
- (27) ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI. *Drugs for the prevention and treatment of COVID-19 and its complications: Fall 2020 Report Statement by Lincei Committee on COVID*, <https://www.lincci.it/it/article/drugs-prevention-and-treatment-covid-19-fall-2020>.
- (28) WEINREICH DM et al., *N Engl J Med* 2021; 384:238-51.
- (29) CHEN P. et al., *N Engl J Med* 2021; 384:229-37



LUIGI CAVANNA

*Direttore del Dipartimento di Oncologia/ematologia,
ASL di Piacenza*



PNRR

Occasione imperdibile per un nuovo trasporto delle merci leggere

DI FRANCO COTANA

Investimenti strutturali e produttivi come quelli nelle infrastrutture sono strategici per il rilancio dell'economia, lo sviluppo sostenibile e l'occupazione. Una nuova infrastruttura di trasporto, allo studio da 20 anni, per merci leggere ad altissima velocità, relativamente facile da realizzare e poco costosa, energeticamente autosufficiente è la proposta che potrebbe dare un impulso straordinario al nostro sistema produttivo, alla crescita del nostro Paese e dell'intera Europa.

Il Progetto Physical Internet - Pipe\$Net

Physical Internet - Pipe\$Net è un sistema di trasporto ad alta velocità e alta capacità allo studio da circa 20 anni presso il CIRIAF (centro Interuniversitario di ricerca sull'Inquinamento e sull'Ambiente "M. Felli") con sede amministrativa presso l'Università di Perugia. Nel team di studio e progettazione sono stati coinvolti negli anni una sessantina di ricercatori; nel gennaio del 2005, alla presenza del Ministro dell'Ambiente, fu siglato un accordo di collaborazione con Ansaldo Breda Trasporti del gruppo Finmeccanica, oggi Leonardo.

Pipe\$Net è un sistema di logistica integrata ed intermodale, che consente un rapidissimo e capillare spostamento delle merci leggere con pochissima energia a zero impatto ambientale. La tecnologia Pipe\$Net permette spedire merci

(circa 40 kg) all'interno di capsule mosse senza attrito a velocità elevatissime (fino a 1.500 o 2.000 km/h), da un motore elettrico lineare a levitazione magnetica (MAGLEV) all'interno di tubi ad aria evacuata. Le condotte depressurizzate, in cui viaggiano le capsule contenenti le merci, sono interconnesse tra loro grazie a sistemi di deviazione magnetica ad alta velocità. In tal modo si realizza una vera e propria rete logistica che si può estendere, non solo sulla superficie terrestre (es. in affiancamento ad infrastrutture esistenti), ma anche nei fondali marini. La struttura del nuovo sistema di logistica e movimentazione merci alta capacità (oltre 1 ton/secondo) è adatto all'intermodalità con altri sistemi di trasporto e può essere integrato anche con *aerovie per droni*. In tale prospettiva sono allo studio droni attrezzati per il *last-mile delivering* da e per i *balconi delle abitazioni*, con consegna della merce (fino a 6 kg) e ritiro dei rifiuti domestici per la raccolta differenziata.

La tecnologia Pipe\$Net può essere considerata a zero impatto ambientale e a zero emissioni inquinanti grazie al trascurabile consumo energetico per l'assenza degli attriti aerodinamici e il recupero energetico (fino al 70%) nella decelerazione delle capsule. La modesta energia necessaria al funzionamento del sistema è generata in gran parte dai pannelli fotovoltaici posti sopra la struttura. La propulsione delle capsule avviene in maniera sincrona per mezzo di un motore elettrico li-

neare reversibile (motore in accelerazione/generatore in frenata) all'interno di condotti ad aria evacuata che, essendo di ridotte dimensioni di circa 1,2 metri di diametro, non hanno impatti significativi sul territorio.

