

Ripartiamo in Lombardia

Documento aperto al contributo della comunità del Partito Democratico lombardo

Stiamo attraversando una crisi senza precedenti, con effetti in parte ancora ignoti. Serve una progettualità nuova che, consapevole delle criticità pre-covid del nostro Paese, sappia elaborare proposte per un'Italia più giusta, più sostenibile e più efficiente.

Il documento ha lo scopo di fornire alcune linee di indirizzi per pensare a una strategia per la ripartenza, a partire da alcune tematiche che per il Partito Democratico sono prioritarie per contribuire a un dibattito nuovo nel nostro Paese e per costruire una nuova agenda politica in Lombardia.

La crisi generata dall'arrivo della pandemia del covid-19 è stata particolarmente grave nella nostra regione. La Lombardia risulta la più colpita in Italia sia dal punto di vista sanitario che da quello economico e produttivo.

Tuttavia, per delineare una via d'uscita, non è pensabile auspicare un semplice ritorno alla "normalità" sia perché alcune condizioni di contesto economico e sociale sono profondamente cambiate ma anche perché molte delle politiche portate avanti negli ultimi decenni si sono rivelate non adeguate a proteggere i cittadini durante l'emergenza: in campo sanitario prima di tutto, ma anche nei sistemi di welfare, nelle politiche industriali e nell'assetto istituzionale, sono molte le criticità emerse in queste settimane che richiedono un profondo ripensamento.

Il modello del ventesimo secolo che si è basato sulla crescita continua, ha generato un approccio alla vita lineare, la visione di futuro è scomparsa dai dibattiti pubblici: si era concentrati solo sul presente.

Le manifestazioni in difesa del pianeta da parte delle nuove generazioni ci interpellano, ora più che mai, e ci chiedono di ridefinire una politica di condivisione e di visione. Ecco allora che la politica deve indicare le vie per uno sviluppo "futuro" possibile e differente. La transizione dalla crescita allo sviluppo sostenibile è la sfida fondamentale per il futuro del nostro Paese ma anche di tutto il mondo.

Gli scenari internazionali e gli assetti economici e finanziari sono in movimento, qualcuno dice che il covid segnerà la fine della globalizzazione. Non sarà così semplice, tuttavia è verosimile che la globalizzazione, così come l'abbiamo conosciuta fino ad oggi, con i suoi pregi e i suoi difetti, non sarà più la stessa. E questo apre a nuovi scenari, europei e nazionali, che devono stimolarci, farci riflettere e tornare a confrontarci su proposte che, solo fino a qualche mese fa, ci sembravano impossibili.

Questo documento è il frutto del lavoro di oltre cinquanta tra docenti universitari, ricercatori, esperti, esponenti del terzo settore e amministratori locali che, suddivisi in quattro gruppi (sviluppo economico, sistema socio-sanitario, welfare e sistema delle autonomie) hanno contribuito a questo dibattito. Ringraziamo tutti i partecipanti per la fattiva e preziosa collaborazione che rappresenta un punto di partenza per il lavoro politico che ci attende. Il documento infatti vuole essere uno strumento per stimolare e continuare il dibattito nelle nostre realtà territoriali, nei nostri Circoli, tra i nostri amministratori perché la comunità del Partito Democratico della Lombardia possa, insieme, costruire una nuova agenda politica per il nostro futuro.

Sviluppo economico

Un nuovo scenario e un nuovo modello di sviluppo sostenibile

Sul nostro sistema Paese gravano, oramai da decenni, almeno tre grandi macigni: un crescente rapporto deficit/PIL, una bassa crescita e una scarsa produttività.

Dopo il cosiddetto periodo d'oro (1951-1973), in cui l'Italia conosce una fase di rapida espansione economica con una crescita media annua del PIL pro-capite di poco superiore al 5%, dal 1974 al 1993 la crescita media del reddito pro-capite si dimezza rispetto al periodo precedente. Tale dinamica, non dissimile da quella di altri Paesi europei, in Italia continua e si accentua anche negli anni successivi.

Prima della "Grande Recessione" del 2007, la crescita del PIL pro-capite risulta in media di qualche decimale superiore al 1%, ma fra il 2008 e il 2013 c'è un'ulteriore contrazione, a cui segue una ripresa seppur molto lenta e discontinua.

Inoltre, il rapporto del debito pubblico rispetto al PIL, dopo aver raggiunto un minimo di circa il 33% intorno al 1963-64, inizia ad aumentare. Nel 1981 il debito pubblico ammonta a circa il 60% del PIL, nel 1994 raggiunge il 121,8%. Dopo gli anni della Grande Recessione e della crisi della zona euro, il rapporto debito/PIL ha raggiunto un valore di circa il 135%.

L'aspetto cruciale del debito pubblico italiano non è (solo) la sua dimensione assoluta e in rapporto al PIL, quanto il costo del suo servizio a tassi superiori a quelli di crescita dell'economia.

Un elevato debito pubblico infatti costituisce un freno allo sviluppo, un fattore di debolezza nei momenti di necessità di politiche anti-cicliche (come in questa crisi) e un fattore di vulnerabilità alla reputazione nei mercati dei capitali.

Oggi il debito globale, pubblico e privato, è destinato ad aumentare in tutto il mondo in seguito alle misure di sostegno alla domanda per i lockdown. In Italia, l'espansione del debito a fine 2020 è stimata nel DEF di aprile a oltre il 155% del PIL. Questo dato rappresenta, potenzialmente, una minaccia molto seria alla stabilità economica, che va contrastato con politiche per favorire la ripresa.

Al netto delle emergenze dettate da Covid-19, concentrate in larga misura su misure contingenti di provvista di liquidità a settori e categorie colpite, l'obiettivo di medio-lungo termine dovrebbe essere la riduzione del gap con gli altri paesi d'Europa nella produttività e il recupero dei livelli di ricchezza pro-capite persi nel decennio con un progetto d'insieme che metta al primo posto produttività e investimenti, la coniugazione di politiche del lavoro con le politiche industriali e ambientali.

Su questo serve imboccare con convinzione la strada per un modello che superi il concetto di mera "crescita" economica e che vada verso uno sviluppo che contenga la crescita, ma che in essa non si esaurisce. Uno sviluppo che deve contenere qualità della vita: sociale, ambientale, culturale ed economica.

Cosa può fare quindi la politica per costruire processi che siano generatori di futuro?

Innanzitutto una politica economica basata sulla circolarità e non sulla linearità. La messa in circolo delle risorse naturali, delle risorse economiche, delle risorse sociali e di quelle culturali consente la creazione di benessere diffuso condiviso e duraturo. Oggi la maggior parte del reddito è nella disponibilità degli ultra sessantenni, e così gli investimenti sono vincolati al ritorno immediato. Oggi una visione sostenibile del risparmio e del capitale è quella che ne consente la messa in circolo per diventare volano di uno sviluppo orientato alle nuove generazioni.

Gli strumenti europei possono aiutarci. Sulla base della proposta che la Commissione Europea ha presentato lo scorso 27 Maggio, il "Recovery Plan for Europe" sarà basato sulle due assi portanti: il bilancio dell'Unione ("Quadro Finanziario Pluriennale") per il periodo 2021-2027 di 1.100 miliardi di euro e un nuovo programma ("Next Generation EU"), che avrà a disposizione risorse per 750 miliardi di euro, di cui 500 erogabili sotto forma di trasferimenti a fondo perduto ai governi e 250 sotto forma di prestiti ai Paesi che ne facciano richiesta. L'Italia dovrebbe ricevere circa 170 miliardi di euro nei prossimi anni, ripartiti all'incirca a metà fra sussidi e prestiti. La Commissione ha fornito linee guida sui capitoli di spesa cui destinare in maniera prioritaria tali fondi: istruzione, sostenibilità ambientale, sanità, digitale oltre che trasporti e turismo, i quali rappresentano settori particolarmente colpiti dalla crisi. Al Recovery Fund si aggiunge la proposta della Commissione Europea di istituire un nuovo strumento temporaneo di "Supporto per mitigare i Rischi di Disoccupazione in caso di Emergenza (SURE), sulla base del quale si potranno erogare fino a 100 miliardi di euro ai Paesi membri per contrastare l'impatto economico e sociale della pandemia. È stata poi aperta una linea di credito da 240 miliardi garantiti dal Meccanismo Europeo di Stabilità per le spese sanitarie dirette e indirette legate all'emergenza COVID-19, cui non si applicano le condizioni previste dal MES e che potrebbe rappresentare per l'Italia, cui spetterebbero 37 miliardi, una grande occasione per un investimento produttivo sulla nostra sanità. Un'occasione che non possiamo permetterci di non cogliere. Infine, la Banca Europea degli Investimenti, in aggiunta alla linea di credito da 40 miliardi di euro già attiva, ne ha proposto una aggiuntiva da 200 miliardi a sostegno di piccole e medie imprese in Europa.

La Lombardia: un'analisi dell'impatto sull'economia regionale

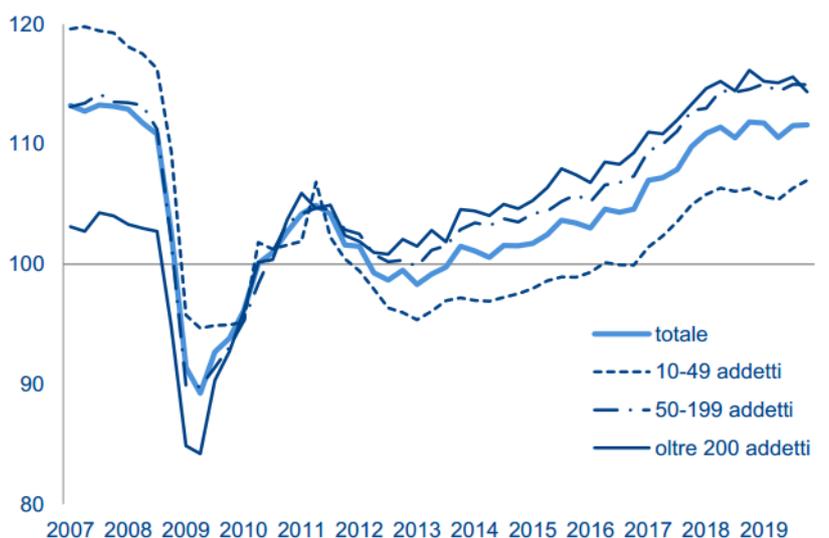
La Lombardia è da anni la "locomotiva dell'Italia" in termini di contributo al PIL nazionale e, allo stesso tempo, la regione più colpita dalla crisi pandemica da un punto di vista sanitario. Quali erano i trend in corso nell'economia regionale e quali sono i settori che sono stati maggiormente impattati da COVID?

