

# **Per il bene dell'Italia.**

**Programma di Governo 2006-2011**



# Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Il valore delle Istituzioni Repubblicane</b>                     | <b>7</b>  |
| - In difesa dei valori della Costituzione                           | 9         |
| - La Costituzione si cambia insieme                                 | 10        |
| - Partecipazione, rappresentanza e governabilità                    | 11        |
| - Le garanzie istituzionali   | 13        |
| - Un nuovo Senato per Regioni e autonomie                           | 14        |
| - Migliorare la riforma del Titolo V                                | 15        |
| - La tutela delle minoranze linguistiche e delle autonomie speciali | 16        |
| - Attuare il federalismo fiscale,                                   | 17        |
| - Risolvere il conflitto d'interessi                                | 18        |
| - Le Autorità indipendenti  | 20        |
| - Ridurre i costi della politica                                    | 22        |
| <br>  |           |
| <b>Una pubblica amministrazione di qualità</b>                      | <b>25</b> |
| - La funzione dell'Amministrazione Pubblica                         | 27        |
| - Una Amministrazione che aiuti la crescita economica e sociale     | 28        |
| - Un'Amministrazione più responsabile                               | 30        |
| - Una decisa azione per la semplificazione                          | 33        |
| - I vantaggi dell'informatizzazione                                 | 35        |
| - Un'Amministrazione imparziale                                     | 38        |
| - Promuovere la professionalità del lavoro pubblico                 | 40        |
| - Formare un'Amministrazione di qualità                             | 43        |
| <br>  |           |
| <b>La Giustizia per i cittadini</b>                                 | <b>45</b> |
| <b>Organizzare la giustizia per rendere giustizia</b>               | <b>46</b> |
| - Una magistratura indipendente, garanzia per tutti i cittadini     | 50        |
| - La magistratura onoraria  | 52        |
| - Dare nuovo valore all'avvocatura                                  | 52        |
| <br>  |           |
| <b>Giustizia Civile: la giustizia di ogni giorno</b>                | <b>55</b> |
| - Una nuova cultura dell'organizzazione                             | 57        |
| - Un processo più rapido  | 58        |
| - La giustizia italiana nella giustizia europea                     | 59        |
| - Tutelare il cittadino davanti allo Stato                          | 59        |
| <br>  |           |
| <b>Giustizia Penale: una giustizia penale uguale per tutti</b>      | <b>61</b> |
| - I diritti della difesa e la tutela delle vittime di reato         | 63        |
| - Un nuovo codice penale  | 64        |
| - Il carcere  | 65        |
| - Lotta al crimine organizzato                                      | 66        |
| - Principi e proposte per la giustizia minorile                     | 66        |
| <br>  |           |
| <b>I nuovi diritti</b>  | <b>69</b> |
| - La difesa dei diritti civili delle persone con disabilità         | 71        |
| - Tutelare chi soffre   | 71        |

|  |            |
|--|------------|
| - I diritti dei cittadini stranieri  | 71         |
| - Unioni civili  | 72         |
| - Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale                         | 72         |
| - Un consumo tutelato  | 73         |
| - Diritti dell'ambiente e diritto all'ambiente   | 73         |
| - Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza  | 73         |
| <b>Un Paese più sicuro</b>   | <b>75</b>  |
| - Una strategia per la sicurezza   | 77         |
| - Valorizzare gli operatori della sicurezza  | 79         |
| - Un'intelligence moderna  | 81         |
| - Un Paese protagonista del futuro europeo   | 83         |
| - Puntare all'integrazione Europea   | 85         |
| - Per una politica estera europea  | 89         |
| - La strategia per lo sviluppo dell'Europa   | 91         |
| <b>Noi e gli altri</b>   | <b>95</b>  |
| - I valori, le scelte, la legittimità internazionale   | 97         |
| - L'Italia nel sistema delle Nazioni Unite   | 98         |
| - Una strategia per combattere il terrorismo   | 101        |
| - Iraq   | 102        |
| - La centralità del Mediterraneo   | 103        |
| - Cooperare per un mondo più solidale  | 105        |
| - Le nuove politiche di difesa   | 108        |
| <b>Reagire al declino. Una nuova economia, una nuova qualità ambientale, una nuova società</b> | <b>111</b> |
| <b>Fuori dalla crisi, per una nuova crescita</b>   | <b>117</b> |
| - Le ragioni del declino. Una nuova governance per lo sviluppo                                 | 119        |
| - Una politica industriale per far crescere le imprese   | 123        |
| - Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico: obiettivo Lisbona                          | 124        |
| - Le imprese italiane nel mondo: l'economia italiana diventa internazionale                    | 127        |
| - Le politiche per la concorrenza:   |            |
| dalla parte del cittadino consumatore, risparmiatore e utente                                  | 129        |
| - Risparmiare con fiducia: trasparenza e affidabilità dei mercati finanziari                   | 133        |
| - Una politica dei trasporti sostenibile   | 136        |
| - Per cambiare con energia. L'innovazione e la sicurezza in campo energetico                   | 140        |
| - La nuova alleanza con la natura: ambiente e territorio per lo sviluppo                       | 144        |
| - Il nuovo made in Italy agroalimentare. Le politiche per l'agricoltura                        | 154        |
| - La patria dei cento turismi  | 157        |
| <b>Lavoro, diritti e crescita camminano insieme</b>  | <b>159</b> |
| - Una piena e buona occupazione  | 161        |
| - Una previdenza sicura e sostenibile  | 166        |
| - Il pilastro del futuro: la previdenza complementare  | 171        |
| - La nuova rete dei diritti di cittadinanza: la persona e la famiglia                          | 173        |
| - Risolvere il "problema casa"   | 178        |
| - Diritto alla salute e nuovo welfare locale.  |            |
| Le priorità di una politica riformatrice   | 180        |
| - Una società solidale: il "non profit" e le reti di protezione sociale                        | 191        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Ristabilire la fiducia, governare la Finanza Pubblica</b>   | <b>195</b> |
| - Un'eredità pesante   | 197        |
| - Una politica di bilancio per il risanamento,<br>la giustizia sociale e lo sviluppo sostenibile         | 201        |
| - Un fisco più equo per la redistribuzione,<br>la lotta all'evasione e la riduzione del costo del lavoro | 202        |
| - Completare il disegno federalista: un vero patto di stabilità interno                                  | 207        |
| - Strumenti più efficienti per il governo,<br>un miglior coordinamento della finanza pubblica            | 209        |
| <b>Il Mezzogiorno: una grande opportunità<br/>tra l'Europa e il Mediterraneo</b>                         | <b>211</b> |
| - Una nuova rete di infrastrutture per lo sviluppo   | 213        |
| - Per una etica della convivenza civile. Il contrasto alle povertà<br>e l'inclusione sociale             | 215        |
| - I motori della crescita: capitale umano e ricerca scientifica  | 217        |
| - Le porte del nuovo Mezzogiorno: le aree urbane   | 219        |
| - Ambiente e territorio aiutano la crescita economica  | 220        |
| - Una politica industriale per il Mezzogiorno  | 221        |
| - Le risorse per le politiche di coesione  | 222        |
| <b>Conoscere è crescere</b>  | <b>225</b> |
| - Investire nella scuola   | 227        |
| - Le risorse dell'autonomia scolastica   | 228        |
| - Il diritto di imparare per tutta la vita   | 231        |
| - Lavorare con i protagonisti della scuola   | 233        |
| - Università ed enti di ricerca:<br>motori dell'innovazione e della mobilità sociale                     | 234        |
| <b>Gli italiani nel mondo</b>  | <b>243</b> |
| <b>Migranti e nuovi italiani</b>   | <b>247</b> |
| - Per una immigrazione governata   | 249        |
| - Gestire l'immigrazione con l'Europa e col Mondo  | 250        |
| - Vie legali per l'immigrazione  | 252        |
| - Politiche del soggiorno e della cittadinanza   | 254        |
| - Diritto di asilo   | 256        |
| <b>Più informazione, più libertà</b>   | <b>259</b> |
| - Il diritto a comunicare e ad essere informati  | 261        |
| - I nuovi media e l'innovazione  | 263        |
| - L'assetto della RAI e del servizio pubblico  | 265        |
| <b>La ricchezza della cultura</b>  | <b>267</b> |
| - La rinascita culturale come strategia per la crescita  | 269        |
| - Valorizzare il nostro patrimonio storico ed artistico  | 271        |
| - Sostenere lo spettacolo dal vivo   | 274        |
| - Il cinema e l'audiovisivo in primo piano   | 276        |
| - Una cultura dell'attività fisica   | 278        |



# Il valore delle Istituzioni Repubblicane





# In difesa dei valori della Costituzione

*In ogni democrazia le istituzioni sono lo strumento fondamentale per garantire i principali valori costituzionali: libertà, partecipazione, pluralismo, equilibrio dei poteri.*

*Per questo le istituzioni sono di tutti: non possono essere modificate in base a contingenze politiche o diventare oggetto di patteggiamenti strumentali di una parte politica. Ogni progetto di riforma istituzionale deve salvaguardare questi valori e promuovere la lungimiranza delle scelte che si compiono, prevedendone le conseguenze di medio e lungo periodo.*

*Sono principi basilari che non bisognerebbe neppure ricordare, poiché fanno parte del DNA originario di ogni democrazia. L'attuale maggioranza, però, li ha ripetutamente e consapevolmente calpestati. Le istituzioni sono sempre più in conflitto tra loro e piegate a fini egoistici. A questo si aggiunge una riforma costituzionale incoerente che lacera il paese e contrappone i territori con la cosiddetta devolution. L'interesse nazionale viene affermato solo formalmente, ma manca qualunque meccanismo che ne renda effettiva la tutela.*

*Una riforma, insomma, che non nasce da un patto costituzionale tra tutte le rappresentanze politiche, come è nella tradizione delle democrazie, ma da un accordo tra le sole componenti della maggioranza. Il risultato sarebbe un sistema contraddittorio che produrrebbe il caos istituzionale.*

*Ci siamo opposti in Parlamento a questa riforma e chiederemo a tutti i cittadini di pronunciarsi contro di essa mediante il referendum costituzionale. Ci opponiamo però non solo al merito della riforma: anche il metodo di realizzazione l'ha trasformata in una delle tante leggi ad personam, unico risultato di cinque anni di governo.*

*Ci impegniamo innanzitutto ad assicurare e rispettare la stabilità e la supremazia dei valori fondamentali della Costituzione che sono alla base di una democrazia rappresentativa che sia trasparente, solidale, efficace, in grado di guardare al futuro. Noi affermiamo la laicità dello Stato.*

*Non proponiamo quindi una "grande riforma costituzionale", semplicemente perché non ce n'è bisogno, e perché ogni modifica della Carta Fondamentale deve essere frutto del coinvolgimento di tutte le parti politiche e sociali.*

*Vogliamo invece tutelare i valori e diritti fondamentali e il migliore funzionamento delle istituzioni. Queste proposte si possono realizzare in larga parte con legge ordinaria, e la modifica di alcune disposizioni costituzionali solo con riferimento ad innovazioni specifiche.*

Non vogliamo riscrivere la Costituzione ma tutelarla, anche elevando il quorum necessario per modificarla, così da scongiurare future riforme a colpi di maggioranza. Puntiamo soprattutto a svilupparne i valori di fondo, arricchendo la partecipazione dei cittadini, migliorando la trasparenza dell'azione di governo, assicurando il pluralismo sociale e istituzionale.

## La Costituzione si cambia insieme

*L'attuale maggioranza di governo ha applicato alle istituzioni una logica "proprietaria". Proprio in scadenza di legislatura il governo di Berlusconi ha inflitto due gravi colpi al sistema costituzionale: il progetto di riforma della legge elettorale e il disegno di riforma costituzionale.*

*Sono entrambi progetti elaborati senza alcun coinvolgimento dell'opposizione, ma anzi contro di essa. La Costituzione e le istituzioni sono diventate merce di scambio, usata per tenere insieme una coalizione politica ormai priva di ogni collante ideale e progetto politico.*

*La legge costituzionale di riforma del Titolo V approvata nel 2001, pur con le sue criticità, riprendeva le proposte elaborate in seno alla Commissione Bicamerale istituita nel 1997 con lo scopo di redigere un progetto di riforma per una parte circoscritta della Costituzione.*

*Un progetto su cui maggioranza e opposizione avevano trovato un largo accordo, venuto meno solo all'ultimo momento per responsabilità dell'allora leader dell'opposizione e attuale Presidente del Consiglio : una larga parte delle forze politiche aveva partecipato alla elaborazione del testo di riforma, approvandolo nel suo primo passaggio parlamentare, e una larghissima parte delle istituzioni territoriali, di ogni colore politico, ha fino all'ultimo condiviso l'opportunità della sua approvazione.*

*Lo stravolgimento della Costituzione imposto dal centrodestra è una somma di strumenti di propaganda che permettono ad ogni forza politica di presentarsi al proprio elettorato con un cavallo di battaglia senza alcun interesse per i rischi che corrono le garanzie democratiche e l'universalità dei diritti di cittadinanza , specialmente nelle aree più esposte del Paese  
E' quindi prioritario ristabilire il principio della supremazia, certezza e stabilità della Costituzione.*

*Lo stravolgimento della Costituzione imposto dal centrodestra è una somma di strumenti di propaganda che permettono ad ogni forza politica di presentarsi al proprio elettorato con un cavallo di battaglia senza alcun interesse per i rischi che corrono le garanzie democratiche e l'universalità dei diritti di cittadinanza , specialmente nelle aree più esposte del Paese  
È quindi prioritario ristabilire il principio della supremazia,*

*certezza e stabilità della Costituzione.*

Crediamo innanzitutto che la Costituzione sia fonte di legittimazione e limitazione di tutti i poteri, e ci impegniamo a ristabilirne la supremazia, a presidio delle regole e dei valori fondamentali della collettività.

A questa tutela uniamo precise garanzie per il futuro, per evitare che future maggioranze di governo realizzino riforme costituzionali senza ottenere un ampio consenso in Parlamento e nella società.

Modificheremo il quorum previsto dall'art. 138 della Costituzione elevando la maggioranza necessaria per l'approvazione, in seconda lettura, di leggi di revisione costituzionale. Questo garantirà il raggiungimento di un ampio consenso, evitando per il futuro riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza evitando ogni confronto democratico.

Manterremo inoltre la facoltà di sottoporre a referendum la legge di revisione costituzionale nel caso in cui lo chiedano un quinto dei componenti di una Camera, o cinque consigli regionali, o cinquecentomila elettori.

Tale proposta avrà carattere di priorità, e richiederà un ampio accordo in Parlamento.

## Partecipazione, rappresentanza e governabilità

*Un sistema istituzionale democratico deve garantire, insieme, la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, l'effettiva rappresentatività delle istituzioni che prendono le decisioni fondamentali per la vita associata, l'efficacia dell'azione di governo per la tutela dei diritti dei cittadini e per la realizzazione del programma sul quale ha ottenuto il consenso e l'adesione della maggioranza degli elettori.*

*Il centrodestra non è riuscito ad assicurare, negli anni in cui è stato al governo, nessuno di questi tre elementi fondamentali. La partecipazione dei cittadini è stata ridotta negli spazi e nei modi; la riforma elettorale potrebbe finire per premiare la coalizione che prende meno voti, comprimendo il rapporto tra elettore ed eletto e aumentando l'ingovernabilità nella prossima legislatura.*

Crediamo invece che partecipazione, rappresentanza e governabilità siano valori fondamentali da preservare e garantire. Puntiamo ad ampliare ed arricchire le occasioni di partecipazione, anche rivitalizzando il referendum abrogativo: proponiamo per questo di aumentare da 500.000 a 750.000 il numero di firme necessarie per

indire un referendum e di ridurre il quorum previsto per la validità della consultazione alla metà dei voti espressi nelle precedenti elezioni per la Camera dei Deputati.

Dovremo attivare anche strumenti nuovi che rispondano alla diffusa esigenza di partecipazione, dimostrata dal successo delle Primarie dell'Unione. Moltiplicheremo le occasioni di consultazione, promuovendo la partecipazione dei giovani e favorendo la formazione di un'opinione pubblica informata.

Incentiveremo e diffonderemo le esperienze di democrazia partecipata a livello locale, favorendo il dialogo tra le istituzioni e i soggetti della società civile.

Crediamo che lo strumento fondamentale per la rappresentanza sia un sistema elettorale che consenta una scelta chiara e consapevole, e che assicuri insieme la rappresentanza e la governabilità: due valori che devono coesistere perché la prima senza la seconda non assicura effettività alla scelta degli elettori e la seconda senza la prima si trasforma in puro esercizio di comando.

Non seguiremo l'esempio del centrodestra imponendo un "nostro" sistema elettorale, ma lavoreremo per un sistema elettorale che assicuri tutti questi valori.

Proponiamo inoltre di introdurre le necessarie modifiche all'ordinamento vigente per superare l'attuale eccessiva frammentazione dei sistemi elettorali regionali, che ha l'effetto di disorientare i cittadini e di non assicurare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale la coniugazione tra le esigenze democratiche di rappresentanza e quelle di governabilità.

E' necessario inoltre procedere alla razionalizzazione delle scadenze elettorali, attraverso l'accorpamento delle elezioni politiche e amministrative ravvicinate. Questa soluzione, oltre a far conseguire risparmi non trascurabili, avrebbe anche l'effetto di ridurre l'incentivo all'astensionismo rappresentato dal fatto che troppo spesso i cittadini si vedono chiamati alle urne a breve distanza dalle ultime consultazioni, evitando anche che l'azione di governo ai vari livelli sia condizionata negativamente da una campagna elettorale continua.

Oltre al sistema elettorale, per assicurare una connessione tra rappresentanza e governabilità riteniamo indispensabili alcune misure che rafforzino il Parlamento e rendano, al contempo, più efficace l'azione di governo:

- l'attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre al Presidente della Repubblica la nomina e revoca di ministri, viceministri e sottosegretari;
- una migliore regolamentazione della questione di fiducia,

- con la previsione di specifici limiti al suo esercizio;
- la possibilità di sfiduciare il Primo Ministro solo attraverso una mozione di sfiducia costruttiva, con l'esplicita indicazione di un candidato successore.

## Le garanzie istituzionali

*In un sistema parlamentare, maggioranza ed opposizione hanno ruoli distinti: la prima ha la responsabilità di governare, la seconda di controllare l'azione di Governo e proporre politiche alternative.*

*Per questo una Costituzione democratica deve definire nettamente i limiti dei poteri del governo e della maggioranza, per tutelare l'inviolabilità dei diritti e delle libertà dei cittadini.*

*Il rafforzamento dell'esecutivo, che riguarda oggi tutte le democrazie occidentali, richiede un parallelo rafforzamento delle garanzie costituzionali e del ruolo del Parlamento.*

*Il centrodestra, in questi anni, non ha solo svolto un'azione di governo inefficace, ma ha spesso aggirato o cancellato gli strumenti posti a garanzia delle opposizioni, e quindi del confronto e del pluralismo.*

*Il rischio è quello di uno squilibrio che porti alla "dittatura della maggioranza". Questo rischio deve essere combattuto riaffermando la necessità di equilibrio tra i poteri istituzionali attraverso appositi checks and balances. Tale "dittatura della maggioranza" sarebbe il naturale risultato della riforma costituzionale presentata dal centrodestra: essa esautorava completamente il Parlamento, e sancisce il dominio assoluto del Premier su tutti gli altri organi costituzionali.*

*In questo modo non si adegua il sistema delle garanzie costituzionali ai mutamenti prodotti dall'introduzione del maggioritario, ma se ne accentuano addirittura le disfunzioni, sacrificando i diritti delle minoranze.*

*Per rafforzare le garanzie istituzionali eleveremo la maggioranza necessaria per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, ammettendo in ogni caso la facoltà di sottoporre la legge di revisione a referendum.*

*Prevedremo espressamente che il referendum si svolga con distinte votazioni se la legge concerne diverse parti della Costituzione o istituti tra loro distinti.*

*Eleveremo elevare la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica, garante imparziale della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale, e la maggioranza necessaria per l'elezione dei presidenti delle Camere, in modo da tornare alla convenzione che prevedeva una larga intesa sulla designazione dei presidenti, tutelandone il ruolo di garanti imparziali.*

Eleveremo anche la maggioranza necessaria per l'approvazione dei regolamenti alle camere.

Attribuiremo alla Corte costituzionale la potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento, sulla cause sopraggiunte di ineleggibilità e sulla incompatibilità dei parlamentari e sulla incompatibilità dei membri del Governo Dovremo inoltre assicurare strumenti per tutelare le minoranze parlamentari, legittimandole a ricorrere alla Corte costituzionale in caso di violazioni delle norme sul procedimento legislativo.

Alle opposizioni spetterà la presidenza delle Commissioni parlamentari cui sono attribuiti compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia, disciplinando con legge costituzionale i limiti già imposti con legge ordinaria al potere di decretazione d'urgenza del governo

Intendiamo poi riformare l'art. 79 della Costituzione in materia di amnistia e indulto, per modificare l'attuale quorum troppo alto e la sua applicazione ad ogni articolo della legge relativa

Respinta la riforma costituzionale del centrodestra, proporrò nuove modifiche costituzionale solo dopo la modifica dell'art. 138 della Costituzione, in modo da avere la certezza di una larga intesa di tutte le forze rappresentate in Parlamento.

## Un nuovo Senato per Regioni e autonomie

*La riforma del Titolo V realizzata nel 2001 dal governo di centrosinistra ha ristrutturato profondamente lo Stato in senso autonomistico e pluralistico. La riforma federale, però, non si è compiuta: il centrodestra non le ha fatto infatti seguire la predisposizione degli strumenti necessari. Bisogna coinvolgere le autonomie territoriali nella definizione dell'indirizzo politico nazionale.*

*Per fare questo è necessario completare la riforma superando l'attuale bicameralismo paritario, ovvero istituendo un Senato che sia camera di effettiva rappresentanza delle regioni e delle autonomie.*

*Su questo punto la riforma costituzionale del centrodestra imbroglia e complica le cose, appesantendo il procedimento legislativo sul piano procedurale e creando un Senato "doppione" della Camera dei Deputati, che consente l'eleggibilità di candidati sradicati dal territorio di riferimento e non realizza alcuna concreta rappresentanza degli enti locali*

Noi intendiamo invece realizzare un efficace bicameralismo differenziato, attraverso un Senato che sia luogo di effettiva rappresentanza delle autonomie territoriali, titolare di competenze legislative differenziate rispetto alla Camera dei Deputati.

Crediamo che i senatori debbano essere effettivi rappresentanti degli interessi del proprio territorio. Il numero dei senatori sarà ridotto a 150.

## Migliorare la riforma del Titolo V

*L'azione del centrodestra sul federalismo è stata contraddittoria: da un lato la propagandata ed imposta devolution, dall'altro l'affossamento della riforma del 2001. Quest'ultima è infatti rimasta inattuata nonostante la pressante richiesta da parte delle Regioni e dei Comuni.*

*Lo Stato ha continuato a legiferare a tutto campo, come se la riforma del 2001 non esistesse, ma senza svolgere i compiti che davvero gli spettavano. I meccanismi di finanziamento, così come i livelli delle prestazioni dei diritti sociali e civili, non hanno avuto alcuna definizione.*

*Accanto a questa colpevole inerzia si è assistito a comportamenti di un centralismo soffocante ed invadente. Il governo ha posto tagli e vincoli alle risorse delle autonomie, negato il dialogo tra livelli territoriali, impugnato con frequenza le leggi regionali, spesso contro le regioni governate dal centrosinistra.*

*Per costruire un sistema che assicuri una Repubblica unitaria e pluralista servono un importante investimento politico e organizzativo ed un forte impegno a semplificare duplicazioni e sovrapposizioni.*

*Saranno necessarie anche alcune correzioni ed integrazioni alla riforma approvata nel 2001, per una chiara attribuzione di funzioni normative e amministrative e di risorse finanziarie.*

Agiremo su due livelli:

- interventi normativi costituzionali, ordinari e di modifica dei regolamenti parlamentari;
- piani d'azione amministrativi, per l'adattamento degli apparati pubblici.

Intendiamo così giungere, entro la legislatura, ad un sistema istituzionale autenticamente pluralista.

Come interventi di legge costituzionale proponiamo:

- una migliore definizione delle materie di esclusiva competenza statale, che ricomprenda la disciplina dei rapporti di lavoro, la tutela e la sicurezza del lavoro,

fatta salva la competenza delle Regioni in tema di mercato del lavoro e formazione professionale, l'ordinamento delle professioni e delle comunicazioni, le norme generali sulle grandi reti di trasporto e navigazione, il trasporto e la distribuzione dell'energia nonché una strategia nazionale per il turismo;

- la previsione di una clausola generale che consenta al Parlamento di intervenire con legge per tutelare l'interesse della Repubblica anche in materie di competenza regionale quando siano in gioco superiori interessi della collettività, quando si debba garantire l'unità giuridica o economica del Paese o garantire l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali;
- un Senato che sia espressione delle autonomie territoriali.

Come interventi di legge ordinaria proponiamo:

- l'adozione delle leggi di individuazione dei principi fondamentali;
- la definizione dei livelli delle prestazioni per l'omogenea garanzia dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale;
- il perfezionamento del sistema delle Conferenze attraverso il potenziamento del ruolo della Conferenza unificata, per superare l'attuale logica binaria;
- l'adeguamento del modello organizzativo dell'amministrazione centrale, eliminando apparati che duplicano funzioni regionalizzate.

Per i regolamenti parlamentari proponiamo invece una modifica che miri all'integrazione della Commissione per le questioni regionali prevedendo la partecipazione di Regioni ed enti locali, nelle more dell'istituzione del Senato federale.

Come interventi di azione amministrativa proponiamo:

- l'introduzione di meccanismi di conciliazione tra i vari livelli di governo;
- lo sviluppo della funzione di monitoraggio delle politiche e l'implementazione dei grandi sistemi informativi, incentivando la nascita dei sistemi regionali
- il completamento della riconversione dell'amministrazione centrale che invece di ridursi è cresciuta.

## La tutela delle minoranze linguistiche e delle autonomie speciali

In continuità con quanto attuato con i precedenti governi di centrosinistra si riconferma una attenzione particolare per le minoranze linguistiche e per le autonomie speciali, favorendone una evoluzione in senso dinamico. La specialità



assicurata dagli statuti di autonomia, deve poter essere garantita nella forma pattizia anche nella fase di una loro modifica o adeguamento alle riforme costituzionali nazionali e all'evoluzione della legislazione europea.

## Attuare il federalismo fiscale

*Per realizzare il federalismo fiscale serve una finanza pubblica equilibrata, che riconosca agli enti locali sufficienti risorse ed autonomia, preveda la responsabilità finanziaria rispetto ai saldi di gestione e supporti la solidarietà con meccanismi di perequazione.*

*Questo è il quadro di principi fissato dal centrosinistra nella riforma del 2001, e rimasto lettera morta sotto il centrodestra. Il governo Berlusconi ha tagliato unilateralmente le risorse di Regioni e Comuni con leggi finanziarie di impostazione centralistica.*

*Il centrodestra ha così paralizzato lo strumento più importante per l'attuazione del federalismo: l'art. 119 della Costituzione, obbligando sindaci ed amministratori regionali e locali a scegliere quali servizi ridurre o chiudere. In questo modo le vittime sono i cittadini, che si vedono tagliare i servizi a causa dell'incapacità del governo nazionale di tenere la rotta sugli andamenti dei conti pubblici.*

*La naturale conseguenza di questo comportamento è l'impossibilità di correggere i comportamenti di enti locali che producono aumenti di spesa: ciascuno finisce per trovare nell'incapacità altrui la giustificazione alla propria incapacità di adottare misure virtuose.*

*Non è però una questione solo quantitativa. Si tratta di un blocco che ha accresciuto gli squilibri strutturali nel Paese, laddove invece è necessaria una forte azione di coesione, indispensabile per realizzare l'uguaglianza tra i cittadini.*

Per superare questo stallo proponiamo, nel medio lungo termine, di:

- assicurare una reale partecipazione interistituzionale ai momenti decisionali sulle regole di finanza pubblica. Questo sarà garantito dal coinvolgimento del Senato federale al procedimento legislativo riguardante la finanza pubblica nazionale e le singole leggi di bilancio. Inoltre le Regioni e le autonomie parteciperanno sia alla fase di predisposizione delle leggi di bilancio sia in fase di approvazione parlamentare, integrando la Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- attuare l'ampliamento delle forme di partecipazione alla predisposizione dei provvedimenti di bilancio: più strumenti di confronto con le parti sociali, più trasparenza e rilievo alle decisioni sull'allocazione delle risorse finanziarie;

- imporre il rispetto di un patto interno sui saldi di bilancio, per evitare che il federalismo fiscale porti ad un incremento del debito pubblico. A partire dal patto si cercherà un riequilibrio delle risorse basato su standard e indicatori oggettivi dei costi dei servizi e delle prestazioni e su strumenti premianti dei comportamenti virtuosi;
- raggiungere il bilanciamento tra autonomia, flessibilità e responsabilità: gli amministratori locali godranno di autonomia nelle scelte di indirizzo e di flessibilità nelle scelte di gestione, ma saranno vincolati al patto interno per i saldi complessivi di bilancio;
- garantire una maggiore certezza sulle risorse disponibili per ogni livello di governo. Solo in questo modo si può infatti ottenere una maggiore trasparenza nella programmazione delle attività delle amministrazioni locali;
- completare i trasferimenti di risorse e personale a Regione ed enti locali ed attuare una reale riduzione dell'apparato statale;
- attribuire alle Regioni e agli enti locali tributi propri e quote di partecipazione al gettito dei tributi erariali: in questo modo disporranno dell'integrale funzionamento delle funzioni loro attribuite. Regioni ed enti locali potranno inoltre modificare le aliquote e le condizioni di esenzione od agevolazione per questi tributi;
- attivare gli strumenti di perequazione tra territori ed i finanziamenti di obiettivi straordinari di sviluppo;
- creare un robusto ed efficace sistema informativo sulla finanza pubblica nazionale;
- escludere che i vincoli di destinazione sulle risorse ordinarie siano determinati unilateralmente dal governo centrale.

## Risolvere il conflitto d'interessi

*Da quando Berlusconi è entrato in politica il conflitto di interessi ha costantemente segnato la vita pubblica italiana. Ogni settore dell'iniziativa di Governo è stato viziato dal conflitto di interessi: dall'informazione alle assicurazioni, dalle opere pubbliche alle società sportive. Un opaco intreccio tra politica e affari. Anche gli osservatori internazionali hanno segnalato, a più riprese, questa grave anomalia della democrazia italiana. Il governo ha risposto con una legge-simulacro sul conflitto di interessi che concretamente non modifica nulla, lasciando che il conflitto di interessi venga affrontato con le estemporanee uscite di Berlusconi dal Consiglio dei Ministri al momento dell'ennesimo voto su questioni di suo personale interesse. Attribuendo poi le funzioni sul conflitto d'interesse all'Autorità antitrust, questa è stata gravata di compiti estranei. Le stesse nomine dei suoi membri ne sono state condi-*

*zione: al criterio della competenza e professionalità si è sostituito quello della contiguità con questo o quel personaggio del centrodestra.*

Dobbiamo quindi colmare una profonda lacuna, adeguando l'ordinamento italiano a quello di altre grandi democrazie occidentali, attraverso un modello di provata efficacia e di sicuro equilibrio che mira a prevenire l'insorgere di conflitti di interessi tra gli incarichi istituzionali (sia nazionali che locali) e l'esercizio diretto di attività professionali o imprenditoriali o il possesso di attività patrimoniali che possano confliggere con le funzioni di governo. Gli strumenti che utilizzeremo sono: la revisione del regime delle incompatibilità; l'istituzione di un'apposita autorità garante; l'obbligo di conferire le attività patrimoniali a un blind trust.

L'incompatibilità deve essere totale per i membri del governo nazionale, di quelli regionali e delle città con più di 100 mila abitanti. Questi, nel corso del proprio mandato, potranno svolgere esclusivamente le funzioni legate alla carica, con il diritto di essere collocati in aspettativa da altri incarichi.

Tutti i titolari di cariche pubbliche, inoltre, non potranno ricoprire per interposta persona attività imprenditoriali in imprese o società private, o a prevalente partecipazione pubblica, oppure che abbiano rapporti di concessione con pubbliche amministrazioni, con esclusione delle attività non profit e delle attività di modesta entità. Non potranno neppure svolgere funzioni o incarichi, a qualsiasi titolo e comunque denominati, compresi gli incarichi arbitrari di qualsiasi natura, per tali enti ed imprese. Sarà fonte di conflitto di interessi il possesso, diretto o per interposta persona, di partecipazioni rilevanti in alcuni specifici settori economici nei quali tale possesso determina di norma e quasi inevitabilmente un condizionamento del libero svolgimento della funzione pubblica .

I beni e le attività non rilevanti ai fini delle incompatibilità e quelli derivanti dalla liquidazione di beni e attività rilevanti dovranno essere conferiti a una gestione fiduciaria "cieca" (blind trust) che provvederà ad amministrarli con l'obbligo di rendiconto alla fine del mandato politico del titolare, ma con il divieto di fornirgli in corso di mandato qualsiasi informazione sulle operazioni effettuate e sul suo asset patrimoniale. Non risolveranno il conflitto di interessi, invece, le cessioni al coniuge o ai parenti e affini entro il secondo grado o a persona interposta allo scopo di eludere l'obbligo.

I titolari di cariche pubbliche avranno l'obbligo di dichiarare le proprie attività e la propria condizione patrimoniale - nonché quelle dei familiari e degli affini entro il 4° grado e dei conviventi delle quali siano a conoscenza - che possano causare il sorgere di un conflitto di interessi.

La proposta dell'Unione prevede inoltre l'istituzione di una apposita Autorità garante con il compito di individuare le attività degli interessati suscettibili di generare un conflitto di interessi e, laddove necessario, il potere di intervenire efficacemente per prevenire o sanare tale conflitto, con un insieme flessibile e articolato di strumenti adottati caso per caso in relazione alla natura delle attività dell'interessato. Tale Autorità dovrà godere del requisito di indipendenza, garantita mediante la designazione dei suoi membri da parte delle massime autorità istituzionali.

## Le Autorità indipendenti

*Nel passaggio dell'ordinamento istituzionale italiano da un modello monistico e gerarchico ad un sistema policentrico e multiorganizzativo, un ruolo importante è stato giocato dalle Autorità amministrative indipendenti. Queste Authorities, presenti in molti Paesi europei, sono nate nel corso degli ultimi venti anni per garantire un'efficace tutela in particolari settori, nei quali si richiede un delicato temperamento tra diritti e interessi costituzionalmente protetti. Per questo tali organismi devono essere neutrali sia rispetto alla maggioranza politica pro tempore sia rispetto ai portatori di interessi economici settoriali.*

*Le Authorities sono responsabili di un delicato equilibrio, che garantisce l'esercizio di diritti e libertà, tra le quali la libertà di iniziativa economica privata, sottraendoli al condizionamento di interessi economici rilevanti e a quelli della maggioranza politica di cui è espressione il governo. Gli utenti – e in particolare le fasce più deboli – ne sono così tutelati.*

- per l'efficacia del ruolo e delle funzioni, occorre assicurare una maggiore capacità di vigilanza su questioni che incidono direttamente e significativamente sulla vita dei cittadini e del paese (si pensi al caso Parmalat per la Consob, a quello delle assicurazioni per l'Isvap e l'Antitrust);*
- per la chiarezza organizzativa occorre fare fronte ad una disciplina che, essendosi formata in momenti diversi, rende difficile individuare un modello generale ed unitario.*

*Il governo di centrodestra ha poi creato altri problemi, piegando il funzionamento delle istituzioni al soddisfacimento di interessi personali. Basti pensare all'attribuzione all'Autorità anti-trust delle funzioni di controllo sul conflitto di interessi: una distorsione che ha finito per incidere significativamente sulla scelta dei commissari: in questo momento nell'Antitrust italiana non siede nessun economista.*

*La finanziaria per il 2006 sferra alle Authorities un altro colpo, privandole di certezza sui propri finanziamenti (condizione primaria di indipendenza e autonomia), ed obbligandole ad autofinanziarsi attraverso gli stessi settori sorvegliati, gene-*

*rando così un fortissimo rischio di cattura.*

Intendiamo anzitutto ribadire e sottolineare la perdurante validità del modello delle Authorities, attraverso interventi normativi di riordino e razionalizzazione e definendo un insieme di regole flessibili ma unitarie per le autorità amministrative indipendenti.

Per quanto riguarda la razionalizzazione delle competenze delle Authorities, proponiamo:

- la razionalizzazione e semplificazione del sistema delle Authorities preposte al controllo dei mercati finanziari, riducendo gli adempimenti a carico degli operatori e gli oneri per il bilancio dello Stato, con il rafforzamento della Consob;
- la valutazione del riordino di Autorità esistenti, con l'istituzione di una unica Autorità con competenza su tutte le grandi reti;
- l'attribuzione all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato anche della competenza in materia di concorrenza nei confronti delle aziende e degli istituti di credito.

Circa il modello organizzativo, proponiamo l'adozione di una legge generale sulle Authorities, che disciplini sia alcuni aspetti strutturali e organizzativi generali – in quanto finalizzati a garantire i caratteri comuni di terzietà e neutralità – sia le attribuzioni di alcune autorità singolarmente considerate.

A questo scopo la legge dovrà disciplinare la composizione e le modalità di investitura delle autorità indipendenti, oltre che il regime delle garanzie e delle incompatibilità dei componenti.

La legge dovrà perseguire due obiettivi fondamentali:

- il carattere dell'indipendenza;
- il collegamento tra le Authorities e il Parlamento e il Governo tramite "circuiti comunicativi" e propositivi tra le Authorities e le istituzioni rappresentative, che saranno messe a conoscenza delle attività svolte delle prime, senza tuttavia comprimerne l'autonomia.

Prevediamo infatti l'istituzione di un'apposita commissione bicamerale per i rapporti con le Authorities e l'obbligo, per le autorità stesse, di presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta. La commissione si dovrebbe esprimere, con parere vincolante espresso a maggioranza qualificata, sulle nomine degli organi, formalmente conferite con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

La proposta richiede l'adozione di una legge ordinaria, sulla quale sollecitare il confronto con tutte le opposizioni in Parlamento.

## Ridurre i costi della politica

*Il tema dei costi della politica è centrale per sia per un sistema politico funzionante e legittimato. Il problema non è "se" la politica costa, ma "quanto" e attraverso quali modi: i costi devono essere trasparenti e controllabili e la collettività deve conoscerli con chiarezza.*

*I costi trasparenti sono anche un ostacolo alla corruzione: ai costi occulti corrispondono spesso rendimenti occulti, che pesano su tutta la collettività e falsano il gioco democratico. Bisogna innanzitutto combattere la corruzione, fenomeno ancora vivo, come prova il 42° posto che l'Italia ha ottenuto nel 2004 nella classifica di Transparency International, l'autorevole ONG indipendente che si batte contro i fenomeni di corruzione. Spesso poi i costi della politica ribaltati sulle amministrazioni e sulle istituzioni. Oggi questo fenomeno è particolarmente grave ed evidente: gruppi e interessi particolari si appropriano di strutture che invece devono essere al servizio di tutti. La politica non può e non deve finanziarsi a spese dell'amministrazione pubblica.*

*Il governo di centrodestra, in questi anni, ha saccheggiato l'amministrazione: pur condannando nella retorica i costi eccessivi degli apparati pubblici, non ha esitato nell'utilizzo delle spese di rappresentanza, delle spese per consulenza, delle spese per viaggi. Nell'autunno 2005 la Corte dei Conti ha lanciato l'allarme: le spese per consulenze hanno raggiunto il mezzo punto di PIL, un record assoluto.*

*I danni causati dal governo Berlusconi richiederanno anni per essere riassorbiti:*

- prescrizione dei reati di corruzione contro la pubblica amministrazione con la legge ex Cirielli;*
- aumento di 103 direttori generali (a dispetto della drastica riduzione del numero dei ministeri realizzato dal centrosinistra);*
- una spesa di circa 195 milioni di euro per le segreterie dei ministri.*

*Il solo Ministero dell'Economia e delle Finanze vanta un apparato a supporto del vertice politico di quasi 450 persone. Altre azioni del centrodestra stanno screditando la politica: come l'assunzione dei segretari dei ministri, fatta con la legge finanziaria 2006. E' un privilegio inaccettabile se paragonato al blocco dei concorsi pubblici che vige da quattro anni e che impedisce l'accesso agli uffici pubblici ai giovani non disposti al clientelismo.*

*E' un problema dell'intero sistema istituzionale italiano: anche il centrosinistra, alla guida di tante regioni e di tanti comuni,*

*ha la responsabilità di affermare un forte principio di trasparenza e di riduzione dei costi della politica. Ne va della legittimità e della credibilità della politica.*

*Il problema è ampio, e non basteranno le proposte demagogiche del centrodestra, come il taglio del 10 per cento allo stipendio dei parlamentari. Lo stipendio è infatti un aspetto importante e simbolico, ma è solo una goccia nel mare degli aumenti delle indennità, dei gettoni di presenza, del moltiplicarsi di commissioni consiliari, degli incarichi professionali e delle consulenze e delle tante altre forme di utilizzo del denaro pubblico non al servizio dei cittadini, ma al servizio di apparati e gruppi.*

*Bisogna ridurre e controllare i costi della politica e costruire al tempo stesso un chiaro e coerente sistema di finanziamento della politica. Un equilibrato sistema di finanziamento consente spazi di partecipazione non selezionando esclusivamente in base alle opportunità economiche di partenza.*

*Lo scenario politico non può essere dominato solo da chi ha risorse sufficienti per "incartare" le città con i manifesti giganti o acquistare spazi su giornali e televisioni. E' essenziale rendere trasparenti e conoscibili le fonti di finanziamento, specialmente quelle private, per consentire all'opinione pubblica di percepire se una forza politica sia espressione di un elettorato radicato o di un settore economico e sociale.*

*Le ricette populistiche e contingenti non servono. Quello che serve è un impegno vero, quello di una politica che prenda in carico questo grande sforzo di risanamento.*

Proponiamo diversi strumenti per sanare questa condizione. Il primo strumento è un codice di condotta, strumento per rispettare e attuare i seguenti principi:

- riduzione del 50% dell'organico degli uffici di diretta collaborazione delle amministrazioni centrali;
- effettiva distinzione tra funzioni politiche e funzioni amministrative, con l'impossibilità per il personale "chiamato" dal Ministro su base fiduciaria di essere posto a dirigere uffici amministrativi;
- riaffermazione del principio costituzionale per cui si accede ai pubblici uffici solo per concorso;
- riduzione dei benefici impropri e dei privilegi per le posizioni dirigenziali di vertice, ripristinando il principio di onnicomprensività della retribuzione e revisione degli stipendi di livello più alto;
- affermazione piena del principio di trasparenza, attraverso la pubblicazione on line dei curricula dei dirigenti, degli stipendi superiori a 200.000 euro l'anno, degli incarichi extra, delle consulenze;
- contrasto della tendenza alla professionalizzazione della politica e alla ipertrofia del personale politico che si manifesta con l'esplosione del numero di consiglieri, assessori, delegati del sindaco o del presidente della Regione;
- applicazione rigorosa del principio di necessità e compe-

tenza per l'attribuzione di consulenze da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'altro tema che vogliamo affrontare è quello del finanziamento delle forze politiche. Puntiamo ad un sistema trasparente, bilanci le fonti del finanziamento pubblico e quello privato e stabilisca un efficace meccanismo di controllo e informazione sulle spese dei partiti, delle attività politiche e delle campagne elettorali.

Per le campagne elettorali intendiamo realizzare una piena applicazione della legge attuale, che contiene le misure necessarie a garantire la trasparenza. Queste misure devono però essere effettivamente applicate e il loro rispetto dev'essere controllato: il che sinora non si è mai fatto.

Interverremo anche sulle indennità dei parlamentari e delle altre autorità o cariche pubbliche (componenti di authorities, enti pubblici, management di società a totale partecipazione pubblica), con misure di riduzione e con tetti non valicabili. E' un tema importante e non solo simbolico, da affrontare con responsabilità, chiarezza e determinazione. Si tratta di misure prioritarie, che richiederanno però un'ampia intesa delle forze parlamentari.



# Una pubblica amministrazione di qualità



# La funzione dell'Amministrazione Pubblica

*Il centrodestra ha mostrato la massima indifferenza ad ogni misura di modernizzazione e di miglioramento del sistema amministrativo italiano. Si è limitato a riprendere, con decenni di ritardo, la convinzione espressa ormai venticinque anni fa da Ronald Reagan e che può sintetizzarsi così: l'amministrazione non è la soluzione del problema, ma costituisce il problema, e va quindi, per quanto possibile, ridotta, cancellata, limitata.*

*Questa fallimentare concezione - ormai abbandonata in tutto il mondo persino dagli epigoni più convinti del reaganismo e del thatcherismo - è stata peraltro solo sbandierata dal centrodestra, che invece, alla prova dei fatti, ha aumentato i costi e le spese dell'amministrazione, operando una politica di appropriazione, aumento delle nomine politiche, eliminazione di regole. La qualità dei servizi è stata trascurata, e questi sono stati affidati e servizi al di fuori dell'amministrazione senza gare e senza trasparenza.*

*Il governo Berlusconi non ha prodotto, come aveva promesso, meno Stato e più mercato, ma, piuttosto, allo stesso tempo apparati pubblici più pesanti e trasferimento di ricchezza non verso il mercato, ma a favore di pochi e ben selezionati privati.*

*In contrasto con tutto ciò si registra una forte domanda di servizi pubblici. Lo confermano tutte le analisi multiscopo sulle preferenze espresse dagli italiani. Gli italiani chiedono un'amministrazione che tuteli i loro diritti: una scuola migliore, servizi sanitari di serie A al sud come al nord, sicurezza e vivibilità del territorio in cui abitano, sostegno alle attività economiche che conducono.*

*Chiedono una amministrazione migliore, che non sprechi, che sappia essere trasparente e dare fiducia e che sappia prendere decisioni complesse: qualità essenziali per il successo di ogni politica.*

*Bisogna quindi partire dalla convinzione che un'amministrazione migliorata è la garanzia più forte per i diritti delle persone, per la coesione del paese, per lo sviluppo e per la crescita.*

Partiamo dal presupposto che un'amministrazione capace, efficiente, autorevole e credibile è uno strumento essenziale di ogni sistema democratico, perché è dalla qualità dell'amministrazione che dipendono la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini.

Il sistema amministrativo italiano è ancora lontano dall'aver le caratteristiche di capacità, efficienza e credi-

bilità necessarie per assicurare buone politiche pubbliche e piena garanzia dei diritti e richiede, quindi, un'azione politica decisa e concreta.

Formuliamo le nostre proposte partendo da alcune convinzioni:

- il sistema amministrativo è necessariamente ispirato ai principi del pluralismo e dell'autonomia. L'Europa, lo Stato, le regioni, gli enti locali, ma anche le università, le scuole, gli enti associativi, non possono essere ridotti ad unità o collocati secondo una rigida gerarchia: in una società moderna i loro valori e interessi devono essere capaci di integrarsi. L'efficacia di un'amministrazione dipende quindi innanzitutto dalla sua capacità di fare sistema;
- la capacità di agire e di decidere dipende, innanzitutto, dalla qualità e dalla competenza delle strutture amministrative: l'amministrazione ha bisogno di persone altamente qualificate, di capacità tecniche, di un patrimonio di conoscenze condivise. Altrimenti sarà preda degli interessi particolari, incapace di formulare strategie e di controllare i propri fornitori, come di valutare la qualità dei servizi che essa stessa rende e di migliorare i propri costi e i propri rendimenti;
- vi sono beni pubblici che non possono essere prodotti dal mercato e che sono essenziali per la vita e lo sviluppo del paese, così come vi sono azioni di contesto – il supporto all'internazionalizzazione delle imprese o la diffusione dell'innovazione tecnologica – che devono avere dimensione di sistema. In questi casi la responsabilità pubblica deve essere chiara e trasparente.

## Una Amministrazione che aiuti la crescita economica e sociale

*Se l'economia stenta è anche perché il centrodestra non sa utilizzare l'amministrazione come leva dello sviluppo. Nel marzo 2001, esattamente al termine della stagione di riforme amministrative del centrosinistra, l'OCSE rilevava il cammino compiuto dall'amministrazione italiana nel percorso di modernizzazione (privatizzazione, liberalizzazione, semplificazione, riduzione dei costi), con ricadute positive sul ritmo dell'economia.*

*Un ritmo superiore a quello ottenuto nell'intero periodo del governo Berlusconi (l'economia italiana è cresciuta nel 2001 più di quanto abbia fatto complessivamente dal 2002 al 2005). Si consideri negli stessi anni il centrosinistra realizzò anche una politica di contenimento della spesa e di riduzione del debito alla quale il settore pubblico ha dato il proprio contributo.*

*Il governo di centrodestra ha paralizzato e abbandonato un processo di innovazione degli apparati pubbliche che si era sviluppato per tutti anni novanta, e consegna al Paese una amministrazione indebolita, priva guida stabile, degli investimenti necessari per consentire il suo posizionamento in un più ampio progetto di governo del paese.*

Le nostre proposte si basano sui principi della strategia di Lisbona, varata nel 2000 dai governi dell'Unione europea. In questa cornice inseriremo la nostra azione di rilancio dell'amministrazione italiana, come determinante fattore di impulso e sostegno allo sviluppo economico, alla riconversione del sistema produttivo, alla realizzazione delle infrastrutture per competere nell'economia globale. Una amministrazione più efficace è essenziale per attrarre investimenti produttivi, creare valore sociale e materiale e migliorare la competitività del paese.

Intendiamo lanciare un piano di riforma dell'amministrazione con tre obiettivi:

- creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita, alla competitività del nostro sistema produttivo;
- migliorare la qualità dei servizi ai cittadini;
- ridurre i costi della macchina amministrativa rispetto al PIL.

Il piano si articola in specifiche azioni:

- fare della qualità dei servizi e delle prestazioni una priorità strategica e, insieme, un parametro per misurare successi e insuccessi;
- sostituire alla cultura burocratica la cultura del risultato, della soddisfazione dell'utente e della loro valutazione;
- ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, della autonomia e responsabilità dei dirigenti, fermare la deriva verso lo spoil system e il clientelismo;
- valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, ripristinando il concorso come principale strumento di reclutamento dei migliori e investendo sul capitale umano delle amministrazioni;
- utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa per reingegnerizzare i processi e i prodotti delle amministrazioni;
- ridurre i carichi regolativi e burocratici (i tempi e i costi) gravanti sulle famiglie e sulle imprese, ripristinando gli strumenti di revisione e riqualificazione del sistema normativo e dei procedimenti amministrativi abbandonate dal centrodestra;
- adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede amministrazioni territoriali con capacità di gestione ma anche un'amministrazione centrale in grado di riconvertirsi per gestire un

sistema a rete;

- diffondere programmi e incentivi per le forme sostenibili e solidali di consumo delle amministrazioni: energia solare, biologico, prodotti equi e solidali, riuso dei software tra amministrazioni.

Questo piano è trasversale all'intero programma di governo dell'Unione. Ne contraddistinguerà l'agenda dalle prime battute, anche se la sua realizzazione completa richiederà un impegno costante per l'intera legislatura.

Avranno però carattere prioritario:

- l'attivazione di una task force di giovani funzionari sulle azioni del piano per l'amministrazione, soprattutto selezionando dall'esterno una nuova generazione di professionisti, concretizzando quello che il presidente Ciampi ha chiamato "vendemmia annuale". 1000 giovani laureati, forti delle competenze tipiche delle nuove generazioni di professionisti: l'orientamento alle relazioni/conessioni in rete, la proiezione internazionale, le forme multimediali di comunicazione. Giovani brillanti che rafforzeranno in modo stabile le professionalità dell'amministrazione.
- l'impegno a rendere, entro la metà della legislatura, ogni singolo servizio erogato dall'amministrazione nazionale valutabile dal suo diretto utente, persona o associazione o impresa. Un progetto senza precedenti nella storia italiana.

Servirà un grande impegno organizzativo. I risparmi derivanti dalla riduzione dei costi forniranno le risorse necessarie.

## Un'Amministrazione più responsabile

*Nel 2001 il centrodestra ha raccolto l'eredità di un sistema di finanza pubblica risanato, ma ha dimostrato di non saper condurre un'efficace politica di governo dei conti pubblici. Consegna al Paese un bilancio rovinoso, rappresentato in maniera emblematica dalle disinvolute successioni al vertice del Ministero dell'economia e delle finanze.*

*Il fallimento del governo riguarda sia l'andamento del deficit e del debito pubblico, sia il deterioramento del sistema di regole relative al controllo dei conti pubblici e le relazioni di carattere finanziario tra il governo nazionale e quelli regionali e locali. Regole che avrebbero dovuto essere sviluppate e rafforzate in vista del federalismo fiscale.*

*La realtà è stata molto diversa:*

- le spese volte a soddisfare gli interessi dei rappresentanti

- di governo – le consulenze, gli incarichi ad esterni, le spese di rappresentanza – sono cresciute in modo abnorme;*
- *si è abbandonata la progettazione di seri sistemi di programmazione strategica e controllo di gestione;*
  - *si è ricorsi al meccanismo cosiddetto "tagliaspese", che interviene con rozze riduzioni di stanziamenti in misura uniforme su tutti i settori e le attività, fuori da ogni logica organizzativa e di programmazione. Si è tagliato insieme l'utile e il superfluo, mettendo a rischio il funzionamento di servizi essenziali e ponendo pesanti ipoteche sul futuro con l'annullamento di politiche di investimento. Tale sistema ottiene peraltro risultati solo temporanei, rinviando il problema all'anno successivo;*
  - *si è tentato di scaricare sulle regioni e sugli enti locali, colpendo indiscriminatamente nel mucchio, il maggior peso dell'onere di riduzione dei costi, bloccando al contempo le aliquote regionali: ne hanno risentito i servizi in primo luogo. Il governo ha poi violato l'autonomia regionale e locale, entrando nel dettaglio delle spese da tagliare;*
  - *le spese realizzate al di fuori dei vincoli di trasparenza sono cresciute, e si è ricorsi massicciamente a deroghe e poteri speciali;*
  - *si sono duplicate le strutture, continuando ad ampliare le strutture centrali dei ministeri in contrasto con la logica del decentramento.*

*I costi delle amministrazioni hanno così continuato a lievitare senza che i servizi migliorassero, anzi, con una riduzione e un peggioramento dei servizi resi.*

Puntiamo a creare un circuito virtuoso tra finanza pubblica, amministrazione e servizi al cittadino. Partiamo per questo da alcuni principi guida:

- *responsabilizzare le amministrazioni, garantendo finanziamenti certi, non modificabili unilateralmente in corso di gestione (come è accaduto con il decreto tagliaspese), ma monitorando in modo continuo gli andamenti tendenziali di spesa;*
- *ancorare le variazioni di spesa agli aumenti di produttività e di qualità dei servizi;*
- *riprendere lo sviluppo degli strumenti di valutazione e controllo di gestione e diffonderli in tutto il sistema amministrativo;*
- *attivare contratti di servizio, nella cornice dei livelli essenziali delle prestazioni, a garanzia dei diritti dei cittadini;*
- *rafforzare il patto di stabilità con regioni ed enti locali, fissando obiettivi e i vincoli che tutte le amministrazioni si impegnano a rispettare;*
- *superare le duplicazioni di strutture, rafforzando la missione dell'amministrazione centrale come amministrazione che indirizza e garantisce la coesione e la coerenza nel sistema del suo complesso, riducendo le tante sovrapposizioni.*

Per realizzare questi principi dovremo utilizzare diversi strumenti: un intervento normativo che riprenda la riforma della struttura del bilancio dello stato e delle regole di contabilità pubblica e procederà verso la piena responsabilizzazione dei singoli ministeri e delle singole unità amministrative.

Occorre inoltre razionalizzare il sistema dei controlli, definendo chiaramente, a seconda del tipo di amministrazione, i modelli che consentano di evitare inutili duplicazioni di procedure. Una adeguata riforma degli organi di controllo deve avere da un lato l'obiettivo di non porre vincoli procedurali impropri al corretto svolgimento dell'attività negoziale delle amministrazioni, ma dall'altro deve garantire l'efficacia e la tempestività del controllo e l'autonomia degli organi preposti.

In concreto, è necessario:

- approvare il "budget di ministero", lasciando inalterato il potere di decisione del parlamento sulle leggi di settore, ma riducendo le unità di voto sulle spese di funzionamento;
- potenziare i meccanismi di gestione di questo budget, consentendo a ciascun livello di gestione il potere di compensare le voci di spesa all'interno dello stanziamento assegnato;

Occorre, inoltre, mettere in opera i seguenti piani d'azione:

- potenziamento dei sistemi di programmazione e controllo, che oggi appartengono più alla retorica che alla reale vita delle amministrazioni. È prioritario costruire efficaci sistemi di programmazione strategica e di controllo, e creare un sistema di incentivi per favorire il ricorso a questi strumenti. La verifica della qualità e dell'attendibilità dei servizi di controllo dovrebbe essere affidata ad un organismo composto di pochi e autorevoli membri, operante presso la Presidenza del Consiglio;
- predisposizione, entro il primo anno di vita del governo, di uno strumento quadro per la definizione, in ogni amministrazione, di un contratto di servizio con i cittadini, le imprese, le associazioni ecc. che metta in trasparenza i doveri delle amministrazioni, e sperimenti, prima e generalizzi, poi, strumenti di esigibilità a favore di queste categorie e di sanzione per le amministrazioni inadempienti;
- introduzione di meccanismi per correlare fortemente incrementi di spesa a incrementi di produttività, sia per i rinnovi contrattuali del personale, sia per la modernizzazione e definizione di affidabili indicatori di performance;
- ridefinizione del patto di stabilità interno tra governo ed sistema delle autonomie territoriali in modo da vincolare queste ultime a comportamenti rigorosi e virtuosi ma solo in termini di saldi complessivi di bilancio.



L'iniziativa legislativa deve essere attivata prioritariamente, per consentire di impostare il bilancio 2008 secondo le nuove regole.

Il piano per i sistemi di programmazione e controllo rientra tra le nostre priorità di carattere organizzativo e questa strumentazione dovrà concretizzarsi già nel corso della programmazione delle attività 2007. Lo stesso per quanto concerne la ridefinizione del patto interno di stabilità.

Il piano per il collegamento tra produttività e spese richiede un periodo di impostazione più ampio e graduale. Il meccanismo infatti deve fondarsi su plausibili sistemi di misurazione della produttività, che saranno ampiamente sperimentati nel corso dei primi due anni della legislatura.

## Una decisa azione per la semplificazione

*Dopo l'esperienza del governo di centrodestra, resta poco del grande sforzo realizzato al termine degli anni novanta sui temi della semplificazione e del miglioramento della qualità della regolazione.*

*Il governo Berlusconi si è trascinato in una situazione di paralisi ed inerzia, senza realizzare alcun intervento di semplificazione o di modernizzazione, anche laddove laddove sarebbe stato utile ed importante il semplice proseguimento delle azioni realizzate negli ultimi anni dei governi di centrosinistra.*

Puntiamo ad un forte investimento politico nella semplificazione, nella delegificazione e nel miglioramento della qualità della regolazione. E' condizione essenziale per accrescere la competitività del paese e dare certezza all'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza, a tutti i livelli di governo.

Dobbiamo realizzare tale investimento attraverso una forte cooperazione tra Governo, Regioni ed enti locali e la consultazione delle parti sociali, per definire un accordo ed un impegno a misurare i risultati periodicamente, in termini di riduzione effettiva degli atti, dei tempi e dei costi per imprese e cittadini.

Questi i nostri primi obiettivi:

- la riduzione dei tempi e dei costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori performance europee e OCSE;
- la realizzazione degli sportelli unici del cittadino, che evitino le peregrinazioni tra amministrazioni e consentano di accedere ad uffici e da un unico punto presso il Comune;

- la progressiva eliminazione dei certificati;
- la rimozione degli ostacoli normativi che impediscono di effettuare on line le procedure amministrative di maggiore impatto per cittadini ed imprese.

Per realizzare questi obiettivi dovremo:

- utilizzare a pieno la legge annuale di semplificazione, sia liberalizzando molte attività, sia - laddove l'autorizzazione deve permanere - ricorrendo a tecniche di semplificazione per garantire al cittadino e all'impresa tempi rapidi e certi;
- ridurre il numero delle leggi e riordinare il sistema normativo attraverso codici di settore e testi unici;
- rendere trasparente e controllabile la durata dell'azione amministrativa assicurando la conoscibilità, on line, dello stato di avanzamento di ogni pratica;
- mettere a regime l'AIR (analisi d'impatto della regolazione) per gli schemi di atti normativi del governo al fine di valutarne preventivamente i costi e i benefici per i cittadini, le imprese e le stesse amministrazioni.

Serviranno molteplici strumenti: innovazione organizzativa, uso delle tecnologie, formazione e motivazione del personale, responsabilizzazione della dirigenza, comunicazione.

La misurazione dei risultati e la collaborazione con le parti sociali deve consentire di introdurre i correttivi necessari per procedere alla semplificazione.

Questi i tempi che prevediamo per l'attuazione delle varie misure:

- apertura dei tavoli di consultazione con le parti sociali e con le Regioni e le autonomie locali 60 giorni;
- riduzione dei tempi e costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori tempi e performance europee e OCSE tre anni;
- rimozione degli ostacoli all'operatività degli sportelli unici già previsti, loro diffusione su tutto il territorio e sanzioni per i comuni inadempienti a partire dalla metà del 2007. Effettiva unificazione nello sportello delle funzioni amministrative. Informatizzazione e messa in rete dei dati (back offices) dello sportello;
- completa eliminazione dei certificati entro la legislatura;
- rimozione degli ostacoli normativi che impediscono di effettuare on line le procedure amministrative entro 1 anno;
- messa a regime dell'Air entro 1 anno;
- adozione della disciplina per l'indennizzo del cittadino e dell'impresa in caso di mancato rispetto dei tempi di conclusione del procedimento entro 1 anno.

Per la realizzazione di queste politiche sarà essenziale:

- il ruolo di cabina di regia della Presidenza del Consiglio,

- con un impegno in prima persona del Presidente del Consiglio;
- la costituzione di una task force per la semplificazione e la qualità della regolazione;
  - conoscenza del punto di vista dei destinatari nelle diverse fasi della politica di semplificazione, istituendo una sede di consultazione delle parti sociali ed adottando procedure standard e trasparenti.

## I vantaggi dell'informatizzazione

*L'e-government può rappresentare una leva essenziale per la modernizzazione della pubblica amministrazione e per soddisfare sia esigenze interne sia esigenze degli utenti esterni.*

*Esso è anche un fattore importantissimo per lo sviluppo economico del paese. Per questo, esso deve essere implementato in modo strategico e intelligente, in stretto collegamento con i processi di semplificazione amministrativa e procedimentale.*

*Il governo di centro-destra, invece, ha determinato una forte frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa, separando le rispettive responsabilità tra il Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica e il Dipartimento per la Funzione Pubblica. In tal modo il governo ha reso più appariscente un tema rispetto al quale non si sono registrati risultati concreti.*

*Sul fronte dell'accertamento dell'identità in rete, il governo di centrodestra non è del resto stato in grado di rendere fruibile a tutti la c.d. carta di identità elettronica, aggiungendo invece ulteriori elementi di complicazione. Tra strumenti simili ed autorizzazioni alle singole amministrazioni per crearne di propri si è venuta a creare una vera "giungla" di documenti di identificazione.*

Intendiamo da un lato rilanciare l' e-government per una radicale semplificazione e ridefinizione dei rapporti tra utenti e cittadini e dall'altro superare la frattura tra innovazione tecnologica ed innovazione amministrativa.

Svilupperemo l'e-government parallelamente e strumentalmente ai processi di semplificazione, con particolare riguardo ai seguenti fattori-chiave:

- la semplificazione dei procedimenti per poter utilizzare le potenzialità degli strumenti informatici e telematici;
- la condivisione degli archivi e delle informazioni tra le amministrazioni, stimolando lo scambio dei dati tra di esse.

Questo disegno di modernizzazione della pubblica amministrazione deve essere realizzato a tutti i livelli di gover-

no, in particolare a quello degli enti territoriali minori, titolari di gran parte dei servizi alla persona.

Prevediamo quindi la stipulazione di un Patto per l'Innovazione tra Governo, Regioni, Enti Locali e Parti Sociali, che permetta di coordinare e condividere le azioni e i progetti per l'innovazione.

I nostri principali obiettivi sono:

- la velocizzazione dei procedimenti attraverso la gestione automatizzata dei flussi procedurali;
- il controllo sui tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e conoscenza immediata, da parte degli utenti, dello stato di avanzamento della pratica.

Per quanto concerne le azioni di front-office, invece:

- lo sviluppo accelerato di servizi innovativi alle persone, in forma digitale;
- lo sportello unico del cittadino come punto di accesso unificato;
- lo sviluppo dell'accesso ai servizi con diversi canali, integrati tra loro (telefono, web, fax, mail etc.);
- la personalizzazione del rapporto tra amministrazione e cittadino, in modo che l'amministrazione sia in grado di anticipare le esigenze del cittadino, evitando incomprensioni e duplicazioni di dati e contatti;
- la progressiva eliminazione dei certificati (decertificazione), mettendo in rete gli archivi delle amministrazioni che detengono i principali dati oggi autocertificati da cittadini e imprese, e sviluppando un apposito strumento di accesso per i dipendenti pubblici.

Servirà di una pluralità di interventi, rivolti ai diversi livelli di governo, con un'azione coordinata e condivisa in grado di monitorare e guidare tutto il processo.