E' stato valutato che oltre il 70% della merce, oggi recapitata con metodi tradizionali, potrebbe essere trasportata dalla nuova infrastruttura con evidenti vantaggi oltre che per la tutela dell'ambiente, anche per la riduzione degli incidenti stradali e degli ingorghi, con un significativo incremento della qualità della vita dei cittadini. Un ulteriore vantaggio per la salute della popolazione è rappresentato dalla eccezionale rapidità di consegna di beni di prima necessità o trasporto di medicinali, organi per trapianto, protesi e dispositivi di protezione individuale. Inoltre, la mancanza di contatti diretti con un altro individuo diviene un aspetto non trascurabile nella tutela della salute dell'individuo, soprattutto considerando uno scenario sociale post-pandemico e di distanziamento sociale.

Al fine di semplificare l'interscambio tra le capsule della rete Pipe\$Net ed i sistemi di last-mile delivering, conformemente a quanto indicato dalla piattaforma tecnologica europea della logistica ALICE EPT (www.etp-logistics.eu) le dimensioni e i pesi delle merci trasportate sono modulari definite in accordo alla standardizzazione MODULUSHCA (<https://egvi.eu/research-project/modulushca/> dimensioni e peso standard ottimizzati di pacchi e contenitori). Questi possono essere smistati dall'area di stoccaggio (o dal mittente) ai punti di interscambio modale attraverso mezzi di trasporto sostenibili come auto a propulsione elettrica o droni, al fine di essere inviati utilizzando la rete Pipe\$Net per raggiungere il destinatario in pochissimi minuti (da Roma a Milano in circa 20 minuti).

Il progetto Pipe\$Net, sviluppato presso il Centro Interuniversitario di Ricerca sull'Inquinamento e sull'Ambiente "Mauro Felli" (CIRIAF) dell'Università di Perugia ha con-

sentito di conseguire vari brevetti e marchi a tutela della proprietà intellettuale. Il livello di sviluppo della tecnologia è stato stimato come prossimo a TRL 7 (nella scala Europea va da: TRL1=ideazione a TRL9=commercializzazione della tecnologica), tale livello è comprovato dal prototipo di circa 100m operativo a Terni (visibile in Figura 1) ed altri prototipi che hanno permesso di testare le varie tecnologie implementate. I risultati raggiunti hanno contribuito a dimostrare come Pipe\$Net rappresenti una soluzione economicamente – e tecnologicamente – fattibile per il trasporto delle merci leggere.



Figura 1. Prototipo del sistema di trasporto Pipe\$Net a Terni, livello di sviluppo della tecnologia aTRL7.

Gli studi fin qui condotti hanno dimostrato che affiancare la rete di Pipe\$Net ai tratti della rete stradale o alle arterie viarie e ferro-

viarie (fig.3) permette di sfruttare in maniera efficiente le pertinenze soggette a servitù delle infrastrutture esistenti. In particolare i raggi di curvatura minimi di gran parte delle linee ferroviarie e delle linee alta velocità, sono compatibili con il trasporto merci ad altissima velocità del sistema PIPENET. L'attuazione di un tale scenario non richiede pertanto l'incremento ulteriore delle dimensioni caratteristiche dei vari tratti stradali o ferroviari, garantendo la decongestione delle arterie stradali e un significativo miglioramento delle capacità di trasporto.

La dorsale italiana

Il grado di maturità raggiunto dalla tecnologia permette stimare fasi, costi e tempi di implementazione di un progetto di collegamento a 2000 km/h in assetto commerciale tra nord e sud dell'Italia (ReggioCalabria-Milano) entro il 2030. In tale prospettiva sono individuabili 3 Fasi.

– **Fase 1:** completamento e test nel prototipo di 100 metri di Terni per: **consolidare** la tecnologia a TRL7, con rafforzamento della tutela della proprietà intellettuale, per un costo di 5 Milioni di Euro, entro il 2022.