1. Trend pre-Covid: la manifattura

La produzione manifatturiera del 2019 aveva registrato una lieve crescita (0,2%) rispetto al 2018, sensibilmente inferiore alla crescita degli ultimi due anni (3% nel 2018, 3,7% nel 2017). A fine 2019 l'economia Lombarda aveva quasi recuperato i livelli di picco pre-crisi 2009, ma il recupero è avvenuto con dinamiche divergenti: le grandi imprese (oltre 200 addetti) avevano aumentato la produzione, le medie (50-199 addetti) erano riuscite a recuperare, le piccole (10-49 addetti) erano ancora sotto del 10,7%.¹ A livello settoriale nel 2019 i settori alimentare, minerali non metalliferi e pelli-calzature avevano fatto registrare un aumento superiore al 2% rispetto

¹ Assolombarda, Booklet Economia (n.43/aprile 2020)

al 2018, mentre i settori dei mezzi di trasporto (-2,3%), tessile (-1.5%), siderurgia (-1.4%) e abbigliamento (-1%) avevano registrato una contrazione.



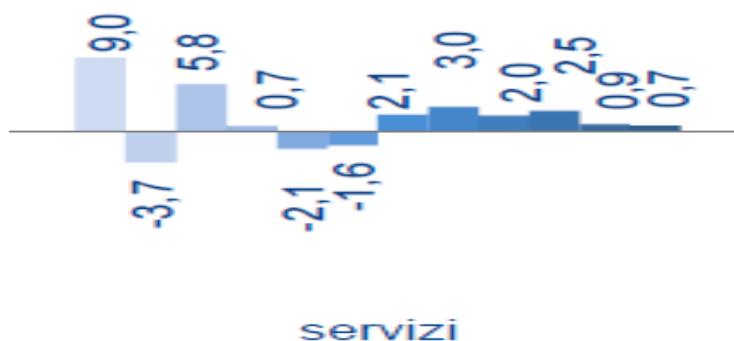
2. Trend pre-Covid : la produzione manifatturiera

Nel quarto trimestre 2019 le esportazioni erano in calo, azzerando la crescita dell'anno per la prima volta dopo 5 anni consecutivi di aumento, a differenza dell'Emilia-Romagna (+4%) e del Veneto (1.3%). Complessivamente avevano raggiunto i 127 miliardi di euro, facendo registrare un aumento di oltre il 20% rispetto ai livelli pre-crisi. L'andamento delle esportazioni del 2019 è caratterizzato da forti divergenze settoriali. L'export Lombardo è guidato dal settore farmaceutico che registra un +39,3% tra IV trimestre 2019 rispetto al IV trimestre 2018 a fronte di un rallentamento nei settori elettronica, metalli e automotive, rispettivamente -8%, -8,5% e -11,3%².

3. Trend Pre-Covid: il settore dei servizi

In aggregato, dopo due anni di buone performance (2016-2017), in Lombardia 2018 e 2019 sono stati due anni di sensibile rallentamento nella crescita.

**2014-2019:
+11,8%**



■ 2008 ■ 2009 ■ 2010 ■ 2011 ■ 2012 ■ 2013 ■ 2014 ■ 2015 ■ 2016 ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019

Fonte: Centro Studi Assolombarda su dati Istat e Prometeia (stime 2017, 2018 e 2019 aggiornate a gennaio 2020)

4. Trend Pre-Covid: il lavoro

In Italia la crescita occupazionale a febbraio 2020 registra un saldo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente di -6mila occupati (era +391mila a maggio 2018): +120mila lavoratori dipendenti (sintesi di +53mila permanenti e +67mila a termine), -126mila indipendenti. Rispetto a gennaio 2020 l'occupazione diminuisce di -10mila unità (di cui -19mila dipendenti permanenti, +13mila dipendenti a termine e -4mila indipendenti).

² Assolombarda, Booklet Economia (n.43/aprile 2020)

In Lombardia l'occupazione registra una maggiore tenuta rispetto al dato nazionale: nel 4° trimestre 2019 aumenta di +37 mila unità rispetto allo stesso trimestre del 2019, come effetto dell'incremento degli occupati sia dipendenti (+71 mila) in parte compensato da una diminuzione degli indipendenti (-34 mila).

5. L'impatto del Covid-19

Il fatturato delle imprese lombarde è pari a circa [812] miliardi di euro ed è stato stimato che circa il 46% sia imputabile ai settori maggiormente coinvolti dalle misure di sospensione delle attività.

Nel 2019 le imprese attive in Lombardia erano 814.233, per la prima volta in lieve calo rispetto all'anno precedente, il 54% del fatturato è generato da piccole imprese (con meno di 50 addetti)³.

A causa del COVID sono state sospese le attività di 476.790 imprese (per circa 2ml di addetti), di cui circa 60 mila nel settore manifatturiero. Tra i settori più colpiti edilizia (76%), Commercio e Turismo (75%), Servizi alla persona (70%) e Manifatturiero (64%). All'interno del manifatturiero, il sistema moda e il comparto della metallurgia sfiorano il 100% delle imprese sospese. Non è stato invece impattato il settore agroalimentare.

Si può osservare che, in ambito produttivo, l'edilizia è il settore messo più a dura prova. Il settore dei servizi alla persona è il più penalizzato fra i settori non manifatturieri.

LOMBARDIA: DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE APERTE E SOSPESE (QUADRO AGGIORNATO AL DPCM 10/04/2020)

SETTORI ECONOMICI	APERTE	di cui, dal 14/04	SOSPESE	di cui, ok consegne	TOTALE	QUOTA SOSPESE
AGRICOLTURA	44.688	976	0	0	44.688	0%
INDUSTRIA ESTRATTIVA	25	0	319	0	344	93%
MANIFATTURIERO	33.276	5.808	60.053	0	93.329	64%
UTILITIES	3.496	0	0	0	3.496	0%
EDILIZIA	31.714	77	99.140	0	130.854	76%
COMMERCIO E TURISMO	61.332	2.063	185.250	50.843	246.582	75%
LOGISTICA	26.574	0	0	0	26.574	0%
SERVIZI	116.825	4.740	88.616	0	205.441	43%
PA E SERVIZI ALLA PERSONA	18.952	0	43.412	0	62.364	70%
TOTALE IMPRESE LOMBARDIA	337.443	13.664	476.790	50.843	814.233	59%

NOTA: IL TOTALE COMPRENDE ANCHE LE IMPRESE NON CLASSIFICATE
ELABORAZIONI SU DATI INFOCAMERE

Una prima stima del fatturato perso a causa delle misure di sospensione (stima effettuata considerando 2 mesi di chiusura) è pari a circa l'8% del fatturato delle imprese (62MD), con importanti differenziazioni settoriali.

LOMBARDIA: STIMA DEL FATTURATO DELLE IMPRESE PERSO A CAUSA DELL'EMERGENZA COVID-19 (MILIONI DI EURO)*

SETTORI ECONOMICI	FATTURATO ATTUALMENTE COMPROMESSO	QUOTA SUL FATTURATO IMPRESE
INDUSTRIA ESTRATTIVA	1.371	15%
MANIFATTURIERO	22.839	9%
UTILITIES	0	0%
EDILIZIA	3.851	10%
COMMERCIO E TURISMO	28.035	10%
LOGISTICA	0	0%
SERVIZI	4.715	4%
SERVIZI ALLA PERSONA	1.434	6%
TOTALE LOMBARDIA	62.246	8%

COMMERCIO E TURISMO: LA STIMA DEL FATTURATO COMPROMESSO È STATA EFFETTUATA TENENDO CONTO DELLA POSSIBILITÀ PER LE AZIENDE DELLA RISTORAZIONE DI EFFETTUARE CONSEGNE A DOMICILIO (IL 30% DEL FATTURATO IN CONDIZIONI DI APERTURA COMPLETA)

NOTA: LA STIMA DEL FATTURATO ATTUALMENTE COMPROMESSO SI RIFERISCE A DUE MENSILITÀ DEL FATTURATO DELLE IMPRESE SOSPESE

(*) NON SONO COMPRESI: AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA; ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE; AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
ELABORAZIONI SU DATI ISTAT

All'interno del settore manifatturiero si stima un calo del 9%, pagato soprattutto dai settori moda e metallurgia

³ Osservatorio Economia e Territorio della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (24 aprile 2020)

LOMBARDIA: STIMA DEL FATTURATO DELLE IMPRESE MANIFATTURIERE PERSO A CAUSA DELL'EMERGENZA COVID-19 (MILIONI DI EURO)

COMPARTI DEL MANIFATTURIERO	FATTURATO ATTUALMENTE COMPROMESSO	QUOTA SUL FATTURATO IMPRESE
AGROALIMENTARE	0	0%
SISTEMA MODA	2.621	16%
SISTEMA CASA	1.480	12%
CHIMICA-GOMMA-PLASTICA	826	1%
METALLURGIA E METALLI	8.239	16%
MECCANICA	9.167	13%
ALTRE PRODUZIONI	506	4%
TOTALE LOMBARDIA	22.839	9%

ELABORAZIONI SU DATI ISTAT

NOTA: LA STIMA DEL FATTURATO ATTUALMENTE COMPROMESSO SI RIFERISCE A DUE MENSILITÀ DEL FATTURATO DELLE IMPRESE SOSPESE

Quanto alle esportazioni, quasi totalmente (97%) generate dal settore manifatturiero, il 65% delle esportazioni è imputabile ad attività economiche che sono state impattate dalle misure di sospensione. Il sistema moda, metallurgia, sistema casa e meccanica sono i comparti maggiormente colpiti.