Al livello centrale, la priorità sarà quella di rafforzare la capacità di governo di tali processi di innovazione. Dovremo ricongiungere Funzione Pubblica e Innovazione Tecnologica per ricomporre la frattura tra gli aspetti organizzativo-funzionali e quelli tecnologici.

Il secondo punto è un'azione di sistema finalizzata al rafforzamento e all'immediata fruibilità dei diversi sistemi informativi. È quindi particolarmente importante il rilancio e il potenziamento della carta di identità elettronica, strumento privilegiato in materia di identificazione in rete per l'accesso ai servizi che richiedono l'accertamento dell'identità.

Sotto il profilo infrastrutturale, dovremo assicurare lo sviluppo della banda larga su tutto il territorio nazionale, fino ai piccoli comuni, permettendo a questi ultimi di connettersi in rete e consentendo agli utenti dei rispettivi territori di accedere comodamente all'e-government.

Dovremo incentivare gli operatori privati a rendere disponibile su tutto il territorio nazionale servizi di connettività a banda larga e prevedere, eventualmente e in via sussidiaria, un intervento pubblico nelle aree disagiate, dove il mercato non riesce ad operare.

Infine, dovremo tradurre in pratica le dichiarazioni di principio in favore della diffusione dell'Open Source nelle amministrazioni. Questa risorsa allevierà la dipendenza dalle onerose licenze commerciali.

Le Regioni dovranno garantire agli enti del territorio la disponibilità delle infrastrutture tecnologiche di base e dei servizi di connettività e di interoperabilità, ed erogare ai comuni i servizi di supporto alla cooperazione applicativa, alla gestione dell'identità e i servizi di interscambio e notifica con le amministrazioni centrali.

Al livello locale, i comuni dovranno essere interessati da un'opera di radicale ammodernamento attraverso:

- informatizzazione dei servizi;
- realizzazione della piena interazione tra livelli amministrativi centrali e comunali;
- assicurazione della piena circolarità anagrafica, permettendo l'accesso alle basi dati anagrafiche dei comuni da parte di tutte le altre amministrazioni e sviluppando l'indice delle anagrafi;
- sviluppo del sistema di interscambio Catasto-Comuni e dei servizi di gestione dell'identità.

Dovremo quindi sostenere la capacità di progettazione e di realizzazione da parte dei comuni, incentivare forme di gestione associata dei servizi e sviluppare forme di outsourcing per la costituzione di centri servizi.

In questo piano assumeranno particolare importanza:

- la realizzazione di un punto unico di accesso per ogni amministrazione nazionale entro il 2007;
- l'interconnessione delle principali banche dati delle amministrazioni centrali, da realizzarsi entro il 2008;
- la diffusione della carta d'identità elettronica al 50 per cento della popolazione entro il 2007 e al 100 per cento entro il 2008.

# Un'Amministrazione imparziale

*Una delle più pesanti eredità che gli anni del governo Berlusconi lasciano sull'assetto complessivo delle amministrazioni pubbliche è il travolgimento del principio di imparzialità che la Costituzione pone alla base dell'operato degli apparati pubblici.*

*Nella logica del disegno costituzionale uno dei fondamenti dell'imparzialità dell'agire amministrativo si trova in una dirigenza selezionata con forme trasparenti, che operi sulla base di una propria competenza tecnica, restando distinta dagli indirizzi politici che pure attua. Un'amministrazione al servizio di tutti, non del governo.*

*Oggi la macchina amministrativa italiana è peggiorata nell'efficacia, feudalizzata e fidelizzata dalla politica:*

- *nel 2002, con la cd legge Frattini, il governo ha rimosso tutti i dirigenti generali dell'amministrazione centrale, dichiarando cessati i loro contratti di lavoro con una operazione senza precedenti nella storia delle istituzioni italiane;*
- *in quella stessa occasione il governo ha sostituito centinaia di dirigenti rimossi con persone di propria fiducia, senza alcuna attenzione ai principi del merito e della competenza;*
- *l'obiettivo di una dirigenza asservita è stato perseguito anche strumentalizzando e distortendo meccanismi come le forme di contratto a tempo determinato, previsto negli anni novanta per portare competenze professionali nuove in ambito amministrativo;*
- *a più riprese il governo ha tentato, in chiusura di legislatura, di regolarizzare centinaia di portaborse, anche "regalando" la qualifica di dirigente.*

Bisogna da subito restituire alla dirigenza amministrativa lo statuto di imparzialità che merita.

Partiamo dall'esigenza di rendere netta e visibile la demarcazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione e concreto svolgimento dell'azione amministrativa. Queste ultime sono spettano ai dirigenti.

Per questo vogliamo innanzitutto ribadire il principio della supremazia del contratto di lavoro e, più in generale, i limiti della politica nei confronti dell'amministrazione e della dirigenza. Di conseguenza:

- *non ripeteremo il modello della legge Frattini e non procederemo in nessun caso a cessazione dei rapporti di lavoro;*
- *torneremo al contratto come sede per la negoziazione di obiettivi, oggetto e durata dell'incarico;*
- *fisseremo un tetto ai contingenti di personale dei gabinetti e degli altri uffici di diretta collaborazione.*

Dovremo ripristinare, in secondo luogo, una logica di distinzione di ruoli e affermazione del principio della valutazione, sulla base di una migliore capacità del vertice politico di definire programmi ed obiettivi verificabili.

Sarà quindi necessario:

- istituire un meccanismo di accesso per concorso alla qualifica di direttore generale, per assegnare anche i posti di vertice delle amministrazioni a persone scelte con procedure trasparenti e nel corso delle quali si confrontano diversi curricula;
- sviluppare reali sistemi di valutazione delle performance dei dirigenti;
- la Presidenza del Consiglio deve assumere la responsabilità e l'impegno politico di condizionare la provvista di risorse di ciascuna amministrazione del governo, già dal primo anno, all'avvio di seri sistemi di valutazione dei risultati;
- trasformare l'attuale comitato tecnico presso la Presidenza del Consiglio in un organismo che certifica le metodologie di valutazione adottate in ciascun ministero.

Un serio sistema di valutazione è una garanzia per il dirigente, che potrà essere confermato o sostituito solo sulla base di una valutazione certificata. Dovremo anche rafforzare i meccanismi di accesso alla dirigenza basati sul merito e sulla competenza, privilegiando effettivamente il concorso pubblico come strumento principale di selezione e favorendo l'accesso dall'esterno invece che i meccanismi di promozione riservati agli interni.

Un ulteriore piano di azione riguarda le procedure di preposizione del dirigente mediante conferimento di incarico. Su questo punto intendiamo:

- introdurre un meccanismo per accertare che i candidati posseggano i requisiti professionali e la competenza necessari, in relazione agli specifici incarichi da conferire. Tale valutazione deve essere affidata ad una commissione neutrale, posta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e caratterizzata da elevato profilo tecnico, sul modello della Civil Service Commission in Gran Bretagna per tutti gli incarichi dirigenziali. Nella fase transitoria di prima applicazione, tale Commissione valuterà la sussistenza di tali requisiti nei titolari degli incarichi conferiti nell'ultimo anno di governo e degli incarichi in corso di svolgimento da almeno due anni che non abbiano passato alcuna verifica;
- riportare alla normalità gli incarichi ad esterni. Questo utile strumento è stato ampliato a dismisura e distorto nella sua filosofia di base: oggi viene utilizzato principalmente per la cooptazione di personale fiduciarmente scelto dalla politica o per progressioni verticali fuori da ogni controllo e verifica. Occorre ripristinare dei tetti rigorosi al ricorso a questi incarichi e ribadire il carattere di temporaneità.

Intendiamo mantenere una cadenza serrata sul percorso per l'introduzione della valutazione della dirigenza, con i seguenti passi:

- con la prima finanziaria del governo i bilanci dei ministeri verranno impostati consentendo nuovi investimenti relativi al personale solo a quelli che utilizzano un sistema di valutazione della dirigenza accreditato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- sempre per il 2007 intendiamo superare, definitivamente, l'attribuzione "a pioggia" della parte di retribuzione destinata al risultato;
- a partire dal 2008, nei ministeri che non hanno in funzione un sistema di valutazione saranno congelate le retribuzioni di risultato, e verranno ridotti gli stanziamenti destinati alle spese degli uffici di diretta collaborazione. Sempre a partire dal 2008 i risultati del sistema di valutazione ed il posizionamento dei singoli dirigenti sono resi pubblici.

## Promuovere la professionalità del lavoro pubblico

*La stagione riformatrice del centrosinistra ha profondamente innovato la materia del pubblico impiego, portando finalmente a regime la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro.*

*La parificazione tra impiego pubblico e privato è stata raggiunta grazie all'introduzione di alcuni principi chiave quali la separazione tra fonti pubblicistiche e privatistiche della regolazione del rapporto di lavoro, la valorizzazione della contrattazione collettiva, la più marcata separazione tra indirizzo politico degli organi di governo e potere gestionale della dirigenza. Il coronamento di questo percorso è stato il testo unico in materia di pubblico impiego.*

*Il centrodestra, tuttavia, ha posto in essere una serie di iniziative che hanno colpito pesantemente la funzionalità di tale riforma:*

- con la cd legge Frattini del 2002 si è operata una massiccia operazione di spoils system, con l'obiettivo di ottenere una dirigenza totalmente fidelizzata;
- attraverso il costante blocco delle assunzioni per le amministrazioni centrali e i fortissimi limiti in tal senso per le amministrazioni locali si è prodotto un forte invecchiamento, si è bloccata l'acquisizione di nuove competenze e professionalità;
- si è fatto ricorso sistematicamente alle consulenze esterne, anche per lo svolgimento di funzioni proprie dell'amministrazione;
- con la politica organizzativa degli apparati non si è tenuto conto della rispondenza tra il personale in servizio e i carichi di lavoro dei vari;



- infine con i reiterati ritardi nei rinnovi contrattuali si è determinata nei lavoratori appartenenti al pubblico impiego demotivazione e dequalificazione.

*Questo è il frutto della stagione di governo che si conclude, nella quale si sono sommate la pregiudiziale ostilità al mondo del lavoro pubblico, l'utilizzo pervasivo delle amministrazioni pubbliche come territorio di conquista e appropriazione, la totale assenza di investimenti mirati a potenziare il percorso virtuoso avviato dal governo di centrosinistra.*

A fronte di questo panorama desolante proponiamo una serie di iniziative rivolte al miglioramento della qualità del lavoro pubblico, un piano volto a:

- ripristinare il principio dell'imparzialità delle amministrazioni, dell'autonomia e responsabilità dei dirigenti misurata sui risultati conseguiti, fermando la deriva verso lo spoil system;
- valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, con un forte investimento sul capitale umano già presente nelle pubbliche amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione;
- realizzare un adeguato sistema di incentivi per gli incrementi di produttività e il miglioramento della qualità dei servizi, che funga da parametro per misurare successi ed insuccessi, premiare il merito e sanzionare l'incompetenza, l'incapacità e il disimpegno;
- regolamentare i provvedimenti di esternalizzazione stabilendone per legge condizioni, requisiti e criteri preliminari, escludendone le funzioni strategiche di indirizzo e controllo, che spettano alle pubbliche amministrazioni;
- superare il precariato del lavoro che genera precarietà nei servizi, stabilizzando la parte di lavoro precario collocata nel ciclo ordinario e stabile delle funzioni pubbliche;
- varare un disegno organico di riforma degli accessi, che ne riprenda il principio di programmazione, con priorità per l'assunzione di nuove professionalità e per i servizi preposti alla cura delle persone;
- completare il passaggio di personale a Regioni e comuni che aveva iniziato il centrosinistra.

Dovranno prendere parte all'attuazione del piano le amministrazioni, le organizzazioni sindacali, l'utenza e le imprese.

Per definire obiettivi di produttività per le singole amministrazioni dovremo elaborare indicatori di risultato e svolgere un lavoro preparatorio impegnativo. I vantaggi sono indubbi, ma bisogna avviare il lavoro da subito, coinvolgendo nella definizione degli indicatori i rappresentanti dell'utenza: parti sociali, associazioni di consumatori, organizzazioni della società civile.

Riverseremo immediatamente questo metodo basato sull'uso degli indicatori deve essere sia nelle prime direttive dei

Ministri, sia nella contrattazione integrativa: per il 2007 ogni ministro dovrà indicare nella propria direttiva i cinque obiettivi prioritari sui quali la contrattazione integrativa farà convergere la parte incentivante delle retribuzioni del personale.

Potremo così legare coerente lo sforzo per costruire e potenziare i sistemi di valutazione della dirigenza con politiche del personale orientate agli stessi obiettivi di produttività e merito.

La legge finanziaria potrebbe porre obiettivi quantificabili di incremento di produttività per le singole amministrazioni, adeguando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi. Sulla definizione degli indicatori e sulla verifica degli incrementi di produttività potrebbe vigilare il comitato internazionale di valutazione istituito presso la Presidenza del Consiglio.

Ciò consentirebbe l'adozione di una regola in base alla quale le risorse aggiuntive siano correlate agli incrementi di produttività effettivamente registrati, e misurati da indicatori oggettivi e da valutatori affidabili, incentivando i miglioramenti della qualità e della quantità dei servizi.

Sul piano delle risorse finanziarie, serviranno investimenti significativi, che possono essere coperti con risparmi e razionalizzazioni, ma che soprattutto produrranno in futuro risparmi superiori alle somme investite, generando elevati ritorni di redditività, oltre che un miglioramento dei servizi.

Tali investimenti saranno rivolti in particolare verso:

- il reclutamento di nuove professionalità, a partire dall'obiettivo della task force indicato nel piano per l'innovazione del sistema amministrativo, ma più in generale puntando ad abbassare l'età media ed alzare il livello di qualificazione e di competenza tecnica del personale;
- la formazione del personale in servizio e la realizzazione di un adeguato sistema di incentivi per gli incrementi di produttività e il miglioramento della qualità dei servizi.

L'ipotesi da cui partiamo è dunque radicale: le risorse finanziarie necessarie a questi fini possano essere reperite senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato grazie ai risparmi realizzati da ogni amministrazione nella attuazione dello stesso piano di modernizzazione.

Dovremo, però, puntare sulla responsabilità delle singole amministrazioni, consentendo loro di gestire in piena autonomia le risorse loro assegnate in bilancio, senza interferenze e senza inopportune rigidità.

La legge finanziaria potrebbe fissare obiettivi rigorosi sull'ammontare complessivo della spesa consentita anno per anno ad ogni amministrazione, in modo da garantire che una quota dei risparmi concorra alla riduzione della spesa pub-

blica complessiva, e una quota agli investimenti necessari per l'innovazione e la modernizzazione delle amministrazioni.

## Formare un'Amministrazione di qualità

*Negli anni del centrodestra le politiche della formazione dei lavoratori pubblici hanno vissuto una stagione di stallo:*

- *si sono prodotti atti di indirizzo senza che seguisse uno sforzo organizzativo per rendere logico e produttivo l'impegno economico;*
- *il Dipartimento per la funzione pubblica (DFP) ha posto in essere unicamente attività di programmazione degli interventi formativi, potendo fare ricorso ad una consistente quantità di risorse, ma senza porre alcuna attenzione alle fasi di realizzazione e valutazione degli interventi stessi;*
- *la formazione è stata trattata come una leva di spesa e creazione di consenso, invece che come strumento strategico nei processi di innovazione.*

*Riguardo gli attuatori dei processi di formazione, il Foromez, a dispetto delle risorse di cui ha potuto disporre, ha sviluppato attività in assenza di indirizzi strategici chiari e di lungo periodo. Le scuole pubbliche, invece, (la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, tra le altre) vanno perdendo il senso della propria missione poiché si registra una proliferazione indistinta sia di prodotti formativi sia delle attività extradidattiche.*

Peggiora così anche la qualità della formazione nelle singole amministrazioni:

- *queste non sviluppano una domanda di formazione adeguata alle trasformazioni che gli apparati e il personale pubblici devono sostenere;*
- *da un lato si indebolisce il collegamento con la comunità scientifica, dall'altro il filtro qualitativamente scarso delle scuole pubbliche fa venir meno il confronto con un più ampio mercato della formazione.*
- *sul piano contrattuale, si genera uno scollamento con le previsioni dei contratti integrativi: è l'offerta delle scuole pubbliche a determinare la domanda delle amministrazioni, invertendo lo schema del rapporto tra fornitore ed utenze di questi servizi.*

*Puntiamo sulla formazione come leva determinante dell'innovazione nell'amministrazione e della costruzione di un'amministrazione competente e autorevole. Dovremo per questo individuare una sede che assicuri la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche per la formazione: questa sede potrebbe essere il Dipartimento per la funzione pubblica, che potrebbe funzionare come una vera*

cabina di regia.

In secondo luogo, il sistema delle agenzie di formazione attualmente operanti deve essere profondamente rifondato, perché gestisce in modo cieco e autoreferenziale le risorse di cui dispone, senza permettere del resto di valutare la capacità di orientare i profili professionali del personale alle nuove domande che la società pone all'amministrazione. Dovremo approdare ad un sistema razionale, dotato di una chiara missione e capace creare valore dalle risorse investite. Per questo dovremo puntare ad un nuovo organismo che offra una formazione di alta qualità e orienti la formazione pubblica - come accade in altri paesi sviluppati: basti pensare all'Ena francese o alla Kennedy School of Government statunitense - verso processi di apprendimento collettivi.

Occorre, quindi, una scuola di altissimo livello, che convogli le risorse oggi disperse nel disordine delle troppe scuole di settore in una strategia coerente, restituendo alla formazione un ruolo strutturale, attraverso:

- un programma di reclutamento della dirigenza che, a seguito dell'alto numero di uscite per pensionamenti porti nell'arco di cinque anni ad un ricambio profondo, attraendo nell'amministrazione le migliori competenze uscite dall'università;
- interventi di formazione permanente per la dirigenza in servizio, specialmente per quanto riguarda la diffusione di profili manageriali diffusi nelle grandi organizzazioni pubbliche e private;
- attivazione di programmi di formazione per dirigenti provenienti sia dai paesi dell'Unione europea, sia da altri e specialmente da paesi in via di sviluppo;
- interventi per accompagnare le amministrazioni nell'elaborazione di domande formative più avanzate e consapevoli, analizzando meglio le competenze presenti e i bisogni di nuove professionalità.

# La Giustizia per i cittadini

**Organizzare  
la giustizia  
per rendere  
giustizia**

*In una società complessa, l'esercizio della giurisdizione è uno dei momenti più delicati e difficili, ma sicuramente indispensabile, per la regolazione dei conflitti. .*

*Sebbene ovunque il confine fra giurisdizione e libertà della politica sia di difficile individuazione - e sebbene sovente si parli in molti Paesi di democrazia giudiziaria, ad indicare un ruolo ritenuto preponderante e, talvolta, invasivo della Magistratura nella vita sociale - in nessun Paese come nell'Italia dell'ultimo quinquennio si è assistito ad un così intenso, spregiudicato ed arrogante attacco alla libertà e all'autonomia della giurisdizione. Attacco che si è verificato sia direttamente, con la tendenza a burocratizzare la figura e il ruolo del magistrato, sia indirettamente, attraverso numerose leggi finalizzate alla tutela di interessi personali che hanno stravolto e lacerato il concetto stesso di legalità.*

*Il risultato, in parte voluto ed in parte consequenziale, è che l'amministrazione della giustizia, soprattutto in quest'ultima legislatura, si è sempre di più trasformata in una macchina improduttiva ed inefficace che, per quanto concerne la materia penale, danneggia i cittadini meno protetti, ed in quella civile, data la quasi paralisi della giurisdizione, favorisce i soggetti anche economicamente più forti.*

*In tutte le giurisdizioni cresce il ritardo nell'erogazione del servizio, si allunga oltre ogni accettabilità la definizione dei procedimenti e l'arretrato cresce e si consolida, con milioni di fascicoli giacenti che segnano la sconfitta dello Stato, costretto - non a caso - dalla giustizia europea a costruire e gestire (male) una figura speciale di risarcimento del danno determinato dalla violazione della ragionevole durata del processo.*

*Occorre perciò rimettersi dalla parte del cittadino, ridare alla giurisdizione la sua effettività di regolatrice dei conflitti e di servizio essenziale, e soprattutto chiamare al confronto e alla collaborazione istituzionale la cultura giuridica, gli operatori del diritto e chi lavora negli uffici giudiziari.*

*Da una stagione politica gestita contro la giurisdizione e contro la legalità, si deve passare ad una nuova stagione nella quale la giustizia sia amministrata nell'interesse dei cittadini, eliminando resistenze corporative da qualunque parte provengano, con l'obiettivo di un'amministrazione della giustizia che rispetti la giurisdizione e la legalità.*

*Il dare giustizia in ritardo significa negarla in concreto, favorendo gli egoismi e coloro che possono e vogliono - per forza, autorità e potere - fare a meno della giurisdizione.*

Riacquistato l'indispensabile clima di libertà, autonomia ed indipendenza - senza il quale né la magistratura né l'avvocatura possono operare proficuamente - il primo obiettivo da realizzare è una giustizia efficace e tempestiva: il che può avvenire solo con un progetto organico di riforma della Giustizia e della sua amministrazione che contemperi efficienza, celerità e garanzie.

### **Una nuova cultura dell'organizzazione**

Per una cultura dell'organizzazione che garantisca un servizio giudiziario tempestivo e certo è necessario calcolare l'effettività delle riforme sulla base di preventivi d'impatto e misuratori di efficienza. Bisogna inoltre adeguare l'ampia attività amministrativa complementare alla giurisdizione, nonché lo stesso esercizio della giurisdizione, a programmi e modelli operativi tratti da altri settori della pubblica amministrazione e da criteri economici di efficienza ed efficacia.

### **Per raggiungere tale obiettivo è essenziale:**

- la conoscenza della situazione, cioè un metodo unitario di rilevazione statistica che, oltre a registrare la dinamica del contenzioso, l'entità e i tempi delle risposte, sia idoneo a realizzare analisi ponderate sulla base delle diverse tipologie, ad identificare la consistenza delle risorse in rapporto ai bisogni e a valutare gli adattamenti necessari ad una razionale distribuzione geografica che possa essere funzionale e che, nel contempo, tenga conto dei necessari presidi nonché delle risorse umane ed organizzative;
- la determinazione di standard di produttività, da individuare sulla base di indici ponderali specifici relativi al "sistema - giustizia";
- il riordino del sistema ispettivo e dei controlli.

### **La programmazione come metodo**

Conoscendo la situazione ed utilizzando standard di produttività si possono elaborare programmi-quadro, ovvero un'effettiva politica di piano per i risultati. Sono configurabili piani generali, secondo la formula classica "censimento dei bisogni - livelli di costo - prognosi di resa - guadagni di produttività", e piani particolareggiati, ad esempio, per la geografia giudiziaria, per l'informatica, per il personale, per l'edilizia, per il casellario, per l'eliminazione delle costose pendenze relative ai corpi di reato.

Se si considera che il sistema-giustizia è policentrico, tutti i soggetti cui compete tale politica di pianificazione devono lavorare in sinergia (ad. es. il Ministro della Giustizia deve operare in sintonia con il C.S.M, e viceversa). E' indispensabile inoltre che i Consigli giudiziari abbiano ampio spazio di intervento in tema di organizzazione, nonché un sistema di monitoraggio periodico ed uno di vigilanza. Dovranno altresì curare le tabelle degli uffici giudiziari e controllare la gestione attiva dei processi, i loro tempi iniziali, intermedi e finali.

### **Direzione degli uffici giudiziari**

Benché compiti organizzativi spettino anche ai capi degli uffici e ai singoli magistrati, bisogna introdurre una figura di manager giudiziario dirigente o funzionario pro-



fessionalmente specializzato ed adeguatamente formato, il quale si occuperà, in via esclusiva e diretta, d'intesa con il magistrato capo dell'ufficio, di tutti gli aspetti dell'organizzazione non intrinsecamente connessi all'esercizio della giurisdizione. In prima applicazione questi dirigenti e funzionari potranno essere selezionati all'interno dell'amministrazione giudiziaria, salvo poi valutare - sulla base dei risultati - se introdurre una specifica figura di "manager giudiziario".

E' comunque necessario che i capi degli uffici giudiziari posseggano capacità di gestione del personale e di utilizzazione delle risorse, sensibilità all'impiego di tecnologie avanzate, idoneità a programmare e ad organizzare i vari fattori di produzione del servizio.

#### **Udienze di programma**

Per accelerare i tempi della giustizia, sarà particolarmente utile, sul piano procedurale, ricorrere - sia in civile che in penale - alle c.d. "udienze di programma", nelle quali si rediga preliminarmente - con il concorso attivo delle parti processuali - un calendario cogente e presidiato da obblighi disciplinari e sanzionatori in caso di immotivato inadempimento. La materia deve considerarsi fra le "prassi virtuose" finalizzate all'attuazione dell'art. 111 Cost. ed oggetto di specifiche indicazioni del C.S.M. e dei capi degli uffici o, quando necessario, di specifici interventi legislativi nei codici di rito.

Va, inoltre, effettuata un'analisi della situazione attuale per un più razionale utilizzo delle risorse umane e materiali, tenendo conto di criteri organizzativi moderni ed efficienti.

Dobbiamo avviare preliminarmente un monitoraggio efficace e partecipato: gli studi dimostrano come una dimensione efficace degli uffici giudiziari - numerica quanto a magistrati, geografica quanto a territorio soggetto alla giurisdizione - sia certamente una delle condizioni di efficacia dell'esercizio della giurisdizione.

Prima ancora di ogni intervento sarà quindi necessaria un'approfondita indagine tecnica condotta da una commissione di esperti - che tenga conto del lavoro già fatto dal C.S.M., dall'avvocatura associata e dalla magistratura associata - per l'elaborazione di proposte di riorganizzazione territoriale finalizzate a contemperare l'esigenza di una efficiente amministrazione della giustizia con quella di una adeguata vicinanza ai cittadini, specie in aree arretrate, depresse o - per contro - ad alta concentrazione criminale.

Sarà ovviamente fondamentale una deflazione generale della giurisdizione da affidare a metodi di risoluzione alternativa delle controversie di natura non giurisdizionale, nonché la possibilità di utilizzare con maggiore ampiezza il sistema delle tabelle infradistrettuali e distrettuali per garantire una effettiva presenza dei

magistrati togati sul territorio.

Gran parte delle iniziative descritte è praticabile a legislazione vigente; tutt'al più occorrono atti generali di intervento di natura amministrativa. Soltanto in alcuni casi occorrono modifiche legislative.

## Una magistratura indipendente, garanzia per tutti i cittadini

*L'ordinamento giudiziario approvato dal centrodestra definisce una figura di magistrato non in linea con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, come previste dal dettato costituzionale, e incide negativamente sulla celerità ed efficienza della giustizia, non offrendo nel contempo quelle garanzie necessarie per dare al nostro Paese una Giustizia realmente eguale per tutti.*

Dobbiamo quindi rimuovere tutti gli aspetti del nuovo ordinamento in stridente contrasto con i principi costituzionali e, ove necessario, intervenire con provvedimenti di sospensione dell'efficacia di quelle norme della legge delega ( o dei decreti attuativi) che potrebbero ledere – costituendo diritti acquisiti non più contrastabili – il principio di unità, uguaglianza e parità di trattamento o rendere impossibile successivamente un nuovo e diverso riordino della magistratura.

Nel contempo, dobbiamo elaborare una normativa che coniughi professionalità, responsabilità e deontologia di chi ha il delicato compito di amministrare la giustizia, in modo da attuare quanto previsto dalla VII disposizione transitoria della Carta Costituzionale.

Dobbiamo improntare il nuovo ordinamento giudiziario a criteri di osservanza del principio di autonomia ed indipendenza della magistratura e che siano anche funzionali a rendere più efficiente ed efficace il compito del magistrato. In particolare:

- intendiamo prevedere un accesso regolato senza rigidità fra funzione giudicante ed inquirente e intendiamo eliminare ogni forma di selezione che possa prestarsi a controlli strumentali sulla personalità e l'orientamento culturale/scientifico dell'aspirante magistrato;
- la carriera non deve essere sottoposta di regola a formalismo concorsuali, ma ad una valutazione di professionalità permanente, basata in particolare su standard di produttività, laboriosità e correttezza predeterminati e su controlli periodici che, in caso di successivi giudizi negativi, porti anche all'allontanamento dalla magistratura;

- intendiamo contrastare ogni forma di gerarchismo all'interno della magistratura, valorizzando la carriera mediante l'assegnazione di incarichi direttivi basati sull'effettiva qualità e professionalità, nonché sulla predisposizione all'esercizio di compiti organizzativi, e non sull'anzianità o su altri parametri formalistici;
- intendiamo eliminare la gerarchizzazione negli uffici della magistratura inquirente prevista dal nuovo ordinamento giudiziario, soprattutto in relazione all'esercizio dell'azione penale. Ciò non esclude – in quanto necessarie al buon funzionamento della giustizia – forme di organizzazione che diano efficacia, efficienza ed organicità alle attività di indagine e che inquadrino sia la fase delle indagini che l'esercizio dell'azione penale secondo principi e criteri di uguaglianza e di parità di trattamento dei cittadini;
- dobbiamo realizzare un'efficace e rigorosa separazione di funzioni fra magistratura giudicante e magistratura inquirente, e contribuire a realizzare nel processo penale una effettiva terzietà del giudice ed una effettiva parità tra accusa e difesa;
- dobbiamo prevedere una specifica selezione di elevata qualità professionale per l'accesso all'effettivo svolgimento di funzioni di legittimità;
- intendiamo introdurre l'ufficio del giudice, che supporti il magistrato alleggerendolo delle incombenze amministrative ed affidandole al personale amministrativo sotto la guida del "manager giudiziario";
- vogliamo eliminare ogni forma di discrezionalità di natura politico-culturale nella previsione degli illeciti disciplinari, pur agendo per un'effettività della funzione disciplinare;
- dobbiamo dare un principio di unità ai ruoli della magistratura ordinaria, contabile, amministrativa e militare;
- intendiamo riportare i poteri del ministro della Giustizia alla stretta attuazione dei principi costituzionali ed evitare che essi si configurino come confliggenti con la funzione di organo di autogoverno del CSM;
- dobbiamo consentire e richiedere al CSM – di cui dovremo ripristinare il numero originale di componenti – di svolgere con tempestività ed efficienza il proprio ruolo e costruire la rappresentanza dei magistrati con sistemi elettorali trasparenti e rappresentativi;
- vogliamo favorire, anche attraverso i consigli giudiziari, la partecipazione di tutte le componenti del mondo giudiziario all'amministrazione della giustizia ed alla predisposizione degli obiettivi periodici e di programma dei singoli uffici;
- intendiamo attuare la Scuola della Magistratura in maniera coordinata con i poteri di indirizzo e controllo che fanno capo al Consiglio superiore della magistratura, in modo da rafforzare una cultura unitaria cui devono ispirarsi la magistratura inquirente, quella

- giudicante e l'avvocatura;
- intendiamo attuare, nei livelli distrettuali, un reale decentramento dell'amministrazione giudiziaria secondo principi di sussidiarietà.

## La magistratura onoraria

*È ormai noto che alle magistrature onorarie sono affidati gran parte degli affari giudiziari del Paese, e non più solo quelli un tempo definiti "bagatellari". E' ormai ineludibile una riforma organica della magistratura onoraria basata sul principio fondamentale che essa non può essere né una magistratura di rango ancillare, né una fase che postula l'accesso necessitato alla magistratura togata.*

*Intendiamo quindi predisporre una legge di sistema che regoli:*

- gli organici;
- le funzioni vicarie esercitabili e quelle non esercitabili;
- il carattere non professionistico e temporaneo, ma adeguatamente professionale valutato in base qualitativa e quantitativa;
- un regime di incompatibilità rigoroso tra attività forense, notarile e magistratura onorario.

*Dovremo poi prevedere:*

- un'adeguata procedura di selezione;
- una periodica valutazione di professionalità basata su standard prefissati nonché sul monitoraggio costante dell'attività degli uffici al fine del mantenimento nel ruolo
- l'obbligatorietà di un aggiornamento professionale periodico.

*Intendiamo incentivare l'accesso dei giovani di qualità e favorire la temporaneità degli incarichi.*

## Dare nuovo valore all'avvocatura

*La professione forense partecipa attivamente all'esercizio della giurisdizione, concorre in maniera decisiva all'efficacia ed efficienza del servizio giustizia, svolge un'essenziale funzione di tutela dei diritti individuali e collettivi e contribuisce a realizzare il sistema costituzionale delle garanzie. La situazione italiana evidenzia l'esplosione numerica dell'avvocatura e la difficoltà di mantenere un'elevata qualità media professionale. E' pertanto ineludibile, previo monitoraggio e consultazione, una riforma dell'Ordinamento forense, che favorisca la competizione di qualità, garantendo però il massimo di tutela per gli utenti.*

In particolare, il futuro ordinamento dovrebbe:

- a. prevedere la competenza in via esclusiva del patrocinio, della rappresentanza e dell'assistenza innanzi all'autorità giudiziaria o ad altra autorità che emetta un giudizio destinato a produrre effetti giuridici nonché della consulenza legale svolta in via professionale;
- b. prevedere il mantenimento degli ordini e la loro natura di soggetti pubblici;
- c. ispirarsi al principio dell'autonomia e libertà dell'avvocatura, prevedendo incompatibilità sia assolute che temporanee;
- d. riformare in senso radicalmente qualitativo il sistema dell'accesso, basato sulla frequenza di scuole forensi e di specializzazione per le professioni legali, sul tirocinio e su un esame di stato finale;
- e. definire il rapporto di tirocinio anche per gli eventuali aspetti economici e prevedere una forma di verifica della professionalità per poter esercitare innanzi alle Giurisdizioni Superiori;
- f. distinguere la funzione di governo ed organizzazione dell'avvocatura da quella disciplinare, da affidare ad appositi organi eventualmente in sede distrettuale;
- g. prevedere un codice deontologico tale da garantire l'utente e il professionista;
- h. valorizzare il ruolo e la partecipazione attiva alle scelte in materia forense delle associazioni professionali;
- i. prevedere l'obbligo della formazione professionale permanente e le modalità di verifica da parte degli ordini professionali;
- j. prevedere un sistema di tariffe che siano ad un tempo garanzia per il cittadino, tutela della dignità della professione, incentivi alla soluzione rapida (giudiziale e stragiudiziale) del contenzioso e disincentivi all'ingiustificato differimento delle udienze;

*La centralità della giustizia civile è per noi una grande questione democratica.*

*Una società più giusta e democratica ha bisogno quindi di più diritti e di una tutela migliore e più rapida, in grado di corrispondere ad una domanda destinata ad incrementarsi nel tempo*



# Giustizia Civile: la giustizia di ogni giorno

*al passo con la dinamicità delle società avanzate.*

*Favorire la individuazione di nuovi diritti e assicurare una tutela più rapida all'insieme delle situazioni giuridiche soggettive , significa realizzare più democrazia, rendere più competitivo il sistema economico, realizzare una delle condizioni essenziali per costruire una società più giusta.*

*Serviranno interventi profondi di modifica, e in alcuni casi di azzeramento, degli effetti negativi di iniziative legislative, sbagliate e dannose, approvate dal centrodestra che hanno aggravato la situazione già grave della nostra giustizia civile, quali il decreto legislativo sul giudizio di cassazione e il decreto legislativo in materia di procedure concorsuali (fallimento). Il primo, infatti, implementa oltre ogni limite la possibilità di ricorso in Cassazione, trasformando il giudizio di legittimità in terzo grado di merito; il secondo danneggia i creditori deboli rispetto a quelli forti, indebolisce il controllo giurisdizionale nelle procedure, sceglie come rito ordinario delle controversie fallimentari il rito camerale vigente, del tutto inadeguato in relazione alla delicatezza delle questioni da trattare, sottrae al fallimento il 70 per cento delle piccole imprese ed indebolisce, fino ad annullarlo, il rischio di impresa, pregiudicando così le capacità competitive del sistema.*

Su queste premesse poggiano le nostre linee programmatiche in materia di giustizia civile, che hanno come presupposto la ragionevole durata del processo, principio costituzionale precettivo per tutti i consociati e la creazione di strumenti organizzativi e normativi per rendere celere l'esecuzione delle sentenze.

La nostra azione di governo, amministrativa e legislativa, dovrà operare su due piani.

Sul piano dell'organizzazione puntiamo a conseguire:

- una migliore e più razionale utilizzazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie;
- l'arricchimento qualitativo e quantitativo di tali risorse rispetto agli attuali livelli.

Sul piano delle modifiche processuali dobbiamo rispondere a due esigenze politiche:

- riconsiderare criticamente le normative processual-civiliistiche introdotte dal governo di centro destra, spesso dannose per i cittadini;
- riprendere l'iniziativa riformatrice tenendo conto delle diverse proposte di legge presentate dall'Unione in Parlamento e delle indicazioni provenienti dagli operatori del diritto, dalla cultura giuridica e dalle diverse Associazioni che, in questi anni, hanno formulato – spesso in un confronto dialettico con il centrosinistra – proposte riformatrici tese a rendere razionale e celere il processo civile.



# Una nuova cultura dell'organizzazione

Per quanto riguarda l'organizzazione della giustizia civile proponiamo:

- 1) la copertura degli organici del personale amministrativo e di quello togato ;
- 2) **una nuova organizzazione del lavoro giudiziario**, che preste sistematica attenzione ai tempi del processo, alla sua durata, alla sua qualità
- 3) **una valutazione del giudice** che tenga conto anche della sua capacità di gestire tempi, durata e qualità dei processi assegnatigli;
- 4) **l'istituzione degli uffici statistici distrettuali** per monitorare i flussi giudiziari, i carichi di lavoro individuali e collettivi, i tempi del processo tenendo conto delle diverse tipologie;
- 5) **progetti organizzativi obbligatori per ogni Tribunale**, che tengano conto dello stato delle pendenze, dei modi e dei tempi per una accettabile qualità del servizio, delle priorità di smaltimento del lavoro pendente, della programmazione delle udienze secondo la tipologia dei processi. Dovrà istituzionalizzarsi la pratica dei protocolli di udienza;
- 6) **conferenza di servizio per il processo**: i modi, i termini, le forme per gestire l'organizzazione virtuosa del lavoro giudiziale devono trovare la loro fonte nella conferenza per il processo, ove giudici, personale amministrativo, utenti ed avvocati si confronteranno positivamente per la formulazione di progetti e la definizione degli intenti;
- 7) **tabelle degli uffici giudiziari**, che diano coerenza ed effettività ai prospettati moduli organizzativi, consentendo i doverosi controlli in ordine all' adempimento da parte dei magistrati dei nuovi doveri professionali;
- 8) **istituzione dell'ufficio del processo**, attraverso il quale sostanziare le "unità organizzative di base" presso ogni sezione giudicante. Di tale ufficio faranno parte i magistrati assegnati alla sezione, il personale amministrativo, l'assistente di studio e l'assistente di udienza. Tali nuove figure professionali potranno, evidentemente dopo un confronto con i diretti interessati e i loro rappresentanti, essere reperite tra i magistrati onorari, che vedranno così incrementare le funzioni previste dalla legge;
- 9) **processo telematico** con corollario di informatizzazione dei servizi, delle cancellerie e degli uffici giudiziari;
- 10) **predisposizione dei regolamenti ministeriali necessari per l'applicazione della legge sull'organico e sullo svolgimento dei concorsi per l'accesso alla Magistratura**, approvata nella XIII legislatura: dovranno essere previste nuove e più celeri procedure di selezione dei magistrati anche aumentando i componenti delle commissioni di concorso e utilizzando correttori esterni.

# Un processo più rapido

La giustizia civile e la giustizia amministrativa regolano la nostra vita in ogni momento: il loro funzionamento influisce direttamente sul funzionamento della società. Non possiamo rimandare quindi una loro riorganizzazione che le renda maggiormente vicine al cittadino. Serve quindi un programma coerente per ridurre drasticamente i tempi della giustizia, a partire dalla giustizia civile.

Per quanto riguarda il processo civile proponiamo:

- 1) **la revisione della procedura civile** sulla base delle conclusioni raggiunte dalla commissione ministeriale Tarzia nel giugno 1996, previa sottoposizione del progetto, che dovrà evidentemente essere aggiornato, in consultazione con avvocatura e magistratura ;
- 2) **la diffusione di filtri precontenziosi**, quali le camere di conciliazione da istituire presso tutti i Consigli dell'Ordine (senza escludere altre iniziative istituzionali, quali quelle presso le Camere di Commercio ecc.), con l'obiettivo di agevolare il più possibile la soluzione di controversie in sede extragiudiziaria: a tale fine si dovranno attuare tutte le misure possibili, sia creando strutture composte da soggetti professionalmente preparati ed adeguati sia prevedendo incentivi che favoriscano soluzioni stragiudiziali;
- 3) **l'aumento della competenza per valore del giudice di pace ed individuazione di una sua competenza funzionale.** È necessario rafforzare l'efficienza e migliorare ulteriormente la qualità e la professionalità del "Giudice di Pace", il cui ruolo è ormai indispensabile per la nostra giustizia. Ciò comporta un aumento della competenza civile per valore, il riconoscimento di nuove competenze per materia (es. controversie condominiali, di buon vicinato, separazioni consensuali allorché non vi siano figli), il recupero del giudizio di equità, il riconoscimento di poteri cautelari, il rafforzamento dei poteri conciliativi con la individuazione, a tal fine, di una fase precontenziosa;
- 4) **interventi urgenti in materia di processo del lavoro.** Riteniamo utile incentivare l'utilizzo dei Giudici Onorari di Tribunale in funzione di Giudici Onorari Aggiunti, come già fatto nelle sezioni stralcio e prevedere, contemporaneamente, strumenti tesi ad accelerare i tempi processuali, quali, ad esempio, la motivazione a richiesta;
- 5) **"onerosità del processo"**. È necessario intervenire sul costo del processo, tenendo conto delle possibilità economiche dei singoli cittadini e del reddito familiare: la soluzione che proponiamo, e rispetto alla quale intendiamo confrontarci con i rappresentanti dell'Avvocatura, è quella della costituzione di un fondo alimentato da una modestissima aliquota a carico

delle fatturazioni forensi e da un pari contributo a carico dello Stato;

- 6) **procedure esecutive mobiliari ed immobiliari:** bisogna puntare ad una rilevante degiurisdizionalizzazione, creando i presupposti per una significativa accelerazione di tali procedure;

## La giustizia italiana nella giustizia europea

Bisogna uscire dall'orizzonte tradizionale della cooperazione giudiziaria e puntare a creare una cultura giudiziaria, giurisdizionale e giuridica europea. Le frontiere nazionali, nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali, non possono costituire un ostacolo allo svolgimento delle funzioni proprie delle giurisdizioni civili e i sistemi nazionali sovrani non possono comportare impedimenti alla tutela civile dei diritti nelle fasi fondamentali della proposizione dell'azione, della risoluzione della controversia, dell'esecuzione della decisione.

Ci impegniamo per questo al rispetto dei postulati contenuti nel Programma dell'Aja, il quale fissa, come termine per il suo completamento e per l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento, l'anno 2011. Quindi:

- 1) armonizzazione dei diritti nazionali esistenti;
- 2) armonizzazione del diritto processuale civile elaborando nell'immediato norme minime processuali (notificazioni, esecuzione sentenze, titoli esecutivi);
- 3) promozione del "libro verde" comunitario in materia di procedure esecutive e di titoli esecutivi ;
- 4) impegno nell'ambito della rete Europea delle Corti Supreme e dei Consigli della Magistratura.

## Tutelare il cittadino davanti allo Stato

*All'inizio degli anni '90 è stata avviata una importante trasformazione del sistema amministrativo, volta a disegnare una amministrazione aperta al cittadino, più leggera ed orientata al risultato e non soltanto al rispetto della legittimità formale degli atti amministrativi.*

*Ne sono derivate, tra il '97 e il '99, importanti riforme che hanno inciso anche sul sistema di giustizia amministrativa e cioè sul complesso di mezzi di tutela attribuiti al cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione.*

*La XIII legislatura, in questa materia, fu caratterizzata da una delle riforme strutturali più importanti, la legge 205 del 2000,*

*che, superando il criterio storico del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, definì la giurisdizione dei TAR e del Consiglio di Stato, introdusse modifiche essenziali al rito processuale amministrativo, che hanno ridotto significativamente il tempo dei processi, ed incrementò gli organici dei magistrati e del personale amministrativo.*

A partire da queste considerazioni proponiamo:

- 1) la netta separazione tra attività consultiva e attività giurisdizionale del Consiglio di Stato;
- 2) una severa disciplina degli incarichi extragiudiziari, introducendo un regime di loro massima pubblicità sul modello oggi disciplinato per i magistrati ordinari;
- 3) la regolamentazione degli incarichi di gestione presso enti pubblici o presso enti di natura privata, escludendo quantomeno la doppia retribuzione;
- 4) la predisposizione di soluzioni organizzative per il decentramento dell'appello sul territorio;
- 5) una tendenziale generalizzazione della tutela accelerata, estendendo quelle forme semplificate che hanno condotto alla riduzione dei tempi del processo;
- 6) l'introduzione di disposizioni volte ad evitare che l'erronea identificazione del giudice dotato di giurisdizione si risolva in un pregiudizio per il cittadino;
- 7) interventi congiunturali per abbattere in maniera significativa il contenzioso arretrato, prevedendo, per quanto possibile e ove necessario, sezioni stralcio;
- 8) incremento – tenendo conto delle risorse di bilancio – del personale togato e di quello amministrativo;
- 9) informatizzazione dei servizi e processo amministrativo telematico;
- 10) predisposizione, nel rispetto delle garanzie di indipendenza, di un sistema di valutazione della professionalità e del rendimento dei singoli magistrati.

**Giustizia  
Penale:  
una giustizia  
penale uguale  
per tutti**



# I diritti della difesa e la tutela delle vittime di reato

*Intendiamo intervenire sulla giustizia penale attraverso riforme di sistema che riaffermino i principi costituzionali di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, della funzione rieducativa della pena e del giusto processo. Una prospettiva diametralmente opposta a quella del governo di centrodestra, che ha "devastato" il sistema penale con un'alluvione di provvedimenti legislativi frammentari ed incoerenti, dettati da interessi contingenti e personali.*

*I cittadini si attendono dalla giustizia penale una risposta che unisca garanzie ed efficienza: questa risposta è nostro obiettivo primario.*

Consideriamo altresì prioritario garantire **una giustizia, uguale per tutti, che non arrivi tardi**: la giustizia italiana, ivi compresa quella penale, è afflitta da un inaccettabile ritardo nella risposta alle aspettative dei cittadini.

Per ottenere una "ragionevole durata" del processo dobbiamo prevedere nuove risorse di uomini e mezzi, oggi carenti per interessata incuria del governo di centrodestra.

Dobbiamo evitare ogni contrapposizione fra diritti e tempo per realizzarli: l'efficienza non può mai andare a detrimento delle garanzie.

I nostri primi obiettivi saranno quindi:

- certezza e stabilità delle norme processuali;
- adozione di provvedimenti legislativi, regolamentari e disciplinari, costituenti un vero e proprio "pacchetto durata" che scongiuri lungaggini e tempi morti;
- utilizzo nel sistema notificatorio di ogni strumento idoneo ad assicurare certezza e rapidità.

Intendiamo garantire effettività al contraddittorio processuale in "condizione di parità di fronte a un giudice terzo ed imparziale".

I nostri primi obiettivi al riguardo saranno:

- assicurare ad ogni persona, parte offesa o imputato, il diritto alla difesa, aumentando il tetto della "non abbienza" per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ma garantendo anche severi controlli sull'effettiva sussistenza delle condizioni di ammissione al beneficio;
- assicurare a tutte le parti, anche nel processo contumaciale, l'effettiva conoscenza delle scadenze nel processo;
- favorire l'esercizio del diritto alle investigazioni difensive anche in relazione all'acquisizione di prove documentali.

In terzo luogo ci impegniamo a garantire il rigoroso rispetto della inviolabilità della libertà personale.

I primi obiettivi in questo ambito saranno:

- privilegiare misure alternative alla carcerazione, ma parimenti efficaci, ricorrendo più spesso all'istituto dell'interdizione (eventualmente con aumento del limite temporale) e prevedendo pene principali diverse da quelle carceraria, finalizzate anche al risarcimento dei danni o ad elidere le conseguenze dannose derivanti dal reato;
- prevedere l'audizione dell'indagato prima dell'adozione della misura cautelare, salvo specifiche e motivate ragioni ostative;
- ampliare le prerogative della difesa in sede di riesame, consentendo di richiedere un differimento dell'interrogatorio di garanzia e del riesame della decisione per predisporre la difesa.

Oltre ad assicurare una durata ragionevole dei processi, occorre garantire alle vittime dei reati adeguate tutele quali quelle previste dalla decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 15 marzo 2001, relativa "alla posizione della vittima nel procedimento penale".

Intendiamo, in particolare:

- affiancare al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale l'adozione di idonee cautele patrimoniali per assicurare il risarcimento del danno
- condizionare l'accesso al patteggiamento per specifici reati di particolare rilevanza sociale (ad. es. infortuni sul lavoro, incidenti stradali, colpe professionali, reati patrimoniali - di frode- in danno di soggetti deboli, violazione degli obblighi di assistenza familiare, etc.) all'intervenuto risarcimento del danno, alla dimostrazione della disponibilità di idonea garanzia assicurativa o all'effettiva impossibilità di risarcire il danno e/o di attenuare le conseguenze dannose del fatto.

## Un nuovo codice penale

*Obiettivo primario della prossima legislatura è l'approvazione di un nuovo codice penale.*

*A questo deve associarsi un provvedimento di clemenza e la contestuale modifica della norma costituzionale (art.79 Cost.) relativa al quorum necessario per la concessione di amnistia ed indulto.*

Avvalendosi dei lavori delle varie Commissioni di riforma che hanno operato nelle precedenti legislature, e in particolare del progetto per un nuovo codice penale elaborato dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Grosso, il nuovo codice si uniformerà ai seguenti principi:

- riduzione e razionalizzazione delle ipotesi di reato, ridefinendo i beni giuridici da tutelare e riservando la sanzione penale ai fatti di accertato disvalore e pericolosità sociale, tendendo verso l'obiettivo del diritto penale minimo;



- abolizione della categoria dei cosiddetti "reati di opinione";
- introduzione di fattispecie di reato specifiche a tutela dell'ambiente;
- introduzione della fattispecie del reato di tortura;
- revisione della disciplina penalistica sul segreto di Stato, fissando limiti temporali massimi di durata del segreto;
- certezza e prevedibilità della pena, riduzione dell'ampiezza del ventaglio sanzionatorio, corrispondenza della pena alla gravità del fatto ed alla personalità del condannato;
- introduzione e valorizzazione di sanzioni diverse dalla detenzione carceraria, sia attraverso un maggiore utilizzo delle pene interdittive sia prevedendo sanzioni diverse quali l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare, i lavori socialmente utili, i lavori finalizzati al risarcimento del danno (da applicarsi già, quali pene autonome, in sede di merito)
- ridefinizione della disciplina del concorso di persone nel reato, recuperando il principio costituzionale della personalità della responsabilità penale;
- rimodulazione in maniera organica della responsabilità dei soggetti giuridici.

Nel nostro ordinamento dovrà essere eliminato qualsiasi riferimento alla pena di morte

## Il carcere

### *Il carcere non neghi l'umanità*

*"Il livello di civiltà di un paese si misura osservando le condizioni delle sue carceri" scriveva Fedor Dostoevskij. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Nel nostro Paese, le condizioni attuali di vita carceraria sono lontane da ogni senso di umanità e di rispetto della dignità del detenuto : il degrado è connesso sempre più pesantemente dal sovraffollamento delle carceri.*

Le nostre priorità sono:

- prevedere la detenzione in carcere come misura ultima;
- garantire a tutti i detenuti i diritti fondamentali (alla salute, al lavoro, allo studio ed alla formazione professionale) e rafforzare i servizi sociali;
- dare compiuta attuazione ad un regolamento penitenziario incentrato sul principio di rieducazione e risocializzazione del condannato;
- qualificare e razionalizzare le funzioni e l'organico della polizia penitenziaria;
- favorire la cura delle tossicodipendenze al di fuori delle strutture detentive;

- abolire le sanzioni amministrative per chi detiene sostanze stupefacenti per uso personale;
- rendere effettiva la differenziazione delle condizioni di detenzione tra detenuti in attesa di giudizio e condannati in stato di esecuzione della pena;
- eliminare ogni forma di limitazione della libertà in forza di mero provvedimento amministrativo o a seguito di violazioni di carattere amministrativo.

## Lotta al crimine organizzato

È una nostra priorità assoluta combattere la criminalità organizzata, che mina le basi della nostra Repubblica e ostacola lo sviluppo di larghe porzioni di territorio.

A tale proposito la nostra azione di Governo si propone anzitutto di :

- recidere il patto scellerato criminalità organizzata - politica - impresa, perseguendo senza esitazioni contiguità e collusioni con il sistema mafioso;
- prevedere idonei strumenti per spezzare l'accordo corruttivo tra privati e pubblici poteri;
- rafforzare ed incentivare la presenza dello Stato sul territorio, sia sul lato delle forze dell'ordine che su quello degli operatori di giustizia;
- riordinare in un testo unico il complesso della legislazione antimafia;
- affiancare all'intervento repressivo un complesso adeguato di politiche sociali;
- valorizzare il sequestro e la successiva confisca irrevocabile dei patrimoni mafiosi;
- promuovere la concreta applicazione della normativa sull'uso sociale dei beni confiscati alle mafie, istituendo un'Agenzia nazionale che garantisca la celere destinazione e gestione dei beni;
- diffondere nelle scuole di ogni ordine e grado programmi ed attività con cui rafforzare tra i giovani la cultura della legalità costituzionale.

## Principi e proposte per la giustizia minorile

*In soli quattro anni, il governo Berlusconi ha ridotto drasticamente le risorse per il funzionamento e la gestione dei servizi minorili, nonchè degli Uffici giudiziari minorili che, hanno subito un taglio superiore al 40% (dai circa 11 milioni del 2001, a poco più di 4 milioni nel 2004). Contemporaneamente, sono stati diminuiti anche i fondi per le spese di mantenimento*

*e di cura dei minori, sia in generale nel campo dei servizi, sia in particolare nell'ambito delle risorse destinate agli istituti penitenziari e alle comunità esterne che hanno in carico quei minori che altrimenti sarebbero detenuti in carcere (da 15,8 milioni di euro del 2001 a poco più di 12 milioni di euro nel 2004). La Giustizia minorile è uscita distrutta dalle politiche perseguite dal governo Berlusconi e dal Ministro della Giustizia Castelli; la situazione sarebbe ancora più grave qualora fosse stata approvata la riforma governativa della Giustizia minorile, bloccata alla Camera dei Deputati a seguito dell'approvazione di una pregiudiziale di costituzionalità presentata dai gruppi parlamentari dell'Unione.*

*Non si può tuttavia negare che siano ormai maturi i tempi per una riforma dei Tribunali per i minorenni; una riforma che, però, non dovrà determinare la soppressione di organi giudicanti specializzati, caratterizzati da una particolare professionalità e sensibilità rispetto alle problematiche familiari e a quelle dei minori.*

*E' necessario, altresì, risolvere vari problemi di coordinamento, onde impedire che su questioni tra loro collegate, e particolarmente delicate, possano esservi in futuro, come talvolta accade attualmente, e spesso è accaduto in passato, decisioni tra loro contrastanti, con conseguente aumento della conflittualità.*

Le nostre soluzioni puntano ad unificare le attuali diverse giurisdizioni che si occupano di famiglia, di figli e di minori in una struttura specializzata, nella quale abbiano un ruolo significativo i giudici onorari, con competenze in relazione all'affidamento dei minori, alla separazione fra i coniugi e scioglimento dei matrimoni, alle adozioni e, più in generale, alla tutela dei minori.

Il conseguente aumento di organico dei giudici che si occupano delle problematiche relative ai minori può essere realizzato mediante una razionalizzazione degli organici dei magistrati che già oggi operano nei Tribunali per i minorenni (o nelle sezioni dei tribunali ordinari che si occupano di minori e/o di diritto di famiglia) e consentirà una valorizzazione della cultura giudiziaria minorile e l'avvicinamento della stessa ai valori della gente comune. Riteniamo necessario, altresì, intervenire sui servizi sociali incaricati di relazionare sulle situazioni familiari alla magistratura competente, precedendo non solo un aumento dell'organico, ma anche una sempre maggiore specializzazione professionale, con l'obiettivo che le relazioni dei servizi sociali siano inviate alla magistratura in tempi ragionevoli e siano, nel contempo, il più approfondite possibile. A tal fine appare necessario istituire un modello operativo di formazione permanente e integrata nel sistema della giustizia minorile presso ogni sezione di Corte di Appello, in modo da garantire, attraverso l'interlocuzione degli operatori del sistema, risposte più adeguate alle esigenze di giustizia. Nella materia penale saranno necessari interven-

ti contenitivi della devianza minorile anche finalizzati ad evitare strumentalizzazioni dei minori da parte delle organizzazioni criminali che – soprattutto in alcune regioni del Paese – utilizzano i più giovani per l'esecuzione di reati anche gravi, potendoli rassicurare preventivamente sulla mancanza di un serio rischio giuridico.

Il nuovo processo penale per i minorenni ha determinato un punto di svolta fondamentale: ha fatto propria la residualità del carcere per i minorenni (misura limitata a casi eccezionali); ha introdotto nuove misure cautelari diverse dalla quella carceraria, nonché fondamentali ed innovativi istituti giuridici (es. sospensione del processo e messa alla prova). Nel riconoscere la centralità, nonché il ruolo attivo, del minore all'interno del processo penale che lo vede imputato, e sulla scia della filosofia che ha ispirato l'attuale codice di procedura penale minorile, proponiamo:

- l'incentivazione delle misure cautelari a contenuto rieducativo (con esclusione dunque del carcere), che attualmente costituiscono solo la metà o un terzo di quelle previste per gli adulti, in tal modo disincentivando un serio avvio del recupero sociale;
- l'estensione dell'istituto della messa alla prova attualmente limitato ai "minorenni", ma che dovrebbe invece essere esteso a tutti gli imputati del processo minorile;
- l'approvazione di un ordinamento penitenziario per i minorenni – peraltro già previsto dalle disposizioni finali e transitorie dell'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354) – in grado di assicurare il godimento di quei diritti di cui i minorenni sono portatori in base alle Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dal nostro Paese;
- la regolamentazione della mediazione penale.

Riteniamo necessario, infine, riportare le strutture detentive ed i servizi della giustizia minorile a condizioni di vivibilità degne di un Paese civile, nonché investire in personale e strumenti idonei alla risocializzazione e al reinserimento dei minori che hanno commesso un reato, anche creando strutture specifiche per chi, avendo commesso un reato da minorenne, si trova a dover scontare la pena quando ha già raggiunto la maggiore età.

**I nuovi diritti**



## La difesa dei diritti civili delle persone con disabilità

Noi crediamo che un fronte primario di difesa dei diritti umani e civili sia costituito dalla lotta contro ogni forma di discriminazione a carico delle persone con disabilità.

A questo proposito, riteniamo che l'Italia debba dare piena attuazione ai principi di parità di trattamento e non discriminazione dettati dall'Unione europea, ma anche recepire tempestivamente le indicazioni della Convenzione ONU sulla "Promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità", tuttora in via di definizione.

Crediamo che in questo contesto debba essere riconosciuto dall'ordinamento e concretamente difeso anche il diritto alla mobilità delle persone disabili, attraverso il rifinanziamento della legge n. 13 del 1989 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle abitazioni private e il rilancio dei Piani regionali per l'accesso collettivo alla mobilità urbana ed extraurbana.

Infine, pensiamo che debba essere data completa attuazione alla legge n. 104 del 1992 anche per gli aspetti finora trascurati, quali la promozione della ricerca scientifica sulle cause e le cure della disabilità e l'adozione del "libretto del disabile".

## Tutelare chi soffre

Vogliamo costruire un sistema di garanzie per la persona malata, che abbia come premessa il consenso informato e l'autodeterminazione del paziente, garantendo a tutti i cittadini le cure palliative e tutte le terapie del dolore disponibili.

Tra queste garanzie il rifiuto dell'accanimento terapeutico e del dolore non necessario. Lo strumento più efficace, per rendere effettivo quel diritto, è la Dichiarazione anticipata di volontà (o Testamento biologico) secondo quanto indicato nelle raccomandazioni bioetiche conclusive approvate dal Comitato nazionale per la bioetica nel dicembre 2003.

## I diritti dei cittadini stranieri

I diritti dei cittadini stranieri e dei nuovi italiani devono svilupparsi secondo tre piani d'azione:

- libertà religiosa e intese: la normativa generale sulla libertà religiosa (Disegno di legge governativo del 3 luglio 1997) è la premessa essenziale per il riconoscimento di facoltà e diritti, a partire da quello di culto, e per il rispetto di stili di vita e riti, forme di relazione e consuetudini di altra origine e cultura, quando non contrastino con l'ordinamento italiano;

- riforma della cittadinanza e diritti politici: l'acquisizione della cittadinanza è il più efficace strumento giuridico di integrazione di cui le democrazie liberali dispongano. Per questo dobbiamo ridurre il periodo di attesa e consentire, in presenza di precisi requisiti previsti, l'acquisizione della cittadinanza su richiesta. Proponiamo anche di prevedere, dopo alcuni anni di residenza regolare, il diritto di elettorato amministrativo, attivo e passivo. Avrebbe grande valore anche l'estensione della cittadinanza europea, con i suoi attributi ( in particolare, il diritto di voto a livello locale e di Parlamento europeo) agli stranieri dotati di un regolare titolo di soggiorno di lunga durata;
- approvazione di una legge organica sul diritto d'asilo.

## Unioni civili

L'Unione proporrà il riconoscimento giuridico di diritti, prerogative e facoltà alle persone che fanno parte delle unioni di fatto. Al fine di definire natura e qualità di un'unione di fatto, non è dirimente il genere dei conviventi né il loro orientamento sessuale. Va considerato piuttosto, quale criterio qualificante, il sistema di relazioni (sentimentali, assistenziali e di solidarietà), la loro stabilità e volontarietà.

## Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

Le competenze di tale ufficio devono riguardare le persone recluse o trattenute negli istituti penitenziari, negli ospedali psichiatrici giudiziari, negli istituti penali per minori, nei Centri di permanenza temporanea per stranieri, nelle caserme dei carabinieri e della guardia di finanza, nei commissariati di pubblica sicurezza.

Occorrerà avviare modifiche normative per conseguire due obiettivi di alto impatto simbolico:

- nessun bambino in carcere;
- nessun "incompatibile" (affetto da Hiv conclamato o da altre gravi patologie) in carcere.



## Un consumo tutelato

Proponiamo una riforma della legge quadro in materia dei diritti dei consumatori/utenti incentrando le politiche di tutela sulla trasparenza e al fine di attuare pienamente ogni normativa che garantisca sicurezza, informazione e tutela risarcitoria dei cittadini singoli ed associati. Primo obiettivo deve essere la trasparenza, che si articola in:

- sicurezza dei prodotti e attivazione di regole circa il ciclo produttivo e la circolazione;
- informazione al consumatore perché sappia cosa acquista e a quali condizioni contrattuali ; una più severa normativa sull'etichettatura dei prodotti;
- vigilanza rispetto alla pubblicità ingannevole e/o seduttiva, persuasiva, occulta;
- controllo sulle condizioni generali di contratto, con particolare attenzione per le clausole vessatorie o ambigue;
- carta dei diritti dell'utente dei servizi pubblici, distinguendo tra i diritti dell'utente di servizi pubblici a carattere imprenditoriale e quelli dell'utente di servizi a carattere sociale. Per questi ultimi, quali sanità e istruzione, la tutela va collegata anche ad incisive politiche di perequazione sociale;
- diritto all'accesso ai dati e ai documenti amministrativi e contestuale protezione della privacy della persona.

## Diritti dell'ambiente e diritto all'ambiente

L'introduzione in Costituzione della tutela dell'ambiente può costituire una più solida base giuridica per l'elaborazione di adeguate politiche in materia. Riteniamo inoltre importanti - con riferimento a quanto esplicitamente previsto dal Trattato per la Costituzione europea - adeguati meccanismi di tutela dei diritti degli animali come esseri senzienti.

## Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Sull'esempio di quasi tutta la legislazione europea ed americana e di quella di alcune regioni italiane, verrà istituito il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che - in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione - vigilerà sull'applicazione della Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989 e sulle

altre Convenzioni riguardanti i minori, segnalandone eventuali violazioni al Tribunale per i Minorenni. Coopererà con gli altri organismi internazionali che si occupano della protezione dei minori.

Vigilerà sull'attuazione delle disposizioni normative che riguardano direttamente o indirettamente l'infanzia e l'adolescenza. Suggestirà al Governo e al Parlamento iniziative legislative per migliorare la condizione dei minori presenti sul territorio nazionale e per una piena attuazione dei diritti dei minori. Presenterà una relazione annuale al Parlamento sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese. Svolgerà una funzione di controllo e tutela sullo stato dei minori ricoverati in Case famiglia o in altre istituzioni assistenziali. Diffonderà la conoscenza dei diritti dell'infanzia promuovendo campagne informative.