– **Fase 2:** realizzazione dell'impianto flagship pre-commerciale da almeno 20 Km per: **raggiungere** la massima velocità di 2000km/h e maturità tecnologica completa a TRL9, (inclusa deviazione magnetica, fotovoltaico integrato e interscambi con i droni) in esercizio pre-commerciale, per un costo di 95 milioni di euro, entro il 2024.

– **Fase 3:** realizzazione della dorsale italiana 1300 Km per: **collegare** in esercizio commerciale con 4 linee due per ogni senso di marcia (previste anche le manutenzioni programmate) e 20 stazioni di inoltro e ricezione (vedi fig.2) i principali hub di logistica intermodale tra ReggioCalabria e Milano, per un costo di circa 15 miliardi di euro, entro il 2030.

La tecnologia Pipe\$Net permette spedire merci (circa 40 kg) all'interno di capsule mosse senza attrito a velocità elevatissime (fino a 1.500 o 2.000 km/h), da un motore elettrico lineare a levitazione magnetica (MAGLEV) all'interno di tubi ad aria evacuata. Le condotte depressurizzate, in cui viaggiano le capsule contenenti le merci, sono interconnesse tra loro grazie a sistemi di deviazione magnetica ad alta velocità

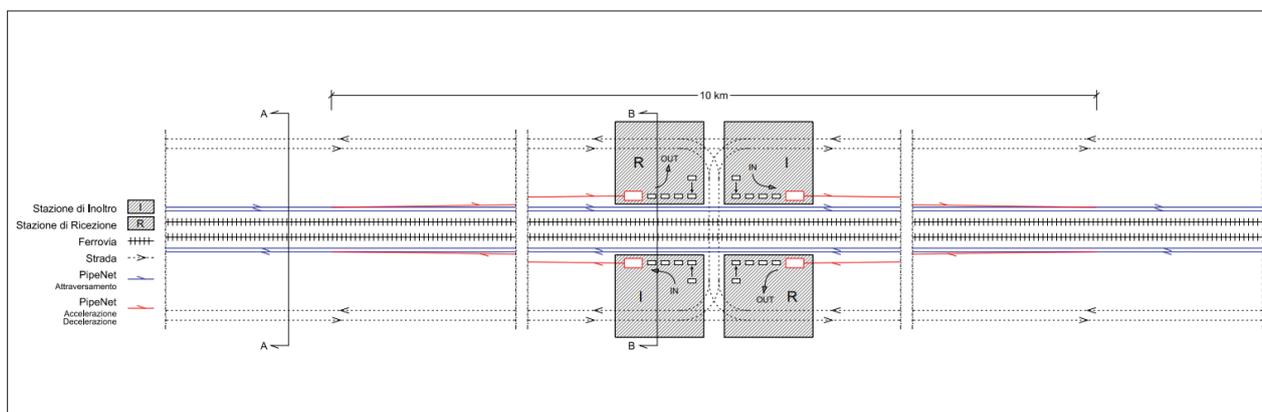


Figura 2. Rappresentazione schematica del sistema di inoltro/ricezione e interscambio modale Pipe\$Net-Droni/Ferrovie/Strada.

Nell'esercizio commerciale della rete dorsale Italiana di Pipe\$Net è stato stimato un traffico medio di 1 tonnellata al secondo in totale per i due sensi marcia (pari al 30% della capacità massima di trasporto dell'infrastruttura). Si è inoltre valutato un peso medio trasportato per capsula di 12 Kg (pari al 30% del peso massimo trasportabile di 40Kg), per circa 1,5 miliardi di capsule anno. Per i ricavi sono state studiate tariffe differenziate da 0,8 euro a 15

euro a seconda della priorità di dispacciamento e recapito per una tariffa media di 5 euro a capsula.

I ricavi annui nella sola tratta Roma-Milano sono di circa 4 miliardi/anno con un utile di circa 2,2 miliardi di euro anno; mentre per **l'intera dorsale** (tratta Reggio Calabria-Milano) si prevedono ricavi per circa **7,5 miliardi/anno** con un **utile di circa 3,7 miliardi** di euro anno (vedi tabella 1).