LOMBARDIA: DISTRIBUZIONE DEL VALORE DELLE ESPORTAZIONI SULLA BASE DELL'IMPATTO DELL'EMERGENZA CORONAVIRUS SUI COMPARTI MANIFATTURIERI (VALORI IN MILIONI DI EURO)

COMPARTI DEL MANIFATTURIERO	IMPATTO MODESTO	IMPATTO INTERMEDIO	IMPATTO ELEVATO	TOTALE EXPORT
AGROALIMENTARE	6.488	-	10	6.498
SISTEMA MODA	-	-	14.177	14.177
SISTEMA CASA	539	-	4.238	4.776
CHIMICA-GOMMA-PLASTICA	22.337	5.849	-	28.186
METALLURGIA E METALLI	-	-	19.025	19.025
MECCANICA	-	6.691	39.626	46.317
ALTRE PRODUZIONI	18	1.535	2.737	4.290
TOTALE LOMBARDIA	29.382	14.075	79.812	123.269

NOTA: DATI PROVVISORI 2019
ELABORAZIONI SU DATI ISTAT

LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SULL'EXPORT È STATA EFFETTUATA TENENDO CONTO, PER CIASCUN SETTORE, DEL PESO DELLE IMPRESE SOSPESE IN TERMINI DI ADDETTI

IMPATTO MODESTO	< 20%
IMPATTO INTERMEDIO	20-50%
IMPATTO ELEVATO	>50%

LOMBARDIA DISTRIBUZIONE DEL VALORE DELLE ESPORTAZIONI SULLA BASE DELL'IMPATTO DELL'EMERGENZA CORONAVIRUS SUI COMPARTI MANIFATTURIERI (VALORI PERCENTUALI)

COMPARTI DEL MANIFATTURIERO	IMPATTO MODESTO	IMPATTO INTERMEDIO	IMPATTO ELEVATO
AGROALIMENTARE	100%	-	∞
SISTEMA MODA	-	-	100%
SISTEMA CASA	11%	-	89%
CHIMICA-GOMMA-PLASTICA	79%	21%	-
METALLURGIA E METALLI	-	-	100%
MECCANICA	-	14%	86%
ALTRE PRODUZIONI	∞	36%	64%
TOTALE LOMBARDIA	24%	11%	65%

NOTA: DATI PROVVISORI 2019
ELABORAZIONI SU DATI ISTAT

LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SULL'EXPORT È STATA EFFETTUATA TENENDO CONTO, PER CIASCUN SETTORE, DEL PESO DELLE IMPRESE SOSPESE IN TERMINI DI ADDETTI

IMPATTO MODESTO	< 20%
IMPATTO INTERMEDIO	20-50%
IMPATTO ELEVATO	>50%

I dati e le analisi di cui sopra permettono di delineare alcune considerazioni che possono indirizzare le proposte di policy economica per la Lombardia per la fase di rilancio:

- L'economia lombarda, benché florida, appariva già attraversare un momento di difficoltà *prima* dello scaturire dalla crisi Covid. Durante tale periodo, nessuna politica economica nazionale o regionale ha saputo individuare linee di sviluppo per un sistema economico potente ma esposto alle difficoltà del sistema paese. E' dunque urgente la proposta di un piano di politica economica regionale che sia capace

di guardare ai trend già osservabili nell'ultimo decennio;

- La crisi Covid ha investito pesantemente la Lombardia, più di qualunque altra regione italiana. Considerato il peso che l'economia Lombarda ha sull'economia italiana e sulla possibilità che quest'ultima sopravviva ad una crisi del debito è dunque urgente intervenire in Lombardia più che su qualunque altro contesto regionale nel Paese;
- Il lockdown ha colpito in maniera quasi simmetrica imprese e lavoro. Imprese e lavoro devono essere dunque due pilastri per la struttura della proposta di intervento, che dovrà necessariamente porre molta attenzione all'efficacia delle proprie proposte, al fine di non sprecare risorse sempre più scarse; in questo senso dovranno essere privilegiate misure a basso impatto monetario ma alto valore abilitante (i.e. sburocratizzazione, maggiore flessibilità lavorativa) rispetto alla distribuzione di incentivi a "pioggia".
- Il lockdown ha colpito i settori in maniera molto disomogenea. L'intervento non può prescindere dalla comprensione degli effetti, soprattutto nella "fase 2", del lockdown, sugli specifici settori (es. magnitudine degli effetti per il settore delle costruzioni, moda, meccanica e metallurgia e per i servizi alla persona);
- Il lockdown ha insegnato molto rispetto ai processi che, apparentemente impossibili da implementare, sono invece divenuti "possibili" quando necessari. Ci si riferisce qui soprattutto ai processi di digitalizzazione (smart working diffuso), semplificazione burocratica (es. innovazione nel rapporto fra medico e famiglia), interventi per la sostenibilità (es. analisi del trasporto necessario e superfluo), che devono essere dunque individuate come aree strategiche di intervento anche nel lungo periodo.

Nel dibattito del gruppo sono emersi quattro temi prioritari e su cui la Lombardia dovrebbe, oltre che investire le sue risorse, ottimizzare e orientare i fondi europei della nuova stagione di programmazione 2021/2027, inserendo le proposte all'interno del quadro delineato dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile:

1. Lavoro e nuova contrattazione
2. Sostenibilità ambientale
3. Digitalizzazione e semplificazione
4. Ripensamento delle filiere produttive

1. Lavoro e nuova contrattazione

Il mercato del lavoro ha registrato un impatto molto forte da questa crisi, che potrebbe avere un ritorno maggiore su alcuni gruppi di lavoratori e lavoratrici, aumentando le disuguaglianze. Tra questi, le persone che svolgono lavori meno protetti e meno retribuiti, tra cui, tradizionalmente ci sono i giovani e le donne.

L'adozione delle imponenti misure contenute nei Decreti Cura Italia e Rilancio possono limitare l'impatto nel breve periodo ma serve mettere in campo misure strutturali e di medio-lungo periodo che pongano al centro la sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il sostegno all'economia, il supporto alla domanda di lavoro ed evitare la precarizzazione del mercato.

Sembra opportuno un rilancio della contrattazione decentrata tra le parti sociali, ragionando sui nuovi diritti dei lavoratori, su nuove politiche di conciliazione lavoro/famiglia per evitare di fare ulteriori passi indietro sull'occupazione femminile e sulla sperimentazione a larga scala del coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'ambito dei processi delle decisioni aziendali. Molti di questi temi dovranno essere affrontati a livello nazionale: come la riorganizzazione degli strumenti di cassa integrazione e una maggiore integrazione delle attività di ANPAL con i contesti regionali, ma alcune iniziative possono essere già intraprese alla scala regionale, ad esempio partendo dalla proposta "Norme per la tutela e sicurezza dei lavoratori digitali", Regione Lombardia può avviare un tavolo con le parti sociali, per implementare ed ampliare l'utilizzo dello smart working nel rispetto della Legge 81/2017 che ha disciplinato il lavoro agile, prevedendo forme di incentivo come la defiscalizzazione degli investimenti privati nella formazione finalizzata alla revisione dei processi e nell'introduzione del lavoro agile.

Questa crisi ha fatto emergere la questione dell'occupazione femminile, su cui l'Italia è già fanalino di coda nelle classifiche europee, ma che ora rischia di peggiorare ulteriormente. Questo tema, che rientra nel più complesso quadro delle disuguaglianze di genere, ha ripercussione economiche negative che devono essere affrontate al più presto e in modo strutturale. Le politiche di conciliazione lavoro/famiglia non possono ridursi all'ampliamento dei permessi per congedi parentali, che disincentivano i datori di lavoro ad assumere donne con figli, ma devono tradursi in un aumento dell'offerta di servizi per l'infanzia e per le persone bisognose di cura, così che le donne non debbano sacrificare la propria professione per accudire la famiglia. Inoltre il tema della parità salariale tra uomo e donna è un tema non più rinviabile, anche in Lombardia.

Il tema del coinvolgimento paritetico dei lavoratori dovrà andare oltre agli sgravi fiscali e contributivi previsti dalla normativa nazionale, modificando il paradigma classico del rapporto tra impresa e lavoratore: il coinvolgimento

attivo e diretto dei dipendenti dovrà consentire sia un miglioramento dei risultati per l'azienda che della loro qualità della vita e del lavoro.

Il mercato del lavoro ha bisogno di far convergere maggiormente domanda e offerta: la creazione di un portale unico del lavoro di Regione Lombardia, all'interno del quale inserire anche i servizi dell'attività produttive, analogamente a quanto stanno facendo altre regioni d'Italia, rappresenterebbe un canale di accesso unico, dove le imprese oltre a conoscere i servizi e gli incentivi economici, possano verificare l'esistenza sul mercato delle competenze di cui hanno bisogno.

Per fare in modo che questo sistema informativo sia efficace serve un investimento nelle politiche attive del lavoro in Regione Lombardia, volte ad implementare nello strumento della Dote Unica del lavoro, l'attività di formazione a distanza e le competenze digitali.