Si promuoverà altresì l'istituzione dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

**Un Paese  
più sicuro**



# Una strategia per la sicurezza

*La situazione della sicurezza in Italia è paradossale: con un numero di addetti ed un livello di spesa simili a quelli di altri paesi europei, si ottengono risultati insoddisfacenti per i cittadini come per gli operatori del settore.*

*Il problema principale è di strategia politica, di capacità organizzativa e di efficacia e qualità della spesa.*

*Sul piano della strategia politica servono strumenti adatti per analizzare le vecchie e le nuove minacce alla sicurezza, individuando i più efficaci mezzi di prevenzione e contrasto. È importante indicare le priorità e i punti critici sui quali intervenire con un'azione non solo emergenziale, ma che assicuri uno sviluppo coordinato e coerente delle misure e degli interventi.*

*Sul piano della capacità organizzativa e dell'efficacia della spesa, occorre correggere ad una situazione nella quale le risorse umane e finanziarie vengono utilizzate in modo irrazionale e poco efficace, con duplicazioni e sovrapposizioni.*

*Il cattivo uso delle risorse porta a situazioni inaccettabili sia per i cittadini, sia per gli operatori della sicurezza: manca il personale dove ve ne sarebbe più bisogno, i materiali più essenziali sono insufficienti, gli strumenti tecnologici sono inadeguati. In questo modo si ostacola l'efficace attuazione delle politiche della sicurezza.*

*La crescente domanda di sicurezza da parte della collettività, a fronte di vecchi e nuovi rischi e pericoli, richiede la messa in opera di un programma di riorganizzazione, coordinamento e modernizzazione che rafforzi il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità. la prevenzione delle minacce terroristiche.*

*La politica del centrodestra al riguardo si è mostrata del tutto indifferente: a vuoti annunci si sono affiancate misure che contrastano con il rispetto della legalità, l'inerzia rispetto alla criminalità economica, un abbassamento della guardia nel contrasto alla criminalità organizzata, l'utilizzo delle forze di polizia per operazioni repressive del tutto ingiustificate; basti pensare ai fatti di Genova, per i quali ancora oggi non sono state chiarite le responsabilità politica e istituzionale (al di là degli aspetti giudiziari) e sui quali l'Unione propone, per la prossima legislatura, l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta.*

Basiamo il nostro programma in materia di sicurezza su alcuni punti principali:

- dovremo ricostruire una capacità strategica di analisi delle minacce e dei rischi reali alla sicurezza, non solo nell'ottica dell'ordine pubblico, ma con la costruzione di un quadro d'insieme, nel quale trovi posto anche l'individuazione dei mercati dell'illecito, l'analisi delle attività economiche più sensibili, l'esame delle profes-

- sioni a rischio, le nuove forme di criminalità e la loro nuova dimensione, spesso sovranazionale;
- svilupperemo misure di controllo del territorio che consentano di ricostruire i flussi e i percorsi delle attività criminali e ricreino condizioni di vivibilità e sana imprenditorialità: per raggiungere questo obiettivo servirà la collaborazione delle istituzioni rappresentative del territorio e della società civile;
  - dovremo attuare una distinzione fra legalità e ordine pubblico: le misure che garantiscono il rispetto della legalità dovranno avere una dimensione sociale e collettiva che richiederà un grado ampio di cooperazione interistituzionale;
  - daremo massima priorità al contrasto alla criminalità. Le organizzazioni criminali (la mafia, la 'ndrangheta, la sacra corona unita, la camorra e le nuove mafie di importazione) soffocano la vita civile, impediscono lo sviluppo, limitano e ostacolano l'esercizio dei diritti e delle libertà, tendono a condizionare lo stesso funzionamento della democrazia, infiltrandosi nelle istituzioni e nelle amministrazioni, imponendo un modello di relazioni sociali feroce e primitivo e violando le regole che la società si è data. La priorità sarà massima in quei territori dove la criminalità ha "occupato" la società e l'economia e ostacola in misura decisiva lo sviluppo, la convivenza civile, la crescita e l'innovazione. Qui lo Stato sarà particolarmente presente e forte, in stretta cooperazione con le istituzioni locali e la società civile, per garantire il rispetto delle regole e combattere la sopraffazione, la violenza e il condizionamento sui cittadini e sulle imprese;
  - daremo maggiore attenzione sia ai reati connessi all'attività amministrativa, come la corruzione, sia alla criminalità economica, che falsa le condizioni di concorrenza e di mercato;
  - stabiliremo uno stretto legame con le politiche di governo del territorio e dell'ambiente, dell'immigrazione e dell'accoglienza, della giustizia, dell'occupazione e del contrasto al lavoro irregolare, dei servizi sociali.

L'allarme sociale deriva da una crescente insicurezza degli individui e delle comunità a fronte di nuovi rischi e pericoli, ma anche a fronte di una vita quotidiana all'interno della quale si moltiplicano i conflitti e sembrano non più efficaci le tradizionali istanze di composizione e di mediazione.

Risponderemo a questa insicurezza con un'azione articolata su più piani: non basta, infatti, la pur necessaria riorganizzazione delle attività e delle forze di polizia, ma serve un collegamento integrato con le altre politiche:

- integrando le politiche di prevenzione – che spettano alle istituzioni democratiche e alla società civile – con le politiche di ordine pubblico e di repressione;

- individuando gli obiettivi in ragione del loro diretto impatto su specifici segmenti della criminalità e su determinati territori;
- orientando gli investimenti verso alcune priorità istituzionali ed economico sociali;
- assicurando strumenti efficaci di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni;
- introducendo sistemi di valutazione e verifica delle politiche e dei risultati ottenuti.

## Valorizzare gli operatori della sicurezza

*Tra i molti delusi dal governo Berlusconi si trovano anche gli operatori del settore sicurezza, centinaia di migliaia di dipendenti civili e militari che versano in condizioni certamente peggiori rispetto a quelle in cui si trovavano a lavorare solo all'inizio del governo di centrodestra. A poco è valsa la promessa elettorale di città più sicure. L'unica sicurezza è una finanziaria che chiude la stagione del berlusconismo con l'ennesimo taglio alle spese correnti, costringendo le forze dell'ordine a confrontarsi con imbarazzanti condizioni operative. Sono anche più significative le proteste sollevate dalle forze armate e dalle forze dell'ordine, anche quelle impegnate nelle missioni italiane all'estero, per le condizioni di inadeguatezza nelle quali versano i contingenti.*

*La crisi di questa categoria di lavoratori pubblici si riflette sul servizio offerto ai cittadini. In tutto ciò il governo è latitante, come riassumono le vergognose parole pronunciate nell'ottobre 2005 da Berlusconi a seguito dell'omicidio Fortugno: "Cosa poteva fare di più il governo!".*

*Bisognerà invece muovere da tre presupposti principali:*

- migliorare le condizioni di lavoro delle forze dell'ordine e delle forze armate;
- realizzare uno straordinario sforzo di coordinamento per consentire a questi vasti apparati di elevare lo standard delle proprie prestazioni;
- c'è una grande quantità di risorse, umane e finanziarie, che possono meglio essere impiegate.

*Tutto questo può essere fatto, ma occorrono una visione chiara ed una proposta seria, che tengano conto dei limiti di carattere finanziario in cui versa il paese, restituendo però a questi lavoratori la piena percezione dell'importanza che ricoprono e dell'impegno che il governo investirà nel potenziare il settore in cui operano.*

Partiamo dall'esigenza di coordinare e semplificare un sistema troppo complesso. Il coordinamento deve agire

almeno su piani differenti:

- quello delle funzioni operative;
- quello dell'ordinamento del personale.

Con le iniziative concernenti le funzioni operative miglioreremo il coordinamento:

- a livello di sistema, garantendo la reale integrazione delle banche dati in possesso delle forze dell'ordine;
- a livello territoriale, assicurando finalmente la totale funzionalità delle centrali operative unificate anche in forza del completamento dell'interconnessione radio tra i corpi;
- sul piano degli impieghi, con un programma di valutazione degli utilizzi incoerenti e irragionevoli di personale.

Le iniziative di coordinamento e la semplificazione dell'ordinamento del personale si concretizzeranno nei seguenti interventi:

- modifiche al modello contrattuale, individuando un comparto unico, ma diviso in due aree, una per le forze armate ed una per le forze dell'ordine, razionalizzando le procedure attraverso una attribuzione unitaria delle stesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- ripensamento del sistema della rappresentanza militare, attribuendo soggettività giuridica ai Cocer che attualmente sono uno strumento di partecipazione interno alle amministrazioni militari, ma non hanno potestà di contrattazione. Devono invece poter prendere parte alla contrattazione, pur riconoscendone la specialità;
- contrattualizzazione della dirigenza, alla stregua di quanto avviene nelle amministrazioni ministeriali;
- miglioramento dei meccanismi di mobilità territoriale;
- riapertura del canale di ingresso attraverso il concorso pubblico, e intervento sui meccanismi di scivolo dalle forze armate a quelle dell'ordine, perché la formazione sia democratica ed aperta agli esterni. Dovremo inoltre bilanciare l'esigenza di salvaguardare dei canali di uscita dalla carriera militare operativa con l'esigenza di una formazione ri-orientata al lavoro nelle forze dell'ordine;
- definizione di regole per migliorare la riconoscibilità degli operatori delle forze dell'ordine nel corso delle operazioni di ordine pubblico, per una maggiore efficacia e trasparenza di queste attività;
- completamento della riforma della polizia penitenziaria, avviata nel 1990 ma non ancora conclusa.

Gli interventi rivestono carattere di priorità e dovranno avere inizio immediato per potersi realizzare nel medio termine. Ciò non richiederà nella maggior parte dei casi non un intervento legislativo, ma un esercizio di volontà amministrativa.



## Un'intelligence moderna

*La riforma del sistema di intelligence non è più rinviabile. Le drammatiche trasformazioni del quadro geopolitico internazionale impongono la definizione di un nuovo assetto che superi quello ormai datato che risale al 1977.*

*Per affrontare in maniera consapevole e preparata le nuove minacce che ormai incombono anche sui paesi europei bisogna risolvere un problema di qualità e di efficacia dell'attività di intelligence.*

*Il centrodestra non ha saputo sciogliere questo nodo, producendo solo propaganda ed una proposta di riforma cui non è seguito nulla a causa delle divisioni interne alla maggioranza. In tale maniera è rimasto inevaso uno dei temi più rilevanti per la democrazia italiana dei prossimi anni: quello del delicato rapporto tra libertà e sicurezza.*

Sono sei gli indirizzi della nostra proposta in materia di intelligence:

- la semplificazione della responsabilità politica delle agenzie;
- il rafforzamento del potere di controllo parlamentare;
- una chiara definizione delle "garanzie funzionali" per gli operatori;
- una diversa distinzione dei compiti delle agenzie;
- una selezione del personale più moderna;
- la revisione del segreto di stato.

Con questa proposta puntiamo a:

- semplificare il sistema della responsabilità politica superando la logica della doppia dipendenza (politica dal Presidente del Consiglio dei Ministri per entrambe le agenzie, funzionale dal Ministro dell'interno per il SISDE e dal Ministro della difesa per il SISMI) per un modello che si fondi su un'unica e diretta dipendenza dal Presidente del Consiglio, che terrà i rapporti con gli organismi di controllo parlamentare e la direzione di un nuovo e ristretto comitato interministeriale composto, oltre al Presidente stesso, dai ministri degli esteri, dell'interno, della difesa e dell'economia.
- rafforzare l'attività parlamentare di controllo, sia con una migliore modulazione dei relativi poteri, sia con la garanzia di presenze particolarmente qualificate in modo da aumentare l'efficacia della commissione di controllo. Più in generale occorre limitare le possibilità per il governo di rifiutare di fornire informazioni per ragioni di segretezza, assicurando al contempo la riservatezza necessaria per l'adempimento dei compiti istituzionali dei servizi;
- definire in maniera compiuta le garanzie funzionali, cioè quali fattispecie di comportamenti possano essere ammesse ai fini investigativi e, corrispettivamente, quali beni non possono essere in nessun caso lesi o messi in perico-

- lo, escludendo espressamente i beni di rango costituzionale e quelli di valore più elevato;
- fatto salvo il potere di direzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, riformare le attuali competenze delle agenzie individuando i criteri territoriali e per materie che garantiscano un utilizzo più efficiente e razionale delle risorse;
  - ripensare le modalità di selezione del personale, verso una sempre maggiore qualità degli operatori, valutando possibilità e modalità di ingressi dall'esterno della pubblica amministrazione, nei nuovi bacini di competenze necessari per le attività di intelligence;
  - riformare il segreto di stato, in modo da determinare preventivamente, in via legislativa o regolamentare, i criteri per la sua apposizione e dare un chiaro fondamento normativo al potere del governo di dichiarare segreti o riservati atti, documenti, notizie ed attività, prevedendo entro un termine definito la sua decadenza obbligatoria e automatica.

Tale riforma risponde ad una esigenza che non consente attese: la realizzeremo in via prioritaria.

**Un Paese  
protagonista  
del futuro europeo**



# Puntare all'integrazione Europea

Il principio ispiratore del nostro Programma è un progetto europeo al servizio del Paese e l'obiettivo di un'Europa più integrata e in grado di svolgere un ruolo coerente e incisivo sulla scena internazionale.

La prospettiva europea che perseguiamo non prescinde certo dalle difficoltà e dalle debolezze attuali del processo di integrazione, ma non ignora neppure i punti di forza della UE, potenza economica, seconda moneta di riserva, magnete stabilizzante e democratizzante.

Prima priorità di questo programma è quella di restituire al Paese e alle sue rappresentanze la centralità che aveva in Europa.

La seconda priorità è quella di riportare la nostra politica europea sulla linea del rafforzamento dell'integrazione e del governo politico dell'Europa, quali che siano le difficoltà contingenti.

In terzo luogo vogliamo assicurare il contributo dell'Italia al successo dell'UE nel superare le sfide principali che essa dovrà affrontare:

- la ripresa del processo di riforma istituzionale, allo scopo di far avanzare il Progetto Europeo;
- un perseguimento della politica per l'allargamento, che si accompagni ad azioni per garantire adeguata funzionalità alle politiche e alle istituzioni della UE e allo sviluppo di un'efficace Politica europea di vicinato (PEV);
- la creazione di nuovi strumenti politici e istituzionali, per fare della UE un effettivo centro propulsore dell'innovazione, della crescita economica e della coesione economica e sociale;
- la maggiore integrazione, coerenza e incisività nell'azione di politica estera e più efficaci mezzi di intervento nella sicurezza internazionale, mediante lo sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della Politica Comune di Difesa;
- una sostanziale revisione della struttura del bilancio, che preveda risorse adeguate e che sposti risorse verso i programmi di ricerca, sviluppo e proiezione internazionale, anche attraverso l'individuazione di nuovi strumenti finanziari quali, ad esempio, l'emissione di eurobond finalizzati agli investimenti necessari per nuove politiche di innovazione.

Dobbiamo riaffermare con forza la tradizione europeista dell'Italia, che è stata invece disattesa dal governo di centro-destra. La politica dell'Italia nei confronti dell'Europa deve dunque recuperare ed ispirarsi ai valori

che sono stati alla base del disegno per un'Europa federale, forte ed unita.

Dobbiamo marcare l'alternatività di questa posizione rispetto alla politica del governo di centro-destra ed abbandonare la visione ristretta che ha visto l'interesse dell'Italia interpretato in contrapposizione agli interessi dell'Europa.

Una delle responsabilità del centro-destra italiano è non aver creduto nell'integrazione europea, averla considerata con ostilità e pregiudizio, con il risultato di ridurre il peso, il ruolo e l'autorità dell'Italia in Europa.

L'Europa è il luogo, lo spazio, la dimensione della nostra vita. E' la condizione per la rappresentanza democratica dei cittadini europei a livello globale e per una politica più attenta ai diritti di tutta l'umanità.

Nessuna nazione, nessun popolo europeo può affidare il proprio futuro a sole politiche nazionali, che per essere efficaci hanno bisogno di sempre più ampia integrazione.

Ma l'Europa non è solo il nostro modo di guardare al mondo: è anche il contesto imprescindibile e il fattore di espansione di ogni indirizzo delle nostre politiche nazionali. Il modello di sviluppo, la sostenibilità, la qualità della vita, la diffusione delle conoscenze, dei saperi, delle tecnologie, le mobilità e le politiche del lavoro hanno ormai una dimensione sempre più integrata: sono scelte da compiere sempre più in ambito europeo.

Per tutto questo ci vuole più Europa. Dalla crisi si esce con più Europa, più democrazia e partecipazione, più efficacia nelle politiche, più diritti sociali e di cittadinanza. Dobbiamo al più presto rilanciare il processo costituzionale europeo. E' necessario inoltre accrescere il coordinamento e l'integrazione delle politiche economiche e fiscali, la lotta ai paradisi fiscali, anche attraverso accordi particolari tra i Paesi dell'area Euro, che hanno la responsabilità collettiva di sostenere e favorire in modo particolare il processo dell'integrazione, facendo da traino nei confronti degli altri Paesi della UE.

In questo quadro, crediamo in una politica che favorisca gli investimenti sulla ricerca, sulla conoscenza, sull'innovazione e sulle reti. Politiche, queste, indispensabili per quel modello sociale europeo che vogliamo difendere e rilanciare.

Dobbiamo inoltre proseguire ed espandere la cooperazione realizzando nuove e più integrate politiche in materia di sicurezza e giustizia.

L'Europa deve saper garantire al suo interno standard sociali omogenei, promuovere l'insieme dei diritti sociali e la lotta all'esclusione, anche per evitare che,

specie con l'allargamento, si possa effettuare una sorta di concorrenza al ribasso, che deprimerebbe il livello dei diritti e delle tutele raggiunti a prezzo di lunghe e faticose conquiste.

La crisi europea è molto seria. Nonostante l'invito del Consiglio Europeo di giugno 2005 ad avviare un ampio dibattito ed una profonda riflessione, c'è il rischio concreto di rimanere prigionieri dell'immobilismo. Occorre invece utilizzare questo periodo per promuovere una nuova consapevolezza dell'assoluta necessità di più Europa per rispondere a tutte quelle domande e quelle paure che sono diffuse e che sono all'origine della crisi attuale, e su questa base rilanciare il processo europeo. Bisogna procedere su una doppia via: rilanciare l'Europa attraverso concrete iniziative politiche e al contempo riprendere lo slancio costituzionale. Occorre partire dai successi dell'Europa: mercato unico, euro e allargamento, e fissare nuovi obiettivi per l'Europa sociale, per creare un nuovo clima di fiducia, abbandonando il meccanismo che fa dell'Europa un capro espiatorio per i fallimenti di politiche nazionali.

L'Europa non è parte del problema: è la sua principale soluzione.

Proponiamo innanzitutto il rilancio di un processo costituente europeo a base democratica, da articolare in quattro fasi:

- 2006-2007: "No allo Status Quo - No a Nizza": dimostrare la necessità di una profonda riforma istituzionale durante il periodo di riflessione e presentare proposte al Consiglio europeo di giugno 2006;
- 2007/2009: rilanciare il processo costituzionale lavorando affinché l'Europa si doti di una Costituzione;
- la Costituzione dovrebbe essere sottoposta al voto popolare mediante un referendum su scala europea da svolgersi in occasione delle elezioni europee del 2009;
- svolgere - come Italia - una funzione di aggregazione, superando la politica degli accordi ristretti a pochi Paesi ed operando per il riavvicinamento e la mediazione tra i grandi e i piccoli Paesi.

Nell'attuale situazione dovremo comunque impegnarci affinché comincino ad essere introdotte alcune misure di riforma, sia di carattere istituzionale e procedurale - come quelle relative alla semplificazione, al ruolo dei parlamenti nazionali, al sistema della Presidenza del Consiglio - sia relative alle singole politiche, in particolare alla politica estera e allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza.

In secondo luogo proponiamo una nuova "politica di risoluzione dei problemi" in campo democratico, economico e sociale, non alternativa ma complementare e parallela al

rilancio del processo costituente.

In particolare immaginiamo due principali linee d'azione.

Come primo piano d'azione, per l'attuazione concreta della democrazia partecipativa e della cittadinanza europea, proponiamo:

- un accordo politico-interistituzionale per applicare il contenuto del titolo "Vita democratica" della Costituzione e le disposizioni concernenti i parlamenti nazionali;
- il lancio di nuove iniziative nei settori dell'immigrazione / integrazione / cittadinanza e dell'immigrazione / sicurezza (da parte di tutti i 25 o da parte di un gruppo di Paesi, ma in modo aperto) sulla base dei valori espressi dalla Carta dei diritti fondamentali.

Come secondo piano d'azione, per il rilancio della politica economica e sociale proponiamo:

- il lancio di cooperazioni rafforzate "aperte" attorno alla zona euro nel settore economico, sociale e fiscale, per dare una più forte dimensione politica all'Europa dell'euro;
- il lancio di nuove azioni economiche e sociali e la lotta contro la povertà (da parte dei 25 o di un gruppo di Paesi, ma in modo aperto);
- l'ulteriore rafforzamento della dimensione "ricerca / università / conoscenza" della strategia di Lisbona;
- l'avvio di azioni concrete (cooperazioni rafforzate "aperte") nei settori della ricerca, delle infrastrutture transfrontaliere, della formazione; risorse importanti dovrebbero essere destinate all'attività di innovazione, ricerca e sviluppo, anche attraverso l'istituzione del Consiglio Europeo della Ricerca, che è strumento indispensabile per il sostegno della ricerca fondamentale sulla base dell'eccellenza scientifica;
- lo sviluppo di una nuova politica dell'energia comune, solidale e strategica, che tuteli gli interessi comuni dell'Europa e l'ambiente;
- l'elaborazione di un piano di investimenti pubblici e privati dell'Unione (riprendendo anche alcune proposte dell'Iniziativa per la Crescita di Prodi e del Piano Delors - ad es. facendo ricorso a possibili emissioni di euro-obbligazioni)
- la revisione in termini sia quantitativi sia qualitativi del bilancio dell'Unione, che deve corrispondere alle nuove responsabilità e necessità politiche; per questo proponiamo di incrementare i trasferimenti nazionali al bilancio europeo (1,24% del PIL), accompagnandolo con una ristrutturazione in termini qualitativi dell'impianto del bilancio che consenta una maggiore qualità degli interventi, la coerenza con le linee strategiche fissate a Lisbona e il perseguimento della coesione sociale;



- la garanzia – fondamentale - di risorse adeguate ai fondi strutturali e alle iniziative per la coesione sociale; proponiamo di convocare una conferenza "economica e sociale" europea da organizzare per il 2007 per dare all'Europa monetaria una dimensione anche sociale.

La nostra terza proposta riguarda l'allargamento dell'Europa.

Vogliamo porre la questione della tempistica del processo di allargamento, da continuare solo se concepito come espansione del progetto politico della UE (e non solo come una ricompensa automatica per le strategie di ammodernamento e democratizzazione di un Paese) e se si prende pienamente in considerazione il criterio della capacità di ciascun Paese di recepire e mettere in funzione le regole ed i valori dell'Europa.

In questo quadro, crediamo che il proseguimento del processo di allargamento non possa che avvenire nel rispetto delle condizioni espresse con severità relativamente a Copenaghen, soprattutto in relazione alla soluzione dei conflitti latenti, il rispetto delle minoranze e dei diritti umani.

Sosteniamo l'ingresso nell'UE di Romania e Bulgaria, salutiamo con favore l'avvio dei negoziati per l'adesione della Turchia e sottolineiamo come questo processo dovrà portare alla soluzione di tutti i problemi aperti e al perseguimento delle necessarie riforme, in particolare in campo politico, istituzionale e dei diritti umani e delle minoranze, che mettano pienamente in grado la Turchia di corrispondere ai criteri di Copenaghen, indispensabili per l'adesione all'UE. Sosteniamo la necessità di accelerare il processo di integrazione nell'UE dei Paesi dei Balcani occidentali (valutando positivamente la decisione di avviare il negoziato con la Croazia), sostenendone le riforme politiche, sociali ed economiche e fornendo una chiara prospettiva di accesso alla UE per questi Paesi, condizione indispensabile anche per favorire i processi di pacificazione e di prevenzione del risorgere di conflitti.

## Per una politica estera europea

*Nessun Paese europeo è in grado di esercitare singolarmente una vera influenza nel mondo; allo stesso modo un'Europa chiusa al mondo, un'Europa fortezza, non può esercitare il ruolo di attore globale, che promuove i valori della pace, dei diritti umani, di un'economia socialmente e ecologicamente equa, né tanto meno è in grado di garantire sicurezza ai Paesi membri ed ai suoi 450 milioni di cittadini. La politica estera e di sicurezza comune e la politica di vicinato, che l' "Unione" sostiene con convinzio-*

*ne, sono strumenti indispensabili perché da area regionale l'Europa diventi attore che svolge un ruolo globale.*

*In particolare, la politica di vicinato deve diventare uno degli assi strategici dell'azione esterna dell'Europa. Valorizzare la politica di vicinato costituisce anche una prima opportunità di risposta alla questione delle frontiere e dell'identità europea e un importante strumento di democratizzazione e modernizzazione. Una efficace politica estera e di sicurezza comune costituisce l'obiettivo immediato e prioritario della "Unione". In questo campo negli ultimi anni si sono registrati progressi ma anche difficoltà nelle iniziative comuni (vedi crisi Iraq) e quindi l'Italia deve riprendere un ruolo di protagonista e operare per una Europa più forte e più coesa. È fondamentale fare dell'UE un attore internazionale più coerente, sfruttando pienamente l'enorme potenziale di cui l'Europa dispone e superando gli attuali problemi di dualità e frammentazione.*

In sintonia e in parallelo con il rilancio del processo costituzionale europeo, sosteniamo con forza l'immediata istituzione della figura del Ministro degli Esteri europeo e l'abolizione del diritto di veto nazionale nelle procedure decisionali di politica estera in seno al Consiglio europeo e, ove ciò non fosse, nell'ambito di una cooperazione rafforzata.

Anche nelle istituzioni internazionali l'Europa dovrebbe parlare con una voce sola. Già lo fa nel WTO. In questa ottica si persegue l'obiettivo, pur sottolineando la necessità di riformare e democratizzare queste istituzioni, di unificare le quote dei Paesi membri nel Fondo Monetario Internazionale (FMI) e nella Banca Mondiale, almeno per quel che riguarda i Paesi dell'euro. Se ciò accadesse l'Europa diventerebbe, con gli USA, il principale stakeholder di queste Istituzioni e potrebbe condizionarne positivamente le scelte nella direzione della promozione di politiche economiche e commerciali socialmente ed ecologicamente eque.

Nella stessa direzione va la proposta di un seggio comune europeo nel Consiglio di Sicurezza, anche al fine di incentivare una riforma democratica complessiva dell'ONU verso un sistema globale basato sulle rappresentanze regionali, anticipandolo nell'immediato con un coordinamento stringente dell'azione dei Paesi UE nel Consiglio di Sicurezza quando l'Italia, nel 2007, ne sarà membro a rotazione.

Reputiamo la strategia europea in materia di sicurezza contenuta nel documento Solana presentato nel 2003 al Consiglio europeo (Un'Europa sicura in un mondo migliore) una base importante da cui partire. Un'azione concertata nella lotta al terrorismo come minaccia globale e per il rafforzamento dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica deve essere affiancata da un rinnovato impegno per la lotta alla povertà, per il disarmo e contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Una convinta politica di sicurezza deve dispiegarsi rafforzando l'iniziativa della UE, nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, per

sviluppare cooperazione politica, economica, sociale e culturale, per la promozione della democrazia e dei diritti umani, per la soluzione di tutti i conflitti aperti, nel pieno rispetto delle risoluzioni delle Nazioni Unite, offrendo maggiori opportunità di cooperazione e di integrazione regionale. In particolare, l'Europa deve assumere con rinnovato vigore l'iniziativa per la soluzione del conflitto israelo-palestinese sulla base del principio "due popoli, due Stati".

Sosteniamo con forza il coinvolgimento dell'Europa nella prevenzione e nella gestione delle crisi, anche attraverso forme di cooperazione rafforzata che possono servire da modello per eventuali Stati europei che inizialmente non volessero, o potessero, accedere.

In questa ottica, ci battiamo per la costituzione a livello europeo di un corpo civile di pace, i cosiddetti caschi bianchi, in grado di intervenire nelle aree di sofferenza e conflitto con gli strumenti del dialogo, dell'interposizione non violenta, della diplomazia e della mediazione.

Allo stesso tempo, riteniamo necessarie azioni positive di cooperazione internazionale e di dialogo interculturale per favorire l'integrazione e tagliare alla radice i semi dell'odio, del fondamentalismo e del terrorismo.

Proponiamo pertanto di:

- estendere la cooperazione euromediterranea anche ai Paesi del Golfo (almeno per alcuni aspetti);
- rafforzare i legami tra Europa ed Unione Africana;
- promuovere e sostenere altre forme/iniziative di integrazione regionale nel Mondo (Mercosur, Asia, ecc);
- rafforzare la dimensione esterna delle varie politiche comuni (ambiente, trasporti, istruzione, cultura, ecc.) in un ampio contesto strategico.

Sulla base dello spirito originario della legge 185/90, (commercio delle armi), l'Unione si impegna a che vi siano trasparenza e un più cogente rispetto delle disposizioni che impediscono il commercio delle armi in Paesi che violano i diritti umani o che siano collocati in aree di conflitto, nonché a sostenere l'adozione in ambito ONU di un trattato internazionale sul commercio delle armi.

## La strategia per lo sviluppo dell'Europa

*L'Europa, che ha visto diminuire in modo continuo il suo tasso di crescita negli ultimi due decenni, deve invertire sensibilmente questo processo per migliorare le condizioni di vita dei cittadini europei e per portare un contributo alla stabilità dell'economia internazionale. Occorre quindi:*

1) Allentare i vincoli alla crescita.

La strategia di Lisbona, nella sua versione rinnovata, rimane la strategia di crescita principale dell'Europa, essendo basata sullo sfruttamento della combinazione dei vantaggi di una più stretta cooperazione con quelli dell'accumulazione e diffusione della conoscenza. Vanno però adeguati gli strumenti tradizionali a disposizione dell'Europa, quali il bilancio europeo e le politiche regionali.

Il rilancio della crescita dell'Europa, al di là dei miglioramenti ciclici, richiede misure di carattere strutturale. Accelerare la crescita e favorire l'integrazione dei mercati finanziari renderebbe più efficace l'azione della politica monetaria comune.

2) Un migliore allineamento tra politiche di bilancio e politiche strutturali

*Come previsto dalla revisione della strategia di Lisbona, bisogna allineare le politiche di bilancio con le misure di carattere strutturale, ma gli obiettivi di Lisbona non verranno raggiunti se all'Europa non verranno dati strumenti forti d'influenza sulle politiche nazionali.*

Proponiamo quindi una "evoluzione" degli indirizzi di massima per le politiche economiche comunitarie perché diventino un vero e proprio documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) europeo.

Con l'obiettivo di un pieno coordinamento delle politiche fiscali, si possono introdurre elementi di armonizzazione, quale l'allineamento temporale dei processi di bilancio nazionali.

3) Sostenere lo sviluppo delle reti europee

*Sviluppare le reti infrastrutturali in Europa è una componente essenziale di una strategia di crescita basata sulla conoscenza.*

Un piano di investimenti infrastrutturali dovrebbe essere delineato tenendo conto delle due proiezioni geografiche dell'Unione, quella verso Est e quella verso il Mediterraneo, ambedue essenziali.

4) Riconoscere la dimensione regionale del ritardo nello sviluppo

*Le differenze di reddito e di sviluppo nella UE allargata hanno una dimensione regionale oltre che nazionale. Questo fatto, del tutto evidente per casi come l'Italia e la Germania è riconosciuto nei criteri di allocazione*

*dei fondi strutturali, deve essere riconosciuto anche in materia di tassazione.*

Bisogna porre con la Commissione la questione della possibilità di ottenere una fiscalità di vantaggio per le regioni in ritardo. L'armonizzazione fiscale dovrebbe prevedere l'adozione di una base imponibile unificata piuttosto che di aliquote uniche.

5) Una nuova politica per "la società della conoscenza"

Attuare Lisbona significa anche dotare l'Europa degli strumenti di conoscenza adeguati per affrontare con successo e non subire la globalizzazione. Ciò passa attraverso il rafforzamento della competitività e della capacità di attrazione del nostro sistema universitario e attraverso una politica di incentivi volta a far ritornare e ad attrarre "cervelli" in Europa.

Inoltre, occorre elaborare una nuova politica della ricerca europea, che non sia basata semplicemente sul valore aggiunto in termini di "messa in rete" di istituti nazionali, ma che miri a valorizzare, rafforzare e specializzare i centri di eccellenza esistenti – o da creare – in Europa.



**Noi e gli altri**





# I valori, le scelte, la legittimità internazionale

Scegliamo l'Europa e il processo di integrazione europea, come ambito essenziale della politica dell'Italia.

Scegliamo di mettere la vocazione di pace del popolo italiano e l'articolo 11 della Costituzione italiana al centro delle scelte che il nostro Paese compie in materia di sicurezza.

Scegliamo il multilateralismo, inteso come condivisione delle decisioni e costruzione di regole comuni (la costruzione, il rafforzamento e la democratizzazione delle istituzioni e organizzazioni regionali ed internazionali, di cui l'Italia fa parte o con cui coopera, chiamate a garantire governance globale e sicurezza collettiva).

Scegliamo il multipolarismo (la costruzione, soprattutto attraverso le aggregazioni regionali, tra cui l'Europa, di soggetti capaci di influire sullo scenario internazionale attraverso la costruzione di elementi di sovranità soprannazionale condivisa e non competitiva).

Scegliamo una politica preventiva di pace che persegua attivamente l'obiettivo di equità e giustizia sul piano internazionale, favorendo la prevenzione dei conflitti e il prosciugamento dei "bacini dell'odio".

Scegliamo la legalità internazionale, come chiave per affrontare i conflitti e per la costruzione di un ordine internazionale fondato sul diritto e sui diritti.

Scegliamo di rilanciare sulla scena europea ed internazionale il ruolo dell'Italia, come attore attivo e consapevole, per favorire la pace, la stabilità, la giustizia, la democrazia, i diritti umani, il commercio equo, la cooperazione, l'economia ambientale sostenibile, la tutela delle risorse storiche, culturali, ambientali.

Scegliamo di porre su nuove basi un impegno dell'Italia per la cooperazione allo sviluppo, sia per perseguire gli "obiettivi del millennio", sia per dare un ruolo agli attori (organismi non governativi, associazioni, regioni, enti locali, università, istituzioni, ecc.) che devono giocare un ruolo crescente nello sviluppo del partenariato internazionale.

Scegliamo di mettere al centro dell'azione dell'Italia la promozione della democrazia, dei diritti umani, politici, sociali ed economici, a cominciare dai diritti delle donne.

# L'Italia nel sistema delle Nazioni Unite

*Sono trascorsi sessanta anni da quando lo Statuto delle Nazioni Unite è stato adottato, il 26 giugno 1945, alla Conferenza di San Francisco, convocata per dar vita ad un'organizzazione in grado di garantire la pace nel dopoguerra, salvare le future generazioni dal flagello della guerra, promuovere l'eguaglianza tra gli Stati, la giustizia ed il rispetto del diritto internazionale, il mantenimento della pace e della sicurezza mondiali, l'autodeterminazione dei popoli, la cooperazione economico-sociale e la protezione dei diritti fondamentali.*

*Il rafforzamento dell'ONU come contributo ad un mondo multipolare, e più in generale il rafforzamento delle organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene, insieme ad un progetto di unità europea, è il primo interesse nazionale: è una convinzione che segnato la politica estera repubblicana. Tale convinzione è sancita da un preciso dettato costituzionale che prevede sacrifici di sovranità nazionale, purché su base di reciprocità, ad organismi democraticamente rappresentativi.*

*Per la maggioranza del popolo italiano tale orientamento non è indebolito da atteggiamenti nostalgici o da anacronismi nazionalisti o neocoloniali, proprio perché parte integrante della nostra identità nazionale, del tutto rispondente alle sfide globali del mondo di oggi, che richiede un alto livello di cooperazione intergovernativa, talora sacrifici di sovranità a salvaguardia di valori condivisi e un continuo impegno per lo sviluppo di regole e di strumenti di giustizia internazionale.*

*L'Italia repubblicana ha una forte vocazione di pace, una risorsa che offriremo ad amici e alleati, soprattutto alle organizzazioni internazionali e alle alleanze di cui è partecipe. Essa si fonda sulla sua storia e anche, in misura significativa, su alcuni limiti e alcune pagine anche umilianti che essa contiene.*

*L'articolo 11 della Costituzione non nasce quindi dal nulla e nemmeno può essere esclusivamente attribuito ai fondatori e agli orientamenti delle forze politiche che essi rappresentavano. Il ripudio della guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali e le scelte alternative della sicurezza collettiva sono frutto di una storia. Di quella storia.*

Queste considerazioni ci dovranno indurre a un'applicazione rigorosa dell'articolo 11 della Costituzione che, oltre all'ovvio principio di autodifesa, prevede e consente l'uso della forza soltanto in quanto misura di sicurezza collettiva, come previsto dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, secondo criteri che distinguono la funzione di polizia internazionale dalla guerra: il mandato

dell'Onu, una forza delle Nazioni Unite, di natura tale da garantire la terzietà rispetto al Paese e agli interessi in campo; la congruità dei mezzi rispetto ai fini perseguiti.

Crediamo che il Parlamento debba autorizzare le spese relative ad un'eventuale partecipazione dell'Italia con votazione separata per ogni singola missione .

In questo quadro, proponiamo la piena attuazione dell'art. 30 della Carta delle Nazioni Unite che prevede l'istituzione di un Comitato degli Stati Maggiori militari e la predisposizione di un contingente militare, adeguatamente formato, di pronto intervento (ready alert).

La convenzione del 1948 pone il genocidio alla stregua di un attacco a un altro Paese, tale, cioè, da imporre il dovere dell'autodifesa, essendo l'umanità comune a tutti. A questo e ad altri fini siamo favorevoli ad un sviluppo dei poteri dell'Assemblea Generale, secondo le condizioni previste dalla risoluzione ONU Uniting for peace del 1950 e rafforzando il ruolo del Tribunale Penale Internazionale.

Dovremo richiedere la ripresa di atti concreti di disarmo da parte delle potenze nucleari così da esercitare una più efficace pressione su quegli Stati che hanno appena realizzato o aspirano a realizzare le loro ambizioni nucleari. Ci proponiamo inoltre di ridefinire ed allargare le competenze dell' Agenzia atomica internazionale (AIEA) allo scopo di garantire pienamente il rispetto del Trattato di non proliferazione.

Crediamo che sia interesse nazionale dell'Italia lavorare per rafforzare il sistema delle Nazioni Unite.

In questo quadro lavoreremo per ricollocare l'Italia tra i paesi guida dell'Europa, riaffermare e riequilibrare i rapporti transatlantici per contribuire alla sicurezza internazionale e ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni.

L'Italia appartiene storicamente a un ristretto numero di Paesi che ritiene proprio interesse permanente il rafforzamento dell'autonomia delle Nazioni Unite.

Poiché l'Onu non può che essere ed esprimere la volontà degli Stati nell'ambito di strutture e procedure che essi costruiscono e interpretano, alle sue inadeguatezze si può porre rimedio con una riforma dell'organizzazione.

L'Italia, per la sua storia, per i valori di cui è portatrice e perché ciò corrisponde ai suoi interessi, deve naturalmente aspirare a un ruolo attivo nel rafforzamento dell'Onu, in un momento particolarmente delicato in cui è sottoposta a un'iniziativa di riforma non sempre coinci-

dente con l'obiettivo del suo rafforzamento. I governi di diverso orientamento, a partire dal primogoverno Amato, hanno trovato un appoggio pressoché unanime in Parlamento nel contrastare una riforma del Consiglio di Sicurezza che ne rafforzasse la natura oligarchica, aggiungendo altri membri permanenti, sia pure sprovvisti di potere di veto, a quelli attualmente previsti da una Carta segnata dall'esito ormai lontano della seconda guerra mondiale.

Crediamo che si debbano rafforzare le aggregazioni regionali in una logica multipolare e, di conseguenza, la loro rappresentatività nel Consiglio di Sicurezza.

In primo luogo ciò deve valere per l'Europa, i cui membri, negli ultimi anni, con l'eccezione della guerra irachena, hanno mostrato una crescente tendenza a convergere nei diversi organismi dell'Onu; questa tendenza sarà sempre più forte nel momento in cui si affermerà una politica estera e di sicurezza comune. Pertanto l'Italia dovrà porre questa prospettiva al Consiglio Europeo.

Proponiamo quindi l'istituzione di un seggio comune europeo nel Consiglio di Sicurezza, anticipandolo nell'immediato con un coordinamento stringente dell'azione dei Paesi UE nel Consiglio di Sicurezza. Non appena l'Italia, nel 2007, tornerà a sedere come membro a rotazione nel Consiglio di sicurezza dell'ONU, saremo impegnati a integrare la delegazione italiana con il rappresentante del Consiglio europeo e con il rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune, in tal modo anticipando e prefigurando l'istituzione di un seggio comune europeo che sarà tecnicamente possibile dopo la riforma del Consiglio di sicurezza .

In questo quadro si pone anche l'impegno dell' "Unione" per limitare e attenuare il potere di veto, nella prospettiva della sua eliminazione. Possiamo rispondere alle esigenze di un numero vasto di membri estendendo la nostra posizione riformatrice oltre i confini del Consiglio di Sicurezza, continuando a favorire la coesione tra piccole e medie potenze, obiettivo di tutti coloro che vogliono contrastare quei membri permanenti che preferiscono un'organizzazione soggetta alla loro volontà e, in ultima analisi, più debole.

Ma ciò non basta.

Crediamo che altri temi, meno direttamente legati alla questione del Consiglio di Sicurezza, debbano trovare impegnato il nostro Paese nell'iniziativa di riforma dell'Onu:

- in particolare le richieste degli Stati del sud del mondo, tendenti a rafforzare il ruolo economico-sociale del sistema delle Nazioni Unite, devono trovare interlocutori certi e determinati tra i Paesi maggiormente industrializzati. Per questo proponiamo la costituzione di un Consiglio di Sicurezza economico-sociale che fornisca

- i necessari indirizzi a tutte le organizzazioni internazionali con finalità economico-sociali, comprese quelle di Bretton Woods, portandole, insieme con il WTO, all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Questo organismo deve diventare la sede di governance economica e sociale globale con la piena partecipazione dei Paesi del nord e del sud del mondo. E' importante a questo fine che i paesi europei agiscano di concerto, uniformando la propria quota del FMI e della Banca Mondiale, con tutte le conseguenze che ne derivano;
- il tema della tutela dei diritti umani è ineludibile. Proponiamo dunque la costituzione di un Consiglio per i diritti umani, la cui composizione garantisca un potere di tutela efficace ed il rispetto delle Convenzioni ONU vigenti in materia;
  - occorre prevedere organismi consultivi interparlamentari e della società civile, sul modello di altre organizzazioni internazionali (OSCE, Consiglio d'Europa, NATO). Si tratta di tematiche essenziali per la riforma dell'istituzione, che una potenza con le caratteristiche e le dimensioni dell'Italia può contribuire a porre all'ordine del giorno.

## Una strategia per combattere il terrorismo

*Occorre un forte e rinnovato impegno nella lotta al terrorismo internazionale, che minaccia l'insieme delle società del mondo contemporaneo. Il fenomeno terrorista è mosso oggi, in primo luogo, da un feroce fondamentalismo, che agita la bandiera religiosa per coprire un disegno politico perverso, che con i valori religiosi non ha nulla a che fare. E' necessario un maggior coordinamento nelle indagini antiterrorismo*

Siamo fermamente convinti che la lotta al terrorismo debba essere condotta con strumenti politici, di intelligence e di contrasto delle organizzazioni terroristiche. E' in primo luogo sul piano politico, sociale ed economico che dobbiamo battere il progetto del terrorismo, prosciugandone il serbatoio di adepti, dando risposte anche ai sentimenti di umiliazione e di emarginazione. Riteniamo comunque necessario affermare una ripulsa morale e politica dei metodi terroristici, condotti sia da organizzazioni sia da Stati, che non possono essere giustificati neppure nell'ambito di contesti locali particolarmente estremi e drammatici.

Questo richiede una politica globale per la lotta al terrorismo. E' necessario promuovere un maggior coordinamento, sia a livello nazionale che tra i responsabili nazionali

della sicurezza dei Paesi europei, per definire una strategia condivisa di contrasto: collaborazione dei servizi di intelligence, controllo sui flussi finanziari sospetti e lotta ai paradisi fiscali, ma anche accordi di cooperazione con i Paesi terzi. Parallelamente, è opportuno che i Paesi membri dotino l'UE di strumenti che rafforzino lo spazio comune di libertà e giustizia – nel pieno rispetto dei principi democratici e dello stato di diritto e dei diritti delle persone – come il mandato di cattura europeo, Europol, Eurojust, le banche dati europee, il miglioramento del sistema Schengen.

## Iraq

*Consideriamo la guerra in Iraq e l'occupazione un grave errore. Essa non ha risolto, anzi ha complicato il problema della sicurezza. Il terrorismo ha trovato in Iraq una nuova base e nuovi pretesti per azioni terroristiche interne ed esterne ai confini iracheni. La guerra, avviata in violazione della legalità internazionale, ha avuto l'effetto di indebolire l'Onu e minare il principio di una governance multilaterale del mondo.*

Dobbiamo dare un forte segnale di discontinuità sia al popolo iracheno sia alla comunità internazionale, anche per affermare il valore del multilateralismo come metodo per la soluzione concordata dei conflitti e per rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite, restituendo loro autorevolezza.

In coerenza con il principio del multilateralismo, riteniamo necessaria la internazionalizzazione della gestione della crisi irachena, con una netta ed evidente inversione di rotta da realizzarsi con la presenza di una autorità internazionale (ONU) che superi l'attuale presenza militare e che affianchi il governo iracheno nella gestione della sicurezza, del processo di transizione democratica e della ricostruzione.

Se vinceremo le elezioni, immediatamente proporremo al Parlamento italiano il conseguente rientro dei nostri soldati nei tempi tecnicamente necessari, definendone, anche in consultazione con le autorità irachene, al governo dopo le elezioni legislative del dicembre 2005, le modalità affinché le condizioni di sicurezza siano garantite. Il rientro andrà accompagnato da una forte iniziativa politica in modo da sostenere nel migliore dei modi la transizione democratica dell'Iraq, per contribuire ad indicare una via d'uscita che consenta all'Iraq di approdare ad una piena stabilità democratica, e a consegnare agli iracheni la piena sovranità sul loro Paese.

In questo quadro, l'impegno italiano in Iraq deve prendere forme radicalmente diverse, prevedendo azioni concrete per sostenere la transizione democratica e la ricostruzione economica.

# La centralità del Mediterraneo

*Il Mediterraneo continua ad essere un teatro geopolitico estremamente critico. L'Italia deve operare per un Mediterraneo pacifico, stabile e democratico. Se la politica estera italiana deve avere un ancoraggio europeo e deve manifestarsi soprattutto attraverso le istituzioni europee, è necessario dunque rafforzare l'attenzione dell'Europa verso il Mediterraneo.*

*Oggi, la regione è caratterizzata da:*

- situazioni di tensione civile, stati di guerra latente;*
  - massicci fenomeni migratori;*
  - una minaccia terroristica che non si attenua;*
  - una sostanziale stagnazione economica;*
- fattori che limitano il progresso del processo di Barcellona.*

*Nel quadro più ampio e complesso della globalizzazione è quindi ravvisabile una crisi condivisa che dovrebbe portare l'Europa a rilanciare nuove politiche comuni di sviluppo regionali, fondate su principi universali.*

*La nuova politica di vicinato europea mira a stabilire una rete di rapporti speciali con tutti i Paesi vicini alla UE e, in particolare, a superare le debolezze del processo di Barcellona, avviando nuove iniziative politiche su scala regionale e sub-regionale in tutto il Mediterraneo. Va tuttavia attuata con più forte convinzione politica e maggiori risorse finanziarie.*

*È necessario declinare pienamente il potenziale di questa nuova politica Mediterranea in tutte le sue componenti: politica, economica, culturale, perseguendo insieme obiettivi di pace e di sviluppo.*

*La creazione di un vero e proprio spazio comune euro-mediterraneo richiede una politica che miri a costruire una cornice di relazioni e regole del gioco comuni, riconoscendo la diversità dell'interlocutore e coinvolgendolo nella partecipazione al quadro diplomatico, alle relazioni commerciali, agli scambi culturali.*

*Si tratta di una politica che si fonda su nuovi strumenti congiunti e luoghi di decisione e di azione comuni.*

*È necessario muoversi contemporaneamente ed in maniera coerente sui tre assi operativi, quello culturale, quello economico e quello politico così da spianare la strada ad una vera alleanza di civiltà.*

*Sul piano politico dobbiamo fare dei passi in avanti decisivi per recuperare il ruolo della regione euro-mediterranea sul teatro mondiale e farne un'area di sviluppo condiviso*

che possa cogliere le opportunità del mercato globale, come per esempio la grande dinamica espansiva dell'Asia.

Dobbiamo sostenere soprattutto l'assemblea parlamentare Euro-Mediterranea, incoraggiandone l'assunzione di responsabilità rispetto alle problematiche della regione e l'avvio di iniziative concrete di cooperazione rafforzata che puntino a:

- fare del Mediterraneo un'area di pace e di democrazia;
- promuovere un nuovo sviluppo socialmente giusto ed ecologicamente compatibile;
- perseguire il disarmo e la denuclearizzazione;
- risolvere contenziosi storici con i Paesi del bacino, quale prerequisito per il recupero del ruolo della regione euro-mediterranea.

Proponiamo la convocazione per il 2007 di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione Mediterranea che punti a promuovere il dialogo ed il confronto nella regione su questi temi e che consenta di avviare processi di disarmo regionale e di composizione dei conflitti.

È inoltre necessario promuovere nuove forme di cooperazione, politica ed economica, a livello sub-regionale, tra gruppi di Paesi, puntando sia a riunioni al vertice tra Capi di Stato e di Governo sia a cooperazione specifiche, soprattutto in campo amministrativo (diffondere lo strumento dei twinning, iniziative politiche ed economiche congiunte).

In campo economico non c'è oggi uno strumento efficace di sostegno allo sviluppo regionale, che riteniamo invece assolutamente necessario. Per questa ragione proponiamo la creazione di una Banca di Sviluppo euro-mediterranea nell'ambito del processo di revisione del FEMIP (Facility Euro Mediterranean for Investment and Partnership) previsto per la fine del 2006. L'Italia dovrebbe in ogni caso dichiararsi disponibile ad una iniziativa unilaterale che, con il supporto dei Paesi della sponda sud, potrebbe svilupparsi al di fuori dal contesto giuridico formale proprio della cooperazione euro-mediterranea ispirandosi alla logica di un vero partenariato paritario.

La Banca deve essere luogo di codecisione e porsi sia come strumento di stimolo di progresso all'interno di ciascun paese sia come meccanismo di sviluppo di visioni e strategie regionali. In particolare la Banca dovrà sostenere lo sviluppo delle Piccole e Medie Imprese (PMI), un passaggio cruciale per il processo di crescita economica e sociale della sponda sud del Mediterraneo e conseguentemente per l'allargamento del mercato, una più equa distribuzione della ricchezza e l'apertura della società a nuovi attori.

In campo culturale è necessario sostenere il nuovo strumento creato con molta fatica per il dialogo interculturale, la



Fondazione Anna Lindh approvata al Consiglio euro-mediteraneo di Napoli del dicembre 2003, che deve essere affiancata da spazi di dialogo, aree di confronto libero ed aperto, la creazione di reti della società civile (municipalità, comunità locali, università, soprattutto le donne) che costituiscano un tessuto trasversale di amicizia, comunicazione e solidarietà.

## Cooperare per un mondo più solidale

*La cooperazione allo sviluppo nel nostro Paese ha una lunga tradizione d'impegno delle Istituzioni e della società civile, ed è radicata nella nostra cultura della solidarietà.*

*Con il suo impegno per l'aiuto pubblico allo sviluppo l'Italia ha svolto un ruolo importante nel processo di riequilibrio della disuguaglianza tra Nord e Sud del mondo, che le ha conferito maggiore visibilità e peso nelle scelte presso le diverse sedi internazionali.*

*È questo il patrimonio che oggi rischia di venire meno.*

*Dalla seconda metà degli anni ottanta ai giorni nostri il contesto è infatti cambiato in maniera profonda a seguito della caduta del muro di Berlino e la fine delle divisioni in blocchi contrapposti, della nuova dimensione della globalizzazione, che ha allargato il divario con i Paesi più arretrati, dell'attentato terroristico dell'11 settembre del 2001 ed il successivo accentuarsi delle crisi ed il proliferare dei conflitti.*

*La cooperazione allo sviluppo e l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) devono inoltre misurarsi con una nuova realtà: l'emergenza umanitaria, il mancato rispetto dei diritti umani, le migrazioni, i disastri ambientali.*

*Di fronte a questo quadro, le ristrettezze di bilancio dei Paesi sviluppati, ed in particolare lo spostamento significativo di risorse sulla sicurezza e l'emergenza, tolgono all'APS quote enormi di risorse*

*Anche l'UE ha modificato gli strumenti dell'APS e sono cambiati i flussi di risorse verso i Paesi poveri. Si afferma anche in Europa una tendenza a dislocare maggiori risorse su sicurezza ed emergenza e a collocare l'APS - salvo rare eccezioni - in un rapporto a volte totalmente subalterno alla politica estera dei singoli Paesi. Allargamento e politiche di prossimità mantengono l'APS nell'ambito dei Paesi ACP (accordi di Cotonou, riferiti ai Paesi africani, caraibici e del Pacifico). In questo contesto, gli obiettivi del "Millennium Round", sottoscritti da 189 Capi di Stato e di Governo, rischiano di essere disattesi.*

*Ma il problema non è solo la quantità delle risorse: assistiamo*

*ad una progressiva frammentazione delle politiche di APS, si confondono le finalità, la cooperazione diviene allora strumento ambiguo, talora funzionale soltanto al conseguimento di obiettivi di tipo neocoloniale, alla promozione del commercio o a obiettivi di difesa.*

*In particolare, l'impiego delle forze armate non può essere mai identificato con l'intervento umanitario o di cooperazione, che deve essere condotto con forze civili, anche per non riproporre vecchie politiche di potenza e di intervento unilaterale, che non aiutano la causa della pace né quella dello sviluppo.*

*La crisi del multilaterale e le nuove forme di alleanza a geometria variabile rendono questa ambiguità ancora più evidente e più complessi gli scenari futuri.*

*Il governo di centro-destra non è stato in grado di operare in questo nuovo quadro. Con l'ultima legge finanziaria si sono tagliate ancora le risorse collocando il contributo italiano all'APS allo 0,1% in rapporto al PIL. Ma la riduzione delle risorse si è accompagnata alla rinuncia ad una seria politica di cooperazione. L'assenza di una specifica delega in materia ad un sottosegretario e il progressivo smantellamento della struttura tecnica della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo hanno reso ancora più inadeguati gli strumenti della nostra cooperazione.*

Dobbiamo trasformare i fattori di crisi in buone politiche di cooperazione.

Dobbiamo coniugare il rafforzamento delle azioni di cooperazione con la definizione di un nuovo assetto multilaterale all'interno di un quadro di riferimento internazionale più equo e solidale, collocando saldamente la cooperazione allo sviluppo italiana in un ambito multilaterale e rendendola uno strumento efficace di lotta alla povertà e di sostegno ai processi di democratizzazione nei Paesi in via di sviluppo.

Dobbiamo infatti opporci alle scelte unilaterali, alla privatizzazione ed all'uso non sostenibile delle risorse e di beni comuni (dall'acqua alle fonti energetiche), così come alla cancellazione di diritti fondamentali (salute, istruzione, lavoro...) essenziali per l'umanità, alla tragica realtà dei conflitti, alle nuove forme di povertà.

Non si esce dalla crisi della cooperazione senza interagire le nuove forze che possono aiutare ad invertire e sconfiggere le politiche unilaterali e dissipative delle risorse del pianeta, con i nuovi interlocutori nella società: l'associazionismo, il volontariato, gli enti locali (cooperazione decentrata), le tante forme di impegno che hanno fatto emergere da Seattle a Mumbai, fino a Porto Alegre e a Firenze, grandi movimenti di solidarietà e di critica alle politiche neo-liberiste.

Dobbiamo ripensare la cooperazione come un impegno collet-

tivo, come un patto fra cittadini e lo Stato, che non separi le attività ma le renda complementari e coordinate, una politica nuova, con il coraggio di uscire da un confronto sterile di piccolo cabotaggio ed offrire una prospettiva di radicale cambiamento. Sarà dovere del Governo garantire le "buone pratiche", fissare obiettivi e campagne, ricercare le migliori risorse e competenze, anche in campo internazionale, da mettere al servizio della nuova Cooperazione allo Sviluppo italiana.

In questo quadro è essenziale il ruolo dell'Europa e la cooperazione italiana dovrà perseguire sinergie ed integrazioni con quella europea.

Il contributo europeo all'APS mondiale è di oltre la metà del totale: un ruolo importante ma non ancora sufficiente. L'Europa ha bisogno di un'APS più comunitario e meno legato ai processi di "rinazionalizzazione", che colga e valorizzi le novità più significative e i maggiori impegni sulla cooperazione di alcuni Paesi europei.

Questo tipo di cooperazione non può che collocarsi in una dimensione globale, una "partnership globale per lo sviluppo", ed indicare con chiarezza nuove modalità e nuovi strumenti per un'efficace lotta alla povertà ed alle disuguaglianze e per il sostegno a politiche commerciali finalizzate alla promozione della giustizia economica.

L'APS non deve produrre nuove forme di dipendenza: ogni intervento deve quindi in primo luogo promuovere le capacità e le risorse umane locali, garantire che le popolazioni oggetto degli interventi siano messe in condizione di partecipare consapevolmente, non di subirli dall'alto (responsabilizzazione), di poterli proseguire con le proprie forze (sostenibilità), far sì che l'uso delle risorse sia monitorabile (trasparenza).

In questa dimensione la cooperazione allo sviluppo può interagire con la politica estera, con l'insieme delle politiche di cooperazione internazionale e proporre con trasparenza un nuovo patto fra cittadini e Governo. In questo senso la cooperazione diviene elemento di cerniera tra la politica interna e la politica estera.

Dovremo innanzitutto delineare un nuovo sistema della cooperazione con:

- una delega forte - un'autorità politica chiaramente definita e con piena responsabilità su tutti gli aspetti della cooperazione (attualmente divisa tra Esteri, Economia ed Ambiente) - che definisca gli indirizzi e li sottoponga all'approvazione del Parlamento;
- un nuovo impegno, un rilancio virtuoso della cooperazione attraverso la definizione di un nuovo quadro

legislativo che superi quello stabilito dalla legge 49/87 e la costituzione di un ente distinto, con una funzione di gestione delle risorse.

L'Italia non è stata in grado di rispettare gli impegni presi (Barcellona, conferenza dei Ministri della UE, e Monterrey marzo 2002, conferenza delle Nazioni Unite).

- In primo luogo dobbiamo dunque armonizzare le nostre risorse con un incremento, chiaro anche se modulato, che ci avvicini agli altri Paesi europei, per raggiungere progressivamente l'obiettivo dello 0,7% del PIL;
- dobbiamo considerare la possibilità di ricondurre ad una gestione unitaria tutti i fondi a disposizione della cooperazione, in particolare quelli impiegati attraverso le istituzioni di Bretton Woods, introducendo strumenti di controllo e di verifica parlamentare al fine di assicurare la coerenza delle politiche di cooperazione;
- sulla base della legge 209/2000, ci impegniamo a promuovere e sostenere processi equi e trasparenti per la riduzione e/o cancellazione del debito estero dei Paesi in via di sviluppo.

## Le nuove politiche di difesa

*La pace nel mondo, l'unità e la sovranità nazionali sono i valori che devono informare le politiche nazionali di difesa e sicurezza; per questo la prossima legislatura deve avere, sui temi della Sicurezza e della Difesa, un carattere costituente.*

Sono tre le questioni di fondo su cui intendiamo lavorare nella prossima legislatura:

- la difesa europea e la cooperazione tra Unione Europea e Stati Uniti;
- la riorganizzazione di un nuovo e moderno sistema di difesa;
- la centralità delle risorse umane.

Il progetto di difesa europea è essenziale per un'efficace politica di sicurezza nazionale ed un affidabile disegno internazionale. È nel campo della Difesa – dopo che in quello dell'avvento della moneta unica – che in questi anni si sono prodotti i più significativi passi in avanti nel contesto europeo. Dobbiamo tuttavia continuare a procedere con speditezza, anche attraverso cooperazioni rafforzate o strutturate. L'Italia deve essere protagonista di questo processo. Per affrontare i problemi che derivano dall'assetto unipolare del mondo dobbiamo puntare ad una difesa europea autonoma, pur se sempre in rapporto con l'Alleanza Atlantica, che sta profondamente cambiando.

In sostanza dobbiamo proporre per il nostro Paese una collocazione strategica che lo veda saldamente inserito in Europa, come protagonista delle politiche di integrazione

europea nonché come alleato leale degli Stati Uniti. Noi pensiamo, per l'oggi e per il domani, che non sia possibile un impegno delle Forze Armate italiane fuori dai confini nazionali senza un mandato diretto e preciso delle Nazioni Unite e della UE, e quindi nel rispetto dell'articolo XI della Costituzione italiana. Dentro questo orizzonte dobbiamo affrontare il tema delle risorse, invertendo la tendenza attuale anche attraverso integrazioni e convergenze europee (Agenzia europea di difesa), evitando duplicazioni, accelerando processi di standardizzazione, in sostanza razionalizzando e mettendo in comune risorse e capacità.

La costruzione di un sistema di difesa italiano non sarà un'impresa facile. Il cambiamento del quadro geopolitico intervenuto dall'inizio degli anni '90 ha messo in discussione il principio di forza bilanciata.

Dobbiamo dotarci quindi di uno strumento flessibile, integrato a livello europeo con le forze alleate, agendo su qualità, quantità e capacità.

Due sono le questioni fondamentali di cui dovremo tenere conto: la nuova rilevanza geo-strategica del sud del Mediterraneo e la necessità di una significativa ridislocazione di enti e reparti nel meridione italiano, nelle regioni dove si registra la quasi totalità del reclutamento dei volontari. In questo quadro reputiamo necessario arrivare ad una ridefinizione delle servitù militari che gravano sui nostri territori, con particolare riferimento alle basi nucleari. Quando saremo al governo daremo impulso alla seconda Conferenza nazionale sulle servitù militari, coinvolgendo l'Amministrazione centrale della Difesa, le Forze Armate, le Regioni e gli Enti Locali, al fine di arrivare ad una soluzione condivisa che salvaguardi al contempo gli interessi della difesa nazionale e quelli altrettanto legittimi delle popolazioni locali.

Il terzo tema è quello delle risorse umane, elemento centrale di ogni strumento militare che merita la massima attenzione. La riforma della leva non comporta soltanto maggiori oneri per stipendi e indennità, ma soprattutto l'obbligo di investire anche nella formazione, nell'addestramento, nella tutela della salute, nella previdenza, nella casa di abitazione e per gli alloggi di servizio.

Per tutelare i diritti dovremo affrontare con decisione una riforma della rappresentanza militare, riconoscendone il ruolo di parte sociale e quindi un reale potere di contrattazione. Non possiamo rinviare la riforma dei codici militari, in un orizzonte europeo e nell'alveo della tradizione democratica del nostro Paese.

In sostanza: più responsabilità ma anche più democrazia.

L'Unione si impegna, nell'ambito della cooperazione europea, a sostenere una politica che consenta la riduzione delle spese per armamenti.



**Reagire al declino.**

**Una nuova economia,  
una nuova qualità  
ambientale,  
una nuova società**





L'Italia ha le energie necessarie per superare la crisi. Per tornare a crescere sono indispensabili una grande mobilitazione di tutti gli italiani e un profondo cambiamento capace di tenere insieme l'economia, la società e la qualità ambientale.

Per il rilancio del paese non bastano piccoli aggiustamenti: serve un cambio di paradigma economico e sociale, perché quello esistente non garantisce né sviluppo né risanamento, come dimostra la fallimentare esperienza del governo di centrodestra. Abbiamo bisogno di riforme radicali e coerenti nel sistema produttivo come nelle politiche ambientali, del territorio e del welfare.

Non possiamo permetterci nessuna politica dei due tempi: prima il risanamento e poi gli interventi per lo sviluppo e la redistribuzione del reddito. I due criteri devono procedere insieme. Così pure la ripresa di competitività del paese non può ottenersi senza profonde innovazioni nel sistema produttivo e senza un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini, in particolare dei gruppi e delle realtà sociali che più hanno sofferto negli ultimi anni.

La sfida della concorrenza globale non può essere affrontata con successo sfruttando la riduzione dei costi, in particolare di quelli del lavoro. Occorre imboccare con decisione una "via alta alla competitività" che faccia leva sulla ricerca, sulla diffusione delle conoscenze, sulle risorse dei nostri territori e sulla coesione sociale.

A questo obiettivo devono contribuire tutte le energie del paese: dei cittadini e dei lavoratori, delle parti sociali e delle istituzioni.

Allo stesso fine saranno indirizzate tutte le politiche di governo espresse in questo programma: quelle industriali come quelle del territorio e ambientali, gli indirizzi di politica fiscale e di finanza pubblica.

*La qualità della nuova economia si fonda sulla conoscenza e sull'innovazione.*

La sfida dello sviluppo richiede che si investa di più non solo nella ricerca ma anche nella educazione diffusa dei cittadini. Solo così le grandi potenzialità delle innovazioni scientifiche e tecnologiche possono diventare patrimonio comune e contribuire alla valorizzazione delle nostre risorse umane, al rafforzamento competitivo e al miglioramento del nostro sistema produttivo. È nel quadro dell'economia della conoscenza e della qualità che si collocano gli interventi del programma finalizzati:

- ad aumentare il tasso tecnologico dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi;

- a sviluppare i settori di avanguardia e insieme a valorizzare la dimensione territoriale dei sistemi produttivi territoriali;
- a sostenere lo sviluppo del mezzogiorno, in particolare sfruttando le grandi potenzialità offerte dal turismo e dalla nuova centralità del Mediterraneo;
- in generale a creare le condizioni di contesto necessarie per fare ripartire una crescita equilibrata e per rendere conveniente alle imprese investire sulla qualità dei prodotti e sulla professionalità delle persone.