Tabella 1. Sintesi dei parametri principali stimati per la dorsale italiana della nuova infrastruttura di trasporto

	<i>Fase 1</i>	<i>Fase2</i>	<i>Fase3</i>	<i>Fase3 (Intera tratta)</i>
<i>Lunghezza</i>	0,1 km	20 km	580 km Roma – Milano (in meno di 20 min)	1300 km Reggio Calabria – Milano (in meno di 1 ora)
<i>Tonnellate/anno trasportate</i>			10 milioni ton (10% delle merci in italia)	18 milioni ton (18% delle merci in italia)
<i>Capsule/anno</i>			0,8 miliardi di capsule/anno	1,5 miliardi di capsule/anno
<i>Velocità max</i>		2000km/h	In linea Vmax 2000 km/h (con tratti Vmin 800km/h)	
<i>Accelerazione max</i>		1,5 g	Tipicamente 1 g (conforme EN 12195-1) max 1,5g	
CAPEX	5 mil. €	95 mil. €	7,5 miliardi €	15 miliardi €
<i>Tempi</i>	2022	2024	2030	2030
<i>Technology Readiness Level TRL (da 1 a 9)</i>	7	9	Full operative	Full operative
<i>OPEX</i>			2 miliardi di euro/anno	3,8 miliardi di euro/anno
<i>Ricavi</i>			4 miliardi di euro/anno	7,5 miliardi di euro/anno
<i>EBITDA</i>			2 miliardi di euro/anno	3,7 miliardi di euro/anno
<i>Posti di lavoro</i>			8.000	15.000
<i>Potenza PV installabile (Almeno il 70% dell'energia consumata dal sistema)</i>			1GWe	2,3 GWe

Conclusioni

Quanto prospettato è una tecnologia breakthrough che potrebbe essere portata a livello tecnologico commerciale con il solo finanziamento delle prime 2 fasi, con risorse relativamente contenute di 100 milioni di euro.

Per lo sviluppo della rete (vedi figura 3) e applicazioni commerciali come la **dorsale italiana** si prevede un **costo 15 miliardi** di euro con **tempi di ritorno di circa 5 anni**.

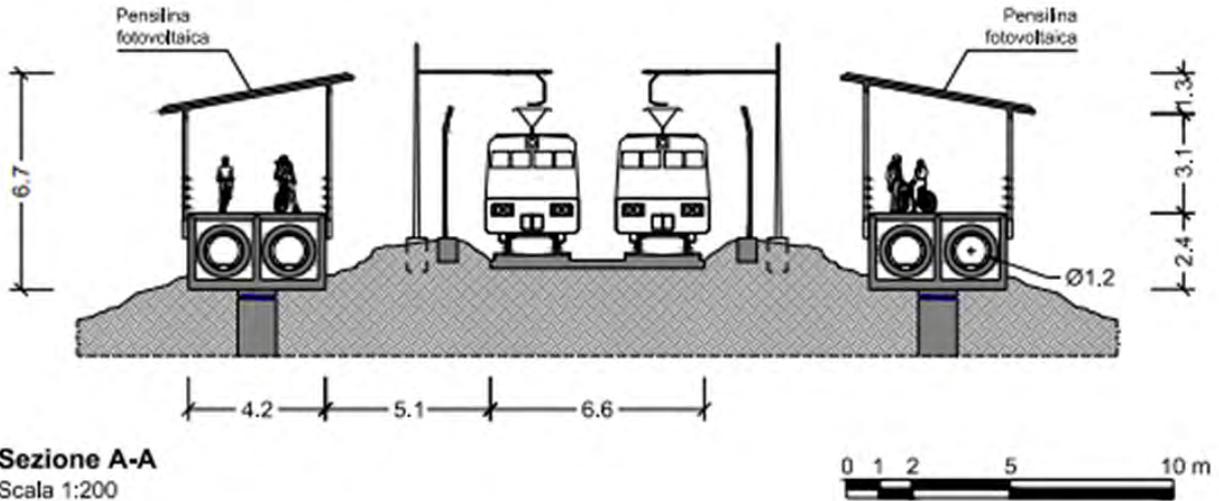
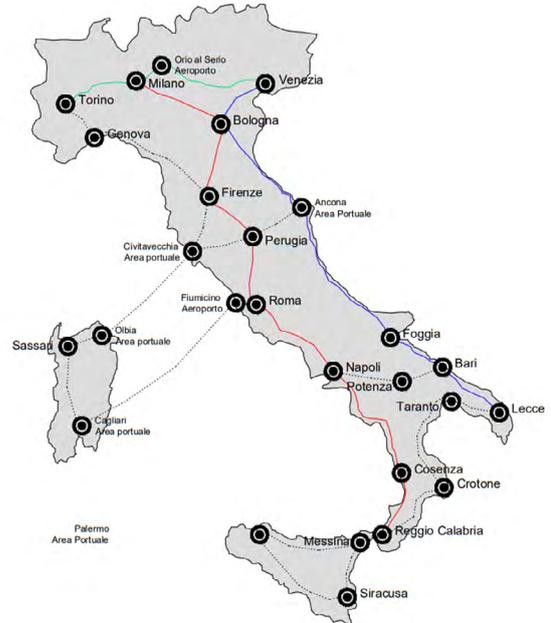