In tale contesto è necessario anche un potenziamento della formazione continua e delle politiche di riqualificazione delle competenze, strumenti fondamentali per scongiurare nel prossimo futuro la fuoriuscita prematura e l'esclusione dal mercato del lavoro di una notevole fetta di lavoratori poco qualificati ed incompatibili con la professionalità richiesta dai nuovi sistemi produttivi.

In un mercato del lavoro in profonda e continua mutazione, è fondamentale rafforzare il valore professionale dei lavoratori attraverso la formazione. Serve un rafforzamento del sistema duale di formazione e un'offerta formativa mirata a scala territoriale, al fine di consentire un incontro sul territorio tra domanda e offerta ed un maggiore e migliore coinvolgimento del sistema delle imprese.

A tal proposito si dovranno concentrare maggiori risorse per promuovere ed incentivare la diffusione dei tre livelli del contratto di apprendistato, al pari del potenziamento dell'Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore.

2. Sostenibilità ambientale

La sostenibilità ambientale deve diventare la leva di uno sviluppo di politiche energetiche e dei materiali "green" che possono generare un nuovo modello di sviluppo e qualità ambientale dei luoghi anche per le future generazioni.

Dobbiamo spingere verso modelli di economia circolare che ci consentano di ridurre le emissioni di gas serra e gli impatti ambientali e fare della sostenibilità un driver di sviluppo per il sistema economico lombardo e italiano. La stagione di investimenti che si innescherà con il programma European Green Deal è una grande opportunità per il nostro Paese di dare corso alla transizione ambientale.

Per la Lombardia i settori su cui servirebbero politiche regionali mirate, da realizzare integrando le risorse stanziare dal Governo nel Decreto Clima e nella Legge di Bilancio sono quello edilizio, il trasporto e il tessuto produttivo, introducendo di forme di misurazione completa degli impatti ambientali e di valorizzazione del ciclo di vita dei materiali e dei prodotti.

L'efficienza energetica degli edifici è un tema centrale per ridurre le emissioni inquinanti. Se con l'ecobonus al 110% del Decreto Rilancio si dà una grande opportunità al settore privato di riqualificare il patrimonio abitativo, servirebbe un intervento incisivo anche sul patrimonio pubblico. Sarebbe utile l'elaborazione di un Piano Regionale che mappi tutto il patrimonio edilizio pubblico, partendo dalle scuole, e che, valutando le prestazioni energetiche, preveda un cronoprogramma, almeno decennale, di riqualificazione energetica.

Anche il tema del governo del territorio rappresenta una sfida centrale. La legge regionale sulla rigenerazione urbana prevede incentivi volumetrici in deroga ai Piani di Governo del territorio (fino a +25%) e sconto di oneri di urbanizzazione (fino al 40%) per recupero del patrimonio edilizio dismesso. In questo modo il rischio è di delegittimare il ruolo dei Comuni nell'ambito della pianificazione e di togliere loro le risorse necessarie per dotare la città dei servizi pubblici.

Sarebbe invece necessario pensare a una nuova legge urbanistica regionale, che superi le logiche della plurimodificata legge regionale n. 12/2005, che integri nella pianificazione territoriale i temi del contenimento del consumo di suolo, di tutela delle aree verdi, di pianificazione sovra comunale o di Area Vasta, di riforestazione, di contrasto al cambiamento climatico, della mobilità sostenibile, del governo delle acque e che preveda investimenti regionali per aiutare i Comuni a trasformare i propri territori in base alle mutate esigenze della popolazione.

E' inoltre non prorogabile l'adozione di un programma, con lo stanziamento di adeguate risorse, per il risanamento delle oltre 900 aree contaminate che dovranno essere oggetto di bonifica.

Per una politica nazionale coerente serve rendere coerenti strumenti come la Strategia Energetica Nazionale con i Piani di contrasto al cambiamento climatico. Uno dei temi centrali è quello relativo ai sussidi a favore delle attività ambientalmente dannose, che ammontano attualmente a circa 15 miliardi di euro. Sarà un tema da affrontare, ricordando però che attualmente i sussidi sostengono settori quali l'agricoltura e la pesca che hanno un impatto sociale molto forte. Serve quindi un intervento di natura incrementale e premiale per accompagnare nella transizione ecologica questi settori minimizzando l'impatto sociale. Regione Lombardia può, da subito, con un approccio premiale, introdurre, nei criteri di selezione delle imprese per affidamenti dei lavori e servizi pubblici, criteri ambientali più esigenti, al fine di incentivare la riconversione delle imprese e incentivare le filiere corte nell'agroalimentare, a partire dall'elaborazione dei bandi di ristorazione delle pubbliche amministrazioni.

Il governo e la gestione del trasporto sarà cruciale nei prossimi mesi. I dati di queste prime settimane registrano un aumento del traffico veicolare a fronte di misure di distanziamento sui mezzi di trasporto pubblico. Se da un lato il sistema dei trasporti pubblici necessita di un cambio del modello gestionale, soprattutto sulla rete ferroviaria, che ha evidenziato moltissime criticità, è necessario aumentare gli investimenti sulle reti ciclopedonali, prevedendo forme di incentivi (bonus o crediti d'imposta) per le aziende che promuovono politiche di mobilità sostenibile per i propri dipendenti e finanziamenti per i Comuni per costruire nuovi percorsi ciclabili, incentivando una progettazione di scala sovracomunale.

Infine, per passare da un'economia lineare a un'economia circolare è fondamentale la gestione del ciclo dei rifiuti, con l'approccio del "rifiuto come risorsa". La Lombardia ha percentuali di raccolta differenziata tra le più alte in Italia ma con una dotazione di impianti molto disomogenea sul territorio. Inoltre molti impianti hanno tecnologie superate, su cui sarebbe opportuno intervenire con opere di riqualificazione per poter abbattere le emissioni inquinanti.

3. Digitalizzazione e semplificazione

Per avere un Paese, e una Regione, più "smart" occorre elaborare strategie chiare per la digitalizzazione e la semplificazione. Rendere più efficace l'accesso ai servizi dalla Pubblica Amministrazione per ogni cittadino, professionista e impresa da un lato e superare il "digital divide" dei territori non serviti da una rete digitale efficiente dovranno rappresentare le priorità su questi aspetti.

Il lockdown che abbiamo vissuto ha reso ancora più evidente la necessità di un Piano di sviluppo del digitale, che deve essere pensato per tutte le fasce di età della popolazione. Le competenze digitali rappresentano oramai un elemento fondamentale per ogni dimensione della vita: scolastica, lavorativa ma sarà sempre più importante anche per l'accesso ai servizi pubblici e commerciali. Tuttavia rimangono profonde lacune da colmare riguardo alle dotazioni tecnologiche di famiglie e lavoratori e all'infrastrutturazione digitale del nostro territorio, che impediscono di accelerare il processo di transizione digitale.

Sono ancora molti i settori produttivi arretrati dal punto di vista tecnologico e anche l'esperienza della didattica da remoto ha purtroppo dimostrato profonde disuguaglianze tecnologiche che rischiano di essere anche sociali, lasciando indietro quegli studenti che per localizzazione geografica o per scarse dotazioni tecnologiche familiari sono stati esclusi dall'attività scolastica.

Serve un Piano per la formazione e la dotazione digitale che possa garantire a tutti il diritto di connessione e gli strumenti informatici adeguati. Per farlo occorre lavorare sia sull'infrastruttura che sulle apparecchiature.

In Lombardia, per quanto riguarda la rete infrastrutturale, c'è il Piano Nazionale Banda Ultralarga, la cui fine era prevista per il 2022 ma che è in forte ritardo, occorre un più attento monitoraggio e una sua implementazione più rapida.

Sul lato delle apparecchiature serve un Bonus connettività, che potrebbe avere un importo minimo di euro 500 per studenti e lavoratori in smart working per consentire l'acquisto di apparecchiature informatiche, anche incentivando meccanismi di "rottamazione" delle apparecchiature obsolete (oltre i cinque anni) e forme di incentivazione per le imprese che, anche attraverso credito d'imposta o IVA ridotta, possano investire in nuove tecnologie digitali.

Durante il lockdown anche la Pubblica Amministrazione ha dovuto fare i conti con lo smart working, riuscendo, in poco tempo, a far lavorare da casa poco meno dell'80% dei propri dipendenti. Questo rappresenta un dato positivo, da cui partire per delineare un quadro organico di riforme per il nostro apparato burocratico. L'Emilia Romagna, ad esempio, ha stanziato 2 milioni di euro per progetti di smart working negli enti locali.

Il tradizionale approccio alla suddivisione di competenze tra i diversi livelli di Governo (sussidiarietà verticale) non è efficace. Serve un nuovo modello più chiaro che attribuisca all'Ente più prossimo l'esercizio delle funzioni corrispondenti, eliminando la sovrapposizione di competenze che spesso determina lungaggini e procedimenti amministrativi infiniti che non possiamo più permetterci.

A livello locale si rende necessario il riconoscimento e la valorizzazione della conoscenza territoriale dei Comuni, metterli in grado di organizzare i propri servizi in modo più adatto a soddisfare la domanda dei cittadini, promuovere percorsi di concertazione e co-progettazione con i principali interlocutori e stakeholders.

A tutti i livelli ci dovranno essere massicci investimenti digitali per rafforzare le interazioni e i procedimenti on-line, anche aumentando la comunicabilità delle banche dati, che spesso sono autoreferenziali e il potenziamento di servizi on-line (come il sistema MLOL delle biblioteche con prestiti on-line)

4. Ripensamento delle filiere produttive

Questa crisi ha anche evidenziato tutti i problemi delle filiere produttive lunghe, che si sono sviluppate in nome di una globalizzazione senza controllo e spesso senza regole. Questo sistema, a partire dagli anni Settanta con il processo delle dismissioni e trasferimenti industriali, ha lasciato molti vuoti sia nella nostra economia che nei nostri territori con aree e edifici abbandonati.