*La nuova economia deve valorizzare tutte le capacità personali e imprenditoriali di cui è ricco il nostro paese.*

Per questo devono abbattersi gli ostacoli che frenano le capacità e le energie delle cittadini e delle imprese: i pesi eccessivi della burocrazia, ma anche le forme indebite di sussidio alle imprese, le penalizzazioni e la precarietà che limitano le possibilità di lavoro soprattutto di donne ed giovani, ma anche le posizioni di monopolio e le protezioni di cui godono molti settori, dalle professioni, all'energia. Combattere le rendite e le protezioni indebite aprendo a una concorrenza regolata che è cosa diversa dal libero mercato, è necessario per ridurre i costi che danneggiano la competitività dei nostri prodotti e peggiorano le condizioni di vita dei cittadini aumentando i prezzi di beni e servizi.

*L'ambiente e il territorio non sono solo "condizioni di compatibilità" per la crescita economica: sono fattori di sviluppo.*

E questo vale in modo particolare per l'Italia, che ha un giacimento ambientale e territoriale di straordinario valore. Noi crediamo che il rilancio economico del nostro paese è legato alla capacità di valorizzare le grandi qualità culturali e ambientali dei territori, di sostenere le loro vocazioni produttive espresse in tanti aspetti del made in Italy, innestandovi le innovazioni necessarie per reggere la competitività globale. Il successo delle nostre politiche economiche si misurerà dalla capacità di perseguire congiuntamente questi obiettivi:

- la difesa e la promozione dei beni comuni ambientali indispensabili alla vita e allo sviluppo;
- l'uso efficiente delle risorse del territorio; la modernizzazione dei sistemi produttivi specie di piccole imprese anch'essi a forte caratterizzazione territoriale;
- la creazione di infrastrutture e di sistemi di mobilità in grado di migliorare la qualità dei territori e delle città.

*La piena e buona occupazione permette di valorizzare tutte le risorse personali del nostro paese, a cominciare da quelle preziose dei giovani e delle donne, molte delle quali restano inutilizzate.*

Per noi sviluppo e welfare sono strettamente legati: la crescita è necessaria per creare occupazione e risorse da distribuire, ma per altro verso uno sviluppo di qualità richiede un modello sociale nuovo più attento alla solidarietà e ai bisogni delle persone. Se vogliamo che concorrenza e sviluppo servano veramente al benessere dei cittadini e non portino a diseguaglianze e tensioni sociali, dobbiamo accompagnarli con politiche sociali e del welfare che perseguano la piena e buona occupazione, che garantiscano tutele e diritti essenziali a tutti i cittadini, nelle diverse fasi della vita, che contrastino l'esclusione sociale e le povertà, vecchie e nuove, che promuovano le capacità delle persone e dei gruppi sociali.

*La qualità sociale è insieme carattere fondamentale e obiettivo irrinunciabile della nuova economia.*

Un sistema di welfare universalistico e attivo che risponda ai bisogni essenziali dei cittadini nelle varie fasi della vita, dall'infanzia alla vecchiaia, serve a dare sicurezza, a valorizzare le capacità di tutti, e quindi a costruire quella fiducia nel futuro essenziale per guardare avanti, per investire e innovare.

Il modello che proponiamo per rilanciare sia la competitività sia l'occupazione e per rinnovare il welfare necessita di una grande coesione sociale che va costruita col consenso, si deve basare su un impegno comune delle forze sociali e politiche.

*Le politiche finanziarie e fiscali devono essere coerenti con gli obiettivi generali di crescita e di risanamento dell'azione di governo.*

Noi crediamo che il rilancio della sviluppo e il risanamento finanziario debbano marciare insieme.

Non c'è sviluppo sostenibile né società giusta senza rigore nei vari campi della vita sociale ed economica: rigore finanziario per riequilibrare i conti, dissestati dal governo di centro destra, per ristabilire la fiducia sia dei mercati sia dei consumatori, per ridurre il peso degli interessi passivi e liberare risorse per gli investimenti (non tagli ma riqualificazione della spesa, cioè più agli investimenti, meno alla spesa corrente); rigore fiscale e lotta all'evasione fiscale e contributiva per garantire le risorse necessarie alla crescita e al welfare con il contributo di tutti.

Le politiche finanziarie e fiscali devono quindi puntare a

correggere gli squilibri sociali e territoriali, a combattere l'impovertimento prodotto dalle dinamiche del mercato e dal centro destra; a contrastare l'evasione fiscale e contributiva, incoraggiate dal centro destra, riequilibrare il prelievo fiscale a favore dei redditi bassi, dei nuclei familiari, del lavoro e delle imprese innovative, abolendo gli ingiustificati vantaggi fiscali per le rendite; a programmare e riqualificare la spesa pubblica, a stimolare gli investimenti nei settori strategici per la crescita e nel Mezzogiorno.

Infine, concordiamo sulla necessità di ampliare il sistema degli indicatori di economici in modo da tenere conto anche di parametri fondamentali per misurare la qualità della vita e dell'ambiente, attraverso l'adozione dell'Indice di Sviluppo Umano (HDI nell'acronimo inglese), che alla misurazione della crescita economica (attraverso il PIL) affianca la valutazione del livello delle prestazioni sanitarie (attraverso la speranza di vita alla nascita) e del livello d'istruzione (in termini di alfabetizzazione degli adulti e numero effettivo di anni di studio), nonché di un indicatore che misuri la sostenibilità ambientale.

**Fuori dalla crisi,  
per una nuova  
crescita**



# Le ragioni del declino. Una nuova governance per lo sviluppo

*Negli ultimi dieci anni a livello globale si sono accelerate le tendenze al trasferimento di settori della produzione industriale di massa in Asia; all'affermazione di settori a rapida crescita nel terziario avanzato (sanità, formazione, ambiente, intrattenimento, etc.); all'aumento della concorrenza internazionale in tutti i settori, compreso il terziario. Rispetto a queste tendenze internazionali il nostro Paese soffre dei seguenti mali:*

- *inadeguatezza della specializzazione produttiva;*
- *arretratezza del settore terziario;*
- *forte concorrenza che proviene dalle nuove aree di sviluppo industriale.*

*L'incapacità di adattamento dell'economia italiana ai mutati assetti internazionali è alla base del declino economico del nostro paese.*

*Il governo delle destre ha accompagnato il declino, senza contrastarlo: negli ultimi cinque anni tutti gli indicatori di declino sono peggiorati. La manifestazione più evidente del declino risiede nell'abbassamento del tasso di crescita della produttività che negli ultimi anni in Italia - unico paese europeo - ha addirittura assunto valori negativi.*

*Dopo vent'anni di crescita trainata dalla grande impresa pubblica e privata e altri vent'anni di crescita trainata dai distretti, oggi il Paese entra nella terza globalizzazione senza quei vecchi modelli e senza un nuovo modello di crescita vincente.*

*Le cause del declino che investe il sistema paese sono molteplici:*

- *la specializzazione dell'Italia in settori esposti alla concorrenza dei paesi emergenti e la sua de-specializzazione in settori ad alta tecnologia;*
- *la piccolissima dimensione aziendale e la definitiva scomparsa di grandi imprese, l'elevato peso dei settori protetti in cui si lucrano rendite elevate e il conseguente abbassamento della propensione a competere;*
- *l'arretratezza, la protezione e l'alto costo dei servizi acquistati dalle imprese (energia, trasporti, servizi bancari e assicurativi) e dai lavoratori (distribuzione commerciale) che tengono alto il costo del lavoro e basso il salario reale;*
- *una domanda/offerta di conoscenza tecnologica inadeguata a un maggior sviluppo delle alte tecnologie; un'offerta di formazione inappropriata e una scarsa attenzione ai "giacimenti nascosti" (giovani e donne) dell'offerta di lavoro;*
- *alti costi e bassa qualità delle infrastrutture (logistica, acqua, ambiente);*
- *un sistema legale e amministrativo costoso e confuso, anche per eccessi di decentramento regionale;*

- un'inadeguatezza delle competenze degli organi di governo dell'economia;
- un sistema fiscale che penalizza il reddito di impresa rispetto alla rendita finanziaria.

A fronte di questo quadro, crediamo che la trasformazione del mercato nazionale richieda forti politiche pubbliche, in termini di una rete efficiente di ammortizzatori sociali, della creazione di economie esterne e di un nuovo stimolo all'innovazione, soprattutto di prodotto. In particolare, crediamo che il nuovo indirizzo di politica industriale debba articolarsi su più piani.

In primo luogo serve una "politica orizzontale" che passi per:

- il rafforzamento dei fattori produttivi, con particolare riguardo ai problemi delle piccole imprese: è necessaria una politica del lavoro che coniughi flessibilità e stabilità, superando quindi la precarietà;
- la creazione di economie esterne, soprattutto attraverso l'investimento sul capitale umano;
- l'efficienza della pubblica amministrazione e della giustizia civile.

In secondo luogo dovremo attuare una politica industriale capace di dare orientamenti consapevoli e coerenti rispetto agli obiettivi del paese e regole più certe ed efficaci, attraverso:

- un sistema di incentivi mirato, oltre che a favorire lo sviluppo occupazionale nel suo complesso, allo sviluppo di attività di ricerca, al rafforzamento patrimoniale e dimensionale di impresa, all'incoraggiamento dei progetti di riconversione e all'innovazione di prodotto nei settori individuati come strategici, con particolare riferimento al settore manifatturiero;
- una riqualificazione della domanda pubblica, attraverso l'investimento in alcuni progetti nazionali prioritari. In particolare, crediamo che si debba chiaramente indicare dove si indirizzerà la domanda pubblica, ritrovando la capacità di parlare alle imprese, di prospettare loro l'apertura o lo sviluppo di mercati, offrendo le informazioni necessarie perché intraprendano adeguati investimenti: ad esempio, nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) in connessione con una politica di informatizzazione della PA; in pannelli solari, nei motori a metano, nella progettazione dei motori a idrogeno nel quadro di una politica di risparmio energetico, ecc;
- il sostegno ai settori emergenti (biotecnologie, nanotecnologie, ecc), favorendo la crescita di nuove imprese ad alta tecnologia e rafforzando le imprese esistenti (aerospazio), anche attraverso interventi di sostegno fiscale all'innovazione e al "venture capital".

Ancora, dobbiamo sviluppare progetti europei e la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese nel quadro di



una rinnovata politica estera commerciale.

Ci serve inoltre una nuova politica dei distretti che consenta ad almeno alcuni di essi la trasformazione in distretti tecnologici di livello europeo (per esempio nel settore aerospaziale) o la riconversione in produzioni a più elevato valore aggiunto. A questo fine, andrà favorito l'allestimento a livello dei distretti, di Centri di servizi in grado di:

- svolgere per conto delle imprese gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio dell'attività, attraverso la fornitura di servizi di informazione e di consulenza legale, amministrativa, tecnica, finanziaria e fiscale;
- offrire servizi di promozione delle innovazioni provenienti dal sistema della ricerca pubblica e di consulenza per l'informatizzazione delle imprese, anche tramite la costruzione di portali e siti web;
- promuovere rapporti con l'Unione europea e con gli organi di governo centrale e regionali, al fine di favorire l'ingresso dei prodotti locali sia sui mercati interni che su quelli esteri.

Dobbiamo infine attuare una nuova politica della concorrenza che miri a:

- ridurre le rendite e la convenienza all'impiego di capitali nei settori che le alimentano tali rendite (immobiliare, autostrade, ecc.);
- favorire l'emergere di nuove attività di servizio avanzate in settori a forte domanda e aperti a grandi innovazioni tecnologiche e organizzative (sanità, ambiente, sicurezza, formazione, logistica, ecc.);
- ridurre il costo dei servizi alle imprese e ai lavoratori (energia elettrica, distribuzione commerciale, professioni);
- favorire la trasparenza e la legalità dei mercati per incentivare gli imprenditori a concorrere attraverso l'innovazione e la qualità del prodotto;
- una nuova governance per le politiche di sostegno alla competitività e allo sviluppo.

*Un'indicazione sembra emergere con sempre maggiore insistenza sia in ambito europeo, sia nel dibattito pubblico italiano: una moderna e più estesa forma di "politica industriale" ha oggi un ruolo cruciale nel sostegno allo sviluppo economico.*

*Si tratta di una "politica industriale" intesa in un'accezione più ampia, dovendosi attribuire alla politica dei servizi un ruolo non inferiore alla politica industriale in senso stretto. Adattare questa politica alle nuove sfide competitive del mercato globale presuppone un nuovo modello più funzionale al perseguimento della "politica della competitività e dello sviluppo".*

*L'obiettivo principale è quello di creare un unico centro di responsabilità politica preposto a contrastare il declino dell'apparato produttivo italiano, coordinato con i diversi livelli istituzionali di competenza nazionali e territoriali.*

Il nuovo modello di *governance della politica* per la crescita e la competitività che proponiamo è strutturato secondo tre direttrici.

La prima direttrice è il rafforzamento delle capacità di programmazione, attraverso la definizione di un numero limitato di progetti strategici che potrebbero definirsi "*linee d'azione di legislatura per la competitività*", da attuarsi:

- *orizzontalmente*, attraverso l'istituzione di un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio con il compito di individuare e monitorare i progetti strategici. Il comitato avrebbe anche competenze in materia di indirizzo delle aziende a partecipazione pubblica di maggioranza le partecipazioni rimanendo in capo al Ministero del tesoro;
- *verticalmente*, attraverso una sorta di "cabina di regia" Stato-Regioni e Stato-enti locali in materie relative alla competitività e alle politiche industriali nel rispetto del principio della sussidiarietà verticale.

La seconda direttrice è la creazione di sedi di confronto con i diversi attori sociali e di cooperazione tra tutti i soggetti economici coinvolti nei progetti (per esempio nella forma del partenariato pubblico-privato). Questo contesto presuppone a sua volta la concertazione tra le varie istituzioni interessate, che potrebbero ricorrere – sul modello di quanto sperimento con efficacia in ambito comunitario – allo strumento del cofinanziamento.

La terza direttrice, infine, è il riequilibrio delle competenze all'interno del governo, attraverso la creazione di un Ministero che sia un forte centro di competenze sui temi dell'economia reale. Il nuovo centro di competenza dovrebbe poter disporre di tutte le leve di sostegno alla competitività del sistema produttivo: sostegno alle imprese, politiche per l'internazionalizzazione, politiche per la ricerca e l'innovazione, politica energetica, coesione territoriale e sviluppo locale, politica della concorrenza. Tale Ministero dovrebbe esercitare unicamente una funzione di guida e di indirizzo, senza appropriarsi di funzioni di gestione proprie di altre istituzioni. Inoltre dovrebbe essere dotato di personale qualificato per attuare le politiche di concertazione con i Ministeri e con le Regioni, e in grado di conoscere le esigenze delle imprese e di dialogare con esse.

# Una politica industriale per far crescere le imprese

*I difetti dell'apparato produttivo italiano risiedono nella ridotta concorrenzialità e nella debolezza del sistema delle imprese, derivante da limiti del tutto specifici del nostro sistema produttivo: il "familismo", il "nanismo" e la difficoltà di far nascere nuove imprese soprattutto nei settori ad alta tecnologia.*

*Il "familismo" ha come conseguenze una elevata e nociva commistione tra il patrimonio dell'imprenditore e quello dell'azienda, una selezione del controllo per via ereditaria e non attraverso il mercato e la tendenza a rimanere piccoli per non perdere il controllo societario.*

*Il "nanismo" comporta a sua volta una minore propensione ad affrontare lo sforzo di nuovi investimenti in formazione, innovazione e ricerca. Le grandi imprese esistenti e profittevoli sono quasi totalmente scomparse dal settore manifatturiero e restano solo nel settore di pubblica utilità e nel settore finanziario di banche e assicurazioni. La produttività del lavoro italiana salirebbe del 21% circa se l'industria italiana avesse la struttura dimensionale e settoriale media di Francia, Germania e Regno Unito.*

Noi crediamo che la politica industriale debba contribuire al rafforzamento dimensionale e patrimoniale delle imprese. E riteniamo decisivo che le imprese percepiscano che la loro crescita è considerata dal governo un obiettivo prioritario. A tal fine dobbiamo agire contemporaneamente su più fronti.

Innanzitutto dobbiamo attuare una compiuta riforma del diritto societario: il testo unico della finanza, varato dal governo dell'Ulivo nel 1998, è stato un provvedimento molto utile per il funzionamento dei mercati finanziari italiani, ma ha riguardato solo le imprese quotate, una minima frazione del totale. La riforma del diritto societario varata dal centrodestra ha aumentato lo scalino normativo tra società quotate e società quotabili. Ma soprattutto con la depenalizzazione di fatto del falso in bilancio ha abbassato il livello di legalità entro il quale sono obbligate ad operare le grandi imprese. Al contrario, noi crediamo nella necessità di:

- ridurre gli scalini normativi e abbassare i costi societari per accedere alla quotazione;
- ritornare al falso in bilancio come reato di pericolo, abrogando la disciplina introdotta nel 2002 dalla riforma del diritto societario del governo Berlusconi;

- incidere sulle forme di "chiusura proprietaria" come gruppi piramidali, accordi e patti di sindacato.

Sarà importante attuare una nuova politica fiscale orientata a:

- incoraggiare l'accesso al capitale di rischio proprio o di terzi ed essere il più possibile neutrale riguardo alla scelta di finanziare l'azienda con capitale proprio o di debito;
- ritornare ad una dual income tax (DIT) semplificata;
- favorire la crescita dimensionale e incoraggiare il consolidamento, ad esempio consentendo di rivalutare gli assets materiali e immateriali a seguito della fusione tra due o più gruppi e di usare i maggior valori come ammortamenti fiscalmente deducibili.

Non possiamo trascurare una politica della finanza per la crescita: crediamo che le imprese piccole, ma con alto potenziale di crescita perché innovative - nella tipologia di produzione, nelle tecnologie o nei mercati - devono essere aiutatae nel loro sforzo di crescita. A tal fine pensiamo all'introduzione nel nostro ordinamento del modello di finanziamento adottato in Francia, basato sul concorso paritario di investimenti pubblici e finanziamenti privati erogati attraverso società di "private equity" o di "venture capital".

Sarà poi necessaria una politica per il rafforzamento della cooperazione tra piccole imprese e banche locali in modo da accrescere i flussi di informazioni e l'affidabilità finanziaria delle piccole imprese, anche attraverso i consorzi fidi. A questo fine un ruolo molto importante potrebbe essere svolto dalle Banche di Credito Cooperativo, che già oggi finanziano complessivamente il 25% delle imprese minori e per obbligo statutario investono sul territorio. Riteniamo opportuno che, ai fini dei parametri patrimoniali richiesti da Basilea 2, la rete di queste piccole banche possa essere valutata come un unico gruppo bancario.

Dobbiamo infine potenziare il "Fondo antiracket e antiusura" per liberare le piccole e medie imprese del Mezzogiorno dal ricatto della malavita e degli usurai.

## Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico: obiettivo Lisbona

*A Lisbona l'Unione Europea aveva fissato un obiettivo di spesa in ricerca e sviluppo (R&S) pari al 3% del PIL, per due terzi di origine privata.*

*Oggi l'Italia è all'1,1%, tra gli ultimi posti in Europa e nell'Ocse. Di questa spesa, il 40% proviene dalle imprese, il 60% dallo Stato.*

*Le imprese che fanno ricerca in Italia sono poche: metà dell'intera spesa privata è compiuta in Italia da appena sei gruppi industriali, mentre negli USA sono centosettanta.*

Noi crediamo che un impegno del paese nelle politiche per la ricerca è prioritario, anche per caratterizzare il nostro modello di politica industriale.

A tal fine, riteniamo che gli interventi debbano essere mirati, senza aiuti a pioggia indifferenziati, e che il quadro normativo debba rimanere stabile nel tempo per consentire alle imprese di programmare i loro investimenti e le loro strategie di crescita. In particolare, puntiamo su un insieme di strumenti.

Il primo strumento è il finanziamento discrezionale di grandi progetti. Una parte degli investimenti in ricerca deve essere orientata su specifici programmi selezionati attraverso la seguente procedura:

- identificazione di aree con netta priorità e dai confini ben delimitati: scienze della vita, scienze della materia, fonti energetiche alternative, ICT e scienze dello spazio;
- coordinamento con domanda pubblica (informatizzazione della PA e piano dei trasporti), con la formazione e con l'alta educazione;
- complementarità, rispetto ai programmi e alle piattaforme tecnologiche attivate a livello UE, assunzione di un sistema trasparente e condiviso di valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post dei progetti.

Il secondo strumento è il credito di imposta automatico sulle spese di ricerca. Per alcune forme minori, ma importanti di innovazione, tipiche di molti settori, rimangono opportuni i meccanismi di incentivazione automatici. L'automatismo è da preferire perché: è semplice da gestire; consente tempi più rapidi e certi nell'erogazione dei contributi; comporta minori costi amministrativi per le imprese che approntano le richieste di finanziamento; evita gli usi impropri della discrezionalità. Tuttavia è necessario definire regole antielusive e regole di valutazione a posteriori dell'utilizzo e dell'efficacia dei risparmi di imposta concessi.

Il terzo strumento è il riconoscimento di agevolazioni automatiche per le assunzioni di ricercatori. Il problema della carenza di ricercatori investe tutta Europa e rende difficile il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. In Italia il problema è particolarmente grave, come dimostra la limitata presenza di ricercatori nelle imprese private. Una politica di rafforzamento dell'assunzione di ricercatori deve a nostro avviso passare attraverso misure di fisco-

lizzazione degli oneri sociali sostenuti per l'assunzione di ricercatori, unite a idonei meccanismi di controllo che verificano la natura e la qualità della ricerca effettivamente svolta dalle imprese che accedono alle agevolazioni fiscali.

Il quarto strumento è il credito di imposta sulle commesse esterne. Proponiamo di concedere crediti di imposta pari al 50% delle commesse conferite dalle imprese alle università o agli istituti pubblici di ricerca. È uno strumento che riteniamo molto utile per le piccole e medie imprese, che non hanno la dimensione sufficiente per fare ricerca in proprio. Inoltre, proponiamo che il trasferimento tecnologico incentivato venga legato alla nascita di nuove imprese. Da un lato potrebbero nascere imprese che utilizzano i risultati della ricerca per un nuovo prodotto, dall'altro le stesse università potrebbero diventare incubatori di imprese tecnologiche.

Il quinto strumento è lo sviluppo di una politica di trasferimento tecnologico (TT). La diffusione sul territorio di iniziative dedicate al TT (centri servizi, parchi, BIC, agenzie di sviluppo territoriale, servizi di associazioni di Pmi e di distretti, ecc.) è ricca, ma frammentata e non sempre dotata delle necessarie strutture e competenze. Non si tratta di spendere di più, ma spendere meglio. Le attività di promozione dell'innovazione e di assistenza alle PMI e all'artigianato, sono attribuite in primo luogo alla competenza dei poteri locali. Il Governo potrebbe tuttavia avere un ruolo determinante attraverso l'adozione di un Programma per il finanziamento di progetti a sostegno del trasferimento tecnologico" con le seguenti caratteristiche:

- essere esteso a tutto il territorio nazionale;
- essere volto a diffondere le "best practices";
- indurre la creazione di un organo di indirizzo di distretto che snellisca gli adempimenti burocratici, che individui forme adeguate di veicolazione specialistica di conoscenze tecnologiche alle PMI e le aiuti a collegare la loro ricerca applicata a università e enti pubblici di ricerca;
- cofinanziare i progetti di trasferimento tecnologico presentati congiuntamente da centri di ricerca, associazioni imprenditoriali ed enti territoriali.

Inoltre riteniamo necessario aiutare le piccole e medie imprese italiane a sostenere l'onere della brevettazione europea e delle certificazioni europee, più accreditate e riconosciute a livello internazionale, ma ben più costose di quelle italiane. Crediamo che una particolare attenzione debba essere posta nell'industria del software e in generale alla creazione e produzione delle tecnologie necessarie all'innovazione in tutti i settori: i prodotti "intelligenti" e i servizi a valore aggiunto si costruiscono grazie al software e all'ICT.

Trasparenza, informazione e controllo devono essere le caratteristiche di queste politiche. Il governo deve dotarsi di strumenti idonei a conteggiare precisamente l'entità complessiva dei trasferimenti finanziari ad ogni singola impresa, a verificare la normativa dei contratti e a monitorare le imprese che godono delle agevolazioni.

## Le imprese italiane nel mondo: l'economia italiana diventa internazionale

*La struttura della nostra collocazione internazionale è molto fragile, perché troppo orientata all'esportazione, troppo parcellizzata in piccolissime imprese e scarsamente presente nei comparti più dinamici e ad elevato contenuto tecnologico, oggi al centro delle ristrutturazioni dell'economia globale. Le principali ragioni della cattiva performance delle esportazioni italiane, che si manifestano dalla metà degli anni '90, ma peggiorano drasticamente negli ultimi cinque anni, sono tre:*

- *il peggioramento della posizione competitiva (a causa della peggior dinamica della produttività italiana il costo del lavoro per unità di prodotto negli anni 2000 è cresciuto dell'1% in Germania, del 10% in Francia del 20% in Italia);*
- *la bassa quota di esportazioni nei mercati in forte crescita (tre quinti delle esportazioni italiane si dirigono nei paesi europei maturi);*
- *l'alta quota delle esportazioni italiane nei settori maturi in cui la concorrenza con i paesi emergenti è molto elevata (casa e moda), con l'eccezione delle macchine utensili. Queste ragioni spiegano perché le quote del commercio mondiale sono cadute dal 5,1% del 1990 al 4% nel 2000 e al 3,1% nel 2004.*

*In tema di investimenti esteri una presenza significativa di partecipazioni di imprese italiane all'estero si ritrova solo nel settore delle utilities, grazie al ruolo giocato dai grandi gruppi energetici (Eni e Enel) nell'acquisizione di partecipazioni straniere.*

*In termini di capacità di attrazione degli investimenti esteri l'Italia è scivolata al 98° posto della classifica internazionale e si trova solo al 29° posto quale investitore all'estero. I capitali esteri arrivano in Italia per lo più per acquisire imprese e non per insediare nuove attività di produzione, servizio, ricerca e sviluppo. Nei settori tecnologicamente avanzati siamo sempre meno attrattivi.*

Noi crediamo che un rilancio dell'internazionalizzazione debba interessare innanzitutto l'inserimento sui mercati internazionali delle nostre imprese, in particolare le

piccole, carenti di strutture produttive e commerciali sui mercati di sbocco.

Crediamo che uno sforzo particolare debba essere fatto per l'internazionalizzazione dei distretti industriali e dei sistemi territoriali di piccole e medie imprese.

Una internazionalizzazione evoluta, deve prevedere il mantenimento e l'accrescimento in Italia delle fasi strategiche del ciclo produttivo. In Italia un nutrito insieme di medie imprese hanno raggiunto in questi anni importanti livelli di fatturato, con una loro forte proiezione internazionale. Potrebbero diventare un volano importante per il rilancio dell'internazionalizzazione del nostro sistema produttivo.

Riteniamo che un ruolo rilevante vada attribuito alle istituzioni pubbliche preposte all'internazionalizzazione, che operano sul terreno finanziario (Simest), assicurativo (Sace) e di promozione (Ice) e alle istituzioni private, le Camere di Commercio e si impone una maggiore collaborazione tra queste istituzioni.

Riteniamo che debba essere promosso all'estero, **coordinando meglio anche le iniziative regionali**, l'intero "sistema paese". L'attuale debolezza di una politica nazionale dell'internazionalizzazione ha prodotto un complesso costoso e poco efficiente di venti promozioni regionali: si impone un maggior coordinamento a livello nazionale.

Crediamo che si debba puntare sull'attrazione degli investimenti diretti esteri in Italia. Le politiche per l'accoglimento di imprese estere devono riguardare la rimozione delle difficoltà sia di entrata sia di uscita.

È necessario ridurre drasticamente i tempi e i costi per l'avvio di un'attività di impresa, che costa in Italia tra dieci e quindici volte di più rispetto a Nord America, Regno Unito, Francia e Paesi scandinavi. Tra le difficoltà di entrata che puntiamo a ridurre ci sono inoltre la debolezza del quadro normativo e fiscale, le carenze nelle infrastrutture, le difficoltà per l'ottenimento di autorizzazioni a nuovi insediamenti.

Crediamo nella necessità di sostenere la partecipazione di imprese italiane a progetti europei, sia negli ambiti nei quali è già significativa la nostra presenza (aerospazio, telecomunicazioni, trasporti, cantieristica), sia in ambiti innovativi ad elevato potenziale di crescita (biotecnologie, nanotecnologie, energia ecc).

I grandi programmi spaziali e militari americani hanno svolto un ruolo fondamentale nel rafforzamento della leadership tecnologica di quel paese. In Europa invece è necessario sviluppare programmi in aree d'avanguardia come la conservazione e produzione di energia pulita, la sanità e la protezione ambientale, l'applicazione dell'ICT ai servizi sociali, il programma satellitare Galileo per le telecomunicazioni, senza dimenticare i settori europei aerospazia-



le, navale e delle comunicazioni.

Un ruolo centrale va attribuito al settore aerospaziale, il solo settore che parte da posizioni consolidate. In particolare, crediamo che i programmi che mobilitano l'innovazione industriale debbano dar luogo ad una cooperazione europea, passando attraverso il concorso e l'impulso di più paesi nella selezione e nel finanziamento dei progetti. In tal senso è fondamentale per l'Italia la ricerca in Europa di *partnership* adeguate per promuovere e guidare i progetti di innovazione.

## Le politiche per la concorrenza: dalla parte del cittadino consumatore, risparmiatore e utente

*Il centrodestra italiano ha commesso negli ultimi anni l'errore di vedere nel rallentamento del progetto europeo l'allentamento di un vincolo dal quale poterne trarre beneficio. È stato un errore di non aver fatto dell'obiettivo della concorrenza l'occasione per riorganizzare la struttura produttiva dell'economia italiana a fronte delle nuove sfide.*

*L'esperienza passata ha privilegiato l'aspetto della privatizzazione su quello della de-monopolizzazione. In particolare:*

- i grandi servizi pubblici a rete, nati dai monopoli pubblici sono stati privatizzati prima di una radicale liberalizzazione; insieme ai servizi pubblici locali, mantengono ancora tariffe troppo alte;*
- i servizi professionali sono protetti da norme che senza giustificazioni restringono l'accesso alla professione, limitano la concorrenza e riversano sui loro utenti costi elevati;*
- la distribuzione commerciale è ancora caratterizzata da un basso tasso di concorrenzialità e da elevati prezzi finali, a loro volta derivanti da inefficienze disfunzioni delle filiere produttive e distributive;*
- i servizi bancari, assicurativi e anche pubblicitari sono offerti in situazione di minor concorrenza che all'estero.*

Liberalizzare ha senso se significa contrastare la rendita e aumentare l'efficienza del sistema economico. A tal fine, uno sforzo si impone da parte delle imprese e dello Stato ad intervenire nei settori nei quali si annidano rendite improprie e inefficienze.

Questo sforzo deve accompagnarsi a un rafforzamento dell'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust)**, il cui ruolo nevralgico è quello di applicare il diritto della concorrenza. In generale, proponiamo di:

- valorizzare il potere consultivo e di indirizzo dell'Antitrust nei confronti del Parlamento e del governo, riservando finalmente adeguata considerazione ai suoi suggerimenti (sono state presentate in Parlamento 200 segnalazioni su tariffe, difesa di monopoli legali o limitazioni all'accesso al mercato: di queste l'80% sono rimaste inascoltate);
- potenziare il sistema delle sanzioni, oggi seriamente inadeguate rispetto agli sviluppi del diritto europeo, ad esempio rafforzando la capacità dissuasiva della sanzione e introducendo programmi di clemenza per le imprese che contribuiscono alla individuazione dei cartelli;
- accrescere la sensibilità del legislatore rispetto ai danni causati da leggi e regolamenti che ostacolano la concorrenza, attraverso una specifica valutazione sotto questo profilo dei provvedimenti all'esame parlamentare, anche facendo ricorso al parere dell'Antitrust;
- rafforzare il potere di indagine e di proposta dell'Antitrust, al fine di individuare strutture di mercato e normative più concorrenziali nei diversi settori economici.

Per noi liberalizzare significa contrastare rendite monopolistiche e corporative, migliorare qualità e prezzo per il consumatore, garantire fondamentali clausole sociali per gli operatori, promuovere investimenti e crescita industriale. Ciò vale anche per i **servizi pubblici locali**. In questo caso liberalizzare deve significare altresì garantire comunque le caratteristiche universalistiche dei servizi.

Nei servizi a rete (energia, trasporti) la proprietà delle reti deve rimanere pubblica.

Nel settore cruciale dell'acqua dovranno essere assunti criteri di massima sensibilità, di precauzione, di forte investimento programmatico. In questo caso la distinzione fra rete e servizio è più complessa. Entrambe le funzioni dovranno dunque rimanere pubbliche.

Crediamo inoltre nell'assoluta necessità di effettuare robusti investimenti nel potenziamento e ammodernamento delle reti idriche, soprattutto nel mezzogiorno dove i cittadini e gli utenti finali hanno ancora gravi e diffuse difficoltà di accesso all'acqua.

Politiche di liberalizzazione e trasparenza crediamo vadano attuate secondo gli stessi principi anche nei settori della distribuzione dei farmaci e dei taxi.

L'altro settore che necessita di specifiche politiche di liberalizzazione a tutela degli effettivi interessi dei cittadini, è il settore dei servizi professionali. Questo settore è stato fin ad oggi estesamente sottratto

alle dinamiche concorrenziali, con il fine dichiarato di tutelare il cittadino, in nome della natura delicata delle prestazioni offerte (salute, giustizia, ecc) e della necessità di offrire adeguate garanzie di professionalità del servizio.

Pur riconoscendo come fondate queste peculiari esigenze di garanzia nella prestazione di alcuni servizi professionali, riteniamo tuttavia che in alcuni settori si debba intervenire per meglio rispondere alle esigenze e agli interessi dei cittadini e degli utenti.

Infatti:

- in Italia esistono oggi oltre venti ordini e collegi professionali, non tutti rispondenti - come spesso segnalato dall'Antitrust - alle specifiche esigenze di tutela proprie delle prestazioni riguardanti diritti civili costituzionalmente protetti;
- l'Italia secondo la Commissione UE è il paese con il maggior tasso di protezione (superiore anche a Germania, Francia e Spagna) delle tradizionali categorie professionali di notaio, avvocato, contabile, farmacista, architetto, ingegnere;
- nei paesi più liberali (Inghilterra, Danimarca e Olanda) non vi sono segnali di malfunzionamento dei mercati, ma la maggior libertà nelle professioni consente maggior ricchezza complessiva (Commissione UE);
- in Italia i servizi professionali hanno una incidenza sul valore della produzione dei settori esportatori di circa il 6% e l'Antitrust ha rilevato che tanto più i settori esportatori dipendono dai servizi professionali tanto peggiore è la loro performance.

Le politiche per la concorrenza nell'ambito dei **servizi professionali** devono secondo noi riguardare i principali aspetti oggi soggetti a regolamentazioni restrittive. In particolare:

- le condizioni di accesso all'attività: numero degli ammessi, requisiti, attività loro riservate;
- la condizione di svolgimento dell'attività: prezzi, pubblicità e modelli aziendali.

A questo proposito bisogna valutare se le restrizioni rispondano alle esigenze dei fruitori dei servizi professionali o se non si dimostrino una mera difesa delle posizioni di rendita.

Pur riconoscendo la necessità di mantenere una regolazione ordinistica per le professioni che rispondono a questi requisiti, sulla base del cosiddetto sistema duale riteniamo sarebbero necessarie le seguenti misure di liberalizzazione:

- consentire che le attività meno complesse siano svolte liberamente anche da non iscritti agli ordini professionali, come in molti paesi europei;

- a tal fine riconoscere le nuove professioni e le loro associazioni;
- consentire che nel caso di prestazioni complesse risulti ammesso ad operare un numero di professionisti adeguato alle esigenze della domanda e non predeterminato autoritativamente (esistono molti più farmacisti abilitati che non farmacie con la licenza commerciale);
- abolire le tariffe minime, tranne casi limitati alle attività riservate e il divieto di pubblicità e di informazione al pubblico;
- consentire la fornitura di servizi multidisciplinari e interprofessionali da parte di professionisti associati o di società di professionisti;
- affidare agli ordini professionali le funzioni di formazione dei loro associati e la fissazione di standard di qualità dei servizi (una sorta di rating);
- riqualificare gli aspetti formativi del praticantato, prevedendo altresì un equo compenso;
- confermare il rispetto dell'autonomia finanziaria e gestionale delle Casse di Previdenza privatizzate.

In generale, crediamo che una maggiore concorrenza nel settore possa ampliare il mercato di questi servizi e meglio incontrare sia le esigenze dei consumatori, sia l'accesso alle professioni da parte dei giovani laureati.

Infine, un altro terreno d'intervento per le politiche di apertura dei mercati e di liberalizzazione è costituito dalla **distribuzione commerciale**.

A questo proposito, i governi dell'Ulivo hanno già avviato una politica di riduzione delle barriere alla concorrenza, a tutto beneficio dei consumatori. In particolare, la riforma del commercio del 1998 ha abolito il Registro degli esercenti, ha ridotto a due le tabelle merceologiche, ha cancellato i piani commerciali, ha esteso gli orari di apertura.

Con la riforma del titolo V della Costituzione la regolamentazione del commercio è definitivamente passata alle regioni. Lo Stato conserva tuttavia piena potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza e di tutela dei diritti dei consumatori.

Noi crediamo che lo Stato debba esercitare entrambe queste competenze e promuovere, nel solco nella riforma del 1998 politiche orientate congiuntamente a:

- promuovere la spinta concorrenziale nel settore della distribuzione commerciale, favorendo lo sfruttamento delle economie di scala e il contenimento dei prezzi finali al consumo;
- accrescere la dimensione delle catene distributive nazionali, per far fronte alla penetrazione del mercato nazionale da parte di grandi gruppi stranieri e allo piazzamento dei produttori domestici;
- per altro verso, tutelare la permanenza nei centri

- urbani delle piccole attività commerciali e artigianali (esercizi di vicinato), anche in funzione di tutela della vivibilità e della sicurezza delle città;
- valorizzare la funzione sociale della piccola e piccolissima distribuzione, garantendo soprattutto in alcuni casi (piccoli paesi, periferie urbane) la possibilità di accesso agli acquisti anche a coloro che, come gli anziani o i disabili, non sono nelle condizioni di approvvigionarsi nei grandi magazzini;
  - in generale, garantire un equilibrio tra esigenze competitive ed esigenze sociali e produttive, attraverso la selettività degli interventi in un quadro di programmazione territoriale.

Inoltre, la deregolamentazione degli orari deve avvenire nel rispetto della legislazione del lavoro.

Infine, con specifico riguardo al comparto agroalimentare, riteniamo indispensabile sollecitare i produttori e i distributori commerciali ad adottare politiche reciprocamente convenienti per l'accorciamento delle filiere e il contenimento dei prezzi finali.

In particolare, crediamo che le catene distributive debbano essere incentivate a distribuire nei punti vendita di ciascun territorio una certa varietà di prodotti locali.

## Risparmiare con fiducia: trasparenza e affidabilità dei mercati finanziari

*Lo sviluppo economico richiede che i risparmiatori nutrano fiducia nei mercati in cui investono i loro risparmi e in particolare:*

- nelle imprese che emettono i titoli in cui essi investono, azioni e obbligazioni;
- negli intermediari finanziari (gruppi bancari) che collocano questi titoli sul mercato;
- nelle istituzioni preposte alla stabilità, alla trasparenza e alla concorrenzialità di questi mercati;
- nel controllo giudiziario a tutela dei loro diritti.

*I recenti scandali finanziari hanno rischiato di minare gravemente la fiducia dei risparmiatori verso ciascuno di tali soggetti, evidenziando la necessità di recuperare a tutti i livelli credibilità e trasparenza, dai meccanismi di regolazione dei mercati finanziari fino alle forme di governance delle imprese industriali.*

*Per altro verso, è il settore bancario a richiedere interventi*

*incisivi. Negli anni '90 vi è stato infatti un rapido processo di riassetto proprietario del sistema bancario, con la costituzione dei gruppi bancari e l'affermarsi della banca universale, che ha finito per moltiplicare i conflitti di interesse derivanti dal crescente intreccio proprietario tra banche e imprese non finanziarie.*

*Infine, in Italia manca nel settore bancario la forma delle public company: le banche italiane infatti sono possedute o da Fondazioni o da banche europee, oppure hanno la forma cooperativa. A fronte di ciò, si assiste ad un crescente interessamento di imprenditori non bancari ad acquistare quote azionarie di banche (sette dei principali gruppi bancari sono partecipati da gruppi industriali), il che a sua volta rischia di dare origine a condizionamenti nelle scelte di impiego (in cinque casi su sette gli azionisti industriali mostrano un forte indebitamento rispetto alla banca partecipata).*

*Su ciascuno di questi fronti occorrono incisivi interventi del legislatore.*

Noi crediamo che, per prevenire o almeno limitare i gravi fenomeni che hanno recentemente coinvolto le **imprese nazionali quotate** sui mercati finanziari, siano necessarie le seguenti misure:

- la richiesta di criteri di professionalità non solo per i sindaci, ma anche per gli amministratori;
- la previsione che i patti di sindacato debbano limitarsi a questioni proprietarie e non gestionali;
- il miglioramento delle norme a presidio della trasparenza delle operazioni finanziarie.

Tuttavia occorrono anche interventi normativi in materia di prestazione di **servizi finanziari**, che pongano dei paletti all'ambito di azione della banca universale. Oltre ad incentivare una maggior presenza sul mercato di analisti finanziari e di società di gestione del risparmio indipendenti dalle banche, occorrono infatti alcune specifiche misure normative; tra cui:

- imporre una rigorosa separazione societaria, anche nell'ambito del gruppo bancario, per la fornitura dei vari servizi finanziari non tradizionali, con criteri più stringenti rispetto a quelli previsti dalla riforma del risparmio approvata dalla maggioranza di centrodestra;
- vietare agli analisti finanziari di gruppi bancari di offrire un servizio di valutazione su titoli tra i quali vi siano titoli da loro posseduti;
- vietare, per un periodo superiore all'anno, al gruppo bancario di vendere all'investitore non professionale azioni o obbligazioni di società di cui ha curato la ristrutturazione del debito o collocato i titoli sul mercato;
- quotare la società "Borsa Italiana" in un mercato europeo

in modo da diluire il peso delle banche italiane.

Inoltre, noi crediamo che per limitare il conflitto di interessi derivante dall'intreccio proprietario, debbano essere sottoposti a rigorosi limiti quantitativi i finanziamenti che una banca può erogare a un azionista con una partecipazione superiore all'1% della banca stessa (o di altre banche del gruppo) e che la delibera vada sottoposta all'approvazione all'unanimità del consiglio di amministrazione della banca.

Inoltre, crediamo che le modalità di concessione di questi finanziamenti debbano essere indicate in bilancio e rese note alle Autorità preposte alla stabilità, trasparenza e concorrenza del mercato, ciascuna delle quali può opporsi con motivazione alla conclusione del rapporto.

Noi crediamo che gli interessi dei risparmiatori e la fiducia nei mercati si tutelano innanzitutto con i poteri ispettivi delle autorità di controllo.

Ma questo non basta. Il controllo giudiziario sulle società che fanno ricorso al mercato dei capitali va anch'esso considerato come strumento per favorire la tutela del risparmio diffuso. Neppure la tutela penale risulta tuttavia pienamente idonea ad assicurare una efficace deterrenza delle condotte dannose. Sono quindi necessarie disposizioni che rendano effettivamente accessibile la tutela civile risarcitoria delle vittime di tali condotte, come la "**class action**".

L'azione collettiva risarcitoria ("class action") è una nuova tecnologia del processo che si va diffondendo ormai in tutto il mondo e crediamo opportuno introdurre anche da noi. Quando si verificano illeciti che provocano danni ad una platea molto estesa e diffusa di soggetti, coloro che li subiscono spesso rinunciano ad agire perché il costo di accesso alla giustizia è troppo oneroso rispetto al probabile beneficio di vincere la causa. Con la "class action" invece, nei casi di illeciti civili plurioffensivi, la sentenza che si ottiene in un singolo giudizio può essere fatta valere anche da quanti si trovano nella medesima situazione, senza che ciascuno dei danneggiati sia costretto a promuovere autonomamente la propria azione. La disciplina della "class action" essere configurata in modo che si armonizzi con i principi generali in tema di tutela giurisdizionale del nostro ordinamento, avendo riguardo affinché:

- non pregiudichi minimamente la facoltà di ciascuno di disporre del suo diritto consentendo al singolo di sottrarsi dall'azione collettiva;
- premi economicamente gli avvocati solo se hanno effettivamente contribuito all'attuazione del diritto sostanziale;
- costituisca uno strumento di economia processuale.

Un altro fronte d'intervento che riteniamo cruciale è costituito dal diritto fallimentare.

La recente riforma del **diritto fallimentare** ha reso le procedure certamente più in linea con le esigenze degli operatori economici, attraverso una valorizzazione del ruolo dell'autonomia privata. Tuttavia, la riforma ha il grave limite - anche rispetto agli ordinamenti degli altri paesi europei - di aver ridotto il ruolo del giudice, soprattutto nella fase della gestione della procedura, vanificando l'esigenza di tutela delle parti più deboli e delle imprese medie e piccole. Tutto è messo nelle mani del curatore (che con le nuove disposizioni può essere anche un imprenditore) e del comitato dei creditori.

Se per un verso è bene tendere non solo alla liquidazione ma, laddove è possibile, alla preservazione delle residue potenzialità produttive dell'impresa, vi è per altro verso la necessità di contemperare il ruolo che i maggiori creditori assumeranno all'interno del comitato dei creditori.

È per questo che noi crediamo opportuno l'affidamento al giudice di un effettivo ruolo di controllo a tutela degli interessi generali. Diversamente, la crisi dell'impresa potrebbe essere risolta soltanto a vantaggio dei ceti prevalenti (in particolare, del ceto bancario), con danno dei piccoli e medi creditori e dei fornitori.

Per altro verso, crediamo che opportuno ridurre alcune asprezze della legislazione attuale. In particolare, proponiamo di:

- comminare pene meno severe per le società nelle quali i soci amministratori rispondono in proprio;
- attenuare le pene per l'amministratore che risarcisce o comunque aiuta il curatore a recuperare attivo; la bancarotta preferenziale va considerata reato solo quando l'amministratore ha agito per perseguire un interesse proprio;
- depenalizzare una serie di condotte che sono prassi ormai accettate in questi casi (che sono frequentissimi) basta la sanzione del risarcimento danni.

## Una politica dei trasporti sostenibile

*Uno dei gravi limiti dello sviluppo italiano è costituito dalla debolezza delle infrastrutture viarie e della logistica.*

*I cittadini e le imprese italiani si confrontano con una rete infrastrutturale satura, inadeguata e pesantemente sbilanciata a favore del trasporto su gomma, con servizi insufficienti a soddisfare le esigenze di mobilità delle persone e delle merci.*

*Questo scenario sta producendo effetti drammatici, come un drammatico numero di morti per incidenti stradali, e gravi disfunzioni sotto vari profili: costi del trasporto, impatto ambientale, consumi energetici ed emissioni di gas serra, sicu-*



*rezza e vivibilità nelle aree urbane e metropolitane, dove si sviluppa quasi il 70% degli spostamenti di tutto il territorio nazionale.*

*Con il governo di centrodestra la situazione è ulteriormente peggiorata. Il trasporto pubblico è stato indebolito e la Legge Obiettivo per la realizzazione delle grandi opere, sulle quali si sono concentrate le risorse pubbliche, si è rivelata un fallimento. Si è inoltre abbandonata ogni corretta forma di programmazione delle opere coerente con il "Piano generale dei trasporti e logistica" e di relazione con gli enti locali.*

L'unione si impegna a individuare, sulla base delle risorse finanziarie disponibili, gli interventi infrastrutturali da realizzare prioritariamente, in coerenza con il "Piano generale dei trasporti", con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali.

L'individuazione delle priorità infrastrutturali deve a sua volta avvenire alla luce delle risultanze della valutazione ambientale strategica (VAS), dell'esame del rapporto costo-beneficio di ogni intervento e delle sua coerenza con gli obiettivi generali e di sistema da perseguire, a partire dal riequilibrio modale.

A tal fine, proponiamo di modificare profondamente la "legge obiettivo", per rafforzare il ruolo degli enti territoriali, per rendere generalizzato e inderogabile il ricorso alla valutazione di impatto ambientale, per potenziare le capacità di controllo, monitoraggio e di vigilanza complessiva sul ruolo e sull'operato dell'istituto del "General contractor", cioè della figura introdotta dalla "legge obiettivo" come esecutore generale dell'opera.

In generale, proponiamo di riordinare la legislazione sui lavori pubblici in un unico corpo normativo, che recepisca le direttive comunitarie e assicuri una disciplina omogenea delle leggi regionali. Obiettivi fondamentali sono per noi: la centralità e la qualità del progetto, la trasparenza delle procedure, il rispetto della legalità, la leale concorrenza e l'accelerazione dei tempi di realizzazione dei lavori. In questo contesto, la consultazione, la partecipazione e l'informazione a livello locale verranno garantite anche attraverso il finanziamento del programma Agenda 21.

Con riferimento alle infrastrutture dei trasporti - ferma restando la necessità di migliorare la qualità, l'efficienza e la sicurezza delle infrastrutture esistenti - indichiamo alcune priorità.

In primo luogo l'investimento sulle **aree portuali e retroportuali** nel rispetto dei massimi livelli di sicurezza, nel quadro del più generale investimento sulle **autostrade del mare**, per l'assorbimento del nuovo flusso di traffici dall'Asia verso il Mediterraneo. C'è oggi una ragione in più per dare

priorità alle infrastrutture portuali del Mezzogiorno: farne l'avamposto nazionale della nuova logistica che viene dall'Oriente. Le autostrade del mare e l'integrazione dei porti con le reti ferroviarie meridionali e il loro potenziamento sono i nostri obiettivi più urgenti. I nuovi flussi dei traffici richiedono più che in passato l'unità del Paese anche nelle infrastrutture.

Altra priorità è l'integrazione con le **grandi reti europee**, attraverso specifici interventi idonei a:

- distinguere dove necessitino opere nuove oppure occorranو ristrutturazioni dell'esistente;
- valorizzare il coinvolgimento dei cittadini e delle istituzioni dei territori interessati dagli interventi di infrastrutturazione, in sede di valutazione della compatibilità ambientale delle opere e dell'impatto socio-economico sulle popolazioni;
- dare priorità alle direttrici già vicine alla saturazione dei traffici, come ad esempio quelle verso il Gottardo e il Brennero;
- avvantaggiare la ferrovia nella ripartizione modale;
- integrare le reti di trasporto europeo con gli aeroporti, in primo luogo con gli aeroporti di Fiumicino e Malpensa;
- nei punti di incrocio delle reti di trasporto europee, realizzare interporti di rango europeo per l'integrazione modale della logistica. Dalla capacità di offrire servizi concorrenziali di magazzinaggio e prima trasformazione delle merci, deriveranno anche migliori condizioni per l'insediamento produttivo.

Prioritario è anche il rifinanziamento degli incentivi per l'**intermodalità** e il sostegno alle attività delle imprese armatoriali finalizzate allo sviluppo del sistema intermodale.

Sarà poi importante lo sviluppo delle **reti metropolitane**, decisive per la competitività dei nostri sistemi urbani.

Centrali nel programma dell'unione sono gli interventi e gli investimenti per le città per il potenziamento del **trasporto pubblico locale** collettivo.

In particolare per le città proponiamo di:

- migliorare la mobilità urbana attraverso investimenti mirati a potenziare l'offerta di trasporto pubblico locale, estendendo le reti tranviarie e metropolitane, ammodernando il trasporto pubblico con vetture meno inquinanti ed estendendo le piste ciclabili, le corsie protette, le zone a traffico limitato e quelle pedonalizzate;
- dare adeguata risposta alle esigenze dei pendolari rafforzando il trasporto ferroviario metropolitano e regionale, accelerando gli investimenti sui nodi, incrementando e ammodernando i treni e prevedendo un'efficace azione di indirizzo e coordinamento, d'intesa con gli enti locali, delle scelte di riconversione delle tracce liberate dal-

- l'entrata in funzione dell'alta velocità;
- regolare e finanziare i "Piani urbani delle mobilità" da attuare da parte delle amministrazioni locali;
- sostenere la riorganizzazione del trasporto merci all'interno delle aree urbane.

Con riferimento al settore delle **ferrovie**, proponiamo di proseguire lungo il solco tracciato dai governi di centrosinistra nell'adozione dello standard di Alta Capacità della rete, come strumento di potenziamento del trasporto di persone e di merci e dunque di alleggerimento del traffico stradale. Proponiamo inoltre l'adozione di un programma pluriennale di investimento sul materiale rotabile, che possa diventare anche un'occasione per il rilancio di ciò che rimane del settore industriale di riferimento.

Fondamentale è un quadro organico di misure e risorse destinate a garantire la **sicurezza nei trasporti**. Noi crediamo opportuno investire in nuovi impianti e tecnologie di controllo sulla rete ferroviaria, stradale e per il trasporto aereo e marittimo. In particolare, crediamo nella necessità di rilanciare gli investimenti in materia di **sicurezza stradale** e di promuovere nuove politiche per lo sviluppo di una "cultura della sicurezza stradale", soprattutto presso i giovani.

Ogni anno in Italia 6.000 persone perdono la vita a causa di un incidente stradale e circa 20.000 rimangono invalide in modo permanente, con un costo per la collettività pari a circa 35 miliardi di euro. Anche l'introduzione della patente a punti - già prevista dalla legge-delega approvata nella scorsa legislatura (legge n. 85 del 2001) - che avrebbe dovuto contribuire a ridurre sensibilmente il tasso di incidentalità in Italia, non ha sortito i risultati attesi a causa della mancata attuazione, da parte del governo di centrodestra, delle altre misure che il centrosinistra aveva previsto.

Per questo motivo proponiamo di:

- procedere ad una riforma organica del nuovo Codice della Strada, secondo i principi e i criteri direttivi della legge-delega del governo di centrosinistra;
- rifinanziare il Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale, destinando annualmente ad esso le risorse a tal fine individuate dalla Relazione sullo Stato della Sicurezza Stradale;
- ripristinare l'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale, cancellato dal Ministro Lunardi, quale strumento organizzativo di riferimento per tutti i soggetti istituzionali e per gli enti locali al quale conferire i poteri per l'attuazione del Piano;
- abolire tutte le recenti disposizioni che hanno innalzato i limiti di velocità degli autoveicoli;
- potenziare gli organici della Polizia Stradale.

Per risolvere il problema della **congestione sulle strade urbane**, con riguardo soprattutto ad alcuni snodi intorno a grandi centri urbani, riteniamo opportuno valutare anche la possibilità di ricorrere a politiche atte alla disincentivazione dell'uso del mezzo privato per le zone più congestionate e i veicoli più inquinanti, in connessione all'utilizzazione dei sistemi tecnologici più avanzati, nel campo della logistica, della "infomobility" e della sicurezza (in primo luogo il sistema Galileo, il più importante progetto tecnologico europeo per l'applicazione dei sistemi satellitari ai servizi di logistica).

Crediamo inoltre nella necessità di un'attenta ricognizione delle **tariffe autostradali** e dei contratti di concessione, orientata soprattutto a verificare la congruità dell'attuale remunerazione per i gestori rispetto agli investimenti intrapresi e programmati, all'evidenza modesti e insufficienti, in modo che l'aumento programmato delle tariffe corrisponda ad un miglioramento effettivo del servizio e della sicurezza per gli utenti.

Infine, crediamo che vada istituita una "**Autorità dei trasporti**", che abbia lo scopo di definire le tariffe autostradali e, recepiti gli obiettivi strategici definiti dal Ministero, definire anche le tariffe stradali.

Per il **trasporto aereo** ci impegniamo a intervenire in coerenza con la legislazione del Cielo Unico Europeo, anche al fine di supportare le strategie di efficientamento e rafforzamento dei vettori aerei nazionali e garantire la necessaria trasparenza nei rapporti con le società di gestione aeroportuale.

Infine, riguardo al **ponte sullo Stretto di Messina**, proponiamo di sospendere l'iter procedurale in atto per realizzare le priorità infrastrutturali nel Mezzogiorno (sistema autostradale e ferroviario, Salerno-Reggio Calabria-Palermo, reti idriche, Statale Ionica, porti e cabotaggio).

## Per cambiare con energia. L'innovazione e la sicurezza in campo energetico

*Un futuro migliore per l'Italia dipende in gran parte dalla capacità del Paese di rispondere alle grandi sfide energetico – ambientali, in presenza dei rischi dei cambiamenti climatici e della crescita strutturale del prezzo del petrolio e degli altri combustibili fossili. È quindi necessario intervenire in profondità con un ricorso strategico all'aumento dell'efficienza*

*energetica e uno sviluppo accelerato delle fonti rinnovabili, con la diffusione della cogenerazione di energia elettrica e calore e con un serio investimento nella ricerca.*

*L'attuale governo si è mostrato incapace di cogliere le esigenze di cambiamento, continuando a favorire l'aumento dei consumi di combustibili fossili e non facendo nulla per contrastare l'aumento del costo della fattura energetica del Paese: dagli incrementi delle bollette per i cittadini e per le imprese, ai costi sociali e ambientali delle emissioni di gas serra (che invece di diminuire del 6,5%, come previsto dal Protocollo di Kyoto, sono aumentate del 13%).*

La competitività del paese ha bisogno tanto di energia a minore costo, quanto di un sistema energetico rinnovato e ambientalmente sostenibile.

Noi crediamo che il **Protocollo di Kyoto** rappresenti un'opportunità per l'innovazione delle politiche energetiche e per una riduzione della dipendenza dall'importazione di combustibili fossili. Proponiamo dunque che il Protocollo di Kyoto venga immediatamente attuato, valorizzando le sue ricadute positive nel nostro Paese con misure interne che consentano di raggiungere almeno l'80 % degli obblighi di riduzione, e facendo ricorso, per la parte restante, agli interventi di cooperazione internazionale previsti dal Protocollo stesso.

Nel merito, le nostre proposte prevedono la diminuzione dei consumi totali dei combustibili fossili (nel mix di combustibili fossili favoriamo il ricorso al gas naturale meno inquinante) e una diminuzione delle emissioni di gas serra da realizzarsi:

- nel settore elettrico, con aumento dell'efficienza negli usi finali e nella produzione, con la generazione distribuita e la cogenerazione, e con un forte sviluppo delle fonti rinnovabili;
- nei trasporti, riequilibrando le modalità a favore della ferrovia, del cabotaggio e del trasporto collettivo, migliorando l'efficienza energetica dei mezzi di trasporto e incrementando l'uso dei biocarburanti e del gas naturale attraverso un potenziamento della rete di distribuzione per l'autotrazione;
- nell'industria e nei servizi, incentivando l'innovazione di processo e di prodotto per aumentare l'efficienza energetica;
- nel settore civile, migliorando gli standard energetici degli edifici, i sistemi di riscaldamento e raffreddamento, l'efficienza energetica degli elettrodomestici e dell'illuminazione.

Per altri versi, il sistema energetico italiano deve porsi anche i problemi della sicurezza dell'approvvigionamento nel settore del gas e dell'elettricità, dello sviluppo della concorrenza e della riduzione dell'attuale divario di

prezzi con gli altri paesi europei (che oggi può essere mediamente quantificato in un 7-8% per il prezzo del gas e in un 15-18% per i costi dell'elettricità).

Tra gli obiettivi dell'azione di Governo rientrano l'aumento della concorrenza, la riduzione dei divari di prezzo dell'offerta energetica rispetto agli altri paesi europei e la differenziazione delle fonti geografiche di approvvigionamento energetico.

La sicurezza energetica va assicurata con la diversificazione delle importazioni (provenienze del gas naturale, differenziate soluzioni di trasporto), con un forte ricorso a fonti rinnovabili nazionali e con l'efficienza energetica.

In particolare, riteniamo possibile aumentare significativamente l'**efficienza energetica** complessiva con misure che avrebbero anche positive ricadute occupazionali: le indicazioni europee segnalano un possibile margine di risparmio per l'Italia pari ad almeno il 20% degli attuali consumi energetici, recuperabile attraverso investimenti in tecnologie per il risparmio energetico, remunerativi sul medio periodo. A tal fine crediamo necessario favorire la diffusione dell'iniziativa delle ESCO (compagnie per il risparmio energetico) per l'accesso al credito bancario, attraverso un fondo di rotazione e strumenti di finanziamento tramite terzi.

**Sicurezza di approvvigionamento e maggiore concorrenza** richiedono per un verso che si rafforzi la rete interna e, per altro verso, che le società che gestiscono la rete di trasporto siano separate dalle imprese produttrici di energia e mantenute pubbliche.

Nel caso del gas, proponiamo che le reti, italiane ed europee, vengano costruite in modo da mantenere una capacità di trasporto superiore alla domanda (per spezzare il monopolio bilaterale di produttore e impresa commerciale dominante) e che si creino le condizioni per lo sviluppo di contrattazioni anche con produttori e consumatori esteri.

Nel caso dell'elettricità, crediamo che l'Enel debba cedere all'asta capacità di generazione per eliminare l'eccesso di potere di mercato che tuttora detiene. Insieme al potenziamento della rete elettrica occorre infatti favorire la generazione distribuita, passando da pochi grandi impianti a numerosi impianti più piccoli ad elevata efficienza, distribuiti sul territorio, nei distretti, industriali, urbani ed agricoli, più vicini all'utenza, con un sistema energetico meno accentrato, meno esposto ai rischi della concentrazione, più flessibile e più democratico.

Per altro verso, riteniamo che i vecchi "campioni nazionali" dell'energia abbiano la capacità di crescere come "campioni europei" e di operare anche fuori dai confini nazionali: le società di rete devono espandersi a livello europeo, facendo uscire il mercato italiano dall'isolamento.

Lo sviluppo della capacità di approvvigionamento deve essere perseguito anche con una pluralità di provenienze per il gas e una pluralità di fonti primarie per la generazione di elettricità. È per questo che puntiamo alla costruzione di nuovi gasdotti e terminali di rigassificazione del gas naturale liquefatto (GNL), che dunque potrebbe essere importato via nave da qualsiasi parte del mondo e rigassificato in loco attraverso un'infrastruttura accessibile a tutti e non solo a chi la possiede.

Per la riuscita delle azioni sopra indicate è indispensabile restituire all'**Autorità garante per il gas e l'energia elettrica** la pienezza dei suoi poteri originari, intaccata negli cinque ultimi anni da numerosi provvedimenti legislativi, prevedendo tuttavia anche maggiori obblighi di rendicontazione al Parlamento. In particolare, vogliamo un sistema di regolazione che preveda, attraverso appropriati soggetti istituzionali, la tutela tariffaria e la sicurezza del servizio per gli utenti domestici. Proponiamo inoltre una riforma della tariffa sociale dell'elettricità che aggiorni l'attuale meccanismo, vecchio e inefficiente.

Quanto alle **"nuove fonti rinnovabili"** (eolico, biomasse, fotovoltaico, solare a concentrazione, solare termico, idroelettrico di piccola taglia, geotermia), vogliamo nell'arco della legislatura siano almeno raddoppiate, in modo da giungere al 2011 al 25% di produzione elettrica da rinnovabili. A tal fine, applicando correttamente le direttive comunitarie e utilizzando le migliori esperienze europee, si potrà rivedere il sistema d'incentivazione delle fonti rinnovabili e favorire il passaggio dai certificati verdi a tariffe certe, incentivanti per un numero definito di anni, differenziate per le diverse fonti.

Nel settore della **ricerca sulle energie sostenibili**, crediamo che un ruolo di rinnovata centralità spetti all'ENEA: un prezioso patrimonio di esperienze lasciato per troppo tempo nell'abbandono. Puntiamo inoltre allo sviluppo di appositi **centri di eccellenza per il settore energetico e ambientale** che svolgano attività di ricerca e diffusione tecnologica soprattutto sulle soluzioni a rete. In particolare riteniamo che vadano intensificati gli sforzi di ricerca sul "sequestro del carbonio", sull'idrogeno "verde", sulle celle a combustibile. Una ripresa del programma nucleare in Italia oggi non è proponibile.

Circa l'energia nucleare, il nostro impegno per la riduzione del rischio è orientato a produrre:

- azioni di messa in sicurezza del combustibile e delle scorie esistenti in Italia;
- la partecipazione in sede internazionale alla ricerca sul nucleare pulito di nuova generazione.

Infine, proponiamo la realizzazione di un **Programma energe-**

**tico-ambientale**, nazionale e regionale, concertato fra lo Stato e le Regioni, con la partecipazione degli enti locali e dei portatori di interesse. Il Programma deve essere accompagnato da una valutazione ambientale strategica, con adeguato monitoraggio, e coordinato da un Consiglio superiore per l'energia, supportato a sua volta dall'azione di un'Agenzia nazionale per l'energia e per l'ambiente.