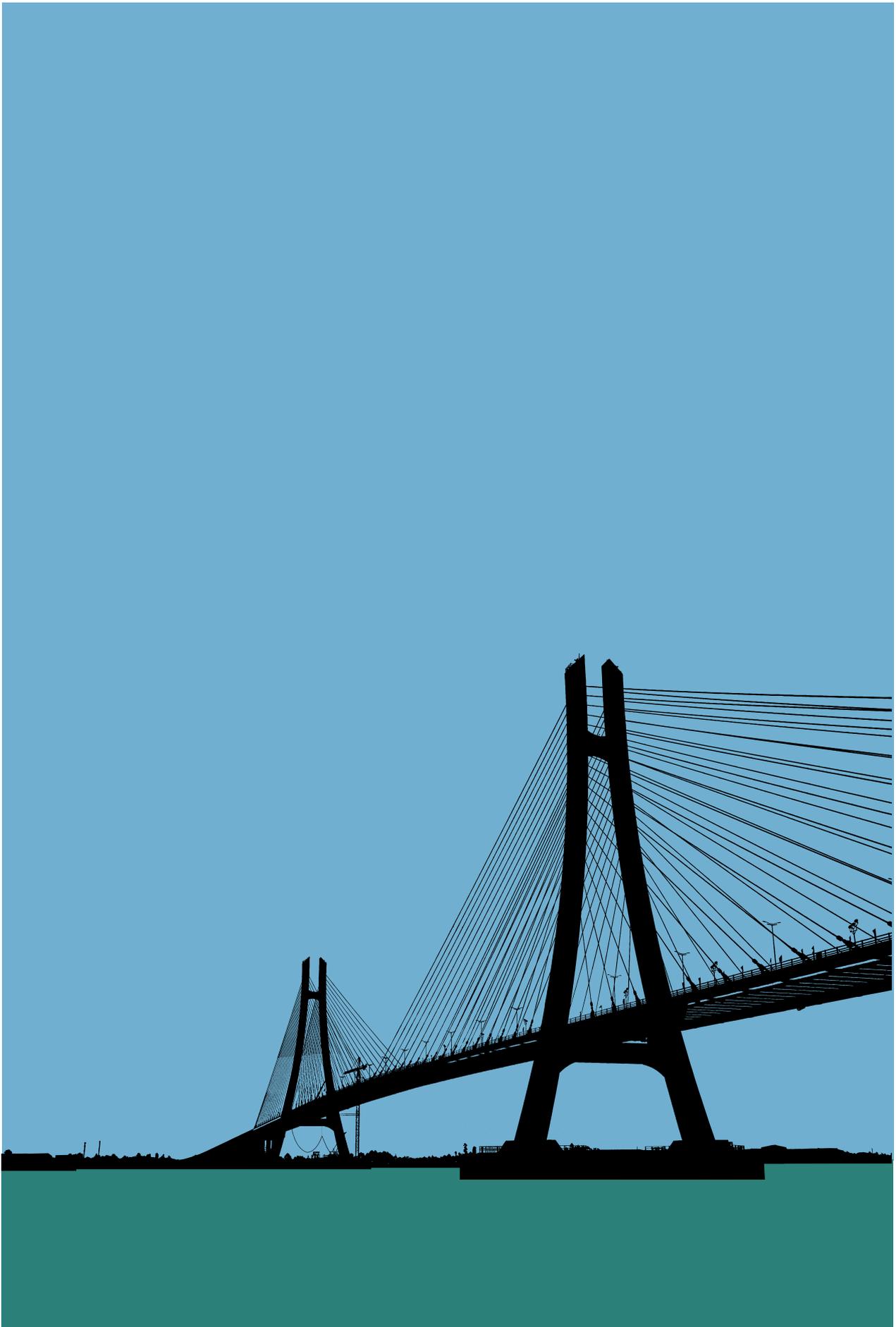
Figura 3. Sviluppo sul territorio Nazionale della rete Pipe\$Net. Installazione condotte in affiancamento ai tracciati ferroviari all'interno di manufatti in cemento armato prefabbricato scatolare poggiato su plinti con isolatori sismici antivibrations.