In questo momento è difficile fare previsioni sugli scenari del prossimo futuro, ma tutto fa presupporre una profonda ridefinizione delle filiere produttive e distributive a livello mondiale, anche in nome di un'economia sempre più circolare.

Il tema è molto complesso e, inevitabilmente, chiama in causa livelli di governo europeo e nazionale più che regionale. Tuttavia ci sembra un tema assolutamente prioritario, sul quale sviluppare un ampio confronto tra istituzioni, partiti sociali e partiti economici che individui forme di incentivazione fiscale, semplificazione normativa e amministrativa, servizi alle imprese da implementare per favorire la rilocalizzazione di frammenti di filiere nell'ottica della prossimità e della sostenibilità dei processi produttivi.

Questo tema ha una relazione con la tradizionale bassa produttività del nostro sistema, che è fortemente legata alla dimensione delle sue aziende (molto piccole rispetto agli altri paesi). Questo genera due effetti: la poca professionalizzazione del management e lo scarso investimento in tecnologia, soprattutto in informatica. L'attuale situazione può essere l'occasione di affrontare entrambi i problemi. A causa della pandemia, le aziende hanno, o dovranno, cambiare la propria organizzazione in maniera rapida e radicale, e investire in tecnologia. Abbiamo quindi di fronte un'occasione storica: aiutare le nostre aziende a ripensare i propri processi interni, per diventare performanti e competitive. Questo si può fare, per esempio, aiutando le aziende ad accedere a consulenze organizzative, attraverso le quali ogni azienda può individuare quali strumenti informatici adottare e come meglio riorganizzarsi per aumentare la propria produttività.

Sistema di Welfare

Questi mesi hanno messo in evidenza, e acuitizzato, la necessità di adeguare il nostro sistema di welfare. Nuove povertà, aumento delle disuguaglianze, povertà educativa, occupazione giovanile e femminile sono tutti temi che richiedono un profondo ripensamento non solo degli strumenti ma anche di visione complessiva dei nostri sistemi di welfare e che chiamano in causa anche le competenze per i diversi livelli di governo. Occorre iniziare a pensare a un modello di welfare moderno che sia ben radicato con il territorio, in quanto la dimensione della prossimità si è rivelata essere fondamentale per garantire servizi e assistenza ai cittadini e per contrastare l'aumento delle disuguaglianze.

Quello che Covid-19 ci lascia nella sua drammaticità come pensiero di futuro è sicuramente una ipotesi di territorio che recupera responsabilità e regia, prossimità e proposta, autonomia e cura per l'altro con una evidente ricaduta anche in termini di posti di lavoro che potrebbe rappresentarsi in una capillare presenza di operatori socio-sanitari e educativi sul territorio.

Inclusione sociale

Gli effetti economici legati alla diffusione e al contenimento di COVID19 stanno producendo nuovi processi di impoverimento. Molte delle persone in stato di necessità stanno vedendo aumentare il proprio stato di bisogno a seguito dell'interruzione di lavoretti, lavori sommersi, piccoli impieghi in nero etc. Inoltre stiamo assistendo, nell'ottica di una trasformazione dell'emergenza sanitaria in una crisi economica e sociale che coinvolge, oltre ad una storica e notevole fascia di povertà già significativa e poco agganciata sul territorio, anche nuovi soggetti vulnerabili e molti di questi hanno caratteristiche inedite (partite IVA, piccoli commercianti, giovani alla prima occupazione). Questo processo rischia di creare uno stato di povertà diffusa sui territori e richiederà un

rafforzamento e un'implementazione delle forme di segretariato sociale e una maggior necessità di contributi economici da utilizzare in modo mirato in processi di empowerment del singolo e/o della famiglia.

Al di là degli strumenti che saranno messi in atto appare centrale il modello di presa in carico che non può che essere integrato e personalizzato. Per fare questo occorre, sotto la regia delle amministrazioni locali, rilanciare un nuovo patto sociale che veda nella logica della coprogettazione e della corresponsabilità da subito coinvolti quegli attori sociali che hanno reso la crisi socio-sanitaria meno acuta con le loro azioni di mediazione territoriale (associazionismo solidale, civismo attivo, volontariato, oratori, cooperazione sociale, etc.).

Per affrontare queste sfide sarebbe utile la creazione di un Osservatorio Regionale per l'inclusione sociale che, di concerto con gli altri osservatori provinciali presenti sul territorio, svolga una funzione di raccolta del bisogno e di coordinamento tra i vari soggetti istituzionali e non istituzionali presenti sul territorio. L'Osservatorio avrebbe la funzione principale di mappare il bisogno e i servizi esistenti sul territorio (anche a livello microlocale) e monitorare e valutare lo stato di avanzamento dell'obiettivo 'povertà zero', a cui dovremmo aggiungere l'obiettivo 'disagio zero'.

A livello regionale si auspica la creazione di un nuovo strumento per l'inclusione sociale (*reddito di attivazione sociale regionale*) che possa estendere il reddito di cittadinanza e incorporare il reddito di emergenza. È indispensabile andare verso un sostegno che tenga conto delle esigenze e specificità individuali, che possa modulare le condizionalità in funzione delle reali opportunità di inserimento sociale e lavorativo. Tale strumento andrebbe a sostituire i sussidi esistenti, e andrebbe coordinato con gli strumenti nazionali e locali. In questo modo, si supererebbe la logica della frammentazione che ancora oggi caratterizza l'approccio della Regione Lombardia – come, ad esempio, nel caso del Reddito di Autonomia che risulta scollegato rispetto alle varie altre forme di reddito e di erogazione dei servizi esistenti sul territorio. L'attivazione sociale non include esclusivamente un'attivazione lavorativa quanto piuttosto – in linea con la buona prassi dei 'patti gener-attivi' del Comune di Crema – una presa di consapevolezza delle difficoltà individuali e accompagnamento sociale all'empowerment personale che possa, eventualmente, accompagnare il soggetto svantaggiato verso il mondo del lavoro. Nell'accompagnamento, l'attivazione riguarda una rete di protezione sociale che si farebbe carico del soggetto e per un periodo variabile lo seguirebbe, fino al conseguimento della piena autonomia o al raggiungimento dei risultati di 'empowerment' individuale prefissati. A tal riguardo, è indispensabile mettere a disposizione una rete psicosociale e, se necessario, sanitaria che possa ragionevolmente coprire i bisogni del soggetto svantaggiato.

Disabilità e non autosufficienza

L'interruzione, più o meno marcata, delle prestazioni di cura sociale ha prodotto diverse difficoltà soprattutto per le fragilità più gravi: disabilità e non autosufficienza. È importante supportare i comuni e le organizzazioni sociali che si occupano di questi servizi e investire su nuovi protocolli per la cura attraverso un ramificato sistema territoriale di presa in carico ed equipe di prossimità. In merito all'area anziani sarà necessario rafforzare i servizi domiciliari in modo da contenere i rischi per i più fragili.

Per la cura della disabilità è necessario sviluppare un progetto di vita individuale. Serve una valutazione accurata di ogni singolo per consentire una realizzazione "sartoriale" dei servizi, cuciti addosso alle singole necessità, senza sprechi, ma con azioni efficaci e soprattutto appropriate. Passare da una visione di prestazioni singole ad una sorta di possibilità di rendere componibile il progetto che agisce per obiettivi e per processi congrui. Sempre su questo tema occorre associare una politica seria, strutturata e continuativa legata all'abbattimento delle barriere architettoniche e mentali: è una sfida culturale che coinvolge cittadini, progettisti e amministratori locali che troppo spesso non pongono tra le priorità un simile approccio, eppure le città a misura dei disabili e dei bambini sono città totalmente inclusive.

Per la cura sia della disabilità che della non autosufficienza si dovrebbe investire maggiormente nei territori, con modelli di Equipe socio-sanitarie e educative che coinvolgano varie figure professionali (Assistente Sociale, Infermiere, Educatore esperto di nuove tecnologie etc.) con l'obiettivo di monitorare, verificare ed accompagnare ove necessario costantemente le situazioni dei singoli cittadini, famiglie e contesti. Questo permetterebbe anche una gestione più efficace della vulnerabilità strutturale o occasionale, della cronicità, dell'autosufficienza fuori dagli ospedali o dalle grandi strutture residenziali. Questa è un'attività di cura sociale che solo i comuni, gli enti territoriali e le comunità coinvolte possono garantire.

Terzo settore e nuova sussidiarietà orizzontale

La sospensione di alcuni servizi a causa del covid ha messo in difficoltà molti soggetti del terzo settore. L'articolo 48 del Cura Italia ha creato diverse problematiche di interpretazione, è però evidente che non possiamo lasciare gli enti locali da soli nella gestione di questi problemi con i servizi chiusi, poiché non possono pagare totalmente

per servizi che non sono stati forniti, ma nemmeno lasciare da soli gli enti gestori dei servizi che senza colpa hanno dovuto interrompere le loro prestazioni (garantendo comunque contatti via web con i propri ospiti ed i loro famigliari) sobbarcandosi comunque di importanti costi strutturali e generali, sospensione che oltre al mettere in enorme difficoltà i vari utenti e le loro famiglie stanno mettendo seriamente in crisi la sopravvivenza stessa dei vari enti del terzo settore e la possibile riapertura stessa dei servizi gestiti. Da questo emerge la necessità di reinterpretare la sussidiarietà orizzontale, in modo da facilitare la collaborazione tra Terzo Settore, Pubblica Amministrazione e rappresentanze sociali (soprattutto attraverso processi di co progettazione sui temi delle prospettive economiche, sociali, territoriali e di comunità) ma, al tempo stesso, di non piegare questo principio della Costituzione agli interessi dei singoli soggetti privati in una logica di complementarità orizzontale (Case manager, tavoli di co progettazione territoriale e multi professionale) fenomeni sociali sempre più complessi che non possono essere guidati quasi esclusivamente da fattori solo economici.