## La nuova alleanza con la natura: ambiente e territorio per lo sviluppo

*Il territorio italiano è un patrimonio di grande valore per la sua ricca biodiversità, per la sua qualità ambientale e paesistica, per la presenza diffusa di beni culturali, storici e archeologici. Rappresenta quindi una risorsa fondamentale per la qualità della vita e dello sviluppo presente e futuro.*

*Le città italiane dotate di ricchezze culturali, ambientali e sociali sono centri propulsori della vita civile ed economica del Paese.*

*Il nostro territorio e le città devono affrontare pressioni prodotte dalla crescente mobilità di persone e merci, dall'espansione della popolazione, dal dissesto idrogeologico aggravato dai cambiamenti climatici e dalle diverse forme di inquinamento e di produzione di rifiuti.*

*Nel contempo la campagna e la montagna sono investite da un processo di marginalizzazione e di abbandono.*

*Il governo di centrodestra ha attuato condoni edilizi, ha realizzato tagli dei finanziamenti per gli enti locali e per il trasporto pubblico, ha favorito un'abnorme crescita delle rendite immobiliare, ha ridotto i fondi per la difesa del suolo; ha indebolito la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-culturale, le politiche di governo del territorio e di gestione urbanistica attaccandone sistematicamente la gestione ed il controllo pubblico. Ha alimentato altresì un drastico peggioramento delle condizioni sociali indebolendo le politiche di coesione ed inducendo nuove criticità in numerose aree urbane.*

*Il governo di centrodestra, attraverso la legge delega n. 308 del 15 dicembre 2004, ha riscritto unilateralmente, buona parte della normativa ambientale, esautorando il Parlamento, le regioni e le autonomie locali dei loro ruoli istituzionali. L'approvazione dei decreti attuativi avrebbe un impatto particolarmente negativo, tra l'altro, nella realizzazione delle VIA e delle VAS, sulla difesa del suolo, la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche, sulla gestione dei rifiuti e delle bonifiche, sulla tutela dell'aria*



*e delle emissioni in atmosfera.*

L'Unione si impegna ad elaborare tempestivamente le misure necessarie per annullare i rischi e le storture posti dalla legge delega ambientale del governo di centrodestra.

Le possibilità di un futuro migliore e di un rilancio dell'Italia, nella nuova fase dell'economia globalizzata, sono strettamente legate alla capacità di valorizzare potenzialità e vocazioni dei territori, con una visione in grado di cogliere le nuove sfide come opportunità.

I beni comuni ambientali, indispensabili alla vita, alla sua qualità e allo sviluppo stanno diventando risorse scarse, sottoposte a pressioni globali e a prelievi crescenti, alimentati da modelli di produzione e di consumo insostenibili. Cogliere la portata di queste nuove sfide è condizione necessaria per affrontarle, ma anche per offrire nuove risposte e nuove opportunità, cooperare ad un più esteso ed equo accesso ai benefici dello sviluppo e rispondere alla domanda di un numero ormai rilevante di consumatori maturi.

Una parte rilevante del nostro sistema produttivo è costituito da piccole e medie imprese che operano spesso in distretti con una forte caratterizzazione territoriale. Noi crediamo che uno sviluppo locale improntato ai territori di qualità sia una leva fondamentale per il rilancio del Paese.

Settori economici per noi rilevanti, come quello agroalimentare e turistico, possono svilupparsi e sostenere una competizione internazionale sempre più accesa soltanto puntando sulla qualità integrata e multifunzionale, sulla qualità dei singoli territori e delle loro reti.

Inoltre, l'uso efficiente delle materie prime, la minimizzazione dei rifiuti ed il potenziamento del riciclo, come già provato in importanti settori, hanno una crescente importanza non solo ambientale, ma anche economica. Noi crediamo che l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili valorizzino la vocazione produttiva di un Paese.

In settori d'importanza rilevante come le infrastrutture ed i sistemi di mobilità, cruciali per la qualità delle città e del territorio, la qualità ambientale deve costituire un criterio di riferimento fondamentale per una effettiva valutazione del rapporto costi-benefici, per un impiego razionale delle risorse, per la scelta delle priorità, per modalità decisionali in grado di valorizzare la partecipazione dei cittadini.

In definitiva, noi crediamo che la tutela dei beni comuni ambientali e la valorizzazione dei territori siano ormai un cardine della civiltà contemporanea, nonché un criterio generale per orientare lo sviluppo sociale ed economico.

A questi valori si ispira la nostra proposta di incisive

politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente e del territorio, basata sui seguenti strumenti:

- il riconoscimento di incentivi economici e fiscali;
- l'incentivo a strumenti volontari di valutazione e contabilità ecologica;
- il miglioramento di strutture tecniche e sistemi di monitoraggio e di controllo;
- la promozione di formazione e ricerca;
- l'accesso alle buone pratiche ed alle migliori tecnologie disponibili per attivare una chiave fondamentale per il rilancio del Paese: l'innovazione ecologica.

Soprattutto dobbiamo riconoscere che il territorio è la più importante infrastruttura di un Paese, la sua manutenzione è la più importante opera pubblica: un'opera pubblica redditizia che consente di ridurre i rischi e di risparmiare le spese delle emergenze.

Le nostre politiche per il **governo del territorio** sono orientate a garantire la qualità ambientale, culturale e paesistica, la biodiversità, il risparmio del suolo, la prevenzione e la riduzione dei rischi. Noi crediamo che i principi della sostenibilità, della prevenzione e della precauzione debbano improntare tutti i piani e programmi che intervengono sul medesimo territorio, garantendo la massima trasparenza e partecipazione.

In particolare proponiamo di varare una **nuova legge quadro per il governo del territorio** che operi secondi i seguenti criteri:

- evitare il consumo di nuovo territorio senza aver prima verificato tutte le possibilità di recupero, di riutilizzo e di sostituzione;
- realizzare una gestione integrata che tenga conto della biodiversità, della qualità ambientale, culturale e paesistica, del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e insieme della qualità sociale e urbana;
- promuovere l'efficienza energetica e dell'uso delle risorse idriche e la logistica e i sistemi per la mobilità sostenibile e della prevenzione dei rischi del dissesto idrogeologico, di quelli naturali e tecnologici.

**Basta con i condoni edilizi:** ci impegniamo a non varare nuovi condoni e a potenziare attività e misure di prevenzione, di controllo e dissuasione, nonché piani di recupero del territorio che passino anche attraverso l'abbattimento delle opere abusive, a partire da quelle realizzate nelle aree vincolate.

La sicurezza passa anche per la cura del territorio e per un efficiente sistema di **protezione civile**. Intendiamo sviluppare ad ogni livello la cultura della prevenzione, affinché essa venga interpretata come investimento nel futuro, utilizzando in modo coordinato gli strumenti tipici della pianificazione, riqualificazione, recupero e manutenzione per

ridurre la vulnerabilità del territorio e del patrimonio edilizio. Vogliamo, in particolare, rafforzare la collaborazione interistituzionale, agendo sulla sensibilizzazione dei cittadini, investendo in nuove tecnologie e nelle ricerche tecnico-scientifiche. Ciò richiede un quadro normativo e procedurale più aggiornato ed omogeneo e, contemporaneamente una struttura flessibile di alta amministrazione, che va potenziata e concentrata sui compiti fondamentali di studio, prevenzione e intervento, per non spostare solo sugli enti territoriali e le comunità locali l'onere organizzativo. Ad un piano di legislatura dovranno concorrere tutti i livelli istituzionali, garantendo l'apporto, accanto alle strutture della Protezione civile nazionale, dei servizi tecnici dello Stato, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. La prevenzione è, in un paese come l'Italia, una fondamentale opera pubblica, sulla quale vogliamo investire, a partire dal livello della comunicazione, valorizzando sempre di più la risorsa della solidarietà e del volontariato di protezione civile.

Nell'ambito del governo del territorio, un'attenzione particolare intendiamo riservare alla **Montagna**.

La montagna comprende il 54% del territorio italiano e in area montana risiedono 11 milioni di abitanti. Cinque anni di promesse mancate da parte del governo Berlusconi hanno inciso negativamente sullo sviluppo di questi territori, malgrado vi fossero le condizioni per un'organica riforma della legge n. 97 del 1994 che tenesse conto dei suoi peculiari profili antropici, culturali, ambientali ed economici.

Noi intendiamo perciò avviare una politica nazionale per la montagna coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità economiche, fondata sui principi della sua specificità territoriale, della coesione economica, dello sviluppo sostenibile e della sussidiarietà. Intendiamo a tal fine rilanciare un progetto di *governance* per la montagna, che prenda le mosse dai principi di adeguatezza e differenziazione e dalla considerazione che i piccoli Comuni italiani, la maggior parte dei quali di montagna, non sono più in grado di rispondere singolarmente alle richieste dei propri concittadini e di erogare servizi fondamentali sul territorio. Per evitare una sovrapposizione di competenze e rendere efficiente ed economicamente sostenibile la gestione associata dei servizi intercomunali sul territorio montano, è necessario rivedere i rapporti istituzionali e gli equilibri interni al sistema Comuni-Comunità montane. Si dovrà prevedere che la Comunità montana sia l'unico strumento associativo dei Comuni montani rivedendone, nel contempo, anche i meccanismi elettivi e di rappresentanza.

Il concetto di "montanità" non può più prescindere da un elemento altimetrico coniugato con il grado di accessibilità dei territori, con gli indici ISTAT di invecchiamento della popolazione, con le condizioni climatiche, con la pendenza delle superfici e con la durata del periodo vegeta-

tivo. Questi criteri saranno definiti dalla normativa nazionale, in quanto unificanti e di principio. Potranno essere meglio dettagliati dalle regioni secondo le loro specificità territoriali. Tutto ciò perché la montagna delle Alpi è diversa da quella degli Appennini e delle Isole e le risorse sono scarse con la necessità di focalizzare gli interventi selezionandone i beneficiari.

Proponiamo inoltre l'istituzione di un fondo perequativo che faccia fronte ai sovracosti strutturali permanenti tipici dei territori montani e l'individuazione meccanismi automatici di alimentazione del Fondo Nazionale per la Montagna che, facendo uscire dalla contrattazione politico-parlamentare la determinazione delle risorse da destinare al sistema montagna, ne riconosca la natura di restituzione di ciò che la montagna apporta alla comunità nazionale.

Ci impegniamo a ratificare i Protocolli alla Convenzione delle Alpi, valido strumento per coniugare in modo armonico la tutela degli interessi economici e la cooperazione transfrontaliera con le esigenze di conservazione dell'ecosistema.

Ci impegniamo infine a rilanciare il progetto Appennino Parco d'Europa attraverso un patto tra Comunità montane e Parchi per la qualificazione dell'ambiente appenninico, attraverso la promozione di nuove modalità organizzative del territorio, attuando un piano di sviluppo delle potenzialità della dorsale appenninica integrato e funzionale.

Con riguardo alle aree urbane, ci impegniamo a promuovere un **programma per le città e le loro periferie**, finalizzato congiuntamente alla tutela e alla valorizzazione dei centri storici e al risanamento urbanistico e sociale delle periferie. In questo contesto, ci impegniamo a:

- riconoscere apposite misure di sostegno e tutela ai piccoli Comuni, con particolare riferimento a quelli con un rapporto penalizzante fra popolazione e dimensione territoriale;
- promuovere, nelle aree urbane e metropolitane, l'aumento di parchi, giardini, orti e altre aree verdi;
- potenziare il trasporto pubblico locale, metropolitano e regionale con sistemi integrati incrementando la modalità di sistemi su ferro e in corsie preferenziali;
- rendere permanenti gli incentivi fiscali per ristrutturazioni edilizie finalizzandole in particolare al risparmio energetico, alla qualità ecologica, alla bioedilizia e alla sicurezza degli edifici;
- promuovere, incentivare e governare il partenariato pubblico/privato definendo regole e modelli, e sostenendo le esperienze di successo nel raggiungimento di obiettivi pubblici;
- attuare, in conformità con le indicazioni europee, la Valutazione Ambientale Strategica dei piani e dei programmi.

Si rende inoltre necessario ritornare ai principi della legge quadro sull'**elettrosmog** approvata dal governo di cen-

tro sinistra, applicando il principio di precauzione e modificando radicalmente i decreti attuativi varati dalla maggioranza di centrodestra.

Una particolare attenzione è riservata dal nostro **programma alle politiche per i rifiuti**.

La riforma del settore avviata nel 1997 sta portando producendo buoni frutti, anche se permangono ritardi nella sua attuazione, in particolare nel Mezzogiorno, dove le gestioni Commissariali non hanno prodotto i risultati attesi.

Il passaggio dalla tassa alla tariffa è stato continuamente rinviato con proroghe; i Comuni che applicano volontariamente la tariffa sono passati da 200 (con 2 milioni di abitanti) nel 2000 a 564 (con 9,8 milioni di abitanti) nel 2004.

La gestione dei rifiuti inerti (circa 30 milioni di tonnellate annue) e di quelli industriali, speciali e pericolosi (circa 15 milioni di tonnellate annue) resta problematica.

Nonostante la diffusione di attività di recupero e riciclaggio la pratica dell'abbandono degli inerti da demolizione è ancora diffusa mentre i rifiuti industriali, soprattutto quelli pericolosi, sono non di rado oggetto di traffici illeciti e coinvolgono spesso la criminalità organizzata, le cosiddette ecomafie. Queste illegalità hanno contribuito ad aggravare il quadro dei siti contaminati nel nostro Paese, rendendo più gravosa la necessaria opera di bonifica.

In questo quadro, noi crediamo nella necessità di:

- garantire il principio di prossimità e responsabilità territoriale nella gestione dei rifiuti solidi urbani, attribuendo priorità alla prevenzione, al riuso ed al riciclo dei materiali;
- affermare il principio di responsabilità dei produttori e dei consumatori nella riduzione dei rifiuti e nella loro gestione sostenibile (riuso, riduzione degli imballaggi, diffusione dei beni alla spina, forme di deposito cauzionale, etc.); in particolare, promuovere la riduzione della produzione dei rifiuti attraverso innovazioni di processo e politiche integrate di prodotto;
- promuovere la partecipazione dei cittadini e del sistema delle autonomie locali alle politiche per la gestione dei rifiuti, anche al fine di superare le gestioni commissariali d'emergenza;
- assicurare con incisivo indirizzo pubblico ed adeguati controlli la legalità, l'economicità e l'efficacia delle gestioni, con un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente;
- dare impulso alla bonifica dei siti contaminati applicando il principio - ormai assorbito dal diritto comunitario - del "chi inquina paga";
- per i rifiuti urbani, applicare la tariffa puntuale assicurando per i materiali conferiti in maniera differenziata una tariffa premiale inferiore e promuovere le buone

pratiche e le migliori esperienze realizzate quali sistema di raccolta domiciliare, la raccolta della frazione organica, la realizzazione delle isole ecologiche; estendere le tipologie dei materiali da raccogliere in maniera differenziata come ad esempio quelli elettronici;

- per i rifiuti speciali, promuovere la separazione dei materiali risultanti da attività di costruzione e di demolizione evitando la miscelazione dei rifiuti pericolosi con altri, e sostenere il mercato dei beni realizzati con materie riciclate (campagne informative, acquisti verdi delle pubbliche amministrazioni, etc.).

L'Unione si impegna inoltre a riorganizzare, rafforzandolo e rendendolo più indipendente ed efficace, il sistema dei controlli ambientali e in particolare dell'Apat, qualificandone l'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni nelle scelte in materia ambientale.

Un altro fronte di intervento che necessita di nuove politiche di prevenzione è costituito dal dissesto idrogeologico. Gli obiettivi strategici delle nostre politiche contro il rischio di **dissesto idrogeologico** sono una corretta politica ordinaria della gestione del territorio, l'affermazione di una tutela integrata ed il rafforzamento della sua manutenzione.

Le nostre politiche di contrasto al dissesto del territorio passano attraverso l'identificazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio" previste dalla normativa vigente e non attuate. Esse sono indispensabili per definire un quadro unitario di riferimento per le politiche adottare a tutti i livelli di governo del territorio e possono fungere altresì come linee guida per la "valutazione ambientale strategica" dei piani e dei programmi.

Puntiamo inoltre a:

- dare avvio alle azioni organiche previste dai Piani di assetto idrogeologico, rendendo operativi anche i programmi e gli altri strumenti delle pianificazioni di bacino;
- promuovere nuova occupazione con interventi di manutenzione idraulica di carattere ordinario;
- promuovere il recupero degli ecosistemi fluviali, anche garantendo il deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua e con interventi di rinaturalizzazione e di tutela delle aste fluviali.

Inoltre, crediamo che sia indispensabile una riqualificazione delle politiche e degli investimenti pubblici per la modernizzazione della **rete idrica**.

L'acqua è un bene pubblico prezioso che va protetto in nome della qualità della vita e della salute pubblica. L'acqua per i bisogni primari è un diritto di cui va garantita la disponibilità, oggi più che mai minacciata da fenomeni di inquinamento, dal suo uso distorto e dallo spreco. In Italia, le

reti idriche sono in buona parte obsolete e il 30% circa dell'acqua si disperde prima di arrivare agli utenti, con punte che superano il 40% soprattutto nel meridione.

Il governo Berlusconi ha abbandonato quasi totalmente le politiche di risanamento destinando risorse irrisorie alla depurazione, al risanamento e al rifacimento delle reti idriche, in particolare nel Mezzogiorno. Nel settore agricolo ed industriale non è stato promosso alcun intervento per l'adozione di tecniche moderne volte al risparmio idrico e al riuso delle acque. Si è proceduto invece allo smantellamento del sistema di controllo della qualità e della quantità delle acque ed al controllo delle concessioni e del prelievo.

A fronte di ciò noi intendiamo:

- rilanciare il sistema pubblico di monitoraggio e controllo sulle risorse idriche, sulla qualità delle acque, sul loro utilizzo, anche mediante lo sviluppo e l'impiego di sistemi automatici;
- garantire la protezione tariffaria per le fasce sociali più deboli e graduare le tariffe penalizzando progressivamente i consumi elevati;
- attivare strumenti di democrazia partecipativa per un controllo democratico da parte dei cittadini, per il miglioramento della qualità dei servizi, per la salvaguardia delle risorse idriche;
- risanare le reti idriche, completare le reti fognarie e i sistemi di depurazione, promuovere il riuso ed il riciclo delle acque, rivedere ed aggiornare i canoni di concessione per il loro prelievo, tutelare le falde acquifere e puntare ad un'elevata qualità ecologica dei corpi idrici superficiali.

Un'altra ricchezza naturale nazionale che necessita di adeguate politiche di tutela e valorizzazione è il **Mare**.

Con i suoi 130.000 chilometri quadrati di mare e 8.000 chilometri di coste, l'Italia possiede un ricchissimo ecosistema naturale e culturale, assolutamente identitario per il nostro Paese, che offre anche un immenso valore economico-turistico. In questi ultimi cinque anni sono state soppresse o indebolite le strutture amministrative, tecniche e scientifiche che si dedicavano alla tutela del mare e le sanatorie edilizie del Governo hanno rilanciato un abusivissimo costiero.

Per contrastare questo impoverimento del patrimonio naturalistico marittimo e costiero, proponiamo di:

- rilanciare il Piano delle coste come strumento per la tutela e salvaguardia del mare e delle coste, e sviluppare la tutela degli ecosistemi di pregio a partire dalle Aree Marine Protette;
- adottare adeguate garanzie di sicurezza ambientale nel trasporto marittimo di sostanze pericolose (doppio scafo, sistema VTS per il controllo del traffico marittimo, rotte prestabilite, linee di separazione dei traffici,

- impianti di raccolta a terra delle acque nere e di zavorra, ecc.), vietando altresì lo smaltimento in mare di navi e di piattaforme estrattive esaurite;
- adottare misure di incentivazione della piccola pesca, selettiva e a minore impatto, e dei relativi distretti, con le connesse attività di promozione anche culturale (pescaturismo), per la conversione dell'intero comparto con l'obiettivo della riduzione dello sforzo complessivo di pesca.

Infine, non possiamo dimenticare che l'Italia è il paese europeo a più elevata **biodiversità** per caratteristiche geografiche e climatiche. Degli 8.814 siti di grande rilevanza naturale per la fauna la flora e gli ecosistemi censiti a livello comunitario, che costituiscono la Rete Europea Natura 2000, ben 2.826 si trovano nel nostro Paese.

Tale biodiversità è un valore fondamentale per la qualità ambientale e naturale del paese e dei suoi paesaggi, e condizione di mantenimento degli equilibri naturali, della loro capacità di resistere ai fattori di pressioni e delle loro potenzialità evolutive. La biodiversità è insidiata dalla diffusione dell'inquinamento, dalla compromissione, degli habitat naturali che mettono in pericolo numerose specie vegetali ed animali rischiando in tal modo di compromettere il grande patrimonio naturale del nostro Paese. La legge n.394 del 1991 ha permesso un importante sviluppo di aree naturali protette (parchi nazionali, regionali, riserve naturali e marine) che contribuiscono alla tutela della biodiversità, della qualità degli ecosistemi e di numerosi paesaggi, nonché di valori culturali storici ed antropologici di grandissimo rilievo non solo nazionale.

Il sistema delle aree naturali protette italiane costituisce uno strumento per la preservazione di risorse naturali primarie di rilevante importanza e un patrimonio straordinario da conservare e valorizzare.

La conservazione e l'arricchimento del grande patrimonio della biodiversità è un criterio guida nelle politiche ambientali e di governo del territorio. Per tutelare tale patrimonio riteniamo necessario mantenere una elevata qualità ambientale dell'intero territorio e promuovere la naturalità diffusa.

In questo contesto proponiamo che le reti ecologiche entrino nella pianificazione territoriale su area vasta, al fine di garantire sistemi di tutela diffusa ed integrata, con particolare attenzione al sistema alpino, a quello appenninico, ai bacini fluviali e alle coste. Inoltre, crediamo nella necessità di attuare la "Direttiva Habitat", promuovendo la tutela e la conservazione delle zone umide e di dare una corretta applicazione della Direttiva sull'Avifauna.

Con riferimento alle **aree protette** proponiamo di:

- promuovere la partecipazione attiva della comunità locale



- nella gestione delle aree protette terrestri e marine;
- disporre il trasferimento a favore dei Parchi nazionali della gestione delle Riserve Naturali dello Stato presenti al loro interno;
  - assicurare alle aree protette un adeguato livello di priorità nel riparto dei finanziamenti pubblici, dei programmi Comunitari per lo Sviluppo Rurale e dei Fondi Strutturali;
  - incentivare la ricerca nelle aree protette, potenziando il ruolo dell'INFS (Istituto Nazionale Fauna Selvatica) e dell'ICRAM (Istituto Centrale Ricerca Ambiente Marino) e valorizzando la partecipazione del volontariato e del servizio civile;
  - approvare un'apposita normativa che definisca rigorosi e trasparenti criteri per tutte le nomine relative agli Enti di gestione delle aree protette, fondati esclusivamente sui titoli tecnico-scientifici e sulle esperienze gestionali maturate nel campo della conservazione della natura e del territorio.

Alla luce della nuova e crescente sensibilità nei confronti degli **animali**, ci impegniamo affinché il nostro rapporto con essi sia il più informato, solidale e rispettoso nello spirito della "dichiarazione universale dei diritti dell'animale" Unesco.

Proponiamo in linea con la normativa comunitaria ed alla luce dei più recenti studi scientifici in materia, occorre promuovere e favorire la ricerca effettuata con metodi alternativi all'utilizzo di animali e progressivamente abolire la ricerca e la sperimentazione che ne facciano uso.

Per quanto riguarda l'attività venatoria proponiamo la difesa e la piena applicazione della legge n. 157 del 1992, il rispetto delle direttive comunitarie in materia di caccia.

In linea con la più recente normativa comunitaria, proponiamo di rivedere la normativa sul benessere degli animali negli allevamenti, stabilendo rigidi principi etologici per salvaguardare il benessere di tutti gli animali utilizzati dall'industria zootecnica durante l'allevamento, il trasporto e la macellazione, prevedendo efficaci strumenti di controllo e monitoraggio. In linea con la normativa comunitaria ed alla luce dei più recenti studi scientifici in materia, occorre promuovere e favorire la ricerca effettuata con metodi alternativi all'utilizzo di animali e progressivamente abolire la ricerca e la sperimentazione che ne facciano ancora uso.

# Il nuovo made in Italy agroalimentare.

## Le politiche per l'agricoltura

Il nostro programma riconosce la funzione strategica del "Sistema Agricolo Nazionale" per la sua rilevanza economica, ambientale, sociale e culturale.

L'agricoltura italiana, fondamento del made in Italy agroalimentare apprezzato ed imitato in tutto il mondo, è tra le più ricche di diversità e tradizione ed è capace di produrre innovazione scientifica e tecnologica per vincere le sfide incerte e di nuova generazione.

Consapevoli della complessità di un mercato globalizzato, è necessario affermare che il perseguimento dell'apertura dei mercati e la lotta ad un protezionismo egoistico devono procedere assieme all'affermazione di politiche che garantiscano la sostenibilità, la sicurezza alimentare dei consumatori, la sovranità alimentare, il ruolo ambientale dell'agricoltura, il rispetto dei diritti dei lavoratori e la tutela della biodiversità. A questo proposito noi crediamo nella necessità di aprire spazi competitivi legati alla qualità, alla trasparenza dell'etichettatura, alla tracciabilità ed al riconoscimento dell'origine dei prodotti.

In particolare, riteniamo necessario affrontare, in un quadro di federalismo efficace basato sul principio di sussidiarietà, alcune questioni centrali.

Questione importante è quella del ruolo fondamentale che svolge l'Europa nella costruzione dei nuovi equilibri, attraverso i negoziati internazionali e le politiche comuni. A questo proposito occorre:

- impedire che nelle prospettive finanziarie dell'UE il bilancio comunitario venga ridotto rispetto a quanto garantito dalla Commissione Prodi: e' necessario confermare l'importanza della Politica Agricola Comunitaria nel quadro delle strategie di Lisbona, anche attraverso un rinnovato protagonismo dell'Italia;
- affermare che una corretta tutela della concorrenza risiede nella difesa dei marchi di denominazione di origine (DOP e IGP) nei mercati extra Ue, nel rispetto delle regole comunitarie sulla sicurezza alimentare, sulle legislazioni sociali, sulla sostenibilità ambientale e sul benessere animale anche da parte dei prodotti importati dai paesi extra Ue e infine nell'eliminazione dei sostegni comunitari alle esportazioni agricole e nella riduzione del protezionismo doganale nei confronti delle importazioni dei prodotti agricoli dai paesi in via di sviluppo;

- dire no ad una rinazionalizzazione della politica agricola comunitaria, che ha garantito alle imprese agricole italiane certezza, trasparenza e garanzia dei tempi di erogazione dei contributi: l'agricoltura italiana ha bisogno di più Europa, non di meno Europa;
- correggere gli squilibri nella distribuzione delle risorse comunitarie nel senso di una maggiore equità: una percentuale troppo limitata di beneficiari riceve una quota troppo elevata degli aiuti agricoli;
- modulare le misure europee di sostegno al reddito degli agricoltori sulla capacità delle imprese di produrre beni e valori socialmente rilevanti, espressione di una multifunzionalità diffusa: in questo senso occorre spostare più risorse comunitarie sulle Politiche di Sviluppo Rurale, in coerenza con lo spirito innovatore della riforma della Politica agricola comune (PAC), che è stato sostanzialmente tradito nella sua applicazione;
- assumere un nuovo ruolo nel Mediterraneo, strategico per le produzioni del Meridione e per creare nuove solidarietà in una regione critica, promuovendo l'integrazione dei sistemi e l'infrastrutturazione logistica, anche in prospettiva dell'area di libero scambio del 2010.

Dobbiamo poi avviare un grande processo di cambiamento e rafforzamento competitivo attraverso una vera innovazione strategica. Per realizzarlo riteniamo necessario:

- valorizzare i caratteri e le identità dell'agricoltura italiana, preservare e potenziare il legame tra agricoltura e industria alimentare e diversificare i percorsi di sviluppo: politiche diverse per le diverse agricolture. Sostenere l'innovazione con un forte impulso alla ricerca e al trasferimento dei risultati alle imprese, rilanciare la formazione (anche quella imprenditoriale) e l'assistenza tecnica alle imprese;
- custodire i valori della biodiversità e privilegiare la naturalità dei processi incentivando realmente l'agricoltura biologica anche ai fini della difesa e valorizzazione ambientale e adottando verso gli Organismi geneticamente modificati il principio di massima precauzione;
- riconoscere il ruolo svolto dall'agricoltura in termini di presidio e gestione del territorio, di tutela del paesaggio e dei beni comuni e di lotta al dissesto idrogeologico, incentivando il mantenimento dell'agricoltura nelle aree marginali e di montagna e favorendo una opportuna integrazione con le politiche ambientali e pianificatorie;
- diffondere la cultura della produzione e del consumo di cibo di qualità e sostenere il made in Italy agroalimentare presso il mercato nazionale ed estero, attraverso la promozione del sistema dei marchi italiani;
- rafforzare il tessuto produttivo attraverso politiche strutturali e di riorganizzazione delle filiere agroalimentari, che permettano alle imprese di affrontare la nuova dimensione competitiva: pur in un contesto comuni-

tario si rende sempre più necessaria una forte politica agricola nazionale. È necessario inoltre ridurre la forbice dei prezzi tra produttore e consumatore, eliminando i passaggi che non aggiungono valore e favorendo forme decentralizzate di commercializzazione, anche con esperienze di filiera corta. Difendere e sostenere il reddito degli agricoltori con una politica di equità dei prezzi che, garantendo agli agricoltori la giusta remunerazione per la qualità prodotta, assicuri un contenimento dei prezzi per i consumatori;

- alleggerire i costi di produzione e di sistema (costo del terreno, del credito, degli oneri contributivi sul lavoro, dell'energia, delle assicurazioni, dell'acqua, dell'amministrazione) per aumentare la competitività delle nostre imprese;
- valorizzare il lavoro (grande assente in tutta l'attuale politica agricola nazionale ed europea), anche con riguardo ai lavoratori immigrati e alle loro pari opportunità, assumendo il totale fallimento della bossi fini anche in agricoltura. Favorire il ricambio generazionale incentivando l'ingresso dei giovani e valorizzare il nuovo protagonismo delle donne in agricoltura con politiche di pari opportunità;
- promuovere l'agricoltura anche come fonte di energia rinnovabile e di crediti ambientali secondo Kyoto e aprire una nuova stagione di politiche forestali con un piano nazionale di settore secondo gli obiettivi di tutela ambientale e di valorizzazione delle risorse e del territorio;
- promuovere i sistemi di aggregazione ed integrazione delle imprese agricole, in particolare attraverso la cooperazione, ma anche per mezzo dell'associazionismo, dei consorzi, dei gruppi di acquisto: strumenti di progresso economico e sociale che garantiscono i principi della competitività, della partecipazione e della mutualità;
- riavviare una politica d'accesso al credito per il sistema agroalimentare, ridefinire le politiche di assetto fondiario e sviluppare nuovi strumenti assicurativi per garantire stabilità ai redditi;
- valorizzare le politiche del mare attraverso una pesca ed un'acquacoltura sostenibili.

Dobbiamo infine perseguire una nuova qualità nel governo del settore agricolo, attraverso:

- la costituzione di un "Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali" e la promozione di una nuova concertazione tra le forze della società, delle imprese e dei lavoratori del settore, anche attraverso la ridefinizione della composizione del Tavolo Agroalimentare;
- un rapporto Stato-Regioni basato sulla cooperazione, sulla sussidiarietà e sulla flessibilità per una governance unitaria e articolata dei sistemi istituzionali, delle filiere agroalimentari e dei distretti territoriali;

- la garanzia della legalità nei territori rurali e il rispetto delle norme comunitarie e delle regole ai diversi livelli delle filiere agroalimentari;
- la costituzione di un'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Alimentare;
- il riordino degli Enti tecnico-strumentali vigilati dal Ministero delle politiche agricole e forestali (AGEA, ISMEA, CRA, UNIRE, INEA, INRAN).

## La patria dei cento turismi

Il turismo a livello mondiale ha ripreso a crescere a ritmi sostenuti. Salvo che in Italia, nonostante l'elevata attrattiva culturale che il nostro Paese mantiene nel mondo.

Per tornare a crescere dobbiamo affrontare i fattori critici della nostra offerta:

- aumentare la qualità dei prodotti;
- diminuire i differenziali di prezzo con i nostri concorrenti;
- rendere più agevole il raggiungimento delle destinazioni turistiche;
- contrastare il lavoro nero ed irregolare nel settore turistico.

A questo fine, noi crediamo che occorranza alcuni specifici interventi strategici:

*Insedimenti turistici maturi:* in questo settore dobbiamo promuovere, come altri Paesi europei, la trasformazione urbana e territoriale di qualità. Nel calo generale dei flussi turistici il successo dei distretti turistico-culturali (città, borghi, antichi percorsi, enogastronomia) indica le notevoli opportunità offerte da questo settore in Italia.

Quanto al *Mezzogiorno*, proponiamo di riqualificare gli investimenti in funzione dell'allungamento della stagione turistica per i lavoratori e per le imprese: il Mezzogiorno può essere il nuovo palcoscenico dei "cento turismi" richiesti dal mercato, come la nautica da diporto.

*Qualità dell'accoglienza:* per innalzare lo standard qualitativo riteniamo necessari investimenti nella formazione del settore turistico, perché l'Italia diventi un polo capace di attirare persone qualificate da tutto il mondo. A questo scopo puntiamo a qualificare i corsi di laurea e l'istruzione secondaria specialistica e ad utilizzare gli enti bilaterali nella formazione permanente dei lavoratori, anche per favorire l'impiego qualificato dei lavoratori neocomunitari ed extracomunitari.

Crediamo inoltre nella necessità di ampliare e qualificare

l'offerta alberghiera, in modo che il turista possa scegliere con la piena consapevolezza dei prezzi e della qualità offerta.

*Prezzi concorrenziali:* crediamo in una politica di contenimento dei prezzi basata per un verso sull'aumento del grado di utilizzo delle strutture turistiche e, per altro verso, sulla riduzione del differenziale IVA tra le imprese turistiche italiane e quelle dei competitori europei. Proponiamo inoltre di introdurre la detraibilità dell'IVA per il turismo d'affari.

*L'Italia più vicina:* il trasporto aereo internazionale ha "avvicinato" nuove mete turistiche lontane, mettendo in luce la scarsa raggiungibilità di molte delle nostre destinazioni turistiche nazionali. Crediamo indispensabile potenziare il trasporto charter, anche ferroviario, e promuovere l'utilizzo del trasporto turistico via mare. Proponiamo inoltre di potenziare la dotazione infrastrutturale e di adottare politiche commerciali innovative per contenere i prezzi e riqualificare l'offerta turistica.

*La vacanza come diritto sociale:* più della metà degli italiani non è in condizione di andare in vacanza. Per allargare il mercato interno e sostenere il turismo sociale, proponiamo di rifinanziare la legge che ha istituito il "Fondo per il prestito e il risparmio turistico" e creato i "buoni vacanza", rimasta inapplicata.

*La promozione:* la recente riforma dell'ENIT è insufficiente e deve essere completata con regole e modalità di carattere privatistico. Proponiamo inoltre un rafforzamento della dotazione finanziaria finalizzato a sostenere iniziative pubbliche-private sul terreno della promozione e della commercializzazione.

*Una guida nazionale:* negli ultimi cinque anni è mancata una guida nazionale. È perciò necessario rafforzare la Direzione del turismo nel Ministero delle attività produttive, con la creazione di un Dipartimento e il riconoscimento di un *Viceministro con delega al turismo* che coordini le iniziative di carattere nazionale in accordo con le Regioni che sono le istituzioni titolari delle competenze in materia di turismo.

**Lavoro, diritti e crescita  
camminano insieme**





Il binomio "lavoro e welfare" è l'asse portante dei valori che ispirano tutte le nostre politiche economiche e sociali. Il punto di partenza è la creazione di un *circuito virtuoso* tra sviluppo economico e sviluppo sociale, tra diritti e crescita, tra competitività e giustizia: un *welfare state* declinato come "ambito di giustizia" e come "fattore produttivo". È in questo contesto che possiamo e dobbiamo recuperare il nesso inscindibile tra diritti individuali, diritti del lavoro e diritti sociali, secondo un nuovo approccio allo "sviluppo umano" che veda l'idea di *libertà* non solo come attributo individuale, ma come *impegno sociale*. Allo stesso modo, per noi uguaglianza è anche "uguaglianza delle capacità fondamentali" e solidarietà è soprattutto responsabilità degli uomini e delle donne gli uni per gli altri e di ciascuno verso la società.

Consideriamo responsabilità primaria delle politiche pubbliche contrastare attivamente tutti i meccanismi che limitano le capacità, e dunque la libertà degli individui di "diventare persone". In questo quadro, l'attenzione si sposta dal risarcimento di carenze alla promozione di facoltà fin dalla primissima età. Dalla redistribuzione riparatrice, che giunge solo a *posteriori*, alla distribuzione a *priori* di mezzi e opportunità, per esempio attraverso la valorizzazione di saperi e competenze e la garanzia di una piena e buona occupazione.

È in questa chiave, inoltre, che può e deve essere riconosciuto e recuperato il ruolo determinante per il livello e la qualità dello sviluppo svolto storicamente dalla contrattazione e dall'iniziativa sindacale.

Ma è anche la chiave che può consentire al privato-sociale di manifestare pienamente le sue potenzialità, per esempio attraverso il terzo settore, e a tutti i soggetti di concorrere allo sviluppo economico e sociale del paese secondo forme mature di sussidiarietà.

## Una piena e buona occupazione

*L'economia è in crisi, la crescita dell'occupazione si è arrestata, specie nel Mezzogiorno, e sta crescendo la precarizzazione del lavoro. Il governo ha ridimensionato o cancellato gli strumenti di incentivo e di stabilizzazione dell'occupazione, credito d'imposta e prestito d'onore, attivati nella scorsa legislatura. L'abbandono di queste politiche di sostegno ha peggiorato le condizioni dei lavoratori e aumentato la precarietà. Per di più ad aggravare ulteriormente la frammentazione del mondo del lavoro è intervenuta la legge "Maroni" (legge n. 30 del 2003), che ha introdotto una miriade di forme di lavoro*

*precario risultate estranee alle stesse esigenze delle imprese.*

Proponiamo la reintroduzione del credito di imposta a favore delle imprese che assumono a tempo indeterminato. Noi siamo contrari ai contenuti della legge n. 30 e dei decreti legislativi n. 276 e 368 che moltiplicano le tipologie precarizzanti.

Per noi la forma normale di occupazione è il lavoro a tempo indeterminato, perché riteniamo che tutte le persone devono potersi costruirsi una prospettiva di vita e di lavoro serena. In tal senso, crediamo che il lavoro flessibile non possa costare meno di quello stabile e che tutte le tipologie contrattuali a termine debbano essere motivate sulla base di un obiettivo carattere temporaneo delle prestazioni richieste e che non debbano superare una soglia dell'occupazione complessiva dell'impresa.

Proponiamo che le tipologie di **lavoro flessibile** siano numericamente contenute e cancellate quelle più precarizzanti: ad esempio il *job on call*, lo *staff leasing* e il contratto di inserimento.

Per quanto riguarda il lavoro a progetto, che vogliamo sottoposto alle regole dei diritti definite dalla contrattazione collettiva, puntiamo ad eliminarne l'utilizzo distorto, tenendo conto dei livelli contrattuali delle categorie di riferimento e con una graduale armonizzazione dei contributi sociali. In particolare, occorre garantire una relazione tra versamenti e prestazioni e prevedere che l'innalzamento dei contributi non sia totalmente a carico di questi lavoratori. Ci impegniamo ad adottare iniziative di carattere legislativo per rendere certi i percorsi di stabilizzazione del lavoro e per monitorare la **formazione professionale** al fine di scongiurare abusi e distorsioni nell'attuazione degli istituti contrattuali.

La regolamentazione del **lavoro interinale** dovrà esser rivista, anche considerando la impostazione legislativa definita dal precedente governo di centrosinistra.

Inoltre, ci impegniamo a rivedere la normativa in merito agli appalti di opere e di servizi e alla cessione del ramo d'azienda, spesso utilizzata in modo fittizio per aggirare le tutele dei lavoratori attraverso il meccanismo delle esternalizzazioni: la disciplina va ricondotta alla sua corretta dimensione, giustificata esclusivamente da oggettivi requisiti funzionali e organizzativi. In ogni caso, va riconosciuta una piena responsabilità dell'impresa appaltante nei confronti dei lavoratori delle imprese appaltatrici. Inoltre, riteniamo che le attività della pubblica amministrazione che garantiscono i diritti tutelati costituzionalmente ed i relativi servizi debbano essere parte integrante dell'intervento pubblico e non siano esternalizzabili.

Crediamo che l'estensione della precarietà abbia contribuito anche al peggioramento delle condizioni di **sicurezza nei luoghi di lavoro**. Risulta pertanto necessaria una revisione della normativa che renda più cogente il rispetto delle norme di sicurezza, anche attraverso un rafforzamento delle funzioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e dell'apparato sanzionatorio e un potenziamento dei servizi ispettivi e di prevenzione.

Ci appare indispensabile combattere a fondo, con misure preventive e repressive, la piaga del **lavoro nero**, anche con studi di settore e appositi indici di congruità. Il lavoro nero e irregolare, oltre a rappresentare una grave lesione dei diritti del lavoro, è anche causa di concorrenza sleale e di evasione fiscale e contributiva.

In generale, sosteniamo politiche del lavoro dirette a promuovere la piena e buona occupazione e a ridurre il tasso di precarietà, incentivando la stabilità e la tutela del lavoro discontinuo.

Oltre al superamento della legge "Maroni", noi puntiamo:

- all'estensione a tutti i lavoratori delle tutele e dei diritti di base (maternità, paternità, malattia, infortunio, diritti sindacali, etc) e dell'accesso al credito;
- all'aumento delle opportunità di crescita professionale, attraverso il diritto alla formazione permanente;
- alla garanzia e al sostegno non solo del reddito attuale, ma anche dei trattamenti pensionistici futuri, con strumenti quali: la totalizzazione di tutti i contributi versati, anche in regimi pensionistici diversi, e la copertura figurativa per i periodi di non lavoro.

Vogliamo inoltre estendere le tutele anche nel mercato del lavoro riformando gli ammortizzatori sociali, potenziando i servizi pubblici all'impiego e la formazione professionale sul territorio, innovando e allargando le politiche attive di sostegno all'occupazione e per la formazione lungo tutto l'arco della vita.

In particolare, proponiamo politiche specifiche per aumentare le opportunità di lavoro dei gruppi oggi sottorappresentati sul mercato del lavoro, in primo luogo:

- i giovani, per accrescerne istruzione e qualificazione professionale e stabilizzarne i rapporti di lavoro;
- le donne, con strumenti che ne garantiscano la parità di diritti normativi, retributivi e pensionistici, senza discriminazioni. Anche a tal fine, vogliamo favorire la conciliazione delle responsabilità genitoriali degli uomini e delle donne con la vita lavorativa, con diversi strumenti: dall'estensione degli asili nido di territorio come diritto alla socializzazione primaria dei bambini e delle bambine, alla possibilità di part-time e di congedi adeguatamente retribuiti, agli incentivi per l'inserimento e il reinserimento al lavoro dopo periodi di assolvimento di responsabilità genitoriali;

- gli anziani, con azioni che promuovano la vecchiaia attiva: sostegni e incentivi al reinserimento al lavoro, formazione professionale per adeguare le competenze; forme di passaggio graduale fra lavoro e non lavoro, anche con part time misto a pensione;
- i lavoratori delle aree depresse, specie del Mezzogiorno, con incentivi mirati all'occupazione stabile e alla regolarizzazione del lavoro nero oltre che con il rilancio dello sviluppo di quelle regioni;
- i soggetti disabili e svantaggiati, attraverso il superamento delle normative introdotte dalla "legge 30" e il potenziamento dei centri pubblici per i servizi di inserimento lavorativo mirato delle persone con disabilità.

Queste politiche di promozione della buona occupazione e di estensione dei diritti devono riguardare anche i **lavoratori immigrati**. A questo proposito, noi seguiamo una impostazione diametralmente opposta a quella repressiva ed incostituzionale della "legge Bossi - Fini". Vogliamo superare l'approccio restrittivo al problema dell'immigrazione. Analogamente, per contrastare la tendenza al lavoro nero, riteniamo che occorra garantire il permesso di soggiorno a ogni immigrato che denunci la propria condizione di lavoro irregolare.

In questo quadro, un ruolo rilevante per l'attuazione delle politiche attive del lavoro e della formazione di competenza delle regioni e delle autonomie locali può e deve essere svolto dai **centri per l'impiego**, nel quadro di principi e standard definiti a livello nazionale. Gli enti locali governati dal centrosinistra si sono già impegnati in questa direzione, con iniziative legislative e con iniziative concordate con i sindacati e con le forze politiche. Queste esperienze costituiscono un tassello importante per la costruzione delle politiche del lavoro del futuro governo di centrosinistra.

Inoltre, riteniamo indifferibile una profonda riforma del sistema degli **ammortizzatori sociali**, che preveda:

- l'incremento e l'estensione dell'indennità di disoccupazione a tutti i lavoratori (anche discontinui, economicamente dipendenti e non subordinati);
- il riordino e l'armonizzazione dei trattamenti del settore agricolo;
- la costituzione di una rete di sicurezza universale che protegga tutti i lavoratori nei casi di crisi produttive.

Un altro obiettivo generale imprescindibile delle nostre politiche economiche e sociali è costituito dalla **difesa del potere d'acquisto dei salari e delle pensioni**.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a una pericolosa erosione del potere d'acquisto delle retribuzioni e delle pensioni, tuttora in atto. Oggi, a differenza del passato, anche avendo un lavoro stabile si può correre il rischio di scivolare al di sotto della soglia di povertà.

Il Governo Berlusconi non solo ha bloccato la restituzione del drenaggio fiscale (il cosiddetto *fiscal drag*) - che nel solo 2003 ha comportato un aggravio delle imposte di circa 2,5 miliardi di euro, a carico di 25 milioni di contribuenti - ma ha fissato i tassi di inflazione programmata a livelli bassi e inaccettabili rispetto all'inflazione reale. In questo modo, e non rinnovando una parte dei contratti del pubblico impiego, il Governo di centrodestra si è reso responsabile di un'azione programmata di perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni.

Per questo motivo riteniamo che debba essere affrontata nel Paese una vera e propria "**questione retributiva**". A tal fine, proponiamo di agire in diverse direzioni:

- monitorare a livello centrale e territoriale l'andamento dei prezzi e delle tariffe e intervenire per un loro contenimento; con particolare riferimento alle tariffe elettriche, del gas, dell'acqua, delle telecomunicazioni e dell'assicurazione obbligatoria sull'auto;
- superare il criterio dell'inflazione programmata nel rinnovo dei contratti di lavoro e definire i meccanismi più efficaci e più equi per garantire la copertura dall'inflazione reale;
- distribuire una quota dell'incremento della produttività a favore delle retribuzioni perché risulta evidente che, da molti anni a questa parte, essa è andata esclusivamente a vantaggio delle imprese;
- recuperare il drenaggio fiscale;
- ridurre l'imposizione sulle basse retribuzioni;
- estendere a tutti i pensionati l'integrazione al trattamento minimo, premiando chi ha versato più contributi;
- ridurre la tassazione sul trattamento di fine rapporto.

In generale, riteniamo che il problema del potere d'acquisto non possa essere disgiunto da una politica fiscale basata sul prelievo progressivo per tutti i redditi - dai salari alle rendite - e dall'adozione di un criterio di trasparenza nella definizione del paniere di prodotti che definiscono l'aumento dell'inflazione.

Infine, noi pensiamo che sia necessario riprendere un confronto sulla **rappresentatività, sulla rappresentanza e sulla democrazia sindacale**. Le discussioni che abbiamo svolto su questo argomento hanno chiarito l'esigenza di fornire un quadro legislativo di sostegno al tema della rappresentatività, da concretizzare nel corso della prossima legislatura.

La legge Bassanini ha già dimostrato la possibilità di arrivare ad una importante sinergia tra azione sociale e azione politica. A partire da questo risultato, i criteri della legge possono essere utilmente estesi per disciplinare la materia anche nei settori privati.

Sul complesso di queste materie l'Unione ritiene importante il confronto con le posizioni espresse dalle organizzazioni

sindacali a partire dal positivo accordo raggiunto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori metalmeccanici. In particolare, riteniamo un significativo passo avanti, che può aprire la strada all'individuazione di criteri generali per affrontare il problema della rappresentatività, l'iniziativa dei sindacati di utilizzare entrambi i criteri - della democrazia diretta e di mandato - che traggono origine dalla storia dei modelli sindacali italiani del sindacato generale e del sindacato associazione.

Inoltre, riconosciamo l'esigenza di consolidare l'importante ruolo della contrattazione nazionale e di secondo livello e il giusto ruolo della legislazione a sostegno della contrattazione.

Per quanto riguarda il pubblico impiego, riteniamo che la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, dopo la destrutturazione operata dal governo di centrodestra, debba essere confermata e rilanciata, confermando il ruolo dell'Aran e del sistema della rappresentatività sindacale.

Infine, riteniamo necessario intervenire sulla legge in materia di **diritto di sciopero**, a partire dal ruolo della commissione di garanzia, e provvedere finalmente a una **riforma del processo del lavoro** orientata a garantire certezza e celerità nella soluzione delle controversie, con l'obiettivo di dare effettività a un sistema di tutele oggi compresso da una eccessiva durata del giudizio.

## Una previdenza sicura e sostenibile

*Come nella quasi totalità dei paesi europei, anche per ciò che riguarda l'Italia le attuali tendenze demografiche avranno un'incidenza rilevante sugli equilibri futuri della previdenza. Tuttavia, riferendosi alle analisi più recenti, riportate anche nei documenti ufficiali del governo, si osserva che nel nostro paese, a partire dal 1993 fino al 2001, il ritmo di crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL ha registrato un sostanziale rallentamento. Ciò è conseguenza di una più ridotta dinamica della spesa in termini reali dovuta all'effetto congiunto di diverse modifiche introdotte con le riforme degli anni '90. Dal 2002, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL ha ripreso a crescere, in parte per l'aumento di una quota delle maggiorazioni sociali, ma soprattutto a causa della dinamica molto rallentata del PIL. In prospettiva, per il prossimo quinquennio, prima dell'innalzamento rigido dell'età pensionabile introdotto con la riforma previdenziale del governo Berlusconi, le previsioni indicavano che la spesa totale per pensioni al netto dell'indicizzazione sarebbe dovuta crescere ad un tasso medio annuo di circa il 2%, un po' più elevato rispetto alla seconda metà degli anni '90 ma molto inferiore al tasso di crescita sperimentato in*

*periodi precedenti. In confronto a questo dato medio, appare più accentuata la dinamica della spesa per i dipendenti pubblici e per i fondi dei lavoratori autonomi.*

*Dalla proiezione fino al 2050, utilizzata come riferimento per gli ultimi provvedimenti adottati e nelle procedure di confronto con gli altri paesi europei, si vede che l'incidenza della spesa pensionistica italiana sul PIL, inizialmente una delle più elevate in Europa, risulta tra le più stabili nel tempo, con una crescita inferiore ai due punti percentuali nella fase intermedia, quando subito dopo il 2030 si dovrebbe arrivare al valore più alto, e una successiva contrazione che riporta l'incidenza della spesa ad un livello leggermente inferiore a quello attuale. Nello stesso periodo, il rapporto tra spesa per pensioni e PIL nell'insieme dei paesi europei registra una crescita di circa tre punti percentuali, con notevoli differenze nel profilo temporale e nella dimensione delle variazioni per ogni Paese. La stabilizzazione della spesa pensionistica italiana nell'arco dei prossimi cinquant'anni, che riavvicina di molto il nostro paese alla media europea, è determinata dal concorrere di vari fattori. In particolare, a contrastare il tendenziale effetto espansivo sulla spesa dovuto all'aumento del tasso di dipendenza demografica, ci sono in ordine di importanza la restrizione dei criteri di accesso al pensionamento, l'aumento del tasso di occupazione ma, soprattutto, la discesa dei "tassi di sostituzione", cioè del rapporto tra pensione e ultima retribuzione, nelle fasce di età che precedono i 65 anni.*

*Come indicano dunque le proiezioni, il sistema previdenziale italiano, con il passaggio al regime contributivo, offre nel lungo periodo garanzie di sostenibilità finanziaria più solide rispetto ai sistemi pensionistici di quasi tutti gli altri paesi europei. Tuttavia, dalle stesse proiezioni emerge un problema serio, che riguarda l'ammontare futuro dei trattamenti pensionistici rispetto ai redditi da lavoro.*

*Da ciò discende la necessità di intervenire a favore delle parti più fragili del sistema, che sono individuabili soprattutto nelle lavoratrici e nei lavoratori con carriere discontinue e meno retribuite, oltre che nei pensionati che sopravvivono più a lungo dopo il pensionamento.*

*Il governo di centrodestra, pur basandosi su documenti che delineano il quadro appena esposto, si è mosso solo in direzione della "sostenibilità finanziaria" del sistema pensionistico, con misure inique che peggiorano la "adattabilità" del sistema stesso, e ha tralasciato ogni azione diretta a rendere in prospettiva più adeguati i trattamenti.*

*L'innalzamento rigido dell'età di pensione, che il governo ha applicato anche al regime contributivo, produce effetti pressoché nulli sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo, poiché con questo metodo di calcolo l'onerosità di una pensione è sostanzialmente identica per ogni età di ritiro nell'intervallo previsto.*

*Ancora più importante è il fatto che la flessibilità del sistema*

contributivo introdotta dalla riforma "Dini" aiutava anche a risolvere il problema dei lavoratori in difficoltà a mantenere un posto fisso di lavoro oltre certe soglie di età. Con la situazione che si viene a creare, senza adeguati interventi per favorire la prosecuzione della carriera, molte persone ultracinquantenni rischiano, quando sono estromesse dall'attività lavorativa, di non avere più un salario e di non avere ancora diritto alla pensione.

Inoltre, va ricordato che con le precedenti riforme era già stata raggiunta un'equilibrata mediazione basata sugli anni di anzianità o sulla combinazione tra anzianità contributiva e soglia di età che, vista la proiezione di medio termine dei conti della previdenza non richiede interventi strutturali. L'aumento "a scatto" dell'età richiesta è anche una misura poco coerente con l'obiettivo di controllare la spesa, in quanto, da un lato non si spiega perché fino al 2008 non ci sia necessità di risparmio, mentre dopo il 2008 questa esigenza assuma una tale urgenza da richiedere il blocco delle uscite di anzianità per tre/cinque anni, con la possibilità che un'accelerazione delle uscite negli anni che precedono l'entrata in vigore renda meno efficace e più iniquo il gradino temporale. Inoltre questa misura determinerebbe un consistente ostacolo all'ingresso al lavoro per le giovani generazioni, aggravando ulteriormente la situazione attuale sul versante del mercato del lavoro.

Anche l'altra misura molto sbandierata dal governo di centrodestra, cioè l'incentivo per il posticipo del pensionamento (il cosiddetto "bonus"), si presta a diverse critiche. In particolare, se calcolato correttamente, il bonus non presenta effettivi vantaggi se non per chi ha retribuzioni più elevate e che, con più probabilità, avrebbe comunque continuato a lavorare. Ciò è confermato dai dati che registrano basse quote di beneficiari tra le qualifiche inferiori, le donne e le regioni del mezzogiorno, con in aggiunta un'incidenza della misura sui conti pubblici del tutto modesta.

Nel complesso, a differenza dell'indirizzo perseguito dall'attuale governo, i maggiori oneri connessi al periodo di transizione al nuovo regime pensionistico, la cosiddetta "gobba", non costituiscono un problema particolare, anche tenendo presente che in una economia in crescita, anche allargandosi la quota di risorse da indirizzare alle pensioni, il reddito reale procapite delle persone attive può comunque aumentare.

Sulla base di ciò, noi crediamo necessario intervenire con misure migliorative e di razionalizzazione dell'esistente. In particolare puntiamo a:

- ribadire la necessità di attenersi alle linee fondamentali previste dalla riforma "Dini" che senza altre continue ipotesi di riforma del sistema pensionistico che minano la sicurezza sul futuro dei lavoratori - rappresentano già la principale garanzia di sostenibilità finanziaria



del sistema;

- eliminare l'inaccettabile "gradino" e la riduzione del numero delle finestre che innalzano bruscamente e in modo del tutto iniquo l'età pensionabile, come prevede per il 2008 la legge approvata dalla maggioranza di centrodestra;
- affrontare il fenomeno dell'evasione contributiva con opportuni strumenti di controllo e accertamento, compreso un aumento di organico degli ispettori del lavoro del Ministero e degli enti, dai quali verrebbe anche un consistente aiuto per la lotta al sommerso;
- per compensare la tendenza al ribasso dei trattamenti pensionistici, intervenire sull'adeguamento delle pensioni al costo della vita e approntare misure efficaci che accompagnino verso un graduale e volontario innalzamento dell'età media di pensionamento.

Con la tendenza all'aumento della vita media e all'interno di una modifica complessiva del rapporto tra tempo di vita e tempo di lavoro, l'allungamento graduale della carriera lavorativa, tenendo conto del diverso grado di usura provocato dal lavoro, dovrebbe diventare un fatto fisiologico. Il processo va incentivato in modo efficace, con misure incisive, che non mettano a rischio l'adeguatezza della pensione. In particolare, occorre fare leva su meccanismi di contribuzione figurativa, a cui abbinare incentivi per le imprese che mantengano nel posto di lavoro le persone sopra i cinquant'anni.

Noi crediamo che gli incentivi contributivi debbano essere accompagnati da "politiche per l'invecchiamento attivo" del tipo sperimentato in altri paesi europei, che mirino a creare ambienti più adatti al lavoro delle persone in età matura, avvalendosi di schemi misti basati su part time integrato con una pensione parziale e di incentivi per riduzioni d'orario finalizzate all'apprendimento e all'aggiornamento permanente delle qualifiche professionali.

In funzione di un rafforzamento della pensioni più basse, crediamo che debba essere riconsiderato il sistema di indicizzazione delle pensioni. Tale revisione, per rispettare l'equilibrio finanziario del sistema, deve essere indirizzata verso le fasce inferiori dei trattamenti pensionistici a partire dai minimi e dalle soglie più elevate di età. In questo ambito va anche previsto l'aumento degli assegni sociali e dei trattamenti di invalidità civile più bassi.

I fondi dei lavoratori autonomi, che registrano da alcuni anni disavanzi crescenti, sono un altro punto su cui è ipotizzabile qualche intervento.

Per evitare valutazioni grossolane, si deve distinguere tra le nuove regole che, con le riforme degli anni Novanta hanno visto i trattamenti riallinearsi ai contributi effettivamente versati, e ciò che resta delle vecchie regole. Queste ultime avevano assimilato il calcolo dei trattamenti dei lavoratori autonomi a quello dei dipendenti, con aliquote di contribuzione per i primi pari a circa la metà di quelle

dei secondi. La forte differenza nei rendimenti, ha creato oneri che possono essere contenuti, sia adeguando le aliquote contributive, sia ritoccando l'età della pensione.

Per il comparto degli autonomi, con il sistema contributivo a regime, esiste però anche un problema di adeguatezza delle pensioni. Mentre questo non costituisce un problema di grande rilevanza per quanto riguarda il commercio e i lavoratori autonomi propriamente intesi, soggetti per cui normalmente la pensione pubblica costituisce solo una quota delle entrate durante la vecchiaia.

Il fenomeno è particolarmente grave per tutte le forme di lavoro intermittente, in particolare per quelle che sono regolate in forma simile al lavoro autonomo, per le quali riteniamo che andrebbe previsto un doppio intervento: da un lato il progressivo innalzamento dei contributi previdenziali e dall'altro a carico della fiscalità generale.

Una soluzione di respiro più ampio al problema della adeguatezza delle pensioni dei lavoratori con carriere intermittenti potrebbe prevedere l'erogazione di una "quota fissa di pensione", finanziata per via fiscale, da aggiungere alla parte funzionante con il sistema contributivo. Si tratta tuttavia di un'ipotesi che presenta diversi aspetti problematici, che riguardano l'onerosità dell'intervento, gli effetti più o meno incentivanti sull'emersione del lavoro e la possibilità di accompagnare gli strumenti con un percorso di convergenza delle aliquote contributive tra autonomi e lavoro dipendente, con i relativi effetti sul cuneo fiscale e sul costo del lavoro sostenuto dalle imprese.

Tra le misure di carattere redistributivo, può rientrare anche una revisione dei criteri di attribuzione e di calcolo dell'assegno sociale, che consenta sia di abbattere una quota maggiore di pensione a calcolo nella definizione del reddito del beneficiario, sia di cumulare una percentuale maggiore dello stesso assegno sociale.

In generale, nel valutare gli interventi in favore dell'adeguatezza delle pensioni, non va comunque trascurato il fatto che le misure di carattere redistributivo, nella misura in cui fanno leva su risorse "esterne" al sistema previdenziale, tendono a innalzare il debito pubblico. Sarà quindi necessario considerare attentamente le modalità di copertura finanziaria delle misure stesse per non aggravare l'evoluzione del debito pubblico in rapporto al Pil. In questo ambito si darà vita al confronto con le parti sociali al fine di fare la verifica sul funzionamento della riforma Dini, così come era previsto che avvenisse nel 2005, verifica disattesa dal governo Berlusconi.

## Il pilastro del futuro: la previdenza complementare

La recente approvazione del decreto che regola il conferimento del TFR maturando alle forme pensionistiche complementari è stata un'ulteriore prova di come l'attuale governo sia condizionato dai pesanti conflitti di interesse che ha al proprio interno.

Ciò nondimeno, questo ritardo consente di mettere a fuoco gli aspetti maggiormente criticabili, sui quali sarà possibile intervenire con opportune modifiche prima dell'effettiva entrata in vigore del dispositivo di legge.

La nuova normativa è criticabile in diversi punti sui quali è sicuramente possibile intervenire in modo migliorativo, rivedendola previo confronto con le parti sociali. In particolare, si rileva che:

- il trasferimento del TFR ai fondi modifica di fatto la finalità di questa quota di risparmio che, attualmente, svolge una funzione di garanzia del reddito nel momento in cui cessa un rapporto lavorativo nel corso della carriera - evento che si verifica con sempre maggiore frequenza - e non solo alla sua conclusione. La norma prevede di compensare le imprese che vedono sottratta una forma di liquidità a basso costo. Con la stessa logica, andrebbe prevista una "compensazione", almeno per i lavoratori a minore reddito, poiché il cambio di destinazione comporta una diversa allocazione del risparmio verso un impiego meno liquido e più rischioso;
- è da rivedere la tassazione delle contribuzioni, poiché l'eliminazione del tetto in percentuale del reddito imponibile aiuta i soggetti che evadono il fisco, i quali, anche grazie all'evasione, possono permettersi contribuzioni più elevate;
- va rivista anche la tassazione delle prestazioni che è, senza motivo, molto più vantaggiosa del trattamento riservato alla pensione pubblica e accentua il carattere di regressività dell'impianto, già condizionato dal vantaggio prodotto dalla maggiore aliquota marginale dei redditi più alti sulla deducibilità della contribuzione in somma fissa;
- occorre ripensare il quadro normativo in merito alla "liberalizzazione" dei fondi di previdenza che, dopo aver condizionato fortemente l'iter del decreto legislativo, ha trovato una soluzione di carattere temporaneo. In merito, si osserva che la "portabilità" può fungere da sprone per una maggiore concorrenza tra i fondi, tuttavia l'accentuazione del carattere "finanziaristico" del risparmio previdenziale spinge gli assicurati a muoversi valutando la bontà dei fondi sulla base delle performance correnti, con effetti sulla gestione degli stessi fondi

- che, da strumenti finalizzati a garantire un reddito sicuro nel lungo termine, sarebbero orientati ai risultati a breve, più rischiosi;
- il diverso utilizzo del TFR è inteso a valorizzare le finalità previdenziali. L'adesione a un fondo dovrebbe garantire un rendimento più elevato che, data la bassa remunerazione del TFR, non è difficile da conseguire, oltre che una maggiore difesa dai rischi, non solo quelli derivanti dalle fluttuazioni dei mercati finanziari, ma anche dall'inflazione;
  - una difesa efficace dal rischio di mercato e dall'inflazione può essere ottenuta anche attraverso un meccanismo a "controllo pubblico" che interviene in fase di erogazione dei trattamenti. Ciò è realizzabile con il conferimento a un'apposita gestione Inps dei montanti contributivi maturati con i fondi di pensione, da trasformare in trattamenti aggiuntivi a quelli della pensione obbligatoria, applicando le stesse formule di conversione. Tale obiettivo è perseguibile, in quanto le "rendite illimitate" sono un prodotto finanziario ancora poco diffuso, che diventa costoso in termini di minor rendimento se viene indicizzato ai prezzi e che, se erogato su base individuale, non permette di equiparare i trattamenti per genere a prescindere dalla diversa speranza di vita, come prevede invece il sistema obbligatorio. I flussi derivanti dal conferimento dei montanti agli enti previdenziali sono accumulabili in un "Fondo di riserva", che avrebbe effetti maggiori e più immediati se il TFR non indirizzato ai fondi di previdenza venisse fatto affluire allo stesso "Fondo di riserva", con una garanzia di un rendimento almeno pari all'attuale TFR e con un trattamento fiscale degli apporti e delle prestazioni armonizzato rispetto a quello dei fondi della previdenza complementare. Le risorse finanziarie accumulate nel "Fondo di riserva" aiuterebbero a controbilanciare le uscite previdenziali nella fase più critica della "gobba", con effetti positivi sul fabbisogno pubblico, senza alterare la maturazione dei montanti e le prestazioni dei lavoratori assicurati;
  - occorre inoltre garantire ai lavoratori la possibilità di effettuare versamenti aggiuntivi rispetto all'aliquota contributiva attualmente in vigore, per incrementare il montante contributivo e, dunque, le prestazioni del sistema pubblico obbligatorio. Tali versamenti devono poter attingere dal TFR e dai contributi aziendali contrattualmente previsti, beneficiando di un trattamento fiscale analogo a quello adottato per la previdenza complementare.