È stato valutato che oltre il 70% della merce, oggi recapitata con metodi tradizionali, potrebbe essere trasportata dalla nuova infrastruttura con evidenti vantaggi oltre che per la tutela dell'ambiente, anche per la riduzione degli incidenti stradali e degli ingorghi, con un significativo incremento della qualità della vita dei cittadini



FRANCO COTANA

Coordinatore e ideatore nel 2001 del progetto - Pipe\$Net; Professore ordinario di Fisica Tecnica Ambientale c/o il Dipartimento di Ingegneria dell'Università di Perugia; Coordinatore del Dottorato di ricerca internazionale e industriale in ENERGIA e SVILUPPO SOSTENIBILE c/o CIRIAF Centro Interuniversitario di Ricerca sull'Inquinamento e sull'Ambiente "Felli"



ATTUALITÀ DEL PONTE SULLO STRETTO

Ai tempi del Recovery plan

DI GIOVANNI CUDA

Si riaccende il dibattito sulla realizzazione del Ponte sullo Stretto. E' quanto emerge da un documento congiunto che i governatori della Calabria e Sicilia, Nino Spirlì e Nello Musumeci si apprestano a sottoporre al Governo. Nel corso di una videoconferenza, che ha visto la partecipazione di Giuseppe Valditara, presidente di Lettera 150, think tank costituito da oltre 300 professori universitari di tutta Italia attivo da circa un anno su tematiche di varia natura, è ritornata con forza la volontà di riprendere il cammino verso la realizzazione di un'opera di straordinario impatto, non solo sotto l'aspetto infrastrutturale, ma anche come segnale di rafforzamento dei legami fra l'isola ed il resto del paese.



Nino Spirlì, governatore della regione Calabria

Del Ponte sullo Stretto si discute da anni, ed innumerevoli sono state le proposte e gli studi per la sua realizzazione; purtroppo, come spesso accade, con molta più frequenza al Meridione, non si è riusciti a compiere

l'ultimo miglio, quello che avrebbe dato il via ai lavori per la sua costruzione.

Da uomo del Sud, devo dire che l'iniziativa mi ha favorevolmente colpito, in particolare in un momento nel quale il nuovo governo Draghi dovrà definire le strategie per l'impiego dei fondi del Recovery Plan.