Disuguaglianze di genere

Le donne hanno pagato il prezzo più alto di questa crisi, dovendo conciliare i tempi del lavoro con quelli della famiglia e spesso anche della cura degli anziani. Occorrono politiche rapide per evitare che tale situazione di emergenza si protragga, facendo perdere quei diritti così faticosamente guadagnati.

L'Italia è ancora molto indietro sulla parità di genere, per motivi di carattere culturale e sociale ma anche per una evidente mancanza di misure e strumenti di sostegno per il welfare familiare.

Servono azioni su più fronti: sociale, economico e culturale.

E' necessario elaborare forme di sostegno al reddito per periodi temporanei, con fondi dedicati per integrare reddito e contributi previdenziali in caso di utilizzo di congedi parentali e di lavoro part-time o astensione facoltativa per motivi di cura e assistenza di familiari e per percorsi di formazione e aggiornamento per chi rientra al lavoro dopo assenze prolungate per cura di familiari.

A tutti i livelli di governo servono incentivi per imprese ed enti locali che promuovono politiche di parità di genere e di conciliazione dei tempi, da introdurre con forza nei sistemi di welfare aziendale.

A livello culturale bisogna lavorare sostenere l'orientamento agli studi e ai percorsi di formazione delle ragazze, e il potenziamento delle loro competenze tecnologiche, per contrastare gli stereotipi e incoraggiare l'ingresso delle ragazze in settori lavorativi con retribuzioni più alte. Le ragazze pur ottenendo prestazioni scolastiche di eccellenza, attualmente sono infatti più orientate a scegliere studi che hanno sbocchi lavorativi in settori meno retribuiti e/o con minor contenuto innovativo e di tecnologia, e sono poco presenti in percorsi di studio STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics).

Povertà educativa

Formazione e scolarità sono e saranno sempre più essenziali e costituiscono il presupposto basilare per lo sviluppo del nostro paese; è chiaro a tutti che la povertà educativa, che già prima del Covid interessava oltre 1.200.000 bambini in Italia (dati ISTAT), trascina con sé quella sociale ed economica. La chiusura delle scuole per un tempo così lungo potrebbe portare con sé un aumento significativo di questi numeri, con l'incremento degli abbandoni scolastici e del numero dei giovani che né studiano né lavorano.

In Lombardia l'abbandono scolastico si attesta al 13,3% dei giovani tra i 18 e 24 anni, contro l'8,9% della Francia e il 10,3% della Germania (rapporto Polis 2019). In questo periodo è stata la famiglia, sola, a dover sostenere un importante impegno di cura e di sostegno educativo, spesso con le difficoltà dovute ai limiti dell'accesso alla rete o agli strumenti, alle competenze digitali (tutte condizioni che si scontano anche nella nostra Regione).

Questo impegno è stato ancora più gravoso per i genitori impegnati in attività essenziali che non hanno sospeso il lavoro. Sono stati importanti ed ampiamente utilizzati i congedi straordinari introdotti con il DL del 17 marzo, ma è evidente il rischio di povertà che può derivare dalla riduzione del reddito familiare.

In Lombardia vi sono 108.877 bambini della scuola dell'infanzia, 422.000 nella primaria, 268.000 nella secondaria di primo grado e oltre 348.000 nella secondaria di secondo grado.

Al di là delle scelte di medio termine sulla riapertura delle scuole, che si augura sia il prima possibile, serve un ragionamento serio e di medio e lungo periodo sull'e-learning. La didattica on line può senza alcun dubbio migliorare ma non deve diventare l'unica modalità dell'agire scolastico e soprattutto non deve essere ridotta alla soluzione della distanza.

Fare dell'e-learning a distanza uno strumento preponderante e oltre a ciò non dare alle famiglie gli strumenti stessi significa fare discriminazione.

Questa modalità obbligatoria di lavoro in questi mesi ha messo a dura prova sia gli insegnanti sia i ragazzi, che desiderano tornare a scuola, sia le famiglie con bimbi in età di scuola primaria, che si sono dovute far carico di un lavoro di sostegno e accompagnamento molto impegnativo.

La ripresa scolastica va organizzata in modo che si possa riprodurre il più possibile il gruppo classe, anche se diluito nei numeri, per garantire la formazione con il gruppo dei pari, fondamentale per crescere in identità e autonomia.

Dove possibile, e comunque nella programmazione e progettazione di nuovi edifici scolastici, va modificata l'idea dello spazio scolastico, con la creazione di ambienti flessibili che consentano di organizzare attività formali e informali in situazioni differenti.

È possibile trasformare questo periodo di lockdown in un'esperienza arricchente se si partirà anche da interventi di ristrutturazione magari imprescindibili (es. per acquisizione certificazioni obbligatorie) che possano accogliere una didattica attiva che abbia come parole chiavi "benessere", pensando in co-progettazione con docenti e famiglie ad uno "spazio che insegna".

Per il periodo estivo, per assicurare una adeguata risposta ai bisogni delle famiglie, sono necessarie ulteriori risorse regionali anche per i centri estivi, oltre a quelle già stanziati dal DL Rilancio da destinare ai Comuni per garantire adeguati standard di personale, attraverso le convenzioni con gli enti gestori, e ridurre i costi di iscrizione e frequenza, così da favorire la più ampia partecipazione dei bambini ai centri. Per le necessità indicate si potrebbe considerare l'impiego di parte delle risorse derivanti dai fondi strutturali europei della programmazione 2014-2020 non ancora impegnate, con l'utilizzo delle flessibilità recentemente introdotte dalla Commissione Europea.

Sistema socio-sanitario

Ricominciare non vuol dire rifare gli stessi errori: il caso della Sanità lombarda

Alla fine di quest'anno andrà in scadenza la sperimentazione del modello di sanità lombardo, voluto dalla Giunta Maroni e proseguita da quella diretta da Fontana: è un'ottima occasione per cambiare.

Il primo limite che balza all'occhio è proprio la sperimentabilità del modello, che ha fatto della Lombardia un unicum nel Paese, ha consentito il diffondersi nel senso comune della eccellenza lombarda in ogni campo sanitario, ha chiuso la nostra Regione nella ben nota autoreferenzialità che va sotto lo slogan "*padroni in casa nostra*", reso evidente dall'invasione della politica del governo locale nelle nomine e nella definizione dei ruoli apicali del sistema e in un'interpretazione dell'autonomia come separatezza.

L'arrivo del CoViD ha messo a nudo i limiti del modello lombardo e ha aggiunto nuovi inquietanti problemi che sono ricaduti sul sistema, sugli operatori, sui malati e sui cittadini.

Quello attuale, in Lombardia, infatti, è un modello di governance della Sanità che a partire da un Assessorato unico regionale che ha messo insieme il sanitario e il socio-sanitario, avendo messo insieme in un'unica Azienda (la ASST) sia la gestione degli ospedali che dei servizi territoriali, ha prodotto in questi ultimi cinque anni il paradosso di ottenere risultati contrari a quelli che erano stati dichiarati, portando cioè a un indebolimento ulteriore della integrazione socio-sanitaria e della continuità assistenziale. È del tutto evidente, quindi, che si tratta di ripensare il sistema aziendale ATS-ASST, non solo alla luce della incapacità di questo sistema di affrontare con efficacia l'espandersi del contagio da Coronavirus, ma in considerazione proprio della progressiva difficoltà a risolvere i problemi cronici del sistema stesso, a partire dalle lunghe liste d'attesa con le conseguenti disuguaglianze di accesso alle cure.

Per questo, ricominciare per il PD non vuol più dire dimostrare con un progetto che in Lombardia si può fare meglio, ma che viceversa occorre un nuovo progetto alternativo per la Sanità lombarda, che abbia al centro il valore clinico e umano del paziente, che è persona.

Sia chiaro: la Sanità lombarda è stata fatta grande dalla capacità di medici, infermieri, professionisti della Sanità, dai livelli di direzione e di middle management.

I grandi ospedali rappresentano una vera eccellenza nel territorio nazionale, e hanno grande capacità di cura e di innovazioni terapeutiche e di ricerca, come dimostra l'alto livello del cosiddetto "turismo sanitario" proveniente da altre Regioni.

Ma accanto a queste indubbie positività convivono problemi che hanno affaticato il sistema e lo hanno reso sempre più lontano dall'intervento di prossimità, e dunque distante dai bisogni reali delle persone, basti pensare alla progressiva perdita di ruolo dei Sindaci, funzione che va recuperata innanzitutto in fase di programmazione di una Sanità realmente legata al territorio.

Ospedale e territorio

La Sanità lombarda soffre di un accentramento delle funzioni e dei finanziamenti negli ospedali, a scapito della medicina di territorio.

È una scelta tutta politica, aggravata dall'aumento di piccoli ospedali, spesso per motivi di consenso, e nel contempo dalla riduzione dei posti letto nel pubblico. È una modalità che allontana la Lombardia dai nuovi paradigmi della medicina, fondati sulla prossimità, sulla domiciliarità, sul lavoro delle reti e su una comunicazione fra ospedale e territorio. Si impone inoltre una chiara politica di adozione delle periferie ospedaliere lombarde, con gemellaggi operativi e convenzioni.

Non è questa la sede per disegnare nello specifico l'ossatura istituzionale.

È un fatto però che l'ospedale deve cambiare la sua funzione, deve divenire più flessibile, più disponibile all'urgenza, pensiamo alle terapie intensive, deve essere pronto alle sfide delle patologie contemporanee, pensiamo alla previsione della convivenza di lungo termine con i virus, e quindi organizzarsi con zone virus free. Ma nel contempo l'ospedale deve poter accogliere in sicurezza, anche durante l'emergenza, cosa non accaduta col CoViD, tutti i malati che richiedono terapie specifiche, basti pensare ai pazienti oncologici, a cui non è stata somministrata la chemio durante la pandemia, o alle persone con patologie cardiovascolari che sono morte in casa e non sono andate al pronto soccorso per paura del contagio.