Infine, è assolutamente indispensabile che, in presenza di un mercato previdenziale più ampio, dove agisce una pluralità di operatori privati, sia sotto il profilo dell'omogeneità delle regole di comportamento che dal punto di vista delle autorità preposte al controllo, si arrivi a definire

una soluzione che garantisca trasparenza e affidabilità al mercato stesso, poiché i lavoratori hanno sicuramente bisogno di riguadagnare fiducia nei confronti della gestione dei loro risparmi.

## La nuova rete dei diritti di cittadinanza: la persona e la famiglia

*Un numero relativamente elevato di cittadini e di famiglie versa, nel nostro paese, in condizioni di crescente disagio economico. In Italia abbiamo il più alto tasso di disuguaglianza dei redditi disponibili fra i paesi più sviluppati.*

*Il 19% della popolazione vive sotto la cosiddetta linea di povertà relativa, contro una media europea del 15% (9% in Svezia, 11% in Germania, 15% in Francia). Condizioni di povertà o di basso reddito che tendono a colpire selettivamente la popolazione infantile creando situazioni a rischio di deprivazione socio-economica nella prima infanzia e in strati sempre più ampi di madri soprattutto giovani.*

*Gli oneri a carico delle famiglie continuano, al contempo, a crescere. Crescono, ad esempio, i costi della non auto-sufficienza e dei figli, non solo minori. Al riguardo, si ricorda che ben il 70% dei giovani tra i 25 e i 29 anni vive con i genitori, nella sostanziale impossibilità di rendersi autonomi e di formare nuove famiglie. Le difficoltà colpiscono ormai anche le famiglie con redditi medi, e divengono insostenibili per le famiglie monoparentali.*

*Fra le donne in età 30-39 anni la decisione di avere un figlio coincide con un abbassamento di oltre 30 punti della partecipazione al mercato del lavoro. Fenomeni simili si verificano anche fra le donne più giovani, e la causa principale è di tipo economico piuttosto che culturale e personale. Esercitare il diritto alla maternità per molte donne significa dovere rinunciare a quello al lavoro. Non stupisce che il tasso di fertilità femminile nel nostro paese sia il più basso d'Europa e che la denatalità sia divenuta un fenomeno allarmante, con il risultato che siamo anche il paese più vecchio. Gli ultra-sessantacinquenni sono oggi il 16,5% della popolazione e fra cinque anni saliranno al 20,4%. Nel 2030 per ogni 100 ragazzi al di sotto dei 15 anni vi saranno 307 persone con più di 65 anni.*

*Negli ultimi anni è mancata una politica economica e sociale nel suo insieme adeguata al sostegno ai redditi bassi e precari e alle responsabilità familiari, alla fornitura di servizi sociali e abitativi alle famiglie e ai trattamenti di disoccupazione. In particolare, è mancato uno strumento generalizzato di con-*

*trasto della povertà e dell'esclusione, così come un fondo per la non auto-sufficienza. Le politiche di conciliazione dei tempi sono rimaste ignorate dai contratti di lavoro atipico, dove si concentra l'occupazione delle donne.*

L'Unione si impegna a modificare questo stato di cose sostenendo il diritto di ogni persona a scegliere il proprio percorso di vita e il ruolo delle famiglie come un luogo di esercizio delle solidarietà intergenerazionali, della cura e della tutela del benessere dei figli e degli affetti.

In particolare puntiamo a innovare l'intervento pubblico in modo che le risorse messe a disposizione dal governo centrale:

- facciano da volano di una più ampia mobilitazione di risorse pubbliche - provenienti dal sistema delle autonomie - e private - il terzo settore e le famiglie stesse, chiamate a partecipare al costo dei servizi a prezzi accessibili differenziati in base alle loro condizioni economiche;
- realizzino la massima efficacia possibile nel sostenere i redditi personali e familiari e nel contrastare i fenomeni di povertà ed esclusione sociale e facciano ciò in forme incentivanti comportamenti attivi e non passivi dei beneficiari.

I nostri obiettivi sono i seguenti:

- realizzare due libertà fondamentali per i giovani, quella di rendersi autonomi dalla famiglia di origine e quella di poter costituire una propria famiglia;
- contrastare la povertà e l'esclusione sociale;
- ampliare il diritto per le donne di partecipare al mercato del lavoro senza rinunciare al diritto alla maternità;
- favorire la conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare;
- coniugare il riconoscimento delle famiglie come una espressione della socialità con il rispetto dei diritti dei singoli componenti, compresi i minori; assicurare i diritti dei bambini e delle bambine e realizzare le condizioni per una infanzia libera dal rischio della povertà e ricca di occasioni di socializzazione e di crescita è un dovere di cittadinanza;
- tutelare il benessere e la salute dell'infanzia e dell'adolescenza garantendo un organico e integrato intervento di protezione materno-infantile finalizzando a tale scopo una azione di messa in rete di tutti gli interventi sociali, sanitari e educativi che si rendono necessari;
- favorire una vecchiaia attiva, inserita nella rete delle relazioni affettive, familiari e sociali, assicurando al contempo l'assistenza a chi ne ha bisogno;
- riconoscere la cura come questione di giustizia sociale, il che comporta, fra l'altro, garantire rispetto e tutele ai lavoratori impiegati nelle mansioni di cura.

Perseguire questi obiettivi è parte essenziale della costruzione di un welfare dello sviluppo umano, di una società più libera e solidale. Ed è essenziale anche per riaprire una prospettiva di crescita economica stabile: basti pensare alle ricadute positive sull'economia che derivano dalla promozione del lavoro delle donne, con gli effetti positivi sui redditi familiari e sulla natalità, dallo sviluppo del capitale umano dei cittadini, a cominciare dai figli, da una rete di servizi che colmi finalmente un ritardo strutturale dell'economia italiana.

Nel quadro delle responsabilità istituzionali stabilito dal nuovo Titolo V della Costituzione, spetta al governo nazionale:

- definire i livelli essenziali di assistenza da garantire a tutti i cittadini sul territorio nazionale;
- realizzare un sistema coerente di sostegno dei redditi e delle responsabilità familiari anche sostenendo gli impegni di cura e di accudimento dei bambini e delle bambine nelle loro necessità di crescita;
- predisporre forme di finanziamento che premino l'iniziativa delle autonomie locali, riorganizzando il Fondo nazionale per le politiche sociali (continuamente tagliato dal governo di centrodestra in questi anni) e finalizzandolo alla promozione della rete dei servizi.

È questa la cornice entro cui si inseriscono le nostre linee d'azione per un nuovo sistema di welfare.

*La conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare.*

Proponiamo di rafforzare le possibilità per ambedue i genitori di usufruire dei congedi remunerati di maternità e paternità; innalzare la quota dello stipendio assicurata ai genitori che fruiscono dei congedi parentali e rafforzare la possibilità di integrare la quota mancante con un anticipo del trattamento di fine rapporto (TFR); vogliamo prevedere una più ampia possibilità di fruizione di congedi anche per attività di formazione e riqualificazione professionale, stabilendo e regolamentando anche per questi congedi (come già avviene per quelli parentali) un diritto di fruizione non sottoposto alla volontà del datore di lavoro.

*Servizi educativi per l'infanzia e le famiglie.* E' necessario un impegno straordinario di risorse pubbliche, nazionali e regionali, per dotare il nostro paese di una rete di servizi educativi ed integrati per l'infanzia, estesa, differenziata e qualificata, riconoscendo il loro ruolo importante nel promuovere lo sviluppo e il benessere dei bambini, nel sostenere i genitori nella conciliazione dei tempi di lavoro e di cura e nella loro funzione educativa, nel favorire forme rinnovate di partecipazione delle famiglie. I servizi per l'infanzia, gestiti da una plura-

lità di soggetti pubblici e privati, entrano a far parte di un sistema territoriale governato dagli Enti locali che ne garantiscono la qualità con il sostegno delle Regioni tramite procedure rigorose di autorizzazione e accreditamento. L'asilo nido, che costituisce un'esperienza educativa e sociale preziosa per i bambini e una risorsa importante per le famiglie, deve essere accessibile potenzialmente a tutte le famiglie che ne facciano richiesta con una loro compartecipazione finanziaria differenziata e compatibile con le loro condizioni economiche. Proponiamo un Fondo nazionale e la formulazione di un Piano nazionale articolato, destinando a tale scopo anche una parte del Fondo per le politiche sociali.

*La rete dei servizi per l'infanzia.*

Ci impegniamo a varare un programma di azione per lo sviluppo del sistema di asili-nido che faccia leva su risorse nazionali e locali e sull'integrazione con il sistema scolastico. A livello nazionale, sulla base di indicatori di evoluzione demografica e di riequilibrio territoriale, proponiamo di destinare una parte del Fondo per le politiche sociali al co-finanziamento dei costi di gestione e di investimento, prevedendo anche la ristrutturazione di immobili di proprietà del demanio, delle Regioni e degli Enti Locali e la loro destinazione al sistema dei nidi per l'infanzia. Le tariffe devono essere accessibili: a questo fine proponiamo che la compartecipazione da parte delle famiglie sia differenziata in funzione delle condizioni economiche. Dal lato dell'offerta, oltre a potenziare l'offerta pubblica, si darà spazio anche all'iniziativa dei soggetti del terzo settore e del privato sociale convenzionati, realizzando un sistema rigoroso di accreditamento e verifica della qualità e prevedendo comunque forme di partecipazione e controllo delle famiglie. Puntiamo anche ad ampliare e modulare gli orari di apertura dei nidi e delle scuola materne in modo da facilitare la conciliazione con gli orari di lavoro dei genitori.

*Servizi per la non-autosufficienza.*

Anche in questo caso proponiamo un programma di sviluppo dell'assistenza domiciliare integrata che estenda e rafforzi le migliori pratiche sperimentate in questi anni da enti locali e organizzazioni non-profit. L'assistenza domiciliare integrata costituisce una forma di servizio più appropriata alle esigenze del cittadino non-autosufficiente rispetto al ricovero in una residenza socio-sanitaria, con l'importante differenza di una spesa per assistito notevolmente inferiore. A livello nazionale si procederà alla definizione dei livelli essenziali di assistenza in questo campo e all'istituzione di un Fondo nazionale per la non autosufficienza finanziato attraverso la fiscalità generale, predisponendo un percorso di graduale incremento delle risorse a disposizione. Il Fondo provvederà al co-finanzia-



mento degli interventi attuati dagli enti locali sostenendo la diffusione delle migliori pratiche. Le tariffe devono essere accessibili in funzione delle condizioni economiche. Dal lato dell'offerta, oltre a potenziare l'offerta pubblica di servizi, si farà leva su cooperative e soggetti del terzo settore, realizzando un sistema rigoroso di accreditamento e verifica della qualità: si tratta di riassorbire in forme regolari l'offerta di lavoro domiciliare e di dare continuità ed economicità ai servizi.

*Il sostegno dei redditi da lavoro.*

Vogliamo sostituire le attuali deduzioni da lavoro Irpef, di cui non usufruiscono coloro che hanno un reddito inferiore al minimo imponibile, con una detrazione da lavoro rimborsabile, di cui possano usufruire come trasferimento monetario su base mensile coloro che hanno redditi inferiori al minimo (i cosiddetti incapienti). Il sostegno avrà carattere di selettività, rivolgendosi essenzialmente ai lavoratori con redditi medi e soprattutto a quelli con redditi bassi e precari (in particolare, ma non solo, giovani all'inizio della vita lavorativa e donne con rapporti di lavoro discontinui). La detrazione sarà inoltre strutturata in modo da sostenere i redditi in forme incentivanti il lavoro e l'emersione.

*Il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale.*

Per i cittadini in condizioni economiche particolarmente disagiate prevediamo l'introduzione di un "Reddito minimo di inserimento", da accompagnarsi con misure di integrazione sociale che favoriscano, nel caso di persone in età da lavoro, l'occupabilità e la formazione e, nel caso di minori, la scolarità. Quanto all'entità del trasferimento, lo Stato deve garantire un livello omogeneo stabilito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza; la Regione con risorse proprie potrebbero aumentare ed estendere tali trattamenti sia in termini monetari che di servizi.

*Investire sul futuro: una dote per ogni bambino, un capitale per ogni giovane.*

Rientrano in questo obiettivo due misure del nostro programma volte ad accompagnare ogni bambino che nasce e a sostenere l'autonomia dei giovani: la prima riconosce il valore sociale della maternità e della paternità dotando ogni bambino di un reddito che aiuta la famiglia fino al raggiungimento della maggiore età; la seconda predispone dalla nascita una dotazione di capitale che il giovane può utilizzare al compimento del diciottesimo anno. In particolare:

- Un "Assegno per il sostegno delle responsabilità familiari". Proponiamo l'unificazione degli attuali strumenti monetari di sostegno alle famiglie - assegni al nucleo familiare e deduzioni Irpef per figli a carico - in una dote di reddito per il bambino che prende il nome di "Assegno per

il sostegno delle responsabilità familiari" e fornisce, indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori, una integrazione di reddito più consistente dell'attuale e crescente in funzione della numerosità del nucleo familiare. Il sostegno avrà carattere di selettività, rivolgendosi essenzialmente alle famiglie con redditi bassi e medi.

- Una "Dotazione di capitale per i giovani". La nostra idea è che al momento della nascita lo Stato apra un conto individuale vincolato a favore del neonato e lo alimenti con specifici contributi annui (integrabili anche con donativi dei familiari) fino al diciottesimo anno di età. Al compimento dei 18 anni, il giovane potrà utilizzare la dotazione accumulata per finanziare periodi di studio o di formazione professionale, avviamento di attività imprenditoriali. La dotazione verrà successivamente restituita a tasso zero in un arco temporale sufficientemente lungo (ovviamente gli eventuali donativi dei familiari non vanno restituiti). Analoghi conti individuali verranno istituiti per quanti al momento del varo della legge siano in età compresa tra 0 e 17 anni.

## Risolvere il "problema casa"

*Alle politiche abitative va assegnata una priorità nazionale: i trend in atto e i presumibili sviluppi futuri stanno progressivamente facendo emergere nuovi fabbisogni e aree di disagio abitativo, concentrate in segmenti sociali ben definiti: i lavoratori atipici e le famiglie monoreddito, gli anziani, i lavoratori in mobilità e gli studenti, gli immigrati. In particolare i problemi che emergono sono i seguenti:*

- impossibilità di accesso alla proprietà della casa da parte delle famiglie a basso reddito e rigidità del mercato degli affitti, con conseguente espulsione nell'hinterland di giovani coppie;
- aggravamento dei problemi della mobilità e riduzione della flessibilità della vita urbana;
- difficoltà a rispondere adeguatamente alla domanda residenziale esercitata dai cittadini immigrati;
- decadimento della qualità della vita nelle aree urbane in corrispondenza dell'incremento dell'emarginazione sociale generata dai fenomeni di degrado degli insediamenti residenziali periferici e dalle difficoltà di integrazione nel tessuto economico e relazionale dei residenti.

Rispetto a questa situazione, la via di intervento rappresentata dai sostegni finanziari alla domanda, nei termini per così dire "classici" dei contributi per l'affitto o dei dibattuti fondi di garanzia pubblici sui mutui ipotecari, è utile ma non è sufficiente. Il rischio è quello di rincor-

rere il mercato e assecondare la crescita dei prezzi, mentre per dare una risposta ai nuovi bisogni, occorre sviluppare politiche abitative sul versante dell'offerta.

Crediamo perciò che occorra recuperare un ruolo pubblico di indirizzo, intervento e regolazione del mercato, finalizzato all'aumento dell'offerta di alloggi a canoni accessibili attraverso:

- programmi di edilizia sociale impostati sul recupero della città esistente (recupero, sostituzione, completamento);
- interventi di edilizia residenziale pubblica finalizzati ad una locazione agevolata e selettiva, realizzabili anche mediante partnership pubblico-private e strumenti di project financing.

L'obiettivo è portare tendenzialmente l'offerta complessiva di edilizia sociale - composta, come chiarito, non solo da nuove costruzioni di edilizia residenziale pubblica - in linea con la media europea. In generale, crediamo nella necessità di uno sforzo convergente del governo centrale, delle regioni, degli enti locali, attivando risorse pubbliche e private.

L'operatore privato, grazie alla partecipazione pubblica che abbatta i costi d'investimento, potrà impegnarsi a concedere l'utilizzo integrale o parziale dell'immobile a canoni agevolati, percependo comunque una remunerazione congrua sui capitali investiti. I Comuni saranno dal canto loro incentivati a realizzare soluzioni di "canone solidale" rivolte alle fasce basse.

D'altra parte, vogliamo anche rendere più mirati ed efficaci i sostegni finanziari alla domanda:

- ristabilendo una fonte di finanziamento certa, stabile e adeguata al fondo di sostegno per le famiglie in affitto con difficoltà;
- predisponendo una serie di misure per favorire la concessione di mutui adeguati per la prima casa e l'accesso alla proprietà per le giovani coppie e altri soggetti, anche attraverso l'attivazione di un fondo di garanzia, in grado di favorire l'adempimento dell'obbligazione della restituzione del capitale mutuato.

Con riferimento alla questione degli sfratti, proponiamo interventi volti a garantire il passaggio da casa a casa per i soggetti deboli. A questo scopo, vanno promosse e sostenute le iniziative regionali per l'istituzione di "fondi di rotazione" per alloggi in locazione, anche utilizzando i proventi derivanti dal contrasto alla elusione e all'evasione fiscale nel settore della casa.

Infine, crediamo che il mercato degli affitti privati possa essere moderato anche attraverso lo strumento dell'incentivazione fiscale. Si può pensare, nell'ambito di una rivisitazione della legge n. 431 del 1998, a una rivisitazione

complessiva del sistema delle detrazioni fiscali, rivedendo le agevolazioni fiscali a favore del libero mercato e, contemporaneamente, incrementando la detassazione degli affitti a canone concordato, a un intervento sulla fiscalità della casa che penalizzo lo sfitto, anche ai fini di un vero contrasto al canone nero e di una diversa modulazione dell'ICI. Per riequilibrare a favore dei cittadini meno abbienti la contribuzione fiscale sulla casa, riteniamo opportune anche la revisione delle zone censuarie e degli estimi catastali.

## Diritto alla salute e nuovo welfare locale. Le priorità di una politica riformatrice

*Nel nostro Paese è cresciuta la domanda di politiche pubbliche che combattano la precarietà, offrano sicurezza e siano di accompagnamento e sostegno alla normalità della vita delle persone e delle famiglie, soprattutto nei loro compiti di cura verso i bambini e gli anziani a partire dalle persone più fragili.*

*A fronte di ciò, il sistema del welfare è oggi in grande sofferenza a causa dell'incapacità di rispondere a una domanda di salute sempre più esigente, personalizzata, di qualità, a sua volta aggravata dai seguenti fattori:*

- *assenza di investimenti, sottofinanziamento della spesa pubblica, indebitamento strutturale delle regioni e contemporaneo aumento della spesa privata a carico dei cittadini;*
- *assenza di una presa in carico dei nuovi bisogni emergenti, derivanti dai profondi mutamenti del quadro demografico e epidemiologico, dall'aumento degli anziani e dai crescenti bisogni della non autosufficienza, dalla crescente incidenza delle malattie cronico-degenerative, dalla presenza degli immigrati;*
- *carenza di interventi integrati per i complessi bisogni che la tutela del benessere e della salute materna, infantile e adolescenziale, fanno emergere con sempre maggiore evidenza: dalle condizioni che in gravidanza determinano rischi per la salute delle madri e per la futura salute dei figli, alle situazioni di insorgenza di patologie croniche fin dalla prima infanzia, ai bisogni dei bambini e delle bambine con disabilità e delle loro famiglie, al diffondersi di aree di sofferenze psicologiche e sociali in età preadolescenziale e adolescenziale.*
- *inadeguatezza del sistema della formazione del personale sanitario, sia sul versante universitario che in quello dell'aggiornamento permanente, e di quello della ricerca;*
- *malessere dei professionisti, causato dalla crescente precarizzazione dei rapporti di lavoro, dal peso eccessivo dei direttori generali e da uno scarso coinvolgimento nella vita*

*delle aziende sanitarie;*

- *aumento del divario tra Nord e Sud del paese, con un Mezzogiorno che non è in grado di fare sistema e accumula ritardi e inefficienze; aumento delle disuguaglianze sociali nello stato di salute della popolazione;*
- *aumento delle disuguaglianze sociali nello stato di salute della popolazione.*

*In particolare, con le politiche del governo di centrodestra, si è passati da una politica sanitaria a una mera politica finanziaria della sanità, che ha prodotto uno smantellamento strisciante della sanità pubblica, sempre più sotto-finanziata, privatizzata, dequalificata. L'obiettivo è stato quello di rendere insostenibile finanziariamente il sistema e di erodere la fiducia e il consenso dei cittadini, per rompere il patto di solidarietà per una sanità "di tutti, per tutti" e rendere inevitabile l'introduzione dei fondi privati assicurativi. È in gioco non solo la quantità e la qualità del sistema sanitario nazionale, ma la sua stessa natura, le sue finalità, la sua sopravvivenza.*

*Per altro verso, il welfare locale comunitario basato sulla rete integrata dei servizi, sul quale avevano investito con successo i governi di centrosinistra, ha dimostrato di essere una risposta efficace per promuovere benessere, coesione sociale e per prevenire il disagio oltre che prenderlo in carico quando esso si manifesta. I bisogni di sicurezza dei cittadini, la lotta alla precarietà, la necessità di una politica che accompagni e sostenga tutte le stagioni della vita e che sostenga le responsabilità familiari confermano oggi la validità degli obiettivi della legge quadro sull'assistenza voluta dai governi di centrosinistra (legge n. 328 del 2000).*

*Ciò nondimeno il governo del centrodestra ha colpito pesantemente il welfare locale e ha totalmente abbandonato le politiche per l'assistenza avviate dai governi di centrosinistra. In particolare, in questi ultimi cinque anni:*

- *non sono stati definiti i livelli essenziali di assistenza;*
- *è stato cancellato il Reddito minimo di inserimento, senza aver introdotto nessun'altra misura di contrasto alla povertà;*
- *non è stata attuata la delega per il riordino della invalidità;*
- *non sono stati definiti i profili professionali sociali;*
- *non è stata definita la Carta dei servizi, strumento fondamentale perché i cittadini possano "esigere" i loro servizi;*
- *si è "svuotato" di risorse il Fondo sociale nazionale.*

*È il momento di cambiare. Dobbiamo recuperare la consapevolezza che le politiche sociali e i servizi al cittadino servono anche a rendere più solida e competitiva l'economia del territorio. In tal senso, riteniamo che gli istituti del welfare, nelle loro diverse articolazioni, debbano essere non solo difesi, ma potenziati e diffusi su base universale, per soddisfare i bisogni sempre più complessi delle persone e delle famiglie e per rendere esigibili*

i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. Il nuovo modello di welfare attivo che proponiamo deve non solo proteggere dai rischi, ma soprattutto stimolare la crescita delle opportunità personali e sociali, promuovendo la coesione tra i gruppi sociali. In altri termini, vogliamo un welfare forte, universalistico, personalizzato e attivo: un welfare che sia non solo risarcitorio, ma di stimolo allo sviluppo. Questo obiettivo richiede una generale ricalibratura delle politiche sociali, a livello centrale e periferico.

In primo luogo, crediamo nel rilancio del **welfare locale** e in un sistema di **politiche sociali finalizzate all'integrazione socio-sanitaria e alla medicina del territorio**, quale condizione per garantire la sostenibilità stessa di un sistema sanitario nazionale, pubblico, universalistico e solidale.

A tal fine, indichiamo cinque priorità:

- 1) la *preferenza dei servizi alle persone e alle famiglie* rispetto ai trasferimenti monetari i quali possono integrare le reti dei servizi, ma non essere lo strumento prevalente. Tale scelta è conseguente all'obiettivo della "promozione attiva della persona" e della valorizzazione di tutte le sue capacità;
- 2) il mantenimento di una funzione nazionale di indirizzo, definizione di obiettivi, accompagnamento, monitoraggio dei risultati ottenuti, attraverso la metodologia del dialogo e della cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e con i soggetti e le forze sociali. In particolare crediamo che una grande attenzione debba essere dedicata al Mezzogiorno, la cui rete di servizi sociali registra gravissime carenze. La nostra idea è quella di un *federalismo solidale* che abbia come obiettivo prioritario il superamento dello svantaggio nelle aree più deboli e nel Mezzogiorno;
- 3) l'incremento del Fondo sociale nazionale per garantire il *finanziamento dei livelli essenziali di assistenza*. In particolare, puntiamo ad assicurare - attraverso le risorse finanziarie pubbliche nazionali e in coerenza con l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza da assicurare su tutto il territorio nazionale - i diritti soggettivi all'assistenza per le persone in condizione di povertà e per le persone con disabilità. Una particolare attenzione intendiamo riservare in questo contesto ai diritti per l'infanzia e l'adolescenza, al sostegno delle responsabilità familiari, alla cura degli anziani. Un sistema di monitoraggio dovrà infine valutare attentamente i risultati ottenuti. In tale ottica e per la particolarità dei bisogni sarà istituito un Osservatorio sul benessere e sulla salute della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza di sostegno alla legge quadro sui livelli essenziali per il diritto alla salute della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza;

- 4) l'integrazione tra le politiche sociali, sanitarie di inserimento lavorativo e scolastico con le politiche urbanistiche, dei trasporti e del territorio attuando veri e propri *"Piani regolatori del sociale"*. Solo così si potranno massimizzare le risorse, rendere efficaci gli interventi, promuovere obiettivi di benessere sociale;
- 5) la promozione, l'incentivazione e il sostegno a tutte le forme di legame sociale, dal volontariato all'associazionismo, al mutuo aiuto, alla partecipazione civica dei cittadini perché i legami tra le persone e la comunità combattono la solitudine e promuovono la cittadinanza. A tal proposito proponiamo di istituire un *"Forum nazionale del legame sociale"* che raccolga le buone pratiche diffuse sul territorio affinché il *"fare comunità"* diventi una vera e propria impalcatura del welfare;
- 6) con specifico riferimento alle politiche per la disabilità, l'adozione in sede di Conferenza "Stato-Regioni Città" di "Linee-guida" per la revisione delle modalità di accertamento e certificazione del grado di invalidità, secondo i nuovi criteri di valutazione congiunta delle capacità funzionali e delle condizioni socio-economiche individuali previste dall'*International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)* dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

In secondo luogo, rilanciamo le politiche di **promozione della salute** come grande questione del Paese. Le politiche sanitarie intervengono direttamente sulla tenuta e sulla riqualificazione del sistema di welfare, pubblico e universalistico, ma anche sul modello economico, sull'idea stessa di sviluppo. Intrecciano le politiche fiscali, redistributive, economiche, occupazionali, sociali, della difesa ambientale. La salute è indicatore primario delle condizioni di vita e di lavoro, delle capacità relazionali delle persone e misura le disuguaglianze sociali, territoriali, di genere.

*L'Unione intende promuovere l'obiettivo di "valutazione di impatto sulla salute" cui subordinare la coerenza di tutti i provvedimenti di politica economica, a livello nazionale ed anche europeo. La salute quindi al centro delle politiche di coesione sociale e di sviluppo umano.*

Per rilanciare la sanità pubblica, serve una grande battaglia di idee, di principi e di valori. Diritto alla salute significa una diversa idea del mondo (dove la globalizzazione non sia solo quella dei mercati ma dei diritti), della società (dove la democrazia sia fondata sulla giustizia sociale). Diritto alla salute significa una sanità pubblica e universalistica, che garantisce servizi e prestazioni, ma anche informazione e consapevolezza dei cittadini come soggetti attivi delle scelte; che mette al centro il valore della dignità della persona e della personalizzazione della

cura; che unisce in un patto per la qualità i bisogni e i diritti degli operatori con quelli dei malati. Diritto alla salute significa forte eticità della politica e laicità della legislazione; la difesa della "legge 194" rappresenta un punto fermo nell'azione di governo dell'Unione.

*Il diritto alla salute è un bene per le persone e un investimento per il paese.*

Non si parte da zero. Il programma dell'Unione riparte dalle leggi del centrosinistra di riforma del servizio sanitario nazionale e dell'assistenza (D.Lgs. n. 229 del 1999 e L. n. 328 del 2000) e dai principi ispiratori di difesa e riqualificazione del sistema sanitario nazionale:

- universalità e solidarietà, per assicurare a tutti e su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di assistenza;
- programmazione dei bisogni di salute e reperimento delle risorse adeguate per il loro soddisfacimento;
- centralità del cittadino e del territorio, dell'integrazione socio-sanitaria;
- ruolo degli Enti locali nella programmazione e nel controllo dei risultati;
- regole certe per l'accreditamento delle strutture private;
- fondi integrativi per prestazioni aggiuntive ai livelli essenziali di assistenza;
- professionalità e aggiornamento continuo degli operatori per la qualità dei servizi.

Ma si deve andare oltre. Oggi per salvare la sanità pubblica non si può rimanere sulla difensiva. Per rilanciare la sanità pubblica, occorre riqualificarla.

Non si tratta quindi soltanto di applicare la riforma sanitaria del centrosinistra, ma di andare oltre: servono risposte che siano percepibili dai cittadini come concreto miglioramento dei loro bisogni di salute.

Cambiare si può. La sfida che assumiamo è quella di dimostrare che migliorare il sistema sanitario pubblico e universalistico improntato sull'equità e sulla qualità è necessario e possibile. Di fronte agli scenari catastrofisti sull'insostenibilità dei sistemi sanitari pubblici e universalistici, occorre ribadire che sono invece in crisi gli altri modelli che hanno introdotto il mercato nella sanità, con minore equità e maggiori costi. *Il sistema è malato, ma si può curare: serve il coraggio e la responsabilità delle scelte.*

Le nostre priorità, i nostri obiettivi sono i seguenti :

Il cittadino al centro del sistema: la sanità che vogliamo cura e si prende cura della persona, l'accompagna e la sostiene rispettandone i diritti e la dignità. È una sanità che mette al centro il cittadino e non la prestazione, la



globalità della persona e non le sue parti malate. Pensiamo ad un sistema che consideri il diritto alla salute un diritto di cittadinanza direttamente esigibile.

*La presa in carico e la continuità assistenziale* è il grande cambiamento su cui l'Unione intende investire. Si tratta di ribaltare la tendenza "ospedalocentrica" del sistema, per lo sviluppo della rete dei servizi territoriali, dei distretti, della medicina delle cure primarie, dell'integrazione socio-sanitaria, della personalizzazione dei percorsi di prevenzione, cura e riabilitazione.

*Prevenzione: una cultura da affermare* nella programmazione e nella organizzazione degli interventi del sistema socio-sanitario, finalizzato ad implementare la qualità della vita e il benessere delle persone e a preservare lo stato di salute dall'insorgenza di malattie e disabilità. Crediamo nel rafforzamento del ruolo del sistema sanitario nazionale nella individuazione e valutazione dei fattori di rischio e nella valutazione dell'effetto dei programmi di prevenzione. Vogliamo investire sulla prevenzione delle grandi patologie (tumori, malattie cardiovascolari, malattie cronico-degenerative) e sullo sviluppo dei consultori in termini di risorse, strutture, personale. In particolare, il verificarsi in maniera sempre più frequente di casi come l'influenza aviaria, di alimenti alterati da agenti inquinanti sia nel ciclo biologico sia nella trasformazione, con l'insorgenza di relative patologie, pongono il problema della sicurezza alimentare al centro delle nostre società globalizzate interrogando tutti i sistemi sanitari nazionali. Occorre fronteggiare questi problemi non più in una ottica emergenziale ma in un contesto di attenzione e prevenzione. Tutto ciò deve avvenire con un adeguato piano di investimenti in sicurezza alimentare valorizzando e potenziando il personale qualificato del SSN a partire dai veterinari con un coinvolgimento degli operatori agricoli e industriali che operano nel settore e degli Istituti Zooprofilattici (IZPS) nell'ambito di azioni strategiche di sorveglianza e controllo coordinate in ambito europeo.

L'Unione propone inoltre un "Piano nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro" che rafforzi il ruolo indipendente del sistema sanitario nazionale in campo ambientale e occupazionale, che indirizzi la legislazione regionale, promuova le buone pratiche, anche per il superamento dei criteri degli appalti al minimo ribasso.

*Sviluppo della medicina delle cure primarie*, per una sanità che vuole cambiare il modo di accogliere, ascoltare e rispondere ai problemi delle persone. La medicina delle cure primarie deve diventare secondo noi un vero livello del sistema sanitario nazionale, articolato, organizzato, finanziato: deve essere capace di assistere 24 ore su 24 il cittadino; deve affrontare tutte le patologie che non

necessitano di ricovero ospedaliero; deve sostenere il malato nel suo passaggio in strutture di degenza per poi tornare nella rete dei servizi territoriali. La responsabilità nella continuità assistenziale richiede un ruolo sempre più centrale della figura del medico di famiglia, che deve essere sempre più specializzato rispetto ai bisogni emergenti, coordinato con gli altri professionisti per gli interventi di assistenza domiciliare ed essere coinvolto nella gestione sanitaria del servizio. Occorre inoltre investire nella prevenzione e nella cura delle malattie rare.

*Piano straordinario per le fragilità*, per la presa in carico e la continuità assistenziale delle fasce deboli (bambini, anziani, pazienti cronici, disabilità, salute mentale, dipendenze, medicina penitenziaria, immigrati). Crediamo che i diritti delle fasce deboli siano gli obiettivi forti di un sistema universalistico. Il diritto alla cura, all'assistenza, ma anche all'inserimento scolastico e lavorativo, alla restituzione sociale devono essere obiettivi dell'integrazione socio-sanitaria, intesa come strumento per interpretare la domanda di assistenza, per il coordinamento della programmazione sociale e sanitaria.

*Salute mentale*. Il tentativo ricorrente di ritorno al passato e di ri-manicomializzazione della salute mentale va respinto applicando per intero la legge 180. Siamo per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e di ogni altra forma di manicomialità e di contenzione meccanica e farmacologia, così come della pratica dell'elettroshock. La legge 180 ha posto fine allo statuto speciale per le persone con disturbo mentale e ha aperto un campo di possibilità e di diritti che deve essere riattraversato con coerenti indicazioni programmatiche alle Regioni e la messa in campo di risorse adeguate. Si dovrà operare per la diffusione in tutte le regioni di forme organizzative che hanno dato risultati d'eccellenza e attivare progetti finalizzati nelle situazioni più critiche. Il sistema dei servizi deve essere radicato nei territori, integrato con l'area socio-sanitaria, capace di andare incontro ai bisogni reali, per assicurare la presa in carico, la continuità terapeutica e assistenziale. Promozione e valorizzazione del protagonismo delle stesse persone con disturbo mentale deve rappresentare un forte obiettivo di prospettiva. Si dovrà sostenere la partecipazione delle associazioni dei familiari con aiuti concreti alle famiglie e favorire conoscenza e forme di auto aiuto. Dovrà essere riattivato il ruolo delle cooperative sociali nei progetti di vita, di integrazione lavorativa e di recupero di contrattualità sociale delle persone con disturbo mentale.

*Educare, prevenire, curare. Non incarcerare*. Per le tossicodipendenze non servono né il carcere né i ricoveri coatti.

Alla tolleranza zero bisogna opporre una strategia dell'accoglienza sociale per la persona e le famiglie che vivono il dramma della droga, a partire dalla decriminalizzazione delle condotte legate al consumo (anche per fini terapeutici) e quindi dal superamento della normativa in vigore dal 1990. Occorre un reale contrasto dei traffici e la tolleranza zero verso i trafficanti. È necessario rilanciare il ruolo dei SerT e dei servizi territoriali che in questi cinque anni sono stati sistematicamente penalizzati dai tagli alla spesa sociale; senza imporre un unico modello e salvaguardando il pluralismo delle comunità terapeutiche, queste dovranno essere messe in rete con il servizio pubblico a cui spetta la diagnosi della dipendenza. Vanno sostenuti quanti, con approcci culturali e metodologie differenti da anni sono impegnati a costruire percorsi personalizzati e perciò efficaci di prevenzione, cura e riabilitazione considerando le strategie di riduzione del danno come parte integrante della rete dei servizi. Il decreto legge del governo sulle tossicodipendenze deve essere abrogato.

*Livelli essenziali di assistenza: adeguare le risorse.* Mentre la spesa sanitaria secondo i dati OCSE è ancora sotto la media dei paesi europei sia in termini di livello che in termini di tassi di crescita, il finanziamento per garantire l'applicazione dei livelli essenziali di assistenza a tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale resta insufficiente. L'Unione propone l'adeguamento del Fondo sanitario nazionale per la garanzia piena del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, anche nella previsione di un loro progressivo allargamento, a partire dalla reintroduzione delle cure odontoiatriche. Proponiamo inoltre che la definizione dei livelli essenziali di assistenza sia collegata alla definizione di standard qualitativi dei servizi e alla valutazione dei loro costi medi, nel quadro della ridefinizione dei meccanismi di finanziamento del sistema sanitario e della piena attuazione del federalismo fiscale.

*Più risorse e meno sprechi.* Il nostro sistema sanitario presenta contemporaneamente da una parte un problema di sotto-finanziamento, di carenza di investimenti e dall'altra di inefficienze e di sprechi. Non intendiamo sottovalutare né l'uno, né l'altro. Per questo proponiamo:

- lotta agli sprechi: corretta programmazione, allocazione equa delle risorse, validi sistemi interni di monitoraggio e controllo della spesa, lotta ai privilegi restano gli strumenti essenziali per evitare e recuperare gli sprechi nella sanità. A tal fine proponiamo di migliorare la conoscenza delle prestazioni del sistema e sostenere la diffusione delle best practices. L'informatizzazione del sistema deve semplificare la comunicazione tra gli attori del sistema e ridurre gli sprechi determinati da prescrizioni inutili;

- un "Piano straordinario di investimenti per il sistema sanitario nazionale", per realizzare un programma decennale di interventi e per rilanciare le ristrutturazioni edilizie e l'ammodernamento tecnologico.

E' ampiamente dimostrato il fallimento delle misure varate da questo governo che non hanno portato né ad un risparmio reale sulla spesa farmaceutica né ad un risparmio per i cittadini, né tanto meno ad un rilancio dell'industria farmaceutica e ad un conseguente incremento della qualità dell'assistenza farmaceutica nel nostro paese. L'uso corretto del farmaco è la sfida per l'appropriatezza questione centrale per l'intero sistema sanitario. Per fare questo occorre un grande patto tra governo, regioni industrie farmaceutiche, medici di base, farmacisti e cittadini. Il settore farmaceutico è un settore strategico per le sue correlazioni nella ricerca e nell'industria campi in cui l'Italia deve riguadagnare le posizioni perse in questi anni.

Un "*Fondo per lo sviluppo delle risorse umane e materiali del Mezzogiorno*" per realizzare un programma decennale di interventi per l'implementazione dei servizi territoriali, per la prevenzione e le cure primarie, per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario e per la promozione dell'eccellenza e dell'alta specializzazione, nonché la formazione e la qualificazione del personale sanitario e della ricerca biomedica. Proponiamo che le risorse del Fondo siano vincolate alla promozione e al sostegno delle capacità progettuali delle regioni interessate, nonché alla innovazione e alla qualità dei progetti, la cui attenta valutazione è mantenuta a livello centrale. Il Fondo dovrà provvedere al cofinanziamento dei progetti, permettendo l'accensione di operazioni di mutuo con la Banca Europea per gli investimenti. Ulteriori risorse per l'acquisto e la realizzazione di strutture potranno essere disposte dall'INAIL, tenuta a destinare una percentuale dei fondi disponibili per investimenti immobiliari dei settori della sanità.

*Ridare fiducia agli operatori della sanità:* vogliamo restituire fiducia nel sistema a tutte le professioni sanitarie; contrastare la precarizzazione dei rapporti di lavoro e superare il blocco delle assunzioni, a partire dall'emergenza infermieristica. La qualità del sistema ha bisogno di professionalità, continuità assistenziale, carichi di lavoro adeguati. Puntiamo a investire sulla formazione, correggendo le arretratezze del sistema universitario, ancora troppo sganciato dalle esigenze del sistema sanitario nazionale; modificare la formazione degli specialisti, che vivono in una condizione professionale, sociale ed economica inaccettabile; costruire un collegamento virtuoso tra il mondo della ricerca, la formazione universitaria e le strutture del sistema sanitario nazionale; ribadire l'isti-

tuto dell'esclusività di rapporto di lavoro, anche come requisito necessario per la responsabilità di struttura complessa e di dipartimento.

*Management sanitario e partecipazione dei cittadini.* All'interno della distinzione tra responsabilità politica, manageriale e professionale, crediamo nella necessità di valorizzare le responsabilità di mandato dei professionisti della sanità nell'ambito dei principi fondamentali del sistema sanitaria; promuovere un modello di formazione e selezione trasparente di un management sanitario serio, autorevole e competente, che venga valutato sulla base del raggiungimento degli obiettivi di salute e non solo su standard di gestione aziendale; garantire la partecipazione dei cittadini come effettiva misura dell'efficacia delle politiche pubbliche.

*Lo scandalo della sanità a due velocità.* Di fronte alle numerose criticità del sistema sanitario nazionale, questo è certamente uno dei più odiosi per il sentimento diffuso della popolazione. Oggi un malato non è libero di scegliere tra sistema pubblico e privato, ma è costretto a pagare privatamente le prestazioni o a ricorrere al regime di intramoenia, per i tempi lunghissimi delle liste di attesa, causate dalla scarsa appropriatezza prescrittiva e dalle carenze dei sistemi organizzativi. Ci impegnamo a cancellare questa profonda iniquità e inefficienza,, riaffermando il diritto dei medici in esclusività di rapporto ad esercitare l'attività libero professionale intramoenia".

*Gli Stati Generali della Sanità e del Sociale.* Come primo atto di governo l'Unione propone di indire gli Stati generali della sanità e del sociale, per valorizzare le esperienze degli operatori, dell'associazionismo e degli amministratori locali, per metterle a confronto, per la valutazione dei risultati. Gli Stati generali devono essere strutturati come momento di proposizione e di monitoraggio del programma di governo.

*Innovazione e tecnologie per la salute e per l'assistenza.* La sanità ha bisogno di innovazione tecnologica, e non soltanto in ambito clinico e diagnostico. Lo dimostra il fatto che in grande parte del sistema sanitario sono ancora i pazienti a spostarsi da una struttura all'altra per fare una prenotazione, a portare i referenti dall'ospedale al medico di famiglia, a trasferire i propri dati clinici dai servizi territoriali a quelli ospedalieri. L'insoddisfazione degli operatori per i sistemi informativi disponibili resta alta e molti decisori sanitari finiscono per vedere tali tecnologie solo come una fonte di crescita dei costi, mentre i benefici e le potenzialità di risparmio vengono trascurati.

A questo proposito noi vogliamo:

- garantire la trasparenza e l'equità nell'accesso alle

- cure, per le visite, gli esami diagnostici, i ricoveri e ridurre i costi burocratici del sistema sanitario, abbattendo i costi che derivano dalla scarsa comunicazione tra diversi servizi e dalla scarsa condivisione delle informazioni cliniche tra diversi punti del sistema;
- dare agli operatori socio sanitari gli strumenti per seguire al meglio i cittadini in percorsi di cura più personalizzati e dunque diffondere la disponibilità di reti elettroniche, per l'assistenza e l'aiuto anche a distanza alle persone;
  - diffondere e standardizzare le migliori esperienze di sistemi per l'accesso alle prestazioni sanitarie già realizzate in diverse città e regioni italiane, con servizi unificati di prenotazione a scala metropolitana che semplificano e rendono più accogliente l'accesso alle strutture sanitarie;
  - mettere la tecnologia al servizio della trasparenza nell'accesso ai ricoveri programmati, diminuendo l'attuale svantaggio che incontrano tutti coloro che dispongono di poche informazioni e reti sociali deboli. A tal fine vogliamo aumentare la diffusione di portali informativi ed altri strumenti che favoriscano la responsabilizzazione dei cittadini nelle pratiche di salute;
  - usare le tecnologie per monitorare le condizioni di non autosufficienza, in particolare degli anziani e dei pazienti con malattie croniche. L'uso delle tecnologie può potenziare il sistema delle cure domiciliari, favorendo il mantenimento dei soggetti nel proprio contesto abitativo e sociale il più a lungo possibile. La tecnologia a cui pensiamo non è fatta solo di macchine e fili, non è fatta solo per chi sa usare i computer; è una rete umanizzata, fatta persone che parlano con altre persone avvalendosi della potenza tecnologica e relazionale della comunicazione elettronica e multimediale. E' una rete elettronica, che si prende cura delle persone accompagnandole con sistemi di tele-informazione, tele-aiuto, tele-assistenza, telemedicina. E' una rete che favorisce la cooperazione tra gli interventi di tipo sanitario e sociale, tra il sistema pubblico e il privato sociale;
  - colmare il ritardo dell'Italia rispetto ai principali Paesi europei in materia di riconoscimento giuridico delle medicine non convenzionali e delle discipline bio-naturali.

In sintesi, crediamo che la sanità abbia bisogno di una autentica rivoluzione tecnologica-comunicativa basata sull'Information&Communication Technology (ICT), per comunicare in modo nuovo con le famiglie e gli utenti in forma elettronica. La prospettiva è quella della de-ospedalizzazione e dell'utilizzo minimo di costose residenze assistenziali per non autosufficienti, del collegamento costante tra competenze assistenziali e bisogni di salute e di assistenza, del potenziamento dei servizi "home care", dando trasparenza e sicurezza al cittadini, in una prospettiva di continuità assistenziale socio-sanitaria.

## Una società solidale: il “non profit” e le reti di protezione sociale

*Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da uno sviluppo importante e inaspettato dell'intero mondo del “non profit” italiano nelle sue diverse articolazioni: crescita numerica dei volontari, delle associazioni, della cooperazione sociale che ha contribuito ad una profonda trasformazione culturale della società civile italiana di questi ultimi quindici anni. Queste organizzazioni sono divenute un potente fattore di partecipazione dimostrando al paese di saper dare un contributo nel creare solidarietà, democrazia, risposte ai bisogni della gente, sviluppo economico, incremento occupazionale. La moltiplicazione degli enti ha avviato un vero e proprio processo di costituzionalizzazione della società civile: non solo singole organizzazioni, ma anche reti di rappresentanza, consorzi, federazioni, network per la tutela dei diritti, volontariati, imprese sociali.*

*Altrettanto significativo è il protagonismo delle organizzazioni del non profit nei processi di innovazione del welfare: le cooperative di inserimento lavorativo delle categorie sociali più deboli, le case famiglia, le comunità di accoglienza, le politiche verso l'infanzia e i centri giovanili. Tutto ciò ha portato anche ad un cambiamento culturale e sociale: è stato messo al centro il tema della solidarietà sociale, dei diritti e della giustizia anche sul piano internazionale.*

*Ma il tratto più decisivo è la riemersione del principio costituzionale di sussidiarietà che, con la riforma del titolo V, ha spostato l'accento sul dualismo società civile-privato sociale, rompendo lo schema della gerarchia stato-regione-comune-formazioni sociali.*

*La precedente legislatura di centro sinistra aveva aperto una stagione costituente per il terzo settore italiano: sono state approvate le leggi di regolazione degli aspetti fiscali delle organizzazioni non profit (onlus), la legge sull'infanzia e l'adolescenza, quella sull'associazionismo di promozione sociale. È stato inoltre riconosciuto il Forum del Terzo settore come parte sociale. Un percorso che si è interrotto con il governo Berlusconi, un percorso che deve essere ripreso con il nuovo governo.*

Tra i nostri obiettivi vi è innanzitutto una riforma del Codice Civile con riguardo alla disciplina degli enti col-

lettivi, essenziale alla sistemazione organica della legislazione italiana sul Terzo Settore. Inoltre, puntiamo al rilancio del processo di applicazione della riforma dell'assistenza, attraverso l'adozione dei decreti attuativi della legge sull'impresa sociale, alla piena attuazione della riforma della legge sul volontariato: sono passaggi indispensabili per un'ulteriore qualificazione e sviluppo delle politiche di promozione e di coesione sociale.

Un secondo obiettivo è quello che riguarda la possibilità di dare al Terzo Settore una propria autonomia economica. È un altro snodo sul quale si gioca la possibilità di sviluppo del Terzo Settore italiano, perché è importante riconoscerne non solo la soggettività giuridica, ma anche quella economica: oggi le organizzazioni attive nel settore socio-assistenziale dipendono per il 70% dal finanziamento pubblico. Tale dipendenza va ridotta agevolando e incentivando fiscalmente le donazioni dei cittadini e delle imprese al non profit, così da indirizzare le risorse dei cittadini verso progetti di utilità sociale; destinando l'8 per mille della parte statale a sostegno delle attività del terzo settore; sostenendo infine la domanda di nuovi servizi che proviene dalle famiglie con forme di deducibilità delle spese per i servizi di cura, per l'educazione e la formazione.

Un'attenzione specifica intendiamo rivolgere al campo internazionale dove il vasto mondo della solidarietà, attraverso ONG e associazioni di volontariato, opera ormai da troppi anni in condizioni di precarietà a causa dei continui tagli ai fondi e di una legge sulla cooperazione che non risponde più alle nuove priorità. La riforma della legge è una delle priorità delle nostre politiche di governo.

In definitiva, il ruolo che il terzo settore, come parte sociale e come rappresentanza di un vasto mondo di cittadinanza organizzata, potrà svolgere nei prossimi anni dipenderà anche dal suo maggiore riconoscimento: è necessario quindi riprendere quel percorso avviato e rimasto incompiuto per un pieno sviluppo di questa realtà che può contribuire fattivamente al rinnovamento ed all'innovazione del sistema di welfare italiano.

Analogamente crediamo nel sostegno allo sviluppo del servizio civile attuale, un istituto che si è imposto negli ultimi anni nonostante le ripetute difficoltà finanziarie e che si è dimostrato uno strumento importante di crescita di cittadinanza e di esercizio di democrazia. Questa realtà deve poter continuare a svilupparsi e radicarsi nel mondo giovanile come forma di educazione al civismo, alla solidarietà, alla partecipazione, alla costruzione del bene comune. Non possiamo trascurare come una parte sempre crescente di giovani rivolga il suo impegno in forme organizzate, nel volontariato e nelle associazioni, vivendo la cittadinanza come un bene pubblico da cui nascono le reti che garantiscono coesione sociale.

Il servizio civile nazionale, istituito nel 2001 al termine del governo del centrosinistra, è un'esperienza importante



che sta velocemente diffondendosi nel paese. Per rispondere a questo desiderio di coinvolgimento di esperienze di confronto e passaggio verso l'età adulta, anche dal punto di vista professionale, intendiamo lanciare per gli anni a venire la proposta di un nuovo servizio civile nazionale, attraverso il quale tutti i ragazzi e le ragazze possano maturare un'esperienza significativa delle vicende e dei problemi del proprio territorio, dei soggetti pubblici e privati che lo animano e che realizzano l'offerta di servizi alle persone e alle famiglie. Un servizio civile per un periodo limitato, da svolgere con modalità flessibili, aperto anche agli stranieri che ne facciano richiesta (se residenti in Italia da un congruo numero di anni) e che, attraverso schemi di partnership tra i governi, offra la opportunità di svolgere questa esperienza anche in altri paesi. Questa proposta richiede di pensare ad un percorso a più fasi che, partendo dal consolidamento del Servizio Civile di oggi, deve vedere lo Stato decentrare progressivamente la gestione del Servizio attuale, per svolgere meglio le funzioni di orientamento, sostegno e controllo di un servizio di qualità.

Questa proposta di nuovo servizio civile, che va collegata ai percorsi formativi e universitari, è aperta a dare anche ai giovani lavoratori l'opportunità di offrire la propria esperienza al servizio di un contesto diverso e più ampio.

Se l'azione di consolidamento dell'attuale servizio civile avrà successo, all'interno di una cornice di regole nazionale, la gestione potrà essere decentrata, affidata a Regioni ed enti locali, perché ciascun territorio conosce le sue dinamiche e può, se sostenuto, progettare i migliori interventi in cooperazione con le organizzazioni e le associazioni che lo animano.



**Ristabilire la fiducia,  
governare la Finanza  
Pubblica**



## Un'eredità pesante

*Dovremo fare i conti con una pesante eredità: il disastro finanziario creato dal centrodestra.*

*In cinque anni il Governo Berlusconi-Tremonti ha dilapidato i risultati della politica di risanamento realizzata, dal 1992 in poi, dai governi sostenuti dal centrosinistra: è stato prosciugato l'avanzo primario (2.7 punti di Pil dal 2001 al 2005 secondo la Relazione Previsionale e Programmatica, ma oltre 3 punti di PIL secondo più realistiche previsioni), le entrate tributarie correnti si sono drasticamente ridotte (1,6 punti percentuali in rapporto al Pil dal 2001 al 2005). La spesa corrente al netto degli interessi è andata fuori controllo con un aumento di oltre 2 punti di PIL.*

*Nel periodo 2001-2005 il PIL è cresciuto in media dello 0.7% l'anno. Durante gli anni di governo del centrosinistra la crescita media era stata del 2.1%. Certo, il rallentamento dell'economia ha riguardato tutti i Paesi europei; tuttavia l'Italia è andata peggio perché è cresciuta la metà di quanto, nello stesso periodo, è cresciuta l'Unione europea (+ 1,5).*

*Il debito ha ripreso a crescere, passando dal 106.5 del 2004 al 108.2 del PIL nel 2005 indicato nella Relazione Previsionale e Programmatica, ma secondo più realistiche previsioni potrebbe attestarsi al 109.5% del PIL. L'unico freno a un andamento così disastroso della finanza pubblica è stato posto dal doppio beneficio derivante dalla fase di tassi d'interesse internazionali molto contenuti: il basso livello dei tassi di emissione e la pressione sui differenziali, che in questi casi premia i paesi meno virtuosi.*

*Ma i mercati internazionali sono tornati a guardare con diffidenza al comportamento dell'Italia: ciò vuol dire che sul nostro bilancio incombe il doppio rischio di un declassamento del giudizio dato dalle agenzie di rating e la prospettiva di un rialzo dei tassi di interesse. Nonostante il beneficio dei tassi bassi, il deficit ha sfondato il 3% del PIL e nel 2006 (anno al quale sono stati rinviati molti pagamenti tra cui quello del contratto degli statali), stando alle valutazioni di molti analisti e osservatori indipendenti, rischia di arrivare al 5%, pur tenendo conto dei ripetuti interventi attuati dal Governo nei mesi settembre-novembre 2005. E anche il 2007 si proietta con un rapporto deficit/PIL vicino al 5% (considerato che verranno a scadenza molte misure una tantum) e comunque a un livello più elevato di quello concordato in sede europea. Come da ultimo sottolineato anche dal rapporto del Fondo Monetario Internazionale, la trasparenza dei dati di bilancio è peggiorata negli ultimi anni. Il reale andamento dei conti pubblici è stato e continua ad essere occultato dal Governo che nega la gravità della situazione rendendo inaccessibili i dati reali.*

*Ancor più pesanti sono stati gli effetti sociali ed economici delle politiche di finanza pubblica: la riforma fiscale di Tremonti ha reso i poveri ancora più poveri e i ricchi ancora più ricchi, il potere d'acquisto dei salari e degli stipendi si è ulteriormente ridotto, non sono state fatte serie politiche di sostegno alle imprese le quali hanno dovuto affrontare una pesante crisi di ristrutturazione del sistema industriale oltre che un appesantimento del carico fiscale e adempimenti burocratici ancor più complicati. Gli evasori sono stati invece premiati dai condoni.*

La politica di bilancio del centrodestra si è rivelata fallimentare: è del tutto mancato il controllo delle principali voci di spesa, non sono state realizzate politiche di razionalizzazione e di gestione dei flussi finanziari mentre si sono perpetrati enormi sprechi; nello stesso tempo sono crollate le entrate ordinarie con una massiccia ripresa dell'evasione fiscale.

*Riportare i conti pubblici sotto controllo è per noi una priorità. Una finanza pubblica sana, una equa distribuzione del reddito ed un'economia forte sono tre aspetti, tra loro interdipendenti, di un'unica strategia di politica economica per uscire dalla crisi e ricostruire il Paese. Per questa ragione non è oggi tollerabile una politica dei due tempi: risanamento finanziario e politiche per la redistribuzione del reddito e lo sviluppo sostenibile devono camminare insieme se vogliamo che il risanamento sia duraturo e che il sistema economico non collassi definitivamente. In questa prospettiva l'indispensabile politica di risanamento finanziario deve essere intrecciata con politiche di redistribuzione del reddito e della ricchezza e di promozione di nuove linee di sviluppo e riqualificazione del nostro sistema economico.*

*È dunque in questa ottica e con questa consapevolezza che il nuovo Governo dovrà affrontare sia gli interventi di breve che quelli di medio-lungo periodo.*

Fare chiarezza sul reale stato della finanza pubblica per dire la verità ai cittadini e ai mercati internazionali sarà il primo atto del governo dell'Unione.

Verrà per questo effettuata una due diligence dello stato della finanza pubblica per verificare lo stato effettivo dei valori tendenziali delle principali voci del conto economico, distinte per livello di governo. L'analisi dovrà riguardare anche la situazione finanziaria delle principali società e agenzie pubbliche che gestiscono servizi pubblici di rilievo nazionale e attuano i grandi programmi di investimenti infrastrutturali. Tale analisi sarà svolta anche con l'ausilio di organismi nazionali ed internazionali e sulla base di un confronto con l'Unione europea e con il Fondo Monetario internazionale. Non vogliamo perdere tempo per mesi in inutili polemiche sui buchi lasciati dal Centrodestra: occorre però la consapevolezza comune sullo stato della finanza pubblica italiana e partire da lì per impostare una seria e credibile

politica di programmazione finanziaria. Ci interessa che tutti sappiano la verità perché tutti si assumano la responsabilità conseguente.

Alla luce degli esiti della due diligence, il Governo, d'intesa con l'Unione Europea, confermerà l'obiettivo del graduale rientro del deficit entro i parametri del Patto, riprenderà il processo di riduzione del debito da realizzare innanzi tutto attraverso la ricostituzione dell'avanzo primario con interventi che riguarderanno sia gli aggregati di spesa nei quali si sono registrati picchi ingiustificati, sia la struttura delle entrate fiscali per renderla più equa ed efficiente.

Contestualmente, e con il medesimo grado di urgenza e di assoluta necessità, il centro sinistra avvierà le riforme capaci da una parte di correggere i drammatici effetti di redistribuzione e di impoverimento delle famiglie e delle fasce sociali più deboli indotti dalle dinamiche di mercato e che la politica del centrodestra non ha contrastato ma assecondato in questi anni; e, dall'altra parte attuerà le riforme capaci di stimolare la crescita. Innanzi tutto quelle che, pur non comportando oneri per i bilanci pubblici, sono però in grado, nell'arco della legislatura di concorrere in modo decisivo al conseguimento dei risultati di finanza pubblica (riforme tributarie, apertura dei mercati, qualificazione dell'università, semplificazioni burocratiche). In secondo luogo e, compatibilmente con i vincoli di bilancio, le politiche volte al sostegno delle imprese nei processi di innovazione e di internazionalizzazione e gli investimenti pubblici nella ricerca e nelle reti infrastrutturali, materiali e immateriali.

L'Unione intende governare la finanza pubblica ispirandosi rigorosamente ai principi di trasparenza e di accessibilità dei conti pubblici. Sono principi che hanno un alto valore etico e che sono alla base del patto che unisce la collettività nazionale: attenersi a questi principi significa rendere comprensibile a tutti i cittadini a vantaggio di chi e per realizzare che cosa sono impiegati i denari pubblici.

La trasparenza dei conti pubblici e della gestione della politica economica e finanziaria è condizione fondamentale per riacquistare credibilità a livello internazionale ma, ancor prima, per ristabilire un rapporto di fiducia nei confronti dei cittadini. Per tutte queste ragioni essa sarà un punto fermo per l'Unione e caratterizzerà l'azione del suo governo.

A questo fine:

- 1) le previsioni macroeconomiche su cui impostare le politiche di finanza pubblica saranno oggetto annualmente della procedura di "consenso condiviso" con i principali istituti indipendenti specializzati in ricerche economiche, anche internazionali. Il sistematico confron-

- to con tali istituti riguarderà anche i tendenziali di bilancio;
- 2) la Ragioneria generale dello Stato dovrà enunciare i criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente;
  - 3) l'ISTAT sarà riformato per renderlo autonomo rispetto al Governo e garantirne l'indipendenza. La Commissione di garanzia sull'informazione statistica dovrà rispondere al Parlamento (e non più al Governo) e dovrà essere dotata di adeguati strumenti informativi ed operativi per esercitare efficacemente il proprio ruolo. Per rafforzare il carattere di fonte unitaria dell'informazione statistica per tutto il sistema delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, alcuni componenti degli organi dell'Istituto dovranno essere designati dal sistema Regioni-autonomie locali. In sede europea l'Italia avvanzerà la proposta che nel board dell'ISTAT e dei corrispondenti organismi nazionali degli altri Paesi membri sieda un rappresentante di Eurostat per garantire il coordinamento dei conti pubblici a livello europeo ma anche per assicurare la massima trasparenza delle contabilità nazionali.
  - 4) i dati di gestione del bilancio e i dati di tesoreria saranno accessibili da parte dei Servizi bilancio di Camera e Senato per essere messi a disposizione del Parlamento nei modi determinati dai rispettivi regolamenti. In linea generale va rafforzato il ruolo del Parlamento proponendo l'unificazione dei due Servizi bilancio e il loro potenziamento anche attraverso l'inserimento di professionalità economico-statistiche. Andrà riaffermata la centralità delle procedure parlamentari in materia di valutazione degli andamenti di finanza pubblica, analisi dei costi delle leggi, verifica delle coperture finanziarie.
  - 5) Un bilancio chiaro e comprensibile. Per rendere più leggibile e comprensibile il significato della politica di bilancio e dei suoi effetti dovrà anche essere meglio strutturato il bilancio dello Stato e delle regioni. La spesa dovrà essere organizzata anche per "missioni" superando l'attuale articolazione per ministeri o soggetti gestori ed essere rappresentata in modo da evidenziare le finalizzazioni della spesa e, di conseguenza, rendere trasparenti e comprensibili le effettive priorità nella allocazione delle risorse. Sul lato delle entrate sarà redatto un bilancio che offra un quadro semplice, chiaro e complessivo delle agevolazioni tributarie esistenti, del loro costo e della loro distribuzione per soggetti e settori beneficiari.
  - 6) Il bilancio dello Stato sarà classificato al fine di rappresentare l'impatto sociale delle politiche fiscali e di spesa evidenziandone anche l'impatto di genere e occupazionale.
  - 7) Le banche dati relative alla gestione della spesa e delle entrate, a tutti i livelli istituzionali, dovranno essere accessibili e condivise da tutti gli attori istituzionali della politica di bilancio.



# Una politica di bilancio per il risanamento, la giustizia sociale e lo sviluppo sostenibile

*L'Italia attraversa una crisi grave e profonda che riguarda non solo la situazione della finanza pubblica ma più in generale lo stato della sua economia. Solo rimanendo fortemente agganciata all'Europa, al mercato unico, e al recupero di capacità competitiva dell'intero sistema europeo anche l'Italia potrà ritornare a crescere e a svolgere un ruolo significativo sui mercati internazionali valorizzando le energie, le risorse, le capacità che essa racchiude.*

*Per questo occorre rafforzare il ruolo dell'Unione europea nell'orientamento delle politiche economiche e di bilancio dei singoli Stati e potenziare il bilancio europeo per imprimere una forte spinta in direzione delle politiche per la crescita e lo sviluppo compatibile, dando concreta attuazione all'agenda di Lisbona. Ma occorre anche battersi per un patto europeo di coordinamento fiscale e per l'armonizzazione dei sistemi normativi, per garantire livelli omogenei di tutela dei diritti sociali: due condizioni indispensabili per realizzare il mercato unico. Occorre, insomma che l'Europa, dopo la moneta unica, integri la politica monetaria con una politica fiscale che metta al primo posto l'obiettivo della crescita, dello sviluppo compatibile e della coesione sociale.*

Sosterremo la riqualificazione e il rafforzamento del ruolo del bilancio europeo per investimenti in ricerca, in innovazione, in formazione, in infrastrutture materiali e immateriali, vale a dire nei settori in cui si costruisce il futuro dell'economia europea. E lo faremo proponendo tra l'altro l'adozione di un Documento europeo di programmazione pluriennale focalizzato sugli investimenti mirati alla costruzione del nuovo modello di sviluppo europeo recuperando l'ispirazione del Piano Delors per la realizzazione di grandi progetti europei di sviluppo della ricerca e di realizzazione di reti infrastrutturali materiali e immateriali. Un Documento, nella cui elaborazione l'Italia avrà un ruolo da protagonista, che dovrà delineare un progetto europeo contro il declino, per uno sviluppo compatibile basato sull'economia della conoscenza.

Il Patto di stabilità e di crescita deve essere quindi, sempre di più, la leva per orientare in questo senso le politiche nazionali.

Attribuire all'euro la colpa dei nostri mali nasconde

il tentativo del centrodestra di cercare un alibi per nascondere i fallimenti della sua politica economica e di bilancio. L'euro, al contrario, è stato un fattore fondamentale della politica di risanamento finanziario realizzata fino al 2001 e per la realizzazione del mercato unico; l'euro ha anche rappresentato un decisivo fattore di stabilità della nostra economia che ci ha protetto in questi anni dalla reazione dei mercati nei confronti dei comportamenti spesso irresponsabili del nostro Governo.