Nello Musumeci, governatore della regione Sicilia

Essi, come ben sappiamo, rappresentano una straordinaria opportunità per l'Italia ed ancor più per le regioni meridionali, che avranno l'occasione di ridurre il gap economico e sociale, oltre che infrastrutturale, con la restante parte del Paese. Attraverso la realizzazione di questa opera si risponde alla necessità del completamento del corridoio scandinavo-mediterraneo, che interessa il territorio italiano attraversandolo da nord a sud, dal valico del Brennero fino a Palermo. In attesa del completamento dell'alta velocità ferroviaria, l'attraversamento dello Stretto rappresenta un collo di bottiglia

che vanificherebbe gli investimenti destinati all'implementazione della rete ferrata. Bisogna, inoltre, considerare, che le Regioni Calabria e Sicilia hanno recentemente stipulato un Accordo per l'istituzione di un'Area integrata dello Stretto che prevede, fra l'altro, un coordinamento delle politiche di trasporto pubblico locale che coinvolge oltre 50 comuni. Questi territori nascondono tesori artistici, culturali, eno-gastronomici e paesaggistici di straordinaria bellezza, che attendono solo di essere visitati, ammirati e fruiti da un pubblico vasto, in particolare dopo l'auspicata fine della pandemia.

Il Ponte, opera di altissima ingegneria, non sarà dunque solo volano per il rilancio del Sud attraverso la creazione di nuova occupazione, sviluppo turistico e culturale, ma

costituirà esso stesso il simbolo di riscatto di una nazione intera che rinasce dopo i mesi bui della pandemia e si propone come leader nell'innovazione tecnologica, nell'efficienza energetica e nello stile.

Il nuovo governo Draghi dovrà definire le strategie per l'impiego dei fondi del Recovery Plan. Essi rappresentano una straordinaria opportunità per l'Italia ed ancor più per le regioni meridionali, che avranno l'occasione di ridurre il gap economico e sociale, oltre che infrastrutturale, con la restante parte del Paese



GIOVANNI CUDA

Ordinario di Biologia molecolare, università della Magna Graecia, Catanzaro

UN PONTE PER RILANCIARE IL GENIO ITALIANO

Nella competizione globale

DI FELICE GIUFFRÈ

Lo scorso 10 febbraio, rispondendo ad un invito di Lettera150, i presidenti della Regione Siciliana, Nello Musumeci, e della Calabria, Nino Spirlì, hanno accolto la proposta dell'associazione di assumere una iniziativa congiunta per rimettere in moto il procedimento per la costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina. L'iniziativa, proprio alla vigilia della formazione del nuovo Esecutivo Draghi, ha suscitato un grande interesse mediatico e favorevoli reazioni di esponenti politici di primo piano, del centro-destra e del centro-sinistra. Saranno proprio gli esperti di Lettera150 a predisporre il testo con cui le due regioni che si affacciano sullo Stretto confermeranno al Governo la loro volontà di procedere speditamente verso il traguardo dell'annullamento della distanza tra Scilla e Cariddi.

Si chiederà l'utilizzazione del progetto esecutivo trasferito nella titolarità dell'ANAS, dopo la sciagurata messa in liquidazione della Società Stretto di Messina da parte di Mario Monti nel 2012, quando il General Contractor era pronto a partire con i lavori ed era, dunque, già titolare di diritti

che oggi chiede siano risarciti con il pagamento, da parte dello Stato italiano, di una penale di ben 800 milioni di euro.

Proprio l'azione di Lettera150 è il primo elemento da sottolineare. Per superare il grave momento determinato dalla emergenza sanitaria in cui siamo ancora immersi, occorre che la classe dirigente italiana, partendo dalle Università e dal mondo dell'impresa, diventi motore propulsivo della rinascita del Paese e stimolo per la politica e per le istituzioni. Ove il progetto di realizzare il sogno di generazioni di Siciliani dovesse ripartire, ciò sarebbe il frutto di una spinta dal basso e di una sfida raccolta dai territori; insomma, un modello di democrazia partecipativa nella definizione di politiche pubbliche per lo sviluppo.