Per troppo tempo la Sanità, anche quella italiana, ha sofferto del prevalere dell'economia, qualcuno ha detto del fatturato, sulla missione di cura propria del servizio sanitario nazionale e di quelli regionali.

Sarebbe interessante iniziare a ragionare sul superamento del DRG per singola prestazione in favore di un calcolo sull'intera terapia, cioè sul Piano diagnostico terapeutico assistenziale, da definire, ed è la seconda novità, in team multidisciplinari nei quali inserire a pieno titolo anche il Medico di medicina generale, che potrebbe diventare un anello di congiunzione fra ospedale e territorio, poiché conosce il paziente e i suoi problemi e potrebbe occuparsi anche della fase riabilitativa e del follow up.

Insomma, si può spendere meno e meglio riconvertendo la spesa in aggiornamento tecnologico, poiché oggi il parco è piuttosto obsoleto, in innovazione organizzativa, in personale, oggi al di sotto del fabbisogno e con alti livelli di anzianità, in particolare per i medici.

Riconversione vuol dire anche sburocratizzazione, rendere più semplici i procedimenti amministrativi e porre attenzione al tema della responsabilità professionale e della sicurezza delle cure, altro tema emerso con forza durante l'epidemia. Non è possibile che di questo aspetto si occupino di nuovo solo avvocati e magistratura: sarebbe l'ennesimo abdicare della politica alla sua funzione ispettiva e autoregulatoria.

Ma se l'ospedale deve cambiare, *la medicina di territorio in Lombardia deve rinascere.*

Non si tratta di creare ospedali di serie B, e nemmeno di ricreare l'elefantiasi burocratica ospedaliera. Più semplicemente si tratta di dotare il territorio di luoghi colmi di significato clinico, tecnologico, socio-assistenziale. In alcune regioni si chiamano case della salute, e se la creatività lombarda mal sopporta l'imitazione chiamiamoli come si vuole. L'importante è che vi siano gruppi di Medici di medicina generale, di infermieri e di professionisti delle varie discipline sanitarie, team specialistici, funzioni di assistenza, capacità di utilizzo delle tecnologie, a partire dalla telemedicina.

Tutto ciò richiede ovviamente *l'interoperabilità dei sistemi informatici*, il fascicolo sanitario elettronico per ciascun paziente, una formazione adeguata per l'utilizzo delle tecnologie e la raccolta dei dati, problema spinoso che continuiamo ad avere in Lombardia.

Sappiamo che la cronicità è la grande emergenza lombarda e che il piano della Giunta è stato un fallimento, poiché ha mancato nella continuità di cura e ha azzerato la cura a domicilio.

La malattia si può vincere a casa: vale per il CoViD come per il cancro: si può persino fare chemioterapia a domicilio! Parliamo di USCA, ma non abbiamo alcun monitoraggio sulla loro efficienza.

L'OMS da tempo consiglia di lavorare sull'assistenza domiciliare per i pazienti cronici utilizzando *la rete delle cure palliative*, che erroneamente si pensa essere dedicata alla sola terminalità, e che invece può essere di grande aiuto proprio nelle cure domiciliari, anche grazie all'utilizzo della terapia del dolore e alla consapevolezza che, poiché sempre meno si muore e sempre meno si guarisce, persino il cancro o il CoViD possono essere annoverate fra le cronicità.

I patti per la Salute fra Stato e Regioni negli ultimi anni hanno messo in evidenza anche la funzione della *farmacia dei servizi* come parte del Servizio sanitario nazionale e di quelli regionali: sarebbe interessante affidare alla rete delle farmacie la somministrazione dei test antivirali, HIV, CoViD, papilloma virus etc., e mantenere un rapporto fra Case della Salute, o come le volete chiamare, e rete delle farmacie anche per il monitoraggio sull'aderenza alle terapie e sul consumo dei farmaci da banco, soprattutto da parte degli anziani.

Ma territorio è anche la rete dei servizi socio-sanitari, scomparsa in larghe parti della regione: servizi per la salute delle donne, come i consultori; la scomparsa del *medico Scolastico*, figura da ripristinare; servizi contro le dipendenze da droga, alcol, tabacco, patologie legate al gioco d'azzardo, che ci portano nel pianeta dimenticato della salute mentale.

Vale la pena di soffermarsi sulla *salute mentale*, sottovalutata per risorse, posti letto, formazione disattesa, servizi erogati. Il primo rischio è considerare gli specialisti come erogatori di molecole, cioè di pensare che la salute mentale si affronti in dimensione prettamente farmacologica; il secondo è che si ritorni alla istituzionalizzazione e alla sanitarizzazione del problema, cioè si torni a prima della legge Basaglia.

Per questo bisogna andare verso interventi di socialità mirati e specifici sulle diverse patologie, non separare il sociale dal sanitario, seguire le persone con frequenza, arginare le tentazioni di controllo sociale e di insinuazione di paura fra gli operatori, coinvolgere le famiglie, riconoscere la figura del supporto fra pari come nuova modalità di mutuo aiuto.

Le grandi vittime del CoViD oltre a medici, infermieri, personale sanitario, sono stati gli anziani e in particolare gli anziani nelle RSA. La magistratura farà il suo corso e accerterà le responsabilità. Ma occorre prendersi l'onere di una proposta.

Di seguito un esempio.

La recente pandemia ha dimostrato che in tutto l'occidente un elevato numero di decessi si è concentrato nelle RSA.

Al netto del colpevole atteggiamento di alcuni dirigenti di RSA lombarde che hanno amplificato il problema, impedendo l'uso dei DPI al personale di assistenza, comunque l'infezione ha trovato terreno fertile per espandersi. La disposizione regionale di trasferirvi persone anziane affette da CoViD-19 provenienti dagli ospedali, prima di avere la certezza che non erano più infettanti, ha amplificato la tragedia.

Tuttavia, anche in altre nazioni le residenze per anziani sono state luoghi di diffusione della pandemia. Persone molto anziane e con numerose comorbidità non possono essere gestite all'interno di strutture che non sono in grado di garantire la salute dei loro ospiti. Il distanziamento sociale nell'attuale e prevalente modello architettonico di RSA è irraggiungibile. Stanze a due letti con bagno in comune per minimo due persone e spazi conviviali troppo frequentati non consentono di evitare il contagio tra gli ospiti. Anche nei periodi di influenza stagionale gli anziani si infettano con elevata frequenza e muoiono.

Bisogna distinguere in prima istanza gli anziani non autosufficienti e quelli parzialmente autosufficienti da quelli ancora autosufficienti.

AUTOSUFFICIENTI con necessità di assistenza minima/intermedia

Se la persona anziana necessita di un'assistenza minima o intermedia dopo un ricovero, la soluzione migliore è consentire che resti nel suo abituale domicilio, ma devono essere organizzate Unità Territoriali Infermieristiche, che abbiano come riferimento il Medico di Medicina Generale (MMG) per la gestione clinica, che si rechino a casa per monitoraggio condizioni cliniche, per esami ematochimici e strumentali (ECG, valutazioni pressione arteriosa, ossimetro da modico sforzo per pneumopatie ostruttive, controllo bombola d'ossigeno, etc.), oltre che per valutazione di ulteriori bisogni assistenziali o riabilitativi. Se necessario organizzando con assistenti sociali territoriali la spesa a domicilio e le pulizie almeno 2/3 volte la settimana.

AUTOSUFFICIENTI con necessità di assistenza elevata

Se in grado ancora di deambulare, anche se con strumenti adatti, deve essere previsto che tutti i palazzi di nuova costruzione di edilizia popolare pubblica e/o di cooperative edificatrici debbano avere tutto il pian terreno e il primo piano con alloggi protetti per gli anziani del quartiere, con al massimo per ogni appartamento quattro grandi stanze con bagni en suite, cucina e soggiorno attrezzati per i momenti di socialità. Se la persona lo desidera va incentivata la possibilità di avere i propri mobili e i propri oggetti personali. La scala che porta al primo piano deve consentire il posizionamento di un elevatore per carrozzina e deve essere comunque presente un ascensore. Per ogni 9/12 anziani deve essere prevista la presenza di una "badante" in comune, con turni anche il sabato e la domenica e nei festivi, che provveda anche alla consegna dei pasti (dotata di Dispositivi di Protezione Individuale-DPI adeguati nei periodi di epidemie influenzali). Le unità territoriali infermieristiche (UTI) devono avere come riferimento il Medico di Medicina Generale (MMG) della persona che assistono per modificare la gestione clinica in base al cambiamento delle condizioni sanitarie. L'UTI (fornita di DPI adeguati nei periodi di epidemie influenzali) si deve recare almeno tre volte la settimana negli appartamenti per monitoraggio condizioni cliniche, per eventuali esami ematochimici e strumentali (ECG, valutazioni pressione arteriosa, ossimetro da modico sforzo per pneumopatie ostruttive, controllo bombola d'ossigeno, etc.). oltre che per valutare se sono insorti ulteriori bisogni assistenziali o riabilitativi. In caso di necessità cliniche particolari deve essere previsto un turno anche nel week-end e nei giorni festivi. Le badanti organizzano con le assistenti sociali territoriali competenti la consegna della spesa o dei pasti a domicilio e la pulizia degli appartamenti. Nulla osta che tale attività sia gestita dal terzo settore o dal volontariato del quartiere, purché siano previsti controlli mensili da parte del Comune.