Il Patto di stabilità e di crescita cui è legata la nostra partecipazione alla moneta unica ci ha aiutati in questi anni ad arginare una maggioranza che in assenza di vincoli esterni avrebbe prodotto guasti ancor peggiori e che è stata comunque costretta a misurarsi con i criteri di rigorosa gestione della finanza pubblica che l'Unione europea impone.

Il Patto di stabilità, così come recentemente modificato, va quindi rispettato sia nei suoi aspetti di ausilio ad una sana gestione della finanza pubblica, sia in quelli di promozione dello sviluppo sostenibile. Ciò vale soprattutto per l'Italia sulla quale incombe un enorme debito pubblico ed una grave crisi economica e sociale.

## Un fisco più equo per la redistribuzione, la lotta all'evasione e la riduzione del costo del lavoro

*Gli anni trascorsi verranno ricordati per l'assoluta mancanza di orientamento della politica fiscale e di un approccio malsano alla gestione dei rapporti tra fisco e contribuenti, culminata nel ricorso indecoroso ai condoni. Una politica che ha lasciato immutata la pressione fiscale ma che ha rappresentato un fattore di aggravamento della crisi economica poiché ha colpito i redditi più bassi e quindi i consumi senza sostenere il sistema produttivo nel momento in cui si è trovato ad affrontare una profonda crisi di ristrutturazione e di riorientamento.*

*Una politica fiscale che ha abbandonato il Mezzogiorno. Le condizioni di vita delle famiglie sono peggiorate. I condoni sono stati realizzati in modo tale da rappresentare da un lato una sorta di ricatto nei confronti di alcune fasce di contribuenti e dell'altro in modo da indurre e consolidare comportamenti di evasione e di elusione fiscale. Questa politica ha radicato l'idea che evadere l'obbligo fiscale sia la normalità. Occorre ripristinare anche in questo campo la cultura della lega-*

*lità e della responsabilità civica. Ricordando che la leva fiscale non è una rapina ai danni dei cittadini, ma deve essere utilizzata, secondo i principi costituzionali di solidarietà e progressività, con lo scopo di perseguire obiettivi comuni che migliorino la condizione economica e sociale dei cittadini stessi.*

*L'Unione vuole riaffermare il principio - elementare ma ormai non scontato - che ognuno paghi in relazione a ciò che guadagna. Il sistema fiscale italiano risulta distorto a danno del lavoro e della produzione e ciò è causa di iniquità sociali e di negativi effetti sullo sviluppo economico. Il riequilibrio sociale del carico tributario è dunque, insieme al ripristino dell'equilibrio finanziario, la priorità della politica fiscale.*

Proponiamo di limitare gli interventi di legislazione tributaria a quelli essenziali per rendere il sistema semplice, coerente, orientato all'equità e allo sviluppo, evitando quindi di sottoporre i contribuenti a continue variazioni di sistema.

La lotta all'evasione, all'elusione e all'erosione sarà la nostra priorità di politica fiscale perché essa è condizione di equità e di efficienza del sistema.

La prima condizione per fare la lotta all'evasione è porre fine per sempre alla pratica dei condoni di qualsiasi natura e restituire strumenti, autonomia e risorse alle Agenzie fiscali. Una attiva lotta all'evasione richiederà anche una forte cooperazione tra Stati sia in termini di coordinamento legislativo che di collaborazione tra amministrazioni: in questo settore dovrà essere quindi rafforzata la cooperazione europea ed internazionale.

In questi anni si è realizzato un drammatico impoverimento del potere d'acquisto dei redditi medio-bassi. Ma è anche stato riconosciuto un vantaggio fiscale alla rendita piuttosto che ai redditi prodotti dalle imprese. Dobbiamo invertire questa situazione attraverso una politica fiscale che realizzi:

- il sostegno alle responsabilità familiari attraverso la riforma degli assegni al nucleo familiare con una correlata revisione dell'IRPEF, ispirata al recupero di una maggiore progressività fortemente ridotta dalle riforme del centrodestra; a tal fine, si dovrà mettere in atto il principio della universalità del diritto di ricevere contributi alle responsabilità familiari, anche se in modo selettivo rispetto al reddito e alle condizioni economiche. Attualmente questo diritto è riconosciuto solamente ai lavoratori dipendenti. Al posto degli attuali assegni e delle attuali deduzioni sarà organizzato un unico trasferimento condizionato dalla situazione economica familiare;
- la restituzione del fiscal drag;
- la uniformità del sistema di tassazione delle rendite finanziarie a un livello intermedio tra l'attuale tassazione degli interessi sui depositi bancari e quella sulle altre attività finanziarie, con l'esclusione dei redditi

- di piccoli patrimoni , in coordinamento con l'imposizione societaria e la tassazione di dividendi e plusvalenze azionarie;
- la riforma del catasto in modo da rendere coerenti i valori e le rendite con i valori di mercato dei cespiti immobiliari e la contestuale revisione delle aliquote al fine di non inasprire il prelievo complessivo, soprattutto sulla prima casa;
  - il ripristino della tassa di successione per i grandi patrimoni.

La nostra azione dovrà poi svolgersi in altre tre direzioni:

*Ridurre il costo del lavoro e fiscalizzare gli oneri sociali.*

Una politica di riduzione degli oneri impropri che gravano sulle retribuzioni dovrà avere obiettivi diversi.

La progressiva armonizzazione dei contributi sociali sulle diverse forme di lavoro può essere uno strumento importante per combattere le distorsioni del mercato del lavoro e per aumentare il reddito netto dei lavoratori dipendenti.

Misure di fiscalizzazione selettiva degli oneri sociali sulle fasce a più basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro e a più bassa remunerazione potranno avere benefici sull'occupazione; misure selettive potranno essere anche finalizzate a sostenere le specializzazioni produttive verso cui si intende orientare l'economia italiana e in particolare gli occupati nei settori a più alto livello di ricerca e di innovazione tecnologica. Nell'ambito della politica di concertazione, sarà definita la misura in cui lo sgravio si applicherà ai contributi pagati dai lavoratori e a quelli pagati dall'impresa.

*Attuare politiche fiscali per le imprese.*

Nonostante le ripetute riforme che si sono susseguite, sia nella precedente che in questa legislatura, una rivisitazione di alcuni istituti sembra rendersi necessaria, soprattutto nell'ottica di potenziare la crescita, di cui le imprese sono il motore principale e di accompagnarle nei processi di innovazione, capitalizzazione, internazionalizzazione. Le principali priorità sono:

- rispondere alla crescente esigenza di stabilità, certezza e semplificazione della normativa;
- procedere, per quanto possibile, nella direzione di ridurre le aliquote legali e ampliare la base imponibile, in modo da consentire, a parità di gettito, che il sistema sia più neutrale e più favorevole alla localizzazione degli investimenti dall'estero ;
- razionalizzare e riorganizzare gli incentivi, al fine di evitare di caricare di troppi compiti, spesso impropri, il sistema tributario e di concentrare le (scarse) risorse su pochi incentivi, ben mirati, soprattutto nel campo dell'inno-

vazione e del trasferimento tecnologico, e per stimolare la crescita dimensionale ed il networking delle imprese. Occorre inoltre mettere in atto un attento monitoraggio (ex-ante ed ex-post) dei costi e dei benefici di questi incentivi:

- per le piccole imprese prevedere un meccanismo di imposizione forfetario sia ai fini IVA che per le imposte sui redditi, in modo da contenere fortemente gli adempimenti tributari.
- per il mezzogiorno promuovere in sede europea la introduzione di una fiscalità di vantaggio limitata ai nuovi investimenti e alla nuova occupazione che possa rappresentare un incentivo automatico all'attrazione di investimenti;
- introdurre forme di fiscalità "premiale" per il rafforzamento patrimoniale delle imprese, riducendo la tassazione complessiva del capitale di rischio.

*Programmare e qualificare la spesa, concentrando gli investimenti nei settori strategici per la crescita del Mezzogiorno.*

Il metodo della programmazione deve ritornare a governare il sistema ai vari livelli di governo in base a principi di forte cooperazione istituzionale. Programmare non significa rigida pianificazione ma identificazione di obiettivi chiari e condivisi sulla base di procedure che coinvolgano attivamente i diversi livelli di governo, definizione di un arco temporale certo, di azioni profonde che agiscano sui meccanismi che alimentano la spesa, sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni e che richiedono quindi un certo periodo di tempo per dare risultati; significa anche risorse certe per i soggetti dotati di autonomia (regioni, enti locali ma anche università e istituti di ricerca). Ma le politiche di risanamento finanziario basate su di un approccio meramente quantitativo hanno mostrato tutti i loro limiti. Infatti, al netto dell'onere del debito pubblico, la spesa pubblica italiana è in linea con quella dei principali paesi europei: il problema allora è, sì, tenere sotto controllo il livello della spesa ma soprattutto migliorare la sua qualità.

Ciò significa tagliare sprechi e clientele, eliminare la duplicazione di apparati che ai diversi livelli di governo svolgono le medesime funzioni, semplificare i processi decisionali e il numero dei soggetti pubblici coinvolti, puntare sulla qualificazione e sull'innalzamento del profilo professionale del capitale umano. Costruire sistemi di monitoraggio capaci di analizzare i fenomeni quantitativi ma anche di valutare gli elementi qualitativi delle organizzazioni pubbliche, della loro attività, dei servizi erogati ai cittadini in tutti i comparti dell'amministrazione a partire da quelli essenziali per la competitività del sistema Italia. Con questo obiettivo anche nel settore dell'impiego pubblico occorrerà superare la logica del blocco indiscriminato delle assunzioni per passare a un criterio di programmazio-

ne delle assunzioni che consenta di elevare il livello e il profilo professionale degli addetti, nell'ambito di un controllo della spesa. Grazie ad una gestione programmata degli accessi potremo ripristinare la regola dell'accesso alle carriere pubbliche a seguito di concorsi che potranno offrire così, di anno in anno, uno sbocco naturale per i giovani diplomati e laureati. Le retribuzioni del settore dovranno essere strutturate in modo da premiare la produttività introducendo idonei sistemi di valutazione.

Gli investimenti pubblici dovranno essere prioritariamente destinati sia in termini settoriali che in termini territoriali laddove più forte è l'impatto potenziale sulla crescita: ricerca scientifica, trasferimento tecnologico, innovazione tecnologica nei servizi pubblici, ambiente, infrastrutture, localizzazione nel Mezzogiorno.

*Orientare le politiche fiscali europee e internazionali verso il contrasto alle speculazioni finanziarie.*

Proponiamo che il governo si attivi in tutte le sedi - comunitarie e internazionali - al fine di creare le condizioni per l'introduzione su vasta scala geografica di sistemi di tassazione delle transazioni finanziarie internazionali - secondo lo spirito della cosiddetta "Tobin Tax" - idonei a scoraggiare le speculazioni finanziarie e a reperire risorse da destinare al sostegno ai Paesi in via di sviluppo e al finanziamento di programmi per la lotta all'Aids, la lotta alla fame nel mondo, ecc.

Infine, l'Unione favorirà il Commercio Equo e Solidale con campagne di informazione sul valore sociale e ambientale di detti prodotti anche attraverso politiche di defiscalizzazione che consentano di essere accessibili a tutti i consumatori sul mercato. Saranno altresì favoriti e valorizzati i progetti di microcredito nei luoghi di produzione dei prodotti equo e solidali.

L'Unione riconosce l'utilità e l'importanza di realizzare l'introduzione di un Codice Etico nella sottoscrizione degli accordi commerciali dell'Italia, nonché delle imprese italiane con paesi terzi. Il Codice Etico è uno strumento che vuole garantire nella sottoscrizione di accordi commerciali il rispetto dei diritti umani, sindacali, la tutela dei minori, la conservazione delle risorse naturali, l'assenza di pirateria di materiale biologico e la lotta alla corruzione, quale percorso fondamentale in materia di Responsabilità Sociale delle Imprese e di dimensione sociale della globalizzazione.

## Completare il disegno federalista: un vero patto di stabilità interno

*Il centrodestra ha fatto arenare il federalismo fiscale. Autonomia, responsabilità coordinamento: questi sono i principi da porre a base del nuovo Patto di stabilità interno che lo Stato stipulerà con le Regioni e con le autonomie locali. Un Patto nuovo, coerente con il livello di autonomia e di responsabilità che Regioni ed enti locali hanno assunto dopo il Titolo V della Costituzione e del ruolo di veri attori dello sviluppo che essi giocano sul territorio. Un nuovo Patto che coinvolga quindi le istituzioni locali nella responsabilità del risanamento e dello sviluppo. Più poteri, più responsabilità.*

Intendiamo dare al sistema territoriale la prospettiva pluriennale dei vincoli di bilancio rispetto ai quali potere programmare la propria attività di gestione e i propri investimenti. Ma occorrerà anche rendere concreti e credibili quei vincoli finanziari concordando a livello statale le azioni strutturali necessarie a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica concordati e anche le misure di competenza delle regioni e degli enti locali che possono concorrere alla crescita dell'economia e a contrastare il declino. Vogliamo fare sistema e agire insieme a tutti i livelli istituzionali per fare del federalismo uno strumento positivo, capace di valorizzare le risorse pubbliche verso obiettivi comuni ed impedire che esso possa al contrario rappresentare un fattore di inefficienza o di incoerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

Per realizzare questo modello occorrerà che i vincoli di finanza pubblica siano espressi in termini di saldi e non di tetti di spesa e che, a tale scopo, siano immediatamente ripristinati i margini di autonomia tributaria già previsti dall'ordinamento.

Nella stessa ottica di un federalismo basato sulla cooperazione e concertazione tra i diversi livelli di governo, potranno essere concordati grandi progetti di investimento (casa, infrastrutture, formazione, città) o di miglioramento del livello dei servizi pubblici (acqua, trasporti) cofinanziati dai diversi livelli di governo sulla base di progetti condivisi che comporteranno la convergenza delle rispettive competenze e risorse finanziarie.

Il Governo nazionale, nel rispetto delle autonomie territoriali, dovrà comunque svolgere una funzione di "regia", di indirizzo delle politiche locali nei confronti dei grandi obiettivi di politica economica e finanziaria del Paese.

In una fase così critica e delicata della transizione del nostro modello economico non possiamo permetterci dispersione e frammentazione. Serve coesione e responsabilità. A questi principi dovrà tra l'altro ispirarsi la legge di coordinamento della finanza pubblica prevista.

Per realizzare questo modello porteremo a termine il processo federalista attuando il federalismo fiscale che il centrodestra ha fatto arenare. L'articolo 119 del nuovo Titolo V della Costituzione dà alcune indicazioni di principio che vanno ribadite: la prima è quella della solidarietà tra le regioni che hanno diversi livelli di ricchezza e differenti basi imponibili. L'altro principio è quello della responsabilità: ogni livello di governo dovrà finanziarsi grazie ad un autonomo potere impositivo ricorrendo all'autonomia tributaria e fiscale per la copertura dei disavanzi. Solo se fortemente associata alla responsabilità l'autonomia è fonte di buongoverno e di equità e potrà davvero rispondere ai bisogni dei cittadini.

I pilastri su cui deve reggersi federalismo fiscale equo e efficiente sono:

- garanzia dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.
- migliore aderenza dell'intervento pubblico alle preferenze locali.
- responsabilizzazione di bilancio degli Enti territoriali realizzabile con l'autonomia tributaria basata su tributi propri, sovrainposte a tributi erariali e compartecipazioni a tributi erariali.
- incentivo al riequilibrio economico delle diverse aree del Paese in particolare per il Mezzogiorno.
- rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Questi obiettivi potranno essere realizzati solo disponendo di strumenti per la valutazione dei costi standard dei servizi pubblici sulla base dei quali calcolare il fabbisogno e di un sistema di monitoraggio delle dinamiche di bilancio a qualsiasi livello di governo. L'adozione e l'accessibilità di tali sistemi di monitoraggio e di valutazione dovranno essere parte integrante del patto federalista.

Ma il presupposto perché un paese diventi federale è che la struttura decisionale (politica) sia federale. Il federalismo non è la suddivisione locale di competenze centrali, ma la costruzione di un meccanismo di decisione che tenga conto delle ripercussioni che le scelte politiche esercitano sul territorio e sugli equilibri complessivi di finanza pubblica. Per questo oltre ad attivare un sistema efficiente di federalismo fiscale occorre rafforzare il ruolo dei luoghi della concertazione istituzionale.

Dobbiamo quindi definire un quadro chiaro e condiviso del sistema delle competenze e rafforzare, almeno fino a quando non vi sarà un Senato effettivamente rappresentativo del sistema delle autonomie, il ruolo della Conferenza Stato - Regioni.



## Strumenti più efficienti per il governo, un miglior coordinamento della finanza pubblica

*È urgente riformare gli strumenti attraverso cui Governo e Parlamento annualmente adottano gli indirizzi di politica economica e finanziaria con l'obiettivo di semplificare il DPEF e la legge finanziaria.*

*Questi strumenti vanno riportati alla loro funzione di determinazione del quadro macroeconomico e finanziario, e la sessione di bilancio va alleggerita del carico decisionale che ha assunto in questi anni e quindi concentrata in un periodo più breve. Ciò significa posticipare la presentazione del DPEF per consentire la piena disponibilità dei dati macroeconomici e insieme circoscrivere il contenuto e, analogamente, asciugare il contenuto della finanziaria escludendo l'inserimento di norme ordinamentali, reintrodurre i provvedimenti collegati il cui regime parlamentare dovrà essere rafforzato per fare sì che anch'essi, come la legge finanziaria, abbiano tempi di approvazione certa e siano parte effettiva della manovra. Quanto più la politica di bilancio dovrà avere natura non puramente finanziaria ma incidere sulla qualità della spesa, tanto più avranno importanza i provvedimenti di natura strutturale, organizzativa, economica e sociale che incidono sui processi di formazione delle spesa.*

Il bilancio statale, delle regioni e degli enti locali dovranno essere strutturati in modo da realizzare un bilancio per missioni e per politiche che riaggreghi i dati della gestione per grandi obiettivi e consenta di misurare, in termini di risultati e di efficacia, le singole politiche di spesa.

È essenziale un'autentica programmazione pluriennale della spesa ed un approccio che definisca a monte le compatibilità finanziarie e responsabilizzi i singoli ministeri sui livelli qualitativi e quantitativi della spesa. Occorrerà anche sviluppare la contabilità per la gestione in modo da rendere più leggibile la allocazione dei costi e poter quindi valutare la efficienza delle singole strutture amministrative.

Tale base conoscitiva è indispensabile per impostare politiche di trasferimento delle risorse che abbandonino progressivamente i criteri legati alla spesa storica per approdare a quelli legati alla costo standard.

Per ottenere questo risultato è essenziale sviluppare ed estendere i processi di informatizzazione della spesa con l'introduzione di sistemi informativi integrati per il monitoraggio della spesa e la valutazione delle politiche ai diversi livelli istituzionali: la possibilità di gover-

nare un sistema a più livelli orientandolo verso traguardi comuni dipende innanzi tutto dalla possibilità di condividere dati, informazioni valutazioni. Si tratta quindi di misure organizzative che hanno una fortissima valenza istituzionale ed economica.

Le eventuali alienazioni rivolte alla riduzione del debito dovranno essere orientate da precisi criteri. Nel caso di dismissioni di partecipazioni azionarie pubbliche, e particolarmente nei settori sensibili, la scelta dovrà essere valutata alla luce di criteri industriali e non solo di criteri di finanza pubblica. Nel caso di dismissione di immobili dovranno essere utilizzati criteri di assoluta trasparenza, politiche di valorizzazione condotte in collaborazione con gli Enti locali, principi di cautela in materia ambientale e culturale, fondamentali clausole sociali.

Saranno comunque necessarie sia una rigorosa verifica delle cartolarizzazioni in corso, sia una riconsiderazione della confusa architettura di società che il governo ha allestito e che variamente si occupano di patrimonio o svolgono specifiche funzioni pubbliche.

**Il Mezzogiorno:  
una grande  
opportunità  
tra l'Europa  
e il Mediterraneo**

*Lo scenario in cui si collocano le nostre politiche di coesione territoriale prescinde dai confini nazionali: è quello di un Mezzogiorno come ponte tra l'Europa e il Mediterraneo.*

*La globalizzazione, l'approfondimento e l'allargamento dell'Unione Europea hanno cambiato gli stessi termini della questione meridionale: essa non va più letta in relazione esclusiva con lo stato nazionale, ma nei suoi rapporti con il sistema-mondo.*

*Queste trasformazioni possono creare nuovi problemi competitivi al Mezzogiorno, ma offrono anche una straordinaria opportunità. In particolare, il cambiamento dei flussi delle merci a livello mondiale ha creato una nuova centralità del Mediterraneo: il Mezzogiorno può e deve diventare la piattaforma di interconnessione fra Asia e Europa. Una regione aperta, per la quale le vie del mare, del cielo, del ferro non saranno solo le vie degli scambi commerciali, ma anche della cooperazione, della cultura dell'integrazione.*

*D'altra parte, il Mezzogiorno vive un momento particolarmente difficile della sua storia. Sta risentendo profondamente delle sue debolezze strutturali, delle difficoltà complessive dell'economia italiana, delle conseguenze dell'azione del Governo Berlusconi.*

*Sul piano economico sta sperimentando una vera e propria stagnazione: per la prima volta in tempi recenti il Mezzogiorno registra un tasso di crescita addirittura inferiore alla modestissima media nazionale. Si è fermata la crescita dell'occupazione: la domanda di lavoro al Sud appare del tutto insufficiente sia quantitativamente che qualitativamente e la sua grande offerta non è valorizzata.*

Noi crediamo che, nell'interesse dell'intero paese, il Mezzogiorno rappresenti una priorità dell'agenda politica dell'Unione. Non è infatti possibile superare il declino dell'Italia convivendo con i problemi del Mezzogiorno, ma solo portandoli progressivamente a soluzione: ricevendo quindi dal Mezzogiorno un contributo importante per il rilancio.

Il Mezzogiorno è una grande opportunità da valorizzare per l'intera Italia. È per questo che le politiche per la coesione territoriale sono parte a pieno titolo della strategia di crescita economica e civile e sociale, di una visione d'insieme del futuro dell'Italia, centrata sul lavoro e sul suo valore. L'obiettivo delle nostre politiche per la coesione territoriale è trasformare progressivamente il Mezzogiorno in un territorio nel quale la qualità della vita dei cittadini e la competitività delle imprese siano alti, simili alla media europea: qualità della vita dei cittadini e competitività delle imprese; qualità del suo territorio, dei suoi lavoratori, dei suoi prodotti e dei suoi servizi.

Coesione sociale e crescita economica non sono obiettivi in conflitto: solo un territorio che include tutti i suoi cittadini, a cominciare dai più deboli, può crescere in maniera

sostenibile. Solo un territorio che cresce può generare risorse sufficienti a garantire la sua stessa coesione sociale. Per raggiungere entrambi questi obiettivi è prioritario aumentare la dotazione e la qualità dei beni e servizi collettivi disponibili per i cittadini e per le imprese che operano nel Mezzogiorno: legalità e sicurezza, sanità e servizi pubblici, scuola e ricerca, trasporti e connessioni, servizi urbani.

Tre sono per questo le scelte di fondo dell'Unione:

- puntare più sul rafforzamento dei beni collettivi, disponibili per tutti, che su trasferimenti ai singoli;
- puntare più su azioni che cambino strutturalmente le condizioni sociali, ambientali, produttive che su azioni che compensino le difficoltà;
- puntare su investimenti nel Mezzogiorno che, per quantità e qualità riducano, nel lungo periodo, la necessità di trasferimenti statali.

Non è possibile raggiungere questi obiettivi in tempi brevi. Ma è possibile dare una chiara indicazione dello scenario cui si tende, proponendo una **"profezia credibile"**, cioè creando e alimentando la fiducia dei cittadini e delle imprese sulle prospettive di rilancio del Mezzogiorno. Una "profezia credibile" sul suo futuro immediato e sullo scenario a lungo termine, che faccia rinascere la speranza e accelerare gli investimenti: per questo noi crediamo che abbiamo un'importanza fondamentale i concreti segnali di cambiamento che il Governo di centro-sinistra saprà dare già nel suo primo anno di attività, attraverso un preciso elenco di **"progetti guida"**.

## Una nuova rete di infrastrutture per lo sviluppo

Il primo dei progetti guida sui quali investire fin dal primo anno di legislatura riguarda la realizzazione di una rete di infrastrutture logistiche per lo sviluppo. Le politiche di coesione territoriale avranno come scenario di riferimento un Mezzogiorno che si affaccia sul Mediterraneo e una politica estera che sostenga l'ulteriore allargamento dell'Unione Europea, specie verso i Balcani. A tal fine occorrono sufficienti risorse di bilancio per rilanciare un'intensa cooperazione paritaria euro-mediterranea. Per questo saranno prioritari:

- i collegamenti via cielo, mare e ferro;
- i completamenti delle opere in corso e le loro interconnessioni;
- i raccordi fra le reti locali e le reti "lunghe";
- la diffusione e l'utilizzo delle nuove tecnologie logistiche.

In particolare crediamo che sia necessario - rivendendo radicalmente le logiche della Legge Obiettivo - intervenire sulle strutture portuali, ma anche sulle strategie integrate per lo sviluppo di servizi, logistica e aree retroportuali attrezzate per operazioni di assemblaggio.

Inoltre, crediamo che i porti debbano essere collegati fra loro e con le reti ferroviarie.

A tal fine, massima accelerazione sarà data al progetto comunitario delle Autostrade del Mare, tanto nel Tirreno quanto in Adriatico, e ad una politica nazionale - sul modello del progetto comunitario Marco Polo - che preveda premi all'avvio di nuovi servizi di trasporto intermodali e marittimi.

Inoltre, ci impegniamo a completare i raccordi mare-ferro, con i grandi assi verticali ferroviari tirrenico e adriatico. Nella stessa ottica, saranno privilegiati gli interventi sulle strutture che agevolino gli scambi modali, come gli interporti e le piattaforme logistiche: pochi e di dimensione sufficiente a raggiungere l'economicità.

Quanto al potenziamento delle reti ferroviarie, crediamo che debba essere realizzato secondo un quadro pluriennale di investimenti, prioritariamente orientati agli interventi lungo il Corridoio 1 e il Corridoio 8, in modo da determinare: da un lato la progressiva velocizzazione della Battipaglia-Reggio Calabria, della Battipaglia-Potenza e della Palermo-Catania-Messina; ed all'altro il nuovo tracciato appenninico della Napoli-Bari, interconnessione orizzontale fondamentale fra la penisola iberica e i Balcani.

In questo quadro, riteniamo inutile e velleitario il progetto del Ponte sullo Stretto: per il suo rilevantissimo costo, che annullerebbe la possibilità di altre opere, e per il suo impatto economico assai limitato, per la Sicilia e la Calabria, rispetto al potenziamento dell'accessibilità marittima e aerea.

La bassissima accessibilità dell'aerea penalizza straordinariamente il Mezzogiorno, rispetto a molte regioni di pari sviluppo. Per potenziarla noi crediamo che non occorran soltanto grandi investimenti in strutture, ma soprattutto nuove politiche.

Per esempio, una politica pubblica a sostegno dei collegamenti fra aeroporti e dei voli a basso costo, anche attraverso l'istituzione di un Fondo nazionale che, compatibilmente con le normative comunitarie, cofinanzi lo start-up di voli fra le città del Mezzogiorno e il Nord Europa, i Balcani e il Mediterraneo. Analogamente, puntiamo ad accelerare il completamento della rete a banda larga nel Mezzogiorno, con fondi pubblici laddove non vi è immediato ritorno di mercato per gli operatori privati.

# Per una etica della convivenza civile. Il contrasto alle povertà e l'inclusione sociale

*Grave e allarmante è oggi la situazione di molte aree del Mezzogiorno, sul piano etico e civile.*

*A determinarla negli anni più recenti hanno contribuito la debolezza dell'economia, la precarietà del lavoro, la difficoltà nelle scelte di vita. Ma anche le scelte di governo che hanno promosso l'evasione fiscale con i condoni, che hanno alimentato il sommerso, che hanno allentato la tensione etica e la lotta operativa alla criminalità organizzata.*

*E' necessaria dunque una forte azione, non solo repressiva, ma anche politica e culturale per ricostruire una diversa etica della convivenza civile, degli affari, della politica. Presupposto irrinunciabile per aumentare la qualità della vita dei cittadini e la competitività delle imprese nel Mezzogiorno è creare condizioni diffuse e permanenti di legalità e sicurezza, infrastrutture immateriali decisive per lo sviluppo.*

Daremo voce a tutti coloro che in questi anni -come gli studenti calabresi e le organizzazioni della società civile - hanno sostenuto la bandiera della legalità, in modo da creare una pressione sociale vasta, condivisa e permanente per un comportamenti individuali e collettivi.

Noi crediamo contribuirà al rafforzarsi di quel recupero di identità, di autostima, di amore dei luoghi, che è in corso da tempo al Sud, che si è tradotto ad esempio in un sensibile sviluppo dell'associazionismo o in grandi manifestazioni condivise come quelle di Scanzano. Contribuirà a rafforzare progressivamente un rapporto di fiducia fra società, politica e istituzioni, restituendo autonomia alla società, cancellando la domanda e l'offerta di politiche e misure particolaristiche e clientelari. Garantirà ai cittadini come diritto quello che spesso è concepito come un favore. Il Governo dell'Unione metterà in atto un'azione di contrasto alla criminalità organizzata non difensiva ed episodica, ma forte e costante, anche attraverso un coordinamento assai maggiore delle forze di polizia. E un più forte contrasto sarà posto alle forme di criminalità internazionale che attraversano e permeano il Mezzogiorno, dal traffico internazionale di droga alla tratta di esseri umani, che dà luogo a inaccettabili forme di schiavitù. Sarà evitato il rischio che il Mezzogiorno si trasformi in una zona franca del Mediterraneo a forte controllo criminale. Non si punterà a contenere la criminalità organizzata; ma, progressivamente, a debellarla. Lo Stato, grazie all'azione repressiva

da un lato, e alla cooperazione e la partecipazione attiva dei cittadini e delle loro rappresentanze dall'altro, riprenderà progressivamente il pieno controllo delle città e del territorio.

Per questo sarà anche indispensabile un intervento immediato, tanto sul fronte dei mezzi quanto dell'organizzazione della giustizia al Sud che ne incrementi l'efficienza, in modo progressivo ma monitorabile rispetto ad obiettivi prefissati e ne riduca i tempi. Ma ciò significherà anche una più decisa azione di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, degli abusi ambientali e delle ecomafie, delle violazioni sulla normativa del lavoro e del lavoro sommerso e irregolare. Si interverrà per difendere le Amministrazioni locali dalle pressioni criminali, per ridurle e poi cancellare definitivamente le capacità di influenza della criminalità anche attraverso regole che garantiscano sempre maggiore trasparenza, verifica e controllo dell'azione pubblica.

*Gran parte della povertà italiana si concentra nel Mezzogiorno, ed è cresciuta negli ultimi anni.*

*E' povertà monetaria, specie per le famiglie numerose, con genitori disoccupati o sottoccupati, con figli piccoli. E' povertà di servizi pubblici, troppo spesso carenti sotto il profilo quantitativo, qualitativo, dell'accessibilità. E' povertà di prospettive: difficoltà di accesso al mercato del lavoro, precarietà sul lavoro e mancanza di certezze sui percorsi professionali. Priorità per l'Unione sarà rafforzare la coesione sociale nel Mezzogiorno ed intervenire sulle aree di povertà. Il problema della povertà e dell'esclusione sociale del Mezzogiorno è un problema nazionale e sarà affrontato con politiche e risorse nazionali.*

*Per il contrasto generalizzato alla povertà e il sostegno al reddito il Mezzogiorno trarrà vantaggio dalla progressiva riforma degli ammortizzatori sociali nazionali, come quella prevista dal programma dell'Unione, che ne renderà le coperture sempre più universalistiche; e dalle politiche nazionali di sostegno ai diritti di cittadinanza e di sostegno alle fasce deboli. Saranno progressivamente attuate forme di reddito di inserimento, con caratteri di temporaneità, di universalità e di finalizzazione all'autosufficienza reddituale attraverso il lavoro, del tipo di quelle varate di alcune regioni del Sud.*

L'aumento del tasso di occupazione nel Mezzogiorno, complessivo, ma in particolare giovanile e femminile, è la strada maestra per ridurre la disgregazione sociale, per dare nuove chances di vita ai suoi cittadini, per ridurre il peso dei necessari trasferimenti a carico della collettività nazionale. Per questo si punterà sulla qualità dell'offerta di lavoro; sul rendere più conveniente per le imprese investire sulle professionalità dei giovani. Le risorse finanziarie disponibili indirizzate, a scala nazionale, a ridurre la differenza fra il costo del lavoro e il salario,



saranno orientate – attraverso una decontribuzione più intensa per i lavoratori a salario più basso – per favorire lo sviluppo dell'occupazione al Sud, anche contribuendo a ridurre la vastissima area del lavoro irregolare. Il governo punterà in modo particolare a ridurre la povertà nella disponibilità e nell'accesso ai servizi pubblici. Centrale è la questione sanitaria, anche per le sue implicazioni finanziarie, anche connesse alle penose e costose forme di "pendolarismo sanitario".

Nell'ambito della spesa pubblica in conto capitale risorse nazionali saranno indirizzate ad accrescere le dotazioni strutturali e tecnologiche del servizio sanitario nel Mezzogiorno. Le modalità di finanziamento ordinario della spesa sanitaria contribuiranno a responsabilizzare le Regioni per un uso razionale ed efficiente delle risorse, volto anche a scardinate rendite ed interessi di parte cresciuti a discapito di un uso efficiente delle risorse per la fornitura di prestazioni migliori e situazioni in cui i trasferimenti pubblici sostengono la produzione inefficiente di servizi da parte di strutture private non controllate. E centrale è la questione femminile. Anche per ridurre la vergognosa esclusione delle donne del Mezzogiorno dal mercato del lavoro saranno messe in atto – nel quadro delle politiche nazionali, ma con intensità assai maggiore – forme di conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro, che si tradurranno in una dotazione di servizi sociali, a cominciare dagli asili-nido, assai maggiore di quella attuale.

## I motori della crescita: capitale umano e ricerca scientifica

*Il fattore competitivo più importante di cui dispone il Mezzogiorno è la qualità, l'intelligenza, la creatività delle sue donne e dei suoi uomini. Tale fattore è relativamente poco coltivato e valorizzato. Per quanto i tassi di frequenza nella scuola dell'obbligo siano ormai nella media nazionale, molto più bassi sono ancora i tassi di frequenza tanto nelle superiori quanto nell'Università. La scuola svolge un ruolo sociale e culturale fondamentale, che può essere ulteriormente valorizzato. L'Università soffre, in maniera spesso più accentuata, dei problemi del sistema universitario nazionale. La spesa per ricerca e sviluppo è sui livelli bassissimi nel quadro europeo, specie sul fronte delle imprese.*

*Scuola e Università devono svolgere sempre più, nel Mezzogiorno la fondamentale funzione, oltre che di accrescere la qualità della vita collettiva e di formare coscienze civili, di poten-*

*ziarne i fattori competitivi, anche attraverso un'interazione stretta con i territori. Per raggiungere questo obiettivo sarà innanzitutto posta un'attenzione straordinaria a ridurre la dispersione scolastica nella scuola superiore; e a rendere assai maggiore nel Mezzogiorno la frequenza scolastica fino ai 18 anni. Anche attraverso un uso concentrato e mirato dei Fondi Europei interventi prioritari saranno quelli per il miglioramento e la dotazione tecnologica degli edifici scolastici.*

Nell'ambito delle politiche scolastiche del Governo dell'Unione, poi, attenzione sarà posta al rafforzamento in tutto il Mezzogiorno tanto delle scuole superiori professionali e degli istituti tecnici, quanto di corsi di laurea triennali di ingegneria (le "scuole tecniche" del XXI secolo) che possano diffondere e moltiplicare i saperi tecnici e scientifici e rafforzare, sotto il profilo della qualità del lavoro, le sue imprese. La qualità della formazione professionale, ancora oggi modestissima, sarà fortemente incrementata, innanzitutto attraverso un suo legame assai più stretto con la scuola e poi attraverso forme più intense di monitoraggio, scambio di buone pratiche e valutazione a scala nazionale; dovrà divenire uno strumento che favorisca l'apprendimento nell'intero arco della vita, la formazione degli adulti e garantisca il più possibile il loro impiego. Come nell'intero paese, l'Università nel Mezzogiorno deve rappresentare la fucina dei talenti scientifici, creativi. Nell'ambito delle politiche universitarie nazionali, grande attenzione andrà posta a favorire il più possibile il miglioramento qualitativo degli Atenei del Sud, bilanciando equilibrio territoriale e competizione virtuosa. Anche per il Mezzogiorno le capacità di ricerca scientifica e tecnologica dovranno rappresentare la base su cui costruire nuovi vantaggi competitivi. Non sarà facile, partendo dai modestissimi livelli di investimento attuali. Occorrerà pertanto concentrare fortemente risorse e progetti e rifuggire da uno sperimentalismo localistico, su scala modesta. In alcune delle aree tecnologiche prioritarie, a livello europeo e nazionale, nel Mezzogiorno si rafforzeranno progressivamente centri di eccellenza a scala continentale, capaci di porsi come centri di riferimento anche a scala Mediterranea.

Ciò implicherà una forte capacità di selezionare le esperienze in corso e di potenziarne solo alcune, attraverso pochi progetti-pilota, grazie ad una interazione virtuosa fra scelte politiche locali, regionali e nazionali. Parallelamente andrà rafforzata l'esperienza di distretti tecnologici nel Mezzogiorno. Territori nei quali l'interazione e la cooperazione fra più soggetti pubblici e privati, istituzionali e imprenditoriali, produce quelle economie esterne, tangibili e soprattutto intangibili, che sono alla base dei successi internazionali di regioni e città. L'informatica di Cagliari, l'elettronica di Catania, l'avionica di Napoli, la mecatronica di Bari potranno progressivamente rappresentare quei nuclei di competenze e di

imprese, soprattutto nuove, in grado di modificare strutturalmente la specializzazione produttiva del Sud. Essi costituiranno, assai più che forme di incentivazione monetaria, il miglior fattore localizzativo strategico per attrarre al Sud, imprese e talenti scientifici.

## Le porte del nuovo Mezzogiorno: le aree urbane

*Medie e grandi città rappresentano, quasi senza eccezioni, la risorsa competitiva non utilizzata più importante del Mezzogiorno. Nell'economia globalizzata e terziarizzata, le città sono oggi l'incubatore delle nuove professionalità, dei nuovi servizi, delle nuove imprese; i luoghi del talento e della creatività, in cui qualità della vita e qualità dell'economia si rafforzano a vicenda. Sono i nodi delle nuove relazioni internazionali. Nel Mezzogiorno oggi non è così.*

A modificare questa situazione andrà dedicato uno sforzo intenso, particolare e accelerato. Alle aree urbane del Mezzogiorno sarà dedicato un Fondo per la riqualificazione e il recupero. A ciò saranno destinati fondi straordinari nazionali (FAS) ed europei prioritariamente a ciò dedicati nell'ambito della Programmazione 2007-13, anche verificando ipotesi di collaborazione con le fondazioni bancarie. Anche sulla scorta dell'esperienza dei piani Urban, esso avrà carattere integrato e multisettoriale. E per il suo utilizzo verrà stimolata una maggiore capacità di raccordo, di intesa e di realizzazione fra istituzioni centrali, regionali e cittadine; attraverso forme di pianificazione strategica e di accordi di programma Stato-Regioni-Città. Mirerà in primo luogo alla riqualificazione delle aree più degradate, specie delle periferie e ad accrescere rapidamente la qualità dei servizi pubblici, a cominciare dalla raccolta differenziata dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, favorendo così contemporaneamente coesione sociale e competitività. Poi sarà mirato agli enormi giacimenti meridionali di beni culturali, a vantaggio non solo dell'attrattività turistica ma anche della qualità della vita dei residenti.

Le risorse disponibili saranno prioritariamente destinate alla loro valorizzazione: puntando alla loro fruizione (apertura di musei e parchi archeologici) e al potenziamento dei servizi accessori. Ancora, dato che le aree urbane sono fondamentali anche come "porte di accesso" all'intero Mezzogiorno, si mirerà ad interventi, come quelli già in corso in Campania, per la creazione di vere e proprie metropolitane regionali, con una netta preferenza per gli spostamenti su ferrovia, attraverso azioni tanto infrastrutturali quanto organizzative e tecnologiche che abbat-

tano il traffico veicolare, e aumentino l'accessibilità del territorio più ampio. Nell'ambito della politica per il potenziamento dell'accessibilità aerea del Mezzogiorno, coerentemente con le normative comunitarie, verrà favorita la realizzazione di una rete di collegamenti aerei permanenti fra le città del Mezzogiorno.

## Ambiente e territorio aiutano la crescita economica

*L'ambiente e il territorio rappresentano un'altra grande potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno, solo in parte valorizzata. Significano possibilità di produzioni agricole ed alimentari di qualità, possibilità di attrazione di flussi turistici nazionali ed internazionali, possibilità di sviluppare fonti energetiche alternative. Significano difendere l'identità del Mezzogiorno ma allo stesso tempo offrire la possibilità di valorizzarla con nuove tecnologie.*

Metteremo progressivamente in atto una politica di restauro e valorizzazione del territorio e del paesaggio nel Mezzogiorno. Si interverrà in primo luogo sulle grandi emergenze: i siti inquinati e da bonificare, il territorio soggetto alle più gravi devastazioni, le emergenze dell'abusivismo, attraverso bonifiche, riqualificazioni, abbattimenti. In tempi brevi il Governo dell'Unione realizzerà una serie di interventi di grande rilevanza ed impatto. Assieme agli interventi di emergenza, saranno sostenute le politiche di Regioni ed Enti Locali volte a riqualificare questi territori, a partire dalla messa in sicurezza dal rischio sismico e dalla realizzazione o completamento delle reti fognarie e impianti di depurazione. Saranno intensificate le politiche di valorizzazione economica, in maniera ambientalmente sostenibile, delle aree protette, che ormai coprono una percentuale significativa del territorio del Mezzogiorno. Dentro ed intorno ad esse sarà favorita la nascita di nuove imprese, nella conservazione ambientale (ad esempio nella manutenzione boschiva), nella trasformazione dei prodotti, nella valorizzazione eco-turistica. Saranno incentivate e promosse le relazioni fra le aree protette e le Università. Le politiche per le aree rurali mireranno a alla loro multifunzionalità: ad affiancare alle attività agricole, sempre più specializzate, attività di tutela e conservazione della natura e di valorizzazione, anche a fini economici, delle biodiversità. Le scelte politiche del Governo dell'Unione in favore delle energie alternative offriranno, compatibilmente con le esigenze di

tutela del territorio, nuove opportunità nelle tecnologie legate al risparmio energetico e nelle produzioni eoliche, solari, delle biomasse. Questa scelta di alternativa energetica per il Sud alimenterà nuove filiere industriali ad alta intensità tecnologica e qualità ambientale. Anche la politica energetica nazionale valorizzerà il ruolo di ponte del Mezzogiorno, specie per gli approvvigionamenti di gas. Le reti idriche andranno progressivamente ammodernate e, dove necessario, estese. Le politiche dell'acqua saranno ispirate alla sua grande natura di bene comune di uso collettivo per i cittadini e il territorio del Mezzogiorno, ma mireranno ad un'efficienza molto maggiore nella gestione (anche attraverso la verifica di diversi modelli gestionali) e a privilegiarne un uso razionale ed economico.

## Una politica industriale per il Mezzogiorno

*Il Mezzogiorno soffre in misura molto accentuata dei problemi competitivi dell'Italia. La sua specializzazione produttiva è oggi in grado solo in parte di affrontare sfide e opportunità della globalizzazione. Soffre della intensa concorrenza sui prezzi dei nuovi paesi produttori, specie nei prodotti agricoli, nei beni finali di consumo, nel turismo. Ha mediamente un livello tecnologico assai inferiore alla media dei grandi paesi europei; poco diffusa al Sud è soprattutto l'industria meccanica. E' organizzata su imprese ancora più piccole della media nazionale. L'attuale struttura economica va difesa; ma soprattutto va trasformata e completata: con imprese più grandi e più innovative.*

Coerentemente con le scelte di politica industriale nazionale dell'Unione, la spesa per incentivi alle imprese andrà il più possibile finalizzata non a difendere l'esistente ma ad accompagnare la transizione del sistema produttivo meridionale verso un assetto, per soggetti e prodotti, in grado di realizzare una competizione "alta" nel quadro internazionale. Ciò significherà un graduale abbandono del sostegno generalizzato agli investimenti fissi liberando risorse per interventi circoscritti e selettivi sul sistema delle imprese. Riduzioni degli oneri contributivi produrranno una riduzione del costo generale del fare impresa e di creare occupazione nel Mezzogiorno.

La parte maggioritaria delle risorse sarà destinata ad interventi selettivi, mirati a modificare strutturalmente il modello di specializzazione dell'economia meridionale. In questo senso, coerentemente con la politica industriale nazionale, le politiche saranno finalizzate a rafforzare i soggetti produttori: a favorire la crescita esterna attraver-

so fusioni e acquisizioni; a sostenere l'aggregazione fra imprese, specie di piccola e media dimensione, e i consorzi, anche artigiani. Saranno finalizzate a sostenere l'innovazione di prodotto e di servizio, la riorganizzazione aziendale per una ottimale adozione delle nuove tecnologie; i processi di internazionalizzazione; l'aumento stabile e qualificato dell'occupazione. Saranno finalizzate ad interventi per filiere (specie agroalimentari) e distretti, per favorire processi di riorganizzazione produttiva e l'attività di centri di servizi e di trasferimento tecnologico.

In questo senso sarà declinato un intervento di fiscalità di vantaggio, da definire nelle sue modalità tecniche, d'intesa con la Commissione Europea. Centrale per lo sviluppo delle imprese sarà un funzionamento assai migliore del mercato del credito. Verranno abbandonate le ipotesi, del tutto fuorvianti, di creazione di una Banca del Sud. Al contrario saranno potenziati in maniera particolare i consorzi fidi, e i fondi di garanzia (specie in agricoltura); così come gli strumenti per favorire crescita dimensionale delle imprese e la nascita di nuove imprese maggiormente innovative, come i fondi chiusi di investimento e le iniziative di venture capital. Non si tratterà di moltiplicare gli strumenti.

Al contrario, coerentemente con le scelte di politica industriale nazionale, si realizzerà una cospicua riduzione, semplificazione e focalizzazione degli strumenti di incentivazione. In particolare, d'intesa con le Regioni, saranno nettamente ridotte le aree di sovrapposizione e duplicazione oggi esistenti fra strumenti nazionali, regionalizzati e regionali. Gli strumenti di incentivazione, selettivi negli obiettivi, si caratterizzeranno per semplicità, per tempi rapidi e certi nelle erogazioni, e per quanto possibile per l'automatismo delle procedure. Accanto ad essi permarranno strumenti di carattere negoziale e valutativo (i contratti di programma). Ma ne saranno accresciute sensibilmente trasparenza e informazione nelle modalità di selezione, valutazione e verifica; con una significativa finalizzazione ad iniziative con il maggiore impatto in termini di capacità tecnologiche, al completamento di filiere, industriali o terziarie, all'attrazione di investimenti.

## Le risorse per le politiche di coesione

*L'azione di finanza pubblica del Governo Berlusconi ha penalizzato in modo particolare il Mezzogiorno. La programmazione delle risorse è stata più volte rivista, fino a richiedere alla Commissione Europea la riduzione dell'addizionalità dei Fondi Comunitari, e a spostare al 2009 il cofinanziamento nazionale da erogare entro il 2008. La spesa ha risentito di continui tagli di cassa, specie nel finanziamento a Regioni ed Enti*

*Locali, che hanno rallentato e reso irregolare il flusso delle risorse. Così, la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato al Sud, che avrebbe dovuto raggiungere il 45% del totale nazionale, è stata inferiore al 38%; la spesa aggiuntiva nazionale ha sostituito mancata spesa ordinaria.*

*L'azione del Governo di centrodestra ha oscillato fra l'enfasi propagandistica sul rafforzamento delle competenze delle Regioni, sfociata nella cosiddetta "Devolution", e l'attuazione di politiche fortemente centraliste e regressive, che hanno creato sovrapposizioni e conflitti di competenze. Anche questo ha reso le politiche di coesione territoriale molto meno efficaci. Per il Mezzogiorno, come per l'intero paese, è invece decisivo il funzionamento efficiente e coerente di un sistema di governo su più livelli, e basato sulla loro cooperazione verticale, come quello disegnato dalla Costituzione.*

*L'assetto di governo delle politiche di coesione va razionalizzato e reso sempre più efficiente, partendo dai risultati raggiunti, anche nel Mezzogiorno, negli ultimi dieci anni. Sotto il profilo dei soggetti, alle Amministrazioni ordinarie centrali deve rimanere il ruolo essenziale di orientamento, di incentivazione, di assistenza tecnica e monitoraggio e valutazione. Alle Regioni, deve spettare il disegno strategico nell'ambito delle grandi scelte nazionali, di programmazione, di verifica; alle classi dirigenti locali, il ruolo di promozione dello sviluppo, di gestione ed integrazione.*

Per realizzare il nostro programma occorrono certamente risorse cospicue, ma soprattutto occorrono accordi politici chiari, trasparenti e di lungo periodo sulle risorse disponibili, che evitino contrapposizioni di interessi regionalistici e incertezze sulle disponibilità.

Ciò si tradurrà in primo luogo nella concreta applicazione della Costituzione, che all'articolo 117 prevede che siano definiti i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e all'articolo 119 prevede che i Comuni, le Province e le Regioni del Mezzogiorno, come quelle dell'intero paese, abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

In particolare, noi crediamo che in attuazione del dettato dell'articolo 119, per cui "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (...) lo Stato destina risorse aggiuntive", debba essere rifinanziato e riqualificato il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), in modo da farne lo strumento unico di programmazione finanziaria delle politiche nazionali di coesione territoriale.

Il Fondo garantirà certezza delle risorse lungo un orizzonte temporale decennale, in forma coerente con gli effettivi cicli di programmazione, con una dotazione adeguata a garantire che il 45% della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato sia destinata al Mezzogiorno.

Coerentemente con i tempi della programmazione comunitaria 2007-2013 sarà immediatamente varato un Documento Strategico Nazionale, che contribuirà a definire lo scenario e gli obiettivi di medio e lungo termine delle politiche di coesione. Nel quadro di risorse certe e nell'ottica delle scelte politiche delineate, la spesa in conto capitale sarà progressivamente riequilibrata in favore della produzione di beni e servizi collettivi, materiali e immateriali, riducendo progressivamente la spesa per i trasferimenti alle imprese. Infine, una straordinaria attenzione sarà posta alla qualità della spesa. Le risorse saranno, molto più che in passato, concentrate su un numero inferiore di programmi e misure, assicurando il finanziamento di progetti di soglia adeguata, e soprattutto assicurandone non solo l'avvio ma il rapido completamento. Di concerto fra Stato, Regioni ed Enti Locali saranno potenziate le capacità di selezione e valutazione dei progetti, del loro monitoraggio e di verifica dei loro effetti. Le procedure per la programmazione e l'attuazione delle politiche pubbliche saranno rese più semplici e trasparenti.

In questo quadro, le esperienze di politiche per lo sviluppo locale degli ultimi dieci anni nel Mezzogiorno saranno attentamente rivisitate, al fine di valorizzarne gli aspetti più positivi - la concertazione e condivisione territoriale, l'autoresponsabilizzazione, lo stesso orgoglio identitario, la tensione verso programmazioni integrate, la valorizzazione delle risorse disponibili - ma di correggerne le più evidenti difficoltà: debolezza delle istanze nazionali di assistenza tecnica e di selezione dei progetti locali, e quindi frammentazione degli interventi e debolezza di molte soluzioni progettuali, debolezza dei processi di apprendimento e di scambio di esperienze, pericoloso scollamento di molte strategie locali dalle politiche nazionali.

Fondamentali saranno dunque le iniziative di cooperazione fra le Regioni del Sud, specie nel disegno di progetti a scala interregionale, anche nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, e la creazione di un forte centro nazionale di programmazione, monitoraggio, controllo, valutazione e assistenza tecnica nei confronti delle Regioni e degli Enti locali presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. Saranno in questo contesto potenziate le forme di collaborazione e di assistenza tecnica fra le diverse regioni del paese, anche incentivando su base volontaria la mobilità temporanea di quadri dirigenti e tecnici, che possano disseminare capitali di conoscenze di saper fare e ridurre i tempi di concreta realizzazione delle politiche. Infine, le Agenzie e gli enti di sviluppo saranno razionalizzati e ridotti nel numero. Di essi saranno definiti con precisione i compiti e le funzioni, sussidiari rispetto alle amministrazioni ordinarie, abbandonando attività che possono essere più proficuamente svolte dal mercato o dalla Pubblica Amministrazione ordinaria.



**Conoscere  
è crescere**



# Investire nella scuola

Apprendere lungo tutto il corso della vita è un diritto inalienabile di ciascuno. Per questo è necessaria una scuola inclusiva, di qualità, che non lascia indietro nessuno. In una società dell'informazione e del pluralismo culturale quale è la nostra, la scuola deve essere il perno del sistema formativo, dando spazio alle differenti metodologie dell'apprendimento, dando fiducia alle diverse capacità e modalità di crescita delle persone.

Il futuro dell'Italia parte da qui: la società e le famiglie devono investire nella scuola, che sarà chiamata ad una maggiore responsabilità. Combatteremo così l'impovertimento culturale, l'analfabetismo di ritorno, il fallimento formativo, la dispersione scolastica.

Investire sui giovani è la scelta della nuova Italia.

È infatti nella scuola che si forma la cittadinanza. Qui tutti crescono insieme, qui si costruisce la Repubblica, qui si gettano le fondamenta di un'etica pubblica laica e condivisa, rispettosa delle scelte, delle fedi, delle convinzioni di ognuno e ognuno. La scuola è una garanzia per la democrazia. È indispensabile rifondarne il ruolo pubblico, valorizzare la professionalità e l'autorevolezza degli insegnanti.

La scuola è una macchina complessa che ha bisogno di un progetto condiviso e di lungo periodo per dispiegare l'efficacia della sua azione educativa. Un tale modello di scuola non può che essere costruito intorno agli studenti di ogni età, alle loro potenzialità, alle loro domande. Solo così si potrà riattivare la comunicazione tra adulti e nuove generazioni.

La scuola può essere per gli studenti anche luogo di integrazione, dove vengono valorizzate le differenze e rifiutate le discriminazioni e i pregiudizi. In questo senso, noi crediamo indispensabile anche potenziare la qualità dell'integrazione scolastica delle persone con disabilità, garantendo personale specializzato e adeguati servizi territoriali, al fine di rimuovere ogni barriera architettonica, percettiva e culturale al pieno esercizio del diritto allo studio degli studenti con disabilità.

Vogliamo segnare una netta discontinuità con quanto fatto dal centrodestra in questi cinque anni: apriremo una nuova grande stagione di alfabetizzazione. Solo attraverso l'istruzione possiamo realizzare pienamente l'equità, l'inclusione sociale, la modernizzazione del Paese.

Con gli atti dei primi mesi di governo, in radicale discontinuità con gli indirizzi e le scelte di centro-destra, abrogheremo la legislazione vigente in contrasto con il nostro programma.

Dovremo promuovere l'istruzione scientifica e tecnica, mettere in comunicazione la scuola e il mondo, l'istruzione e il lavoro, innalzare ed estendere il livello d'istruzione del Paese per essere competitivi in Europa e nel mondo.

Per rilanciare la scuola sfrutteremo la sua forza principale, quella dell'autonomia. La progettualità e l'innovazione che vengono dal territorio sono risorse preziose, cui dovremo dare spazio, accogliendo il dibattito culturale e le sperimentazioni coraggiose.

Vogliamo investire sui giovani migranti, sulle loro intelligenze e su un incontro di culture che parte dai giovani. Una scuola che includa, integri ed accompagni in tutti i livelli dell'istruzione le ragazze e i ragazzi stranieri e che garantisca l'apprendimento della lingua italiana curando che non si perdano le lingue e culture originarie è un investimento strategico sull'immigrazione. Porremo il dialogo interculturale ed interreligioso come obiettivo fondamentale del sistema dell'istruzione.

Un ruolo centrale avranno gli insegnanti, la cui professione riveste un ruolo strategico per il Paese. Vogliamo rendere l'insegnamento una scelta appetibile per i migliori talenti, uomini e donne, così che la qualità della scuola possa beneficiare della loro formazione e qualificazione.

Infine vogliamo far crescere la dimensione europea della scuola italiana, perché il futuro dell'Italia è in Europa. Formeremo in questo modo le nuove generazioni alla cittadinanza europea e mondiale, ricorrendo alla comparazione internazionale, agli scambi d'insegnanti e di studenti, per rendere l'Italia un Paese leader nell'innovazione educativa.

Tale insieme di misure richiederà un serio investimento nell'istruzione. Dovremo sviluppare politiche integrate, ed elaborare un piano finanziario, in rapporto al Pil, per obiettivi strutturali: edilizia scolastica, diritto allo studio, qualificazione degli insegnanti, progetti dell'autonomia, ampliamento del tempo scuola, organico funzionale e stabilità dei docenti.

## Le risorse dell'autonomia scolastica

L'autonomia non è solo un insieme di norme, ma esprime un sistema di valori ed una cultura. Valori di questa cultura sono la difesa dei diritti, il principio di responsabilità, il primato della legalità, la ripartizione e i limiti dei poteri.

L'autonomia è riconosciuta dalla Costituzione, e trova nella legge 59/97 le indicazioni relative alle sue finalità, agli ambiti decisionali e ai vincoli.

I suoi connotati essenziali (didattica, organizzativa, amministrativa, di ricerca e sviluppo) sono chiari, ma bisogna evitare da una parte che gli apparati amministrativi o altri livelli istituzionali neghino tale autonomia, dall'altra che essa si risolva nel localismo e nell'autoreferenzialità.

Per questo servono le giuste condizioni culturali e materiali, e devono essere garantiti gli organici funzionali e le risorse indispensabili all'esercizio dell'autonomia.

Serve anche l'impegno da parte dello Stato, degli Enti locali e delle Autonomie scolastiche a mettere al centro la persona che apprende, rispettando le prerogative e la pari dignità di ciascun livello istituzionale.

Respingendo la destrutturazione del sistema nazionale di istruzione prevista dalla "devolution" bisogna individuare le materie riservate allo Stato e quelle di competenza delle Regioni, preservando le autonomie locali e delle singole scuole.

Compito dello Stato è garantire il carattere unitario del sistema nazionale pubblico di istruzione ed istituire un servizio di valutazione qualificato ed indipendente, in grado di intervenire per ridurre le disuguaglianze.

Alle Regioni spetta invece di gestire – valorizzando il ruolo delle Autonomie Locali – lo sviluppo e la distribuzione territoriale dell'insieme dell'offerta formativa. Nell'esercizio dell'autonomia le istituzioni scolastiche, anche in rete tra loro e d'intesa con le Regione e gli Enti Locali, possono sperimentare forme di arricchimento dei percorsi scolastici avvalendosi delle risorse e delle opportunità formative presenti sul territorio.

Le relazioni tra le Istituzioni scolastiche autonome, le Autonomie locali e le realtà sociali economiche e culturali del territorio non possono essere risolte in modo burocratico, ma devono promuovere la partecipazione democratica.

Proponiamo per questo – a livello provinciale e/o subprovinciale – l'istituzione di Conferenze territoriali apposite. Questa soluzione consentirebbe un esercizio democratico ed efficace delle competenze dei Comuni, delle Province e delle Regioni, in particolare per quanto concerne i piani di organizzazione della rete scolastica, gli interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, le azioni a sostegno della continuità e della prevenzione della dispersione scolastica.

Per aiutare questo progetto dobbiamo favorire la costituzione di reti di scuole e il riconoscimento da parte di Regioni ed Enti Locali di forme di rappresentanza delle scuole autonome. Queste dovranno peraltro fare costante riferimento agli obiettivi di apprendimento e agli ordinamenti azionali, oltre che ai bisogni formativi concretamente rilevati e le esigenze degli studenti e delle loro famiglie.

La progettazione e la realizzazione dell'offerta formativa si attuano pertanto attraverso l'integrazione del curriculum obbli-

gatorio nazionale con una quota flessibile dell'orario del 15-20 per cento affidata alla esclusiva competenza della scuola. Riteniamo poi che le scuole autonome debbano adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

Le Conferenze di scuola possono rappresentare occasioni importanti per acquisire elementi utili a definire l'offerta formativa, motivando le scelte effettuate e il conseguente accoglimento o non accoglimento delle stesse. Nella stessa occasione si può poi rendere conto delle attività svolte e dei risultati ottenuti. Tali Conferenze permettono un rapporto efficace con le realtà territoriali e consentono di affrontare la riorganizzazione degli organi collegiali interni rispettando l'autonomia e la responsabilità della scuola.

Dobbiamo poi distinguere chiaramente le funzioni di indirizzo (il Consiglio di Scuola), le competenze tecnico professionali e le responsabilità organizzative e gestionali, valorizzando il ruolo del Collegio dei Docenti nell'elaborazione del Piano di Offerta Formativa.

Dobbiamo inoltre garantire a tutti i docenti la libertà di insegnamento prevista dall'art. 33 della Costituzione. Solo tramite tale libertà si promuove infatti la piena formazione della personalità degli alunni. Dovremo inoltre garantire l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca. È necessario, pertanto, che a livello regionale e nazionale siano costituiti organi di rappresentanza e garanzia dell'autonomia della libertà di insegnamento.

Consideriamo quindi prioritario in tema di autonomia scolastica:

- determinare le condizioni culturali e materiali affinché l'autonomia dei singoli istituti scolastici possa pienamente realizzarsi, definendo gli organici funzionali per tutti gli ordini e i gradi di scuola e le risorse finanziarie necessarie;
- stabilire con chiarezza, in un quadro di sussidiarietà e cooperazione, i rapporti tra Stato, Regioni e Scuole autonome, stabilendo le rispettive funzioni e competenze alla luce della Costituzione vigente. Lo Stato garantisce i livelli essenziali, mentre le Regioni hanno un compito di programmazione e gestione. Le Scuole autonome gestiscono infine l'offerta formativa;
- definire nuovi organi collegiali d'istituto per un miglior rapporto tra responsabilità, collegialità, valorizzazione delle professionalità;
- promuovere Conferenze di scuola e/o territoriali per sviluppare l'autonomia;
- definire gli obiettivi formativi validi per tutto il territorio nazionale e i livelli essenziali delle prestazioni relativi all'istruzione e alla formazione professionale;
- istituire un servizio nazionale di valutazione qualificato e indipendente;
- favorire la nascita di reti di scuole e di forme di rappresentanza delle scuole autonome ai vari livelli territoriali.

# Il diritto di imparare per tutta la vita

Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'apprendimento per tutta la vita: in questo modo si elevano i saperi e le competenze individuali e sociali. Il sapere e la conoscenza sono del resto, al tempo stesso, investimento strategico per lo sviluppo di un Paese, come ricorda la strategia di Lisbona.

La situazione italiana è però paradossale: abbiamo, rispetto agli altri Paesi europei, il più basso livello di istruzione, una dispersione scolastica intorno al 30%, carenze nelle discipline matematiche e scientifiche, il minor numero di laureati e di ricercatori, il minor livello di investimenti dedicati ai sistemi formativi, ulteriormente ridotti in questi anni dal centrodestra.

La conoscenza è fattore essenziale per la crescita civile e sociale. Crediamo che si debba investire in conoscenza diffusa, in qualità ed efficacia dei percorsi formativi, cominciando dalle scuole per l'infanzia fino ai livelli più alti, dai percorsi formativi tecnici ai centri di eccellenza.

Coerentemente con la strategia europea ci proponiamo perciò alcuni precisi obiettivi da raggiungere nel corso della legislatura. Su queste basi si costruirà l'innalzamento culturale e dei livelli di istruzione per il Paese:

- portare tutti i ragazzi al conseguimento di un titolo di studio superiore: ad un diploma superiore e/o ad una qualifica professionale (almeno triennale); più precisamente, entro la legislatura, gran parte della popolazione ventiduenne deve conseguire un diploma. Tali obiettivi necessitano un forte impegno per realizzare una scuola che includa;
- attuare una decisa lotta contro la dispersione scolastica e formativa, con l'obiettivo di rientrare nella media del 10%. Questo richiederà un forte collegamento tra autonomie scolastiche, Enti locali, associazionismo e volontariato; si propone l'istituzione di un Osservatorio nazionale sulla dispersione scolastica e sul lavoro minorile;
- valorizzare ed incentivare i percorsi di studio in discipline matematiche, scientifiche, tecnologiche: il totale dei laureati in tali discipline dovrà aumentare nettamente entro la legislatura, diminuendo nel contempo gli squilibri di genere legati alla segregazione formativa delle ragazze;
- raddoppiare il livello di partecipazione degli adulti a percorsi di apprendimento permanente, nella prospettiva di raggiungere il 12,5% previsto dalla UE.