Su questi presupposti il Ponte sullo Stretto potrebbe nascere con tutti i crismi di un'opera strategica, espressiva di una visione integrata di molteplici, differenti e relevantissimi interessi. Innanzi tutto, con la continuità territoriale tra la Sicilia e la Calabria sarebbe completato il corridoio europeo "Berlino-Malta". Verrebbe così assicurata una del-

Chi oggi — recitando una litania che non ha mai nulla di costruttivo — dice che “ci vuole ben altro” e che prima occorre ammodernare strade e ferrovie siciliane afferma, in buona o in cattiva fede, una cosa del tutto priva di fondamento. Per esempio, senza l'attraversamento veloce dello Stretto la tratta ferroviaria tra Catania e Roma continuerà ad essere percorsa in circa dieci ore

le condizioni fondamentali per gli ulteriori necessari investimenti stradali e ferroviari, la cui carenza costituisce un enorme ostacolo per l'effettivo godimento della libertà di circolazione delle persone e delle merci con riferimento al territorio siciliano. Chi oggi – recitando una litania che non ha mai nulla di costruttivo – dice che “ci vuole ben altro” e che prima occorre ammodernare strade e ferrovie siciliane afferma, in buona o in cattiva fede, una cosa del tutto priva di fondamento. Gli investimenti necessari per le grandi infrastrutture (come l'Alta velocità) non sarebbero economicamente sostenibili senza la preventiva realizzazione del Ponte. Ciò vuol dire che senza l'attraversamento veloce dello Stretto la tratta ferroviaria tra Catania e Roma continuerà ad essere percorsa in circa dieci ore, con buona pace della portata sostanziale della libera circolazione. Inoltre, il collegamento stabile con il continente renderebbe la Sicilia una piattaforma logistica in mezzo al Mediterraneo e, dunque, un formidabile polo di attrazione per i vettori commerciali mondiali, con grandissimi vantaggi per l'intero territorio nazionale.

La spinta “dal basso” del progetto costituirebbe anche garanzia degli innumerevoli interessi concorrenti. Al sicuro impulso per la coesione sociale ed una crescita armonica di tutto il territorio nazionale e si accompagnerebbe la rinnovata attenzione ai temi della legalità e della compatibilità ambientale. La realizzazione del Ponte, con la coo-

perazione tra istituzioni pubbliche e istanze comunitarie, veicolate nel procedimento amministrativo attraverso gli interventi dei portatori dei diversi interessi sociali concorrenti, sarebbe un banco di prova per la ripartenza delle grandi opere di cui il Paese ha enorme bisogno. Solo uno *shock* economico, alimentato anche dal superamento del divario infrastrutturale tra le diverse aree del territorio italiano, potrà consentire quella crescita complessiva che renderà possibile la sostenibilità del debito pubblico passato e di quello che stiamo assumendo accedendo ai prestiti del Recovery Fund. Ciò, evidentemente, non vuol dire che bisogna sacrificare altri beni-interesse di pregio costituzionale sull'altare della crescita. Piuttosto, occorre raccogliere la sfida e dimostrare che una Nazione con un enorme patrimonio di civiltà come la nostra è capace di superare i difetti del passato e conciliare lo sviluppo con la legalità, l'utilizzo razionale delle risorse, l'efficienza amministrativa e la tutela dell'ambiente.

Le grandi opere sono anche questo: una potente dimostrazione di vitalismo di una comunità che crede in se stessa e che si affaccia nella competizione globale con i suoi valori e le sue eccellenze. In questi termini il Ponte sullo Stretto potrà essere la nuova rampa di lancio del “genio italiano” nella competizione globale. Una sfida a cui non possiamo più rinunciare nell'interesse delle generazioni future.



FELICE GIUFFRÈ

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, nell'Università degli Studi di Catania

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