NON AUTOSUFFICIENTI

Vanno riconvertite le attuali RSA troppo affollate, che siano gestite direttamente dal Comune o convenzionate/accreditate con il SSN, in modo che per ogni ospite sia prevista una camera singola ampia, possibilmente con qualche oggetto personale che la personalizzi, con bagno, televisore e un divano letto. Devono essere presenti sale di soggiorno ogni 8/12 ospiti dove possano essere portati se lo desiderano. I parenti

possono accedere alla stanza (non più di due alla volta) o recarsi nelle sale di soggiorno con l'ospite. L'orario di visita deve essere nell'arco dell'intera giornata. Nei periodi di epidemia influenzale il personale addetto all'assistenza degli ospiti deve essere protetto con DPI adeguati e i parenti possono visitare i loro anziani solo in camera, uno alla volta e con DPI adeguati per evitare di infettarli. In caso di peggioramento delle condizioni cliniche, per una patologia intercorrente, il medico della struttura deve stabilire in accordo con i parenti se è opportuno il ricovero in ospedale. Il parente che voglia assistere il proprio caro, in caso di malattia che non necessiti di ricovero, può restare anche a dormire nel divano letto della camera (eventualmente pagando il vitto e il cambio biancheria da letto per sé).

Ogni ospite deve essere assistito in modo adeguato alle sue condizioni cliniche e cognitive, deve effettuare la fisioterapia necessaria, deve ricevere stimoli adeguati per evitare un rapido deterioramento cognitivo, deve essere sempre garantita la sua dignità.

Ogni Comune, in base al numero di residenti anziani non autosufficienti, è tenuto a assegnare per le sue RSA spazi e edifici dismessi di sua proprietà o acquisiti tramite donazioni o altro.

Gli edifici ospedalieri dismessi devono essere tutti riconvertiti in RSA, mantenendo degli spazi da offrire a prezzo calmierato o gratuitamente ai MMG associati della zona, che fungeranno anche da medici di quella struttura.

Il costo della riconversione/ristrutturazione delle RSA sarà a carico dei vincitori dei diversi bandi, che potranno attingere a finanziamenti agevolati e garantiti dal Comune. Il Comune offrirà le sue strutture dismesse o acquisite a questo scopo con un contratto d'affitto a basso prezzo per un periodo di 4 o 8 anni (a seconda dei costi previsti di ristrutturazione), immediatamente revocabile in caso di inadempienza o di riscontro di irregolarità nella gestione e nella cura degli ospiti.

Le fabbriche dismesse, i beni requisiti alla mafia di dimensioni sufficienti, le caserme dismesse possono essere utilizzati per creare RSA o siti di appartamenti da dedicare ad anziani parzialmente autosufficienti.

Ai MMG che accettino di aprire uno studio singolarmente o associato in quartieri o comuni sguarniti di assistenza sanitaria devono avere la possibilità di un affitto a basso prezzo in spazi pubblici o messi a disposizione del municipio da privati.

Le RSA devono avere collegamenti con mezzi pubblici.

Infine, *territorio come prevenzione*, letteralmente scomparsa dai radar lombardi.

È sempre più evidente il legame fra malattia e qualità ambientale, la medicina del lavoro assume contorni diversi dal passato per i cambiamenti stessi dell'organizzazione del lavoro, la cultura della vaccinazione non solo per i bambini, pensiamo alla vaccinazione contro l'influenza per anziani e popolazione a rischio, è sottoposta a ondate no vax che umiliano la scienza e la tutela della salute pubblica e quella dei soggetti più deboli.

Eppure negli ultimi anni l'impressione è che si sia parlato solo di stili di vita corretti, tema importante per carità, ma non sufficiente di per sé ad aumentare la consapevolezza dei cittadini verso la propria salute, né a modificare comportamenti individuali e collettivi dannosi per tutti, basti pensare alle polveri sottili da traffico o da riscaldamento sprecato nelle nostre città.

La prevenzione deve rinascere ed essere alla base della definizione dei LEA regionali, aggiornati e resi coerenti con la realtà lombarda e con le indicazioni del Ministero della Salute.

Sistema delle autonomie

L'emergenza Covid ha reso di grande attualità il dibattito sull'equilibrio dei poteri tra lo Stato e le Regioni. All'interno del gruppo ci siamo chiesti se e come questo equilibrio debba cambiare alla luce dell'esperienza degli ultimi mesi e, andando oltre l'emergenza, quali possano essere i correttivi su cui discutere.

Sono emerse due diverse cornici politiche:

- la prima, più "centralista", per la quale lo Stato deve acquisire maggiore potere di coordinamento rispetto ad ora e, soprattutto nelle situazioni di emergenza, sostiene la necessità di una strategia comune proposta e imposta dal centro;

- la seconda, più "autonomista", attribuisce gli errori nella gestione Covid non a difetti di sistema nel rapporto Stato-Regioni, ma ad errori e scelte politiche sbagliate in parte dello Stato e in parte di alcune regioni.

Parimenti, quale debba essere il ruolo delle Regioni è oggetto di due distinte analisi:

- la prima auspica una sottrazione di funzioni legislative alle Regioni, attribuendo invece più funzioni amministrative tipiche di un ente "solido" in materia di gestione dei servizi, in un'ottica più di decentramento amministrativo che di autonomia. In quest'ottica si propone di non aumentare le materie concorrenti e di introdurre una clausola di supremazia.

- la seconda immagina una Regione più “leggera”, depurata di buona parte della gestione amministrativa diretta
- bandi che arrivano direttamente alle imprese, bonus direttamente ai cittadini, accentramento di alcune pratiche autorizzative - scavalcando e limitando l'autonomia degli enti locali. In quest'ottica diventano centrali il ruolo di coordinamento, programmazione e una maggiore autonomia impositiva.

Riguardo all'autonomia differenziata, dal dibattito emerge come da un lato, almeno in Lombardia, esce ridimensionato il mito dell'eccellenza e dell'efficienza su cui si poggiava l'ambizione di gestire in proprio maggiori poteri, anche a fronte di una reiterata richiesta di aiuto rivolta verso lo Stato in questi mesi, mentre dall'altro si conferma comunque l'utilità di una differente allocazione delle funzioni – in particolare amministrative - e delle risorse, non per tutte le regioni e solo come scelta fatta sulla base di criteri di efficienza, reversibile e sottoposta a controllo e verifica dei risultati ottenuti.

Ciò che emerge con forza è la necessità di un ripensamento sull'autonomia differenziata partendo dalla definizione di criteri di efficienza da garantire soggetti a verifica e controllo continui, mantenendo una clausola di salvaguardia che consenta allo Stato di intervenire quando sono in gioco la tutela di interessi nazionali prioritari (economico e sanitario in primis). È anche necessario pensare a una Camera di rappresentanza degli enti locali che possa garantire la tutela della voce dei territori che rischia di perdersi con la frettolosa riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari ed aprire una riflessione sulla proposta di accorpamento delle regioni, riprendendo la proposta Morassut, in modo da rendere più coerente il peso e le dimensioni degli enti regionali.

In parallelo si è svolto il confronto sul rapporto tra la Regione e gli enti locali – quali competenze per quali livelli di governo, tra province, agenzie, comunità montane, unioni e fusioni di comuni – e della distanza in termini di opportunità tra Centri e Periferie, acuitasi nel corso degli ultimi dieci anni in termini di impoverimento, spopolamento, denatalità nelle aree interne e marginali.

Centrale è stato il dibattito sul ruolo delle province. Anche qui emergono due differenti cornici: da un lato chi sostiene l'esigenza di rafforzare l'ente intermedio, depotenziato dalla riforma Delrio e dai tagli di spesa e personale, sia in termini di gestione diretta di funzioni amministrative sia di rappresentanza politica territoriale, anche tornando all'elezione diretta degli organismi politici. Dall'altro, considerando il ruolo storicamente “debole” dell'ente intermedio, chi sostiene che la risposta non sia tornare indietro ma pensare invece ad un ente che basi la sua legittimità su tematiche tecnico-amministrative più che sulla rappresentanza politica territoriale.

Tra le ipotesi concrete: quella di una provincia a cui delegare funzioni amministrative, alleggerendo la regione; l'abolizione delle province in favore delle tante agenzie che operano sul bacino provinciale: trasporto pubblico, Aler, ATO dell'acqua, dell'energia o dei rifiuti, etc. oppure una ricomprensione di queste agenzie all'interno delle province stesse; ancora, una provincia più leggera, di coordinamento verso il basso (Comuni) e rappresentanza verso l'alto (Regione), che deleghi però la gestione ad ambiti comprensoriali (es. Piani di zona, comuni in forma associata).

Quanto ai Comuni, pur restando l'elemento centrale del sistema degli enti locali, quello a più forte legittimazione, si evidenziano i limiti di un'estrema parcellizzazione del tessuto comunale con la relativa esigenza di aggregarsi ad altri - in termini di personale e di risorse a disposizione per investimenti e servizi – ma allo stesso tempo i limiti delle forme aggregative sperimentate finora.

Un aggravio di burocrazia ed un deficit di democrazia nel caso delle Unioni di comuni; una resistenza da parte dell'apparato tecnico, di quello politico e, spesso, anche dei cittadini verso le Fusioni di comuni, nonostante contributi economici generosi. Mantenendo i municipi, emerge la possibilità di valorizzare il livello dei piani di zona, la cui esperienza positiva in ambito di coordinamento delle politiche sociali potrebbe essere estesa anche ad altro, vedasi pianificazione territoriale, ambiti economici, sportivo-culturali, etc.

Riguardo al rapporto Centri-Periferie, il giudizio su base regionale sui livelli essenziali delle prestazioni nasconde una forte disparità interna tra territori. Anche qui, un monitoraggio più vicino ai cittadini, su base sub-provinciale, consentirebbe di far emergere e quindi affrontare queste disparità. Si è citato il piano europeo annunciato di recente dalla Commissione europea come possibile strumento non solo di ripartenza per le città e le aree più ricche ma anche di riequilibrio in termini di infrastrutture per il trasporto materiale e immateriale, investimenti e servizi per quelle più marginali.