Per quanto riguarda i sistemi dell'istruzione, della formazione professionale, dell'Università, i nostri obiettivi sono:

- 0-6 anni: potenziare l'offerta educativa, progettandola in un'ottica di continuità. Vogliamo inoltre incrementare fortemente l'offerta quantitativa e l'utenza degli asili nido entro la

fine della legislatura, e generalizzare la scuola d'infanzia abolendo la norma sugli anticipi per le iscrizioni alla scuola dell'infanzia ed elementare;

- primo ciclo: mantenere l'articolazione in scuola elementare e media, di durata di otto anni, potenziando gli elementi di continuità didattica e di percorso, diffondendo gli istituti comprensivi. Deve essere garantito più tempo scuola e vanno eliminate le riduzioni dell'orario di tutti apportate dalla Moratti. Puntiamo alla valorizzazione del tempo pieno e del tempo prolungato, ripristinandone la normativa nazionale, da valorizzare come modelli didattici, con il riconoscimento della pari valenza educativa di tutte le attività previste;
- secondo ciclo: elevare l'obbligo di istruzione gratuita fino a 16 anni (primo biennio della scuola superiore). Tale biennio sarà da un lato interrelato con la scuola media ed avrà dall'altro valenza orientativa rispetto ai percorsi successivi. Un biennio strutturato in modo da contemperare le esigenze del completamento della formazione culturale di base, del potenziamento delle capacità di scelta e della propedeuticità ai percorsi successivi, impostato su metodologie didattiche rispettose delle diverse forme di intelligenza e dei diversi stili di apprendimento. In questo modo si supera la canalizzazione precoce prevista dalla legge Moratti. Il secondo ciclo di istruzione, in ogni caso quinquennale, si conclude con un esame di Stato, con commissioni a prevalente composizione esterna;
- scuola e formazione professionale: l'obbligo formativo, dai 16 ai 18 anni, si realizza nei sistemi dell'istruzione, della formazione professionale, nell'apprendistato con un monte ore di formazione incrementato coerentemente con gli standard e gli obiettivi formativi. La formazione professionale si configura come sistema distinto da quello dell'istruzione, con il quale crea relazioni e progetti integrati. Dobbiamo favorire i passaggi da un percorso all'altro, attraverso un sistema nazionale di qualifiche professionali, dispositivi condivisi di certificazione e di riconoscimento dei crediti. Prima dei 18 anni è inoltre escluso qualsiasi rapporto di lavoro che non abbia una prevalente, certificabile (e sanzionabile in caso di inadempienza) valenza formativa;
- scuola e lavoro: innalzare l'età minima per l'accesso al lavoro dai 15 ai 16 anni;
- alta formazione professionale: permettere l'accesso dall'istruzione, dalla formazione professionale e dall'apprendistato, valorizzando la filiera tecnico-scientifica e professionale;
- formazione permanente e lotta alla dispersione scolastica: varare una legge per alfabetizzare e rialfabetizzare, riconquistare ai livelli d'istruzione dell'obbligo e di istruzione-formazione anche oltre l'obbligo; promuovere opportune politiche di contrasto alla povertà che sostengano il successo scolastico e formativo dei ragazzi e dei giovani, in particolare nelle regioni e nei territori in cui la dispersione superi significativamente la media UE. Rilanceremo anche i Centri territoriali per l'educazione permanente. L'obiettivo è raddoppiare il numero degli adulti che partecipano a percorsi di apprendimento permanente, raggiungendo la quota europea del 12,5%. Per rendere effettivo il diritto all'istruzione e all'apprendimento per tutta la vita vogliamo



rilanciare – con un grande coinvolgimento degli enti locali, delle scuole, delle università, degli enti locali, del mondo della cultura – un progetto formativo che rappresenti oggi le “150 ore per la società della conoscenza”.

## Lavorare con i protagonisti della scuola

*Ridare valore alla scuola significa soprattutto ricostruire un'idea d'appartenenza da parte di chi la vive giorno per giorno. In questo senso serve una politica di cambiamento, che promuova il protagonismo e la partecipazione dei soggetti.*

*Per la Scuola è sempre più difficile comunicare con le nuove generazioni. Ragazze e ragazzi esprimono nei confronti della società tutta, e dunque anche della scuola, domande a cui non è facile trovar risposte adeguate: cresce la fatica dell'insegnamento, e, da parte dei giovani, anche per questi motivi, aumenta la disaffezione allo studio, che incide a sua volta sulla dispersione scolastica.*

*Del resto non c'è processo di riforma del sistema educativo se non c'è coinvolgimento degli insegnanti che ne condividano progetto e percorsi. Sono quindi necessarie politiche di valorizzazione della professionalità di chi opera nella scuola, per restituire loro la dignità e il senso di una professione strategica per il Paese.*

*Lo stato di forte disagio in cui versa il mondo della Scuola deriva anche dal disconoscimento e dalla sottovalutazione della funzione e dell'autorevolezza sociale degli insegnanti. Non sono possibili riforme senza che i destinatari ne siano anche protagonisti; non si fanno buone riforme nonostante gli insegnanti: l'innovazione si costruisce con gli insegnanti, in particolare con quelli tra loro che per l'innovazione si sono sempre spesi.*

*Bisogna riconquistarne la fiducia degli insegnanti, riconsegnare loro le risorse e un ruolo centrale per la realizzazione dell'innovazione. Occorre attivare politiche per valorizzare il loro lavoro, il loro ruolo, la loro formazione scientifica nelle diverse declinazioni disciplinari, la loro funzione di intellettuali e di protagonisti di scelte chiave per la qualità del futuro del Paese. In una scuola concepita come comunità professionale, educativa, di apprendimento e di ricerca, e dove ogni soggetto partecipa ad un progetto condiviso, la famiglia non è una controparte né tantomeno un semplice utente del servizio. Essa è invece un partner, con cui stringere un patto formativo. I genitori sono importanti, per i bisogni che esprimono e per i problemi che manifestano.*

*Gli enti locali, infine, incentivando lo sviluppo delle reti di*

*scuole e del sistema educativo territoriale, hanno un ruolo decisivo nel costruire una scuola realmente aperta al territorio e più partecipata, una scuola che combatte la dispersione scolastica contribuendo ad individuare il disagio e le esigenze dei soggetti in formazione.*

Per rispondere alle esigenze degli studenti voltare pagina rispetto alle politiche attuate in questi cinque anni, rilanciando la scuola dell'inclusione, combattendo la dispersione scolastica ed avvicinando le scuole alle diverse culture dei giovani. Gli studenti hanno bisogno di sentirsi protagonisti del proprio percorso formativo.

Nella stessa ottica dobbiamo dare una risposta alle difficoltà d'integrazione dei sempre più numerosi studenti immigrati iscritti alle scuole italiane. Dobbiamo ritrovare la progettualità studentesca e la collaborazione docenti-studenti, ribadendo il valore dello Statuto delle studentesse e degli studenti.

Per gli insegnanti, e più in generale per tutto il personale, anche con il contributo e il confronto con le diverse forme di rappresentanza e sulla base di accordi con le organizzazioni sindacali sulle materie contrattuali, procederemo su tre piani:

- valorizzazione del loro ruolo, rendendoli protagonisti del nuovo progetto culturale e portando le retribuzioni di tutto il personale al livello dei Paesi europei;
- lotta ad ogni forma di precarietà, con l'immediata copertura di tutti i posti vacanti, immettendo in ruolo coloro che già lavorano nella scuola e agevolando coloro che si sono formati in questi anni;
- rilancio di un sistema della prima formazione, del reclutamento, della formazione in servizio. Nella prima formazione e nella formazione in servizio si deve recuperare il collegamento università-scuola. Nel reclutamento serve un sistema pubblico e trasparente.

## Università ed enti di ricerca: motori dell'innovazione e della mobilità sociale

*L'Italia ha di fronte una grande sfida: rimettere la conoscenza, il sapere al centro della politica, dell'economia, della società.*

Pochi laureati e ricercatori, bassi investimenti in ricerca e innovazione, scarso impegno nella formazione continua sono tutti segni di difficoltà. Eppure si percepisce tra i cittadini, soprattutto tra i più giovani, la voglia di cambiare rotta, di puntare decisamente sulla conoscenza come fattore propulsivo del benessere personale e dell'equità sociale.

L'Unione vuole assecondare e governare questi processi legati alla priorità della conoscenza, affermandone innanzitutto la natura di bene comune non mercificabile, di fondamento stesso della cittadinanza democratica. La conoscenza è l'unico sicuro capitale per il futuro posseduto dai singoli e dalle comunità, un capitale che accresce il suo valore quanto più è condiviso e scambiato. Lo sviluppo straordinario dell'interconnessione e dell'accessibilità telematica dei saperi e delle esperienze di milioni di persone ha accresciuto la caratteristica della conoscenza come impresa collettiva e come paradigma di una cittadinanza attiva libera e planetaria.

Inoltre la competitività economica del Paese richiede un grande salto in avanti in tutti i settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica: eppure noi perdiamo i giovani migliori, molti dei quali sono costretti a fuggire all'estero. L'uso delle tecnologie deve corrispondere anche alla crescita di una cultura tecnologica capace di intercettare necessità sociali più avanzate: di governo e di tutela del territorio, della salute, dell'ambiente, dei beni culturali.

Università ed enti di ricerca sono luoghi primari della conoscenza, dove si crea e si trasmette il sapere, dove qualità e quantità sono chiamate a conciliarsi in una nuova missione istituzionale e con nuove responsabilità. La formazione superiore e la ricerca libera costituiscono beni pubblici di fondamentale importanza ed è compito primario dello Stato sostenerle e, insieme, favorire ogni forma di integrazione con le istituzioni territoriali pubbliche o private.

Il sistema italiano delle università e della ricerca – nonostante alcuni notevoli passi di autoriforma e di impegno per la qualità in alcuni atenei ed enti o in alcuni settori disciplinari e gruppi di ricerca più aperti al confronto internazionale e quindi più competitivi – mostra seri problemi e non riesce che in parte a corrispondere alla complessità delle sfide che la società gli pone: la mobilità sociale delle persone, il rapidissimo cambiamento dei profili professionali, l'innovazione scientifica e tecnologica del Paese, le nuove proiezioni vocazionali dei giovani. È infatti sottofinanziato, non ha efficienti modalità di governo autonomo per cui l'autocorrezione è molto difforme, ha strumenti di valutazione ancora gracili, è lento e talvolta addirittura chiuso ad accogliere i giovani di talento. Il merito è una qualità fortunatamente diffusa, ma non abbastanza premiata dal funzionamento normale delle istituzioni scientifiche ed accademiche. Anche i meccanismi di trasferimento dei risultati della ricerca nell'innovazione d'impresa sono limitati e poco dinamici.

Del resto il rischio di declino delle università è un tema presente in tutt'Europa, con le conseguenze che ne derivano sul piano dell'equità sociale e del confronto con i paesi extraeuropei più industrializzati o emergenti nel mondo globalizzato.

Inoltre, per quel che riguarda l'alta formazione artistica e musicale, la riforma, avviata dal centro sinistra, dei Conservatori e delle Accademie non ha ancora superato la fase sperimentale, mentre i recenti interventi governativi hanno eluso o contraddetto le potenzialità di collaborazione strutturata tra questo sistema e quello universitario.

Cinque anni di governo del centro destra hanno significato anche:

- la delegittimazione sistematica dell'Università presso l'opinione pubblica, con la conseguente demotivazione degli attori del sistema;
- il defianziamento del sistema università - enti pubblici di ricerca - ricerca industriale, peraltro già sottofinanziati;
- l'accentuazione del particolarismo e del clientelismo nell'allocazione delle risorse;
- un utilizzo intensivo di uno *spoil system* invasivo dell'autonomia scientifica.

*L'Unione deve invertire la rotta, deve aver pronte proposte precise e concrete per sostituire immediatamente le norme sbagliate introdotte nell'ultimo periodo.*

Per rovesciare le dinamiche di uno scenario negativo, occorre accelerare la convergenza europea del sistema italiano delle università e della ricerca e insieme recuperare gli squilibri interni ed esterni dell'Italia, puntando sulla generalizzazione delle buone pratiche già esistenti. Occorre mettere le università e gli enti di ricerca in grado di tenere il passo con una società globalizzata e della conoscenza. In questo modo essi potranno diventare la chiave di volta del rilancio del Paese.

Investire in formazione e ricerca - in particolare nelle discipline scientifiche e tecnologiche - è l'unico modo per recuperare consistenti squilibri economici e sociali, talora secolari. Anche per la nostra posizione geopolitica e per affrontare positivamente i problemi dell'immigrazione, l'Unione si impegna a fare delle università italiane un polo d'attrazione per la formazione dei giovani e dei ricercatori, soprattutto nelle discipline umanistiche, scientifiche e tecnologiche di maggior tradizione e prestigio, in particolare per coloro che provengono dal bacino del Mediterraneo e da Paesi emergenti.

Occorre orientare le strategie di riforma verso:

- il miglioramento del nostro modello universitario

- non dualista, in cui l'integrazione tra ricerca e didattica è la caratteristica fondante di ogni ateneo e di ogni carriera docente;
- la promozione della qualità in tutti gli atenei, tramite una valutazione continua ed efficace, e lo sviluppo dell'eccellenza nelle migliori esperienze in atto nel sistema università - enti di ricerca;
  - l'internazionalizzazione della ricerca in tutti i settori, attraverso lo sviluppo delle reti di gruppi di ricerca, la mobilità degli studiosi e degli studenti;
  - il potenziamento di una cultura tecnologica aperta alle grandi problematiche dell'oggi e l'accelerazione di un'innovazione tecnico-scientifica integrata con uno sviluppo global-locale orientato verso il miglioramento della qualità della vita delle persone e dei territori.

In questa prospettiva strategica si tratta di operare a più livelli per raggiungere alcuni obiettivi prioritari:

- aumentare e qualificare decisamente la **spesa** per l'università e per la ricerca, con regole e modalità che la rendano un investimento per la crescita del Paese, anche adeguando le infrastrutture di ricerca (strutture edilizie, strumentazione, biblioteche, etc.) alle esigenze della ricerca di base e tecnologica più avanzata;
- dare spazio ai **giovani** nell'università e nella ricerca perché l'Italia ha bisogno di giovani che insegnino e facciano ricerca con stabilità e libertà invece che penare in posizioni incerte e subalterne che finiscono anche col limitare la loro originalità di pensiero e indipendenza di azione;
- valutare e promuovere il **talento** negli studi, nella ricerca, nelle carriere - superando consuetudini sociali negative - perché è il solo modo di favorire l'equità e la mobilità sociale e perché un sano equilibrio tra competizione e garanzie stimola la qualità complessiva del sistema;
- promuovere la **ricerca** "libera" proposta in autonomia e guidata dalla curiosità del ricercatore sia nelle discipline di base umanistiche e scientifiche che in quelle tecnologiche e applicate, perché è il volano ultimo dell'innovazione ed un fattore fondamentale per la formazione del capitale umano;
- aumentare, sia nei corsi di laurea che di laurea magistrale, il numero dei **laureati** e delle laureate di qualità e con buone prospettive di occupabilità, recuperando gli squilibri territoriali e di genere e puntando a stimolare decisamente le lauree in discipline scientifico-tecnologiche anche in relazione al rilancio o alla creazione di distretti tecnologici collegati con le università e con gli enti di ricerca;
- aumentare il numero dei **dottori** e delle dottoresse di ricerca per sostenere sia il ricambio generazionale nelle università e negli enti di ricerca, sia lo svi-

- luppo della ricerca privata e delle alte professionalità in tutti i campi;
- rispondere con adeguata formazione universitaria e ricerca alle nuove **domande sociali** e alle professionalità emergenti, in particolare per gli studi umanistici, sociali e legati ai beni culturali;
  - ristabilire nella formazione iniziale degli **insegnanti** un forte legame organico tra la scuola e le università, integrando anche, nella comune esperienza, la preparazione sui contenuti, le didattiche disciplinari, gli approcci psico-sociali e la formazione alla professione;
  - sostenere l'innovazione istituzionale del sistema, orientando con chiare regole di **governo** l'autonomia responsabile degli atenei e degli enti di ricerca;
  - operare per l'**integrazione** tra università ed entidi ricerca nella prospettiva di concentrare gli sforzi per lo sviluppo della ricerca pubblica e per la presenza italiana nelle grandi reti di ricerca internazionali;
  - stimolare l'**interazione pubblico/privato** attraverso strutture di ricerca legate alle imprese e con l'inserimento di risorse umane altamente qualificate, approntando incentivi fiscali e laboratori comuni tra università e imprese o distretti di imprese perché il migliore trasferimento tecnologico si nutre soprattutto di quotidianità nei rapporti personali.

Per raggiungere questi obiettivi l'Unione svilupperà diversi piani d'azione.

Un primo piano d'azione riguarda la didattica universitaria:

- serve un bilancio critico della riforma didattica, attraverso un monitoraggio ed una valutazione, sulla base di parametri condivisi, della didattica universitaria, delle lauree ai dottorati di ricerca ed ai master, tenendo anche conto delle migliori pratiche didattiche e degli interventi nel campo dell'orientamento e del tutorato soprattutto all'ingresso e al passaggio degli studenti tra i diversi livelli di studi universitari; a partire dai risultati di tale monitoraggio, occorrerà responsabilizzare gli atenei per un processo di autocorrezione nei punti dove emergono problemi e criticità, sollecitando uno sforzo continuo da parte di tutti gli attori e garantendo gli spazi di autonomia delle università e delle diverse aree culturali;
- la laurea di primo livello deve in ogni caso fornire la formazione metodologica di base ma ai laureati deve essere garantita una buona occupabilità, che può dipendere per alcuni ambiti culturali da una maggiore ampiezza metodologica e per altri dall'acquisizione di competenze più specifiche e immediatamente spendibili nel mercato del lavoro, pur tenendo presente che per le competenze professionali più specialistiche si deve ricorrere ai titoli di secondo livello, compresi i master.
- sulla valorizzazione della laurea di primo livello si

gioca in sostanza il futuro del progetto di espansione dell'istruzione superiore, che passa anche dalla necessità di sciogliere i nodi relativi all'accesso alle amministrazioni pubbliche e agli ordini professionali;

- inoltre vanno seguiti con attenzione i primi risultati della laurea specialistica per migliorare l'articolazione dei due cicli anche rinunciando a rigide scansioni temporali a favore di forme più flessibili che tengano conto delle differenze tra i vari ambiti disciplinari;
- occorre stabilire un numero minimo di docenti stabili per ciascun corso di studi affinché studenti e società abbiano una garanzia di qualità dell'apprendimento e dell'organizzazione didattica, evitando la proliferazione dei corsi dovuta alla frammentazione dell'attività didattica dei docenti e al ricorso indiscriminato a personale docente precario (spesso non impegnato nella ricerca);
- deve essere rilanciato il dottorato di ricerca come terzo ciclo della formazione superiore, valutandone severamente i requisiti minimi di qualità ed incentivando l'impiegabilità a largo spettro, anche con incentivi fiscali per i datori di lavoro, dei dottori di ricerca (in ruoli qualificati).

Un secondo piano d'azione riguarda il diritto allo studio:

- una consultazione generale di tutti gli studenti e le studentesse delle università, in forme scientificamente rigorose, porterà ad una Conferenza nazionale sulla condizione studentesca da cui ripartire per un "patto" con gli studenti, una nuova cittadinanza che includa il classico diritto allo studio ma ne amplii i confini ai diritti di tutti gli studenti (a tutti i livelli, a tempo pieno o parziale, in formazione iniziale o lungo l'arco della vita) e al loro rapporto con le università e le città;
- le borse di studio dovranno essere garantite a tutti coloro che ne hanno diritto (gli idonei delle graduatorie) adeguando i finanziamenti alle medie europee, anche impegnando le fondazioni bancarie e gli interventi di private in una prospettiva di sussidiarietà; inoltre il passaggio ad un sistema nazionale di borse di studio può rendere uniformi sul territorio le prestazioni, ne può anticipare le condizioni anche anticipatamente all'iscrizione all'università (favorendo la mobilità studentesca);
- devono essere garantiti livelli di prestazioni essenziali analoghi in tutto il Paese, soprattutto per quanto riguarda i servizi (mense, alloggi, biblioteche, reti informatiche) stabilendo un rapporto equo tra servizi offerti, contribuzione studentesca e strumenti del diritto allo studio;
- devono essere incentivate le scelte di mobilità studentesca per moltiplicare le occasioni incontro e di confronto fra giovani di regioni diverse, all'interno del nostro Paese, e di lingue e culture diverse, nell'ambito dell'Unione europea e del mondo.

L'università è un bene pubblico, gli studenti rappresen-

tano molto di più che i semplici utenti consumatori dei servizi erogati. Sono infatti i protagonisti della didattica e, in certa misura, anche della ricerca. Giovani ben formati, capaci di apprendere e di dialogare con altri giovani saranno i protagonisti della democrazia globale che sta già nelle loro pretese.

Un terzo piano d'azione riguarda il reclutamento e la carriera dei docenti e dei ricercatori, rendendoli coerenti con i principi dell'autonomia e con quelli indicati dalla Carta europea dei ricercatori. Per rispettare l'agenda di Lisbona e per colmare la distanza che ci separa dai Paesi più avanzati, occorre:

- garantire un costante flusso d'immissione nelle università e negli enti di ricerca di giovani qualificati, varando immediatamente un piano pluriennale d'assunzioni a tempo indeterminato, definendo modalità di selezione rigorosamente basate sui meriti scientifici e tenendo conto della necessità e urgenza di incidere profondamente sull'enorme numero di persone che lavorano nelle università e negli enti di ricerca con forme innumerevoli di precariato;
- trasformare il ruolo degli attuali ricercatori universitari in "terza fascia" docente;
- garantire le necessarie coperture previdenziali ed assistenziali ai titolari di contratti post-dottorato o di forme diverse di contratti a tempo determinato presso università ed enti di ricerca;
- rendere obbligatorio il dottorato di ricerca per la carriera universitaria e negli enti di ricerca, dotandosi di opportune norme transitorie;
- giungere rapidamente a selezioni concorsuali con distinzione tra reclutamento e promozioni di carriera, che coniughino l'autonomia di scelta degli Atenei con le garanzie di standard internazionali di merito e di trasparenza dei processi selettivi, operando anche per superare le distorsioni pregiudizievoli che condizionano la progressione delle donne nelle carriere scientifiche;
- definire gli strumenti giuridici pertinenti per rendere "naturale" ed eventualmente incentivata la mobilità bidirezionale tra il personale docente e ricercatore delle università e degli enti di ricerca.

Le azioni per lo sviluppo della cultura scientifica e delle opportunità d'innovazione tecnologica dovranno operare per:

- incentivare le offerte universitarie di lauree di primo e secondo livello e di dottorati di ricerca di area scientifico-tecnologica (anche attraverso azioni positive per l'aumento delle immatricolazioni femminili), operando anche sul sistema delle offerte locali d'istruzione e formazione tecnica post-secondaria e di alta formazione professionale;
- promuovere un patto tra le autonomie (regioni, università, enti di ricerca), anche attraverso apposite agenzie regio-



- nali coordinate con il governo nazionale, per iniziative di trasferimento tecnologico;
- sostenere la ricerca di base sia con finanziamenti a progetti su base competitiva che con finanziamenti ai ricercatori sulla base della valutazione della loro attività, evitando comunque che, per carenza di fondi o per regole non ben calibrate, una malintesa competitività finisca col distogliere dall'attività di ricerca o col deprimere le potenzialità di ricerca dei singoli e dell'intero Paese;
  - far nascere iniziative d'eccellenza dalla rete dei migliori gruppi di ricerca e laboratori universitari e degli enti di ricerca, anche in sinergia con strutture private, promuovendo progetti di lungo respiro con finanziamenti certi e stabili, all'interno di una logica di programmazione che contempli le priorità dell'interesse pubblico e le complessive ricadute sociali della ricerca;
  - promuovere azioni a favore della ricerca industriale, sostenendo con provvedimenti opportuni l'occupazione di personale ad alta qualificazione, incentivando progetti di ricerca congiunti e cofinanziati, prevedendo forme di deducibilità fiscale delle spese di ricerca (con garanzia di affidabili meccanismi di verifica), incentivando la nascita di nuove imprese attraverso strumenti fiscali, logistici e finanziari.

L'azione d'innovazione istituzionale deve comprendere:

- la revisione dei criteri per il riconoscimento dei nuovi atenei, che va condizionato alla disponibilità di una massa critica di corpo docente a tempo indeterminato, di stabili risorse finanziarie, infrastrutturali e di attività di ricerca, all'interno di un'armonica programmazione territoriale;
- il mantenimento del valore legale del titolo di studio con opportuni correttivi per valorizzare le competenze realmente acquisite dai laureati;
- la revisione dei criteri e delle metodologie dei finanziamenti ministeriali alle università (in particolare del fondo di finanziamento ordinario), rendendoli più equi in relazione agli obiettivi di riequilibrio territoriale e di miglioramento degli standard qualitativi del sistema.

*Per realizzare questi piani d'azione occorre ripensare gli strumenti attuali delle politiche universitarie e per la ricerca e vararne di nuovi.*

Prioritariamente occorre:

- un'Agenzia indipendente per la valutazione della ricerca, della didattica, delle funzioni di gestione delle istituzioni universitarie e di ricerca, dei docenti universitari e dei ricercatori degli enti di ricerca, anche con funzioni di ripartizione di incentivi finanziari premiali dei punti di qualità del sistema e curando l'inserimento di opportuni indicatori di genere nel *benchmarking* delle istituzioni

- scientifiche;
- una legge di sistema per l'autonomia universitaria in tutti i suoi aspetti;
  - il ripensamento degli strumenti per il diritto allo studio in un'ottica di equità;
  - la realizzazione dell'Anagrafe delle ricerche;
  - un portale nazionale del fabbisogno di professori e di ricercatori in cui ogni ateneo e ogni istituto di ricerca pubblici le disponibilità delle diverse posizioni, con indicazione dei profili richiesti e degli impegni didattici e/o di ricerca relativi
  - un portale nazionale dell'offerta e della domanda di dottori di ricerca con i relativi profili curriculari e di impiego."

Per il cambiamento delle forme e procedure di governo sono necessari:

- la riorganizzazione dell'attuale Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che, almeno per il comparto universitario e della ricerca, deve ricoprire funzioni di programmazione strategica e di governo a distanza del sistema, anche affidando ad agenzie pubbliche indipendenti le scelte di finanziamento della ricerca in coerenza con gli atti di indirizzo politico ed in analogia con le migliori esperienze internazionali;
- l'istituzione di un organismo unitario rappresentativo dell'università e degli enti pubblici di ricerca;
- la revisione, sulla base di un'ampia consultazione di tutti i soggetti interessati, della forma di governo degli atenei che la renda più efficiente e più responsabile nel rispetto dei principi dell'autonomia e della democrazia collegiale tipica della comunità scientifica.

Le revisione dei criteri di finanziamento dell'università e degli enti pubblici di ricerca richiede :

- la previsione di un'adeguata quota di finanziamento per le attività di ricerca libera;
- la previsione di una "quota di garanzia" per i bilanci universitari e degli enti a copertura degli incrementi di spesa decisi a livello centrale;
- la stabilità nel tempo dei finanziamenti "ordinari" per le università e per gli enti di ricerca per la copertura dei costi incompressibili necessari a presidiare in modo stabile i settori e le attività fondative di ciascuna istituzione, oltre ad una quota variabile legata alla valutazione.

In sintesi, sul piano degli investimenti necessari al sistema università - enti di ricerca - ricerca industriale, occorre varare un piano d'incremento, che comprenda anche le risorse umane, e che permetta di raggiungere, entro la fine della legislatura, l'attuale media europea, pari al 2% del PIL.

# Gli italiani nel mondo

L'impegno per i diritti e le esigenze degli italiani nel mondo rappresentano una scelta strategica per assicurare ai connazionali all'estero, nelle nuove condizioni del mondo, la tutela politica, sociale, economica, giuridica che la Costituzione garantisce a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza. La nostra strategia di attenzione e valorizzazione della presenza di origine italiana nel mondo è volta a superare ogni tradizionale atteggiamento di distacco e di rimozione verso l'emigrazione.

Per questo, intendiamo in particolare:

- perseguire politiche di rilancio dell'immagine, della cultura, del ruolo dell'Italia nel mondo;
- favorire la piena integrazione delle nostre comunità affinché partecipino sempre di più alla formazione delle classi dirigenti dei paesi di residenza;
- recuperare un concetto alto di italianità;
- considerare le nostre comunità per il patrimonio di esperienze, cultura, valori, relazioni umane e professionali che possono offrire alla società italiana, al di fuori di ogni logica mercantilistica;
- collocare chiaramente le nostre comunità nel campo dei costruttori di pace, soprattutto di fronte alle tragiche contraddizioni della presenza militare in Irak, alla persistente tensione della questione israelo-palestinese, al livello gravissimo raggiunto dagli attentati terroristici.

Garantendo una larga consultazione che coinvolga coloro che in diversi campi operano a contatto con le comunità italiane all'estero, a partire dalle espressioni del mondo associativo e sindacale e dai rappresentanti delle stesse comunità, ci impegnamo a:

- fare un bilancio su COMITES e CGIE e riorganizzarne la collocazione e i ruoli, ridefinendo la funzione del CGIE, che ha assorbito finora le funzioni di interfaccia delle istituzioni italiane;
- investire nell'impegno informativo migliorando la presenza e la qualità di Rai International; favorire convenzioni del servizio pubblico radiotelevisivo con emittenti straniere, favorendo il flusso di informazione in "uscita", dall'Italia verso le comunità, e in "ritorno", dalle realtà di insediamento alla società italiana;
- attivare la rete di presenza italiana nel mondo (Istituti di Cultura, Università, scuole pubbliche, Camere di Commercio, patronati ecc.);
- favorire proposte legate alla scienza e alla tecnologia, alle espressioni moderne del Paese, alla cultura d'impresa, alla moda e al design;
- proporre una visione aperta dell'identità e recuperare, nei processi formativi, la storia dell'emigrazione italiana;
- concentrare gli sforzi sulle misure di sostegno locale nelle situazioni di crisi economica, con particolare riguardo alla formazione e all'aiuto verso le piccole e medie imprese nelle strategie di ripresa sociale ed economica;
- favorire il rafforzamento del tessuto economico delle realtà ospitanti e il riferimento alla comunità italiana come volano di cooperazione e di scambi commerciali e professionali con gli operatori che agiscono nel sistema italiano.

Intendiamo, infine, rilanciare la cooperazione per lo sviluppo, che deve caratterizzarsi per equità dei risultati e trasparenza dei processi; favorire una specifica ed efficace legislazione per la promozione del-

## Gli italiani nel mondo

l'impresa italiana all'estero; pensare all'opportunità di applicare il principio della "continuità territoriale" agli spostamenti aerei e marittimi da e per l'Italia a beneficio delle comunità italiane residenti all'estero, nel quadro delle linee strategiche fissate dal programma europeo relativo alle "Reti Transeuropee".



# Migranti e nuovi italiani





## Per una immigrazione governata

*I flussi migratori verso l'Italia non sono un fenomeno eccezionale, interessano in modo simile ogni Paese sviluppato. Li alimentano fattori molteplici e complessi, in massima parte riconducibili agli squilibri di ricchezza sempre più acuti tra nord e sud del mondo, alle guerre, alla ricerca di libertà e diritti, a una globalizzazione disattenta all'impatto devastante prodotto sui Paesi in via di sviluppo.*

*Si emigra perché si spera di costruire una condizione migliore, in un contesto nuovo e difficile.*

*Come nel resto d'Europa, l'entità del fenomeno migratorio e le sue caratteristiche trasformano la nostra società in modo radicato, strutturale. Sono quasi tre milioni gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, il 4,8 per cento della popolazione, dato vicino alla media europea. Di loro, circa il 30 per cento risiede stabilmente sul nostro territorio da oltre cinque anni. È un'immigrazione articolata per provenienza, distribuita nelle grandi città e nei piccoli centri, che favorisce quindi l'obiettivo di interesse comune dell'adattamento reciproco.*

*Vogliamo partire da questi tre milioni di stranieri, una risorsa preziosa che fa già parte del nostro Paese. I dati parlano di persone pronte ad assecondare le esigenze del mercato del lavoro, spostandosi sul territorio tre volte più spesso dei nostri connazionali; impegnate a svolgere funzioni per le quali gli italiani non sono più disponibili: nella collaborazione familiare, nei servizi di pulizia, in agricoltura, nell'edilizia; vivaci e attive nel lavoro autonomo ma ancora poco presenti in quelle attività qualificate, adeguate al livello di istruzione di molti, per le quali gli italiani non sono sufficienti. Persone che crescono, e si formano, nelle scuole italiane: sono 400 mila i minori iscritti alle scuole dell'obbligo.*

*Le politiche degli anni recenti hanno negato la realtà di questo cambiamento. La legge Bossi-Fini, restrittiva e repressiva oltre ogni necessità, incentrata sulla sprezzante e miope equivalenza immigrato-forza lavoro, si è dimostrata una demagogica prova di forza, iniqua e inefficace. I flussi d'ingresso non si sono interrotti, gli stranieri sono stati confinati in una condizione di soggezione e precarietà intollerabile, contraria al rispetto della dignità e dei diritti della persona, alla nostra stessa idea di democrazia, oltre che terreno ideale per l'esplosione di disordini e tensioni sociali.*

*Intendiamo ripartire da zero, sostituendo le parole d'ordine della normativa in vigore – chiudere, emarginare, criminalizzare – con le nostre: governare, accogliere, costruire convivenza.*

Il percorso legislativo che immaginiamo passa per l'abrogazione della legge Bossi-Fini, per una politica degli ingressi, per la regolamentazione organica del diritto di asilo, per il diritto di voto alle elezioni amministrative, per la modifica delle regole in tema di acquisizione della cittadinanza, per una legge a tutela della libertà religiosa e di culto.

È tempo di far prevalere una visione realistica della condizione migratoria, seguendo un percorso di stabilizzazione ed inclusione giuridica, trasferendo il più possibile agli enti locali le competenze amministrative successive al primo ingresso, ed eliminando le restrizioni assurdamente imposte all'immigrazione di alto livello nelle nostre università e centri di ricerca.

Dobbiamo far affermare l'idea che non esiste una contrapposizione fra cittadini comunitari, detentori di privilegi, e migranti che contribuiscono alla messa in discussione di questi, ma una battaglia politico-culturale comune per definire e preservare diritti e doveri, che per essere tali devono essere di tutti.

Gli stranieri non sono ospiti in prova perenne, ma nuovi cittadini con diritti e doveri che abitano gli stessi nostri luoghi e animano le stesse comunità locali, divisi da noi solo per la nazionalità d'origine. Per costruire una nuova società europea e migliorare la nostra stessa democrazia dovremo accettare l'idea di un'identità in divenire.

## Gestire l'immigrazione con l'Europa e col Mondo

*L'esperienza degli ultimi decenni insegna che le migrazioni internazionali non possono essere governate in maniera efficace da un singolo Stato di destinazione, ma richiedono efficaci forme di collaborazione tra Paesi di destinazione e con i Paesi d'origine e di transito.*

*Il governo di centrodestra, operando in una logica emergenziale e di breve periodo, ha interrotto positive esperienze di collaborazione bilaterale con alcuni Paesi d'origine e prodotto tensioni tanto superflue quanto deleterie con altri. Ha poi lanciato iniziative in contrasto con le norme internazionali e in violazione dei diritti umani dei migranti. Infine, ha inasprito le tensioni con i partner europei, trascurando al tempo stesso di far valere gli interessi del Paese.*

*In Europa le politiche dell'immigrazione si intrecciano con il processo di allargamento dell'Unione e con le sue relazioni esterne, divenendo quindi sempre più parte di ampie strategie regionali di sviluppo e stabilizzazione.*

*La forma della cooperazione tra Stati non è quindi più sufficiente. L'Europa ha affermato nel Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 la necessità e la volontà di adottare una vera e propria politica comune dell'immigrazione e dell'asilo, separata dalle questioni di sicurezza e giustizia penale, che restano essenzialmente delegate alla cooperazione intergovernativa.*

*Il Consiglio ha individuato quattro priorità:*

- partenariato con i Paesi d'origine;*
- regime europeo comune in materia di asilo;*
- equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi;*
- gestione dei flussi.*

*Tali azioni puntano alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia fondato «su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea».*

Le intenzioni di Tampere restano ad oggi in gran parte inattuato. L'Italia deve attivarsi per rilanciare l'elaborazione di politiche comuni in attuazione di quegli obiettivi, che bilancino la componente di controllo con forti azioni a sostegno dell'integrazione e delle pari opportunità, ribaltando la logica discriminatoria che oggi prevale.

Dobbiamo impegnarci per dare sostanza a una strategia europea forte e integrata che metta in relazione le politiche migratorie con le politiche comunitarie di cooperazione allo sviluppo.

Dobbiamo poi sostenere la creazione di importanti fondi europei per le politiche dell'immigrazione e curare i rapporti con i Paesi dell'Europa meridionale - che conoscono problemi simili ai nostri nella gestione dei fenomeni migratori - allo scopo di elaborare posizioni comuni.

Dobbiamo appoggiare l'introduzione nella Carta costituzionale europea del principio di «cittadinanza europea di residenza», svincolato dalla nazionalità, che potrebbe consentire ai cittadini di Paesi extracomunitari che risiedono legalmente nella Ue di godere di diritti e doveri economici, sociali e politici.

Dobbiamo impegnarci a ratificare e promuovere la ratifica della Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

A livello internazionale, l'Italia deve promuovere politiche dell'immigrazione che rientrino nel disegno di una politica estera di pace e cooperazione.

Bisogna:

- riformare e rafforzare la cooperazione allo sviluppo in tutte le sue componenti, assumendo come priorità la valorizzazione dei migranti e della mobilità internazionale;
- rilanciare il dialogo e la cooperazione bilaterale con i principali Paesi di origine e di transito sui temi dello sviluppo

- economico e sociale di questi stessi Paesi e sulla riqualificazione delle politiche sui controlli migratori, che vogliamo efficaci e allo stesso tempo rispettose della dignità e dei diritti dei migranti;
- rafforzare i rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali e le agenzie delle Nazioni Unite attive sui temi delle migrazioni internazionali e del contrasto al traffico di persone;
  - sviluppare le buone pratiche a sostegno del rientro dei migranti;
  - riconoscere pienamente i diritti pensionistici dei migranti, garantendo l'effettiva erogazione agli immigrati e ai familiari superstiti della pensione, se maturata, o in caso contrario la totalizzazione dei contributi o il rimborso di quanto versato;
  - sottoporre a ratifica del Parlamento tutti gli accordi bilaterali, compresi quelli esistenti, previa eventuale rinegoziazione, nell'ambito di un'azione diplomatica generalizzata volta ad assicurare il pieno rispetto dei diritti dei migranti, in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

## Vie legali per l'immigrazione

*I migranti sono prima di tutto persone, che cercano di costruire un proprio progetto di vita non determinato dalla condizione che il caso ha attribuito a ciascuno. Per questo le politiche dell'immigrazione non possono avere come unica determinante gli interessi economici e sociali della realtà di arrivo delle migrazioni, cancellando soggettività e diritti dei migranti.*

*La legge Bossi-Fini, costruita sul contratto di soggiorno, cancella l'individualità del migrante, prevede un meccanismo rigido e complesso di «quote» molto al di sotto dei reali fabbisogni lavorativi e demografici, punta a mantenere il migrante in una condizione di costante precarietà.*

*L'attuale governo ha investito massicciamente sul terreno della repressione: l'80% delle risorse è stato destinato ad azioni di contrasto, detenzione, rimpatrio. L'unico risultato è stato quello di indirizzare le spinte migratorie verso vie illegali, alimentare clandestinità e crescita di flussi irregolari.*

*Gli Stati perdono così la capacità di conoscere e controllare gli ingressi e si limitano ad intervenire a valle con provvedimenti di sanatoria. Non è un caso che il 70% degli attuali immigrati regolari sia passato dalla condizione di clandestinità o irregolarità e abbia regolarizzato successivamente la propria posizione.*

*Dobbiamo costruire un nuovo patto tra lo Stato italiano e i*

cittadini stranieri, offrendo vie legali all'immigrazione, creando una convenienza all'ingresso regolare, eliminando la finzione dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, riconoscendo la soggettività del migrante.

Possiamo raggiungere l'obiettivo attraverso un sistema articolato di diversi strumenti, combinati in una politica attiva degli ingressi da legare al contesto europeo e al ruolo attivo dell'Italia in Europa.

La programmazione dei flussi d'ingresso per lavoro a vocazione stabile deve essere flessibile, su base triennale, integrabile annualmente in seguito a verifica degli andamenti e rapportata alla realtà del fenomeno per come si è registrato nel tempo. Dobbiamo basarla sul confronto con le parti sociali e i diversi livelli istituzionali, e accompagnarla con le misure necessarie per l'adeguamento dei sistemi di welfare e dei contesti abitativi locali. Tale programmazione deve essere discussa in un'apposita sessione parlamentare.

Possiamo aumentare la flessibilità di questa programmazione tramite:

- lo scorporo dalla programmazione triennale di alcune categorie di lavoratori: collaboratori domestici e di cura, per i quali si può ipotizzare un canale continuativo d'ingresso su domanda; lavoratori stagionali, per i quali può essere ampliata la possibilità di permessi di soggiorno pluriennali;
- una politica attiva di attrazione di studenti immigrati e professionalità specifiche di alta qualificazione, grazie a pacchetti di sostegno che non si limitino alla concessione del permesso di soggiorno.

Dobbiamo assolutamente superare la situazione attuale per cui, per il singolo soggetto straniero, è facilissimo passare da una posizione regolare a una irregolare, mentre è praticamente impossibile il percorso inverso. Per questo dobbiamo assolutamente semplificare i meccanismi d'ingresso e stabilizzazione tramite:

- l'introduzione del permesso annuale per ricerca di lavoro, da rilasciare in seguito a prestazione di precise garanzie economiche;
- la reintroduzione della figura dello sponsor, privato, imprenditoriale o istituzionale;
- l'istituzione di un meccanismo di regolarizzazione permanente ad personam per lo straniero in possesso di determinati requisiti;
- la previsione di norme che regolino la possibilità di convertire permessi brevi in permessi di lavoro.

Pur rendendo più flessibile l'accesso al territorio italiano non dobbiamo sottovalutare la questione della sicurezza. Vogliamo anzi affrontarla togliendo terreno alle organizzazioni criminali, che lucrano sulla pressante richiesta di aggirare barriere e filtri severi soltanto sulla carta. Per ridurre il fenomeno dell'irregolarità a dimensioni fisio-

logiche, quindi gestibili, dobbiamo contrastare efficacemente il lavoro nero e l'economia sommersa, inasprire le pene per i trafficanti e gli sfruttatori dei migranti, introdurre misure premiali per gli irregolari che collaborino con le autorità per individuare e sanzionare i trafficanti e gli sfruttatori del loro lavoro e ridurre la discrezionalità amministrativa, fissando procedure chiare anche per i consolati e le rappresentanze diplomatiche, così da prevenire e contrastare ogni eventuale abuso.

La legge Bossi-Fini prevede praticamente un solo strumento, l'espulsione: costoso, incerto nei risultati, potenziale minaccia a diritti e garanzie fondamentali propri di tutti gli individui.

Dobbiamo invece approntare un complesso di misure giuste ma efficaci:

- graduare le misure di espulsione, modulandole sul grado di integrazione e situazione personale;
- prevedere sanzioni limitate e un meccanismo premiale per l'immigrato irregolare che collabora all'identificazione e al rimpatrio;
- consentire alle autorità di pubblica sicurezza di utilizzare misure di sorveglianza di pubblica sicurezza dove il trattenimento non sia necessario.

L'adozione di queste norme comporta il superamento dei Centri di Permanenza Temporanea. Dobbiamo comunque approntare strumenti efficaci per assicurare l'identificazione degli immigrati e il rimpatrio di quanti vengono legittimamente espulsi.

## Politiche del soggiorno e della cittadinanza

*Favorire l'inserimento dei cittadini stranieri nella comunità italiana è interesse di tutti. La coesione sociale, il senso di comune appartenenza e lealtà alle leggi di tutti i membri della comunità, è valore essenziale. Perché tale coesione sia effettiva serve una forte azione dello Stato e degli organismi sociali che garantisca la parità nell'accesso ai diritti previsti dalla legge, e alle opportunità offerte dal lavoro, dalle capacità individuali, dalla partecipazione alla vita democratica.*

*La legge Bossi-Fini ha reso più difficile il processo di integrazione dei cittadini stranieri, assorbendo la materia dell'immigrazione in quella dell'ordine pubblico. Dalla Corte dei Conti apprendiamo che ogni 5 euro dei fondi pubblici destinati agli immigrati, solo 1 viene speso per l'integrazione e 4 vengono destinati al contrasto - inefficace - dei flussi irregolari. Inizialmente le due voci erano alla pari. Se si considerano realisticamente i flussi migratori, tale impostazione appare decisamente miope.*

Gli immigrati giocano un ruolo attivo e importante nel mercato

del lavoro: nel 2002 le loro retribuzioni hanno raggiunto i 10 miliardi di euro, con grande beneficio per l'INPS; hanno investito in immobili 10 miliardi di euro, hanno contratto mutui per 5 miliardi. Non possiamo chiuderli, dobbiamo al contrario stabilizzare e includere.

Vogliamo "includere sul lavoro":

- attuando la Convenzione OIL n.143 del 1975, che prescrive parità di trattamento e piena parità di diritti per i lavoratori extracomunitari regolari;
- introducendo meccanismi affinché ai cittadini migranti vengano riconosciuti titoli di studio e qualifiche professionali acquisiti nei paesi di provenienza e/o di transito;
- prevedendo meccanismi di regolarizzazione per emersione da lavoro nero;
- introducendo robuste politiche antidiscriminatorie sul mercato del lavoro;
- disciplinando e sostenendo il lavoro autonomo.

Includere nella sfera personale:

- semplificando i ricongiungimenti familiari;
- adottando una legge sulla libertà religiosa e di culto;
- sostenendo l'intermediazione culturale;
- sviluppando iniziative per l'apprendimento della lingua e della italiana e dell'educazione civica da parte degli adulti;
- introducendo forme di assistenza e difesa civica;
- rafforzando la cooperazione con le associazioni degli stranieri.

L'attuale disciplina delle pratiche di soggiorno perpetua il senso di precarietà: stranieri che risiedono in Italia da decenni continuano ad essere trattati dall'amministrazione italiana come persone appena arrivate.

I frequenti rinnovi dei permessi di soggiorno di breve durata producono conseguenze sulle strategie d'inserimento degli immigrati, e paralizzano i nostri uffici sottraendoli alle funzioni investigative e all'attività di controllo del territorio.

Dobbiamo semplificare la materia:

- eliminando il "contratto di soggiorno";
  - introducendo permessi di soggiorno di durata più ragionevole e crescente ad ogni rinnovo;
  - garantendo tempi certi per le pratiche;
  - trasferendo la competenza per le pratiche di rinnovo dei permessi agli enti locali;
  - potenziando gli sportelli di orientamento e consulenza legale già istituiti da numerose amministrazioni locali;
  - semplificando e velocizzando l'acquisizione della carta di soggiorno, da rilasciare - senza vincoli riferiti a requisiti di reddito e abitativi - dopo un periodo di tempo, inferiore all'attuale, durante il quale la persona immigrata è posta in condizione di accedere all'apprendimento della lingua italiana attraverso adeguate opportunità concesse dalla scuola pubblica.
- Dobbiamo inoltre riconoscere valore alla risorsa costituita

dagli stranieri e dai loro figli, molti dei quali nati nel nostro Paese, che considerano l'Italia la loro terra.

Quasi un decimo delle nascite totali in Italia riguarda figli di immigrati, quasi mezzo milione sono i minori immigrati con i genitori, nelle scuole gli studenti stranieri costituiscono il 4 per cento della popolazione studentesca.

Dobbiamo investire sull'integrazione scolastica dei bambini stranieri, impedendo che si creino segregazioni all'interno della scuola. Dobbiamo anche promuovere il diritto allo studio a livello universitario per le seconde generazioni.

Né possiamo ritardare l'attribuzione di nuovi diritti sul piano della cittadinanza: dobbiamo introdurre il diritto di voto alle elezioni amministrative dopo un congruo numero di anni di residenza, riformare la legge sulla cittadinanza, legandola per i nuovi nati allo «ius soli», riducendo il tempo necessario per l'acquisizione e rendendo espliciti e ben definiti i requisiti per la naturalizzazione.

Riteniamo che le politiche per gli immigrati debbano essere rese coerenti con l'intero quadro del welfare state: le politiche abitative e di contrasto al mercato nero degli affitti, di assistenza socio-sanitaria, di incentivo all'occupazione, previdenziali, non devono discriminare né creare "ghetti".

Il governo di centrodestra ha demolito le basi delle politiche d'integrazione gettate nel 1998; dobbiamo tornare a investire nell'integrazione, ripristinando il Fondo per le politiche migratorie e rilanciando l'attività della Commissione per le politiche d'integrazione.

## Diritto di asilo

*La Costituzione italiana e gli accordi internazionali, liberamente sottoscritti dal nostro Paese, garantiscono protezione ai rifugiati e ai richiedenti asilo. Queste norme sono però ancora largamente inapplicate, quando non apertamente violate. Ogni nazione democratica e civile ha il dovere di accogliere chi fugge da guerre, pulizie etniche, persecuzioni per motivi religiosi, politici, di genere o di orientamento sessuale.*

*In Italia il diritto di asilo è indebolito dall'assenza di un quadro legislativo adeguato, e lascia spazio per il ricorso a pratiche illegali (come i respingimenti collettivi attuati dall'attuale governo) che hanno attirato su di noi fondate critiche e discredito da parte dell'Europa.*

Approveremo senza ulteriori ritardi una legge organica di attuazione dell'articolo 10 della Costituzione che permetta di dare reale protezione ai rifugiati e di rispettare interamente i diritti dei richiedenti asilo.



- Tale legge deve strutturarsi intorno ad alcuni punti fondamentali:
- l'introduzione di meccanismi che consentano una reale capacità di identificare il richiedente e di distinguere tra richiedenti asilo e migranti per motivi economici;
  - la fissazione di norme procedurali rigorose e di meccanismi di controllo che assicurino l'effettivo accesso alla procedura d'asilo, l'assistenza necessaria fin dal momento dell'ingresso in Italia e il rispetto del principio internazionale di non respingimento;
  - la previsione di un'unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo, con criteri certi e approfonditi di valutazione delle domande, escludendo ogni discrezionalità amministrativa per dare la massima garanzia di imparzialità. Le commissioni che vagliano il diritto d'asilo devono essere indipendenti dall'esecutivo.

L'esame delle domande deve essere più rapido:

- la garanzia di effettività del diritto al ricorso contro la decisione amministrativa di rigetto della domanda di asilo. Ciò comporta l'accesso al patrocinio gratuito e il divieto di allontanamento del ricorrente fino ad esito del giudizio;
- la definizione, in linea con la normativa comunitaria, dello status giuridico del titolare di protezione umanitaria, introducendo regole certe e prevedendo esplicitamente la possibilità di conversione del titolo di soggiorno in lavoro o studio in presenza dei requisiti di legge;
- la pianificazione di programmi adeguati volti all'accoglienza e all'inserimento sociale degli stranieri ai quali è stato riconosciuto il diritto all'asilo, con il coinvolgimento del volontariato;
- introduzione di forme di rimpatrio assistito praticabili e rispettose dei diritti umani, in condizioni di dignità e sicurezza, al momento della cessazione della protezione.



**Più informazione,  
più libertà**



# Il diritto a comunicare e ad essere informati

*La capacità di comunicare, elaborare e diffondere informazioni e conoscenze è un bene comune dell'umanità e, come tale, è inalienabile. La libera produzione e circolazione delle informazioni, la capacità e la possibilità del cittadino di diventare protagonista attivo e non solo passivo dello scambio comunicativo, la ricchezza e la pluralità delle fonti, costituiscono valori fondamentali di una democrazia avanzata e sono condizioni per il progresso civile di un paese. Nuove possibilità in questo senso sono offerte dalle tecnologie digitali, che trasformano il settore radicalmente, costituendo un comparto industriale di importanza strategica sempre maggiore.*

*Nel quinquennio del centrodestra, però, la libertà di informazione è stata duramente condizionata dal conflitto di interessi e da norme, come la Legge Gasparri, che hanno consolidato le posizioni dominanti del mercato, limitando il pluralismo e la concorrenza. Per quanto riguarda il futuro dei media, si è cercato di proiettare le medesime posizioni di forza della situazione attuale, con strumenti vaghi o artificiali e con incentivi pubblici indirizzati a favorire singole piattaforme o tecnologie.*

*A questo concorre una distribuzione distorta delle risorse derivanti dal mercato pubblicitario. Risorse importanti che oggi favoriscono solo pochi soggetti, penalizzando interi settori, a partire da quello dell'editoria, della carta stampata e dell'emittenza locale*

*Per uscire da questa situazione è necessario riequilibrare ed aprire il sistema, garantendo il pluralismo e la completezza delle voci e delle culture e limitando le concentrazioni, ribadendo appositi limiti anticoncentrazione in luogo del cosiddetto "Sistema integrato delle comunicazioni" (SIC) della Legge Gasparri e limiti al possesso delle reti.*

*In questa situazione è indispensabile anche la legge sulla par condicio. È poi un obiettivo inderogabile una politica per la crescita e lo sviluppo competitivo ed innovativo.*

*Dopo anni di impasse dovuti a posizioni dominanti, monopoli, oligopoli, lavoreremo per più libertà, per dare a cittadini e operatori regole certe e per un nuovo ruolo del servizio pubblico.*

*Affermiamo il diritto a comunicare il proprio pensiero e i propri valori, il diritto a informare e ad essere informati, come diritti fondamentali ed opereremo perché essi trovino piena attuazione.*

*Vogliamo che la comunicazione e l'informazione siano spazio di interesse pubblico, libero, aperto, accessibile a*

tutti. Vogliamo che questo spazio sia mosso da una concorrenza guidata dalla forza delle idee, e per questo attueremo politiche di tutela dei cittadini e di sviluppo della tecnologia, per un vero welfare della comunicazione.

Consideriamo prioritario introdurre norme per liberare l'informazione dal conflitto d'interessi. Per questo definiremo chiare misure di incompatibilità per chi eserciti un'influenza rilevante nella proprietà o nella gestione di imprese editoriali, televisive o comunque coinvolte nell'informazione.

Vareremo inoltre una normativa per tutelare la concorrenza nel sistema della comunicazione, eliminando le attuali distorsioni, favorendo e regolando l'evoluzione tecnologica. Ciò mediante la previsione di limiti alla concentrazione delle risorse economiche nei singoli mercati di cui si compone il sistema della comunicazione, e di limiti riferiti al sistema nel suo complesso, basati anche sul criterio della capacità trasmissiva utilizzata dai produttori di contenuti.

Introdurremo strumenti normativi specifici, legati alle proprietà e alle posizioni di controllo dei media, che impediscano l'estensione delle posizioni dominanti in mercati contigui. Ferma restando la possibilità di articolare in maniera multimediale la produzione editoriale, dovremo escludere che gli operatori dominanti delle telecomunicazioni e del comparto radiotelevisivo possano controllare quotidiani. In linea con gli indirizzi comunitari introdurremo il principio di separazione fra i gestori delle infrastrutture di rete e i produttori di contenuti.

Introdurremo nuovi strumenti – sotto la responsabilità dell'Authority – per rilevare in modo affidabile gli ascolti multiplatforma. Tale misurazione garantirà l'indipendenza degli operatori, la trasparenza dei procedimenti e la pubblicità delle regole.

Imporremo standard aperti e non proprietari per decoder, apparati di ricezione e formati di trasmissione, in modo da evitare che le tecnologie consentano la formazione di posizioni dominanti.

Dovremo regolare l'utilizzo delle frequenze – che sono un bene pubblico – in armonia con le indicazioni europee.

Adotteremo politiche per sviluppare in modo libero la stampa quotidiana e periodica, l'emittenza radiotelevisiva locale, l'editoria multimediale.

Per garantire e valorizzare il ruolo dell'emittenza locale per il pluralismo e l'economia, oltre ad operare sulle attuali distorsioni del mercato pubblicitario e della con-

correnza, reintrodurremo la riserva di risorse frequenziali destinate alla comunicazione e informazione locale e comunitaria, incentivando le emittenti locali a consorzarsi. L'emittenza locale ha bisogno della piena e coerente applicazione delle misure di sostegno già previste dalla legge 422 del 93 e del ripristino del tetto alla raccolta pubblicitaria previsto dalla Legge Maccanico, ma possono anche essere studiati idonei tetti di spesa per le campagne pubblicitarie delle PMI sulle reti nazionali e per le telepromozioni.

Garantendo la libertà e l'autonomia giornalistica, sosterremo gli strumenti di comunicazione delle comunità, del volontariato, dell'associazionismo e del territorio, un una logica di libertà e pluralismo, così come sosterremo il ruolo degli editori puri sia a carattere locale che nazionale, adottando politiche che favoriscano lo sviluppo solido dell'emittenza locale e dell'editoria.

## I nuovi media e l'innovazione

Poichè il ruolo di questo comparto è cruciale per promuovere e diffondere l'innovazione, la politica di sviluppo che l'Unione adotterà per la comunicazione e la multimedialità avrà un effetto moltiplicatore sull'insieme dell'economia nazionale. Attueremo politiche volte a favorire la nascita di un'industria multimediale e audiovisiva in grado di competere sui mercati globali. I punti di forza da cui partire saranno il cinema italiano e la produzione audiovisiva in generale.

Sosterremo l'innovazione tecnologica con politiche che non discriminano tra le diverse tecnologie, indirizzandosi soprattutto allo sviluppo della ricerca, alla formazione, alla nascita di nuove imprese, alla creazione di reti e distretti.

Per raggiungere questi obiettivi dovremo gestire con trasparenza le risorse finanziarie, non disperdendole come oggi avviene, ma utilizzandole in una politica coerente ed unitaria.

Rafforzeremo i poteri di intervento e sanzione affidati all'Authority indipendente, anche al fine di promuovere maggiore concorrenza.

Ribadiamo la natura aperta di Internet, garantendo la libertà di accesso e di espressione, evitando forme indiscriminate di controllo. Riteniamo infatti prioritario promuovere la capacità di utilizzare gli strumenti in rete: tale capacità è oggi parte integrante della cittadinanza. Ci impegneremo attraverso iniziative specifiche per la

diffusione dei collegamenti a banda larga e di quelli senza fili.

Difenderemo inoltre la libertà di Internet anche a livello internazionale, a fronte di un crescente ricorso a forme di censura e controllo autoritario.

Per rendere libero lo spazio informativo dobbiamo garantire pluralità e libertà, ma anche:

- tutela della privacy;
- tutela dei minori e delle fasce deboli;
- moltiplicazione delle possibilità di accesso dei cittadini;
- promozione delle nuove tecnologie per la partecipazione politica, sociale e culturale;
- promozione della produzione e diffusione di contenuti provenienti da soggetti indipendenti;
- garanzia dell'accesso e produzione di informazione anche da parte dei diversamente abili;
- elaborazione di nuove forme di tutela della proprietà intellettuale, specialmente nel digitale, conciliando i diritti di autori ed editori con l'interesse comune alla massima diffusione della cultura e delle idee;
- revisione dei criteri di attribuzione e certezza delle risorse per il sostegno all'editoria non profit e cooperativa;
- riconoscimento del valore sociale dell'accesso aperto a contenuti, strumenti e canali informativi, in particolare nel campo della ricerca scientifica;
- valorizzazione e incentivazione delle licenze non commerciali, del software open source e degli standard aperti;
- riconoscimento e valorizzazione delle professionalità legate ai new media;
- attenzione per la conservazione, l'accessibilità e la disponibilità nel tempo del nostro patrimonio informativo.

Dobbiamo sostenere quindi l'innovazione e la qualità. Per questo avranno un ruolo importante le biblioteche e le multimediateche, non solo come deposito di conoscenze ma come strumento attivo di accesso e produzione di contenuti. Dobbiamo valorizzare tale sistema, specialmente nel Sud del Paese, per aiutare a colmare gli svantaggi nell'alfabetizzazione informativa.

I soggetti pubblici devono avere un ruolo attivo di servizio e di garanzia. Il servizio pubblico è oggi importante per la promozione dell'accesso e della partecipazione, per la tutela dei diritti, per la produzione ed incentivazione dei contenuti di qualità, per una formazione permanente, per la comunicazione pubblica e di pubblica utilità, per la valorizzazione delle autonomie ed identità culturali e linguistiche locali, nazionale ed europea.



# L'assetto della Rai e del servizio pubblico

In quest'ottica dobbiamo dare una nuova dimensione anche al servizio pubblico radiotelevisivo, allargandolo ai nuovi media, valorizzando le nuove competenze e puntando a guadagnare ascolti e consensi grazie alla qualità del servizio anziché inseguendo al ribasso format di livello molto discutibile.

Serve un'azienda forte, qualificata nella sua struttura industriale ed editoriale in modo da renderla pronta ai nuovi scenari.

In una società democratica, moderna e complessa, un servizio pubblico radiotelevisivo corrisponde ad un interesse di ordine generale per il soddisfacimento delle esigenze democratiche, sociali e culturali e quale garanzia di pluralismo, incluse le diversità culturali e linguistiche, in linea con le indicazioni dell'Unione Europea.

Nei principali paesi europei il servizio pubblico è affidato a società pubbliche. Nel nostro paese è quindi alla Rai che spetta il compito, di assicurare per l'oggi e per il domani, il servizio pubblico radiotelevisivo, tenendo conto del contributo al pluralismo culturale e politico e dell'arricchimento del dibattito e delle possibilità di scelta che le emittenti commerciali nazionali e locali offrono all'utente.

La Rai dovrà conservare ma anche rafforzare e migliorare la sua attività di servizio pubblico, nei contenuti editoriali e culturali, nell'informazione e nella qualità della programmazione. È perciò importante che essa si rinnovi e si ristrutturi, come holding pubblica, in modo tale da attuare al meglio il duplice compito, che già oggi svolge, di servizio pubblico e di televisione commerciale.

Al proprio ruolo di servizio pubblico e alle istanze diffuse per una migliore qualità dei contenuti che vengono dai cittadini, la Rai potrà meglio far fronte attraverso un assetto aziendale che ne garantisca l'indipendenza e che sia più funzionale alla attuale duplice natura della propria attività, rendendo meno condizionabile il servizio pubblico dalla raccolta pubblicitaria e contrastandone così l'appiattimento su modelli di tv commerciale non qualitativi.

Per realizzare questo obiettivo attueremo inoltre una politica volta a cancellare le distorsioni del mercato pubblicitario, che oggi è concentrato e squilibrato come nessun altro mercato in Europa, garantendone l'apertura attraverso rigorosi meccanismi di controllo e incisivi strumenti anti-trust, per evitare, al contempo, che una quota sproporzionata degli investimenti pubblicitari continui ad essere sottratta allo sviluppo della stampa quotidiana e periodica.

Il servizio pubblico è affidato al pubblico. Esso dovrà ridefinire la sua missione e sarà ispirato ad autonomia produttiva, culturale e professionale.

Efficaci misure saranno introdotte per tutelare l'autonomia dei giornalisti e degli altri operatori della comunicazione, affinché la missione di servizio pubblico della Rai sia caratterizzata da libertà di pensiero, pluralità di voci e temi, autorevolezza, responsabilità e affidabilità.

Il Parlamento garantirà il rispetto della missione di servizio pubblico e dell'autonomia e nuovi criteri di nomina dei vertici assicureranno l'autonomia manageriale. Solo così la Rai potrà così diventare un grande gruppo multimediale la cui unitarietà dovrà essere preservata come condizione di forza industriale, editoriale e produttiva.

Altro punto di forza indispensabile per il Paese è il sistema postale. Poste Italiane è un asset strategico. È infatti:

- la sesta azienda per fatturato;
- la prima azienda per occupazione;
- la sola struttura nazionale in contatto con tutte le famiglie italiane;
- l'unica struttura integrata di raccolta, classificazione e distribuzione di servizi attraverso un ciclo completo di fatturazione, incasso e servizi finanziari a pubblico e privato;
- una delle più importanti reti informatiche italiane.

Riteniamo quindi necessario mantenerne l'unitarietà aziendale, e sviluppare linee di indirizzo che sfruttino le potenzialità del settore, anche nel quadro di una "nuova politica pubblica".

# La ricchezza della cultura



# La rinascita culturale come strategia per la crescita

*Il nostro Paese possiede un'inestimabile ricchezza culturale, che in una società postindustriale può diventare la fonte primaria di una crescita sociale ed economica diffusa.*

*La cultura è un fattore fondamentale di coesione e di integrazione sociale. Le attività culturali stimolano l'economia e le attività produttive: il loro indotto aumenta gli scambi, il reddito, l'occupazione. Un indotto che, per qualità e dimensioni, non è conseguibile con altre attività: la cultura è una fonte unica e irripetibile di sviluppo economico.*

*Tutelare e valorizzare le risorse culturali, armonizzandole con il territorio e con la vita dei cittadini porta benefici evidenti anche all'industria del tempo libero e del turismo.*

*La cultura, al di là del suo valore economico, è quindi un ambito strategico di investimento pubblico ed un ambito produttivo ad alta tecnologia, con un'ampia gamma di professioni specializzate, e che tiene un serrato dialogo con il territorio. Essa va riportata al centro del quadrante del Paese.*

*La cultura e le istituzioni culturali non hanno perciò bisogno di un governo statico con finanziamenti a pioggia, ma di una governance dinamica che tenga conto del loro ruolo nello sviluppo del Paese.*

*Il governo di centrodestra, a causa sia di interventi legislativi che della costante riduzione delle risorse pubbliche, ha aggravato tutti i problemi.*

*Nei 5 anni di legislatura il Ministero per i beni e le attività culturali ha perduto circa il 25% degli stanziamenti complessivi previsti per il 2001 pari a 496 milioni di euro in meno.*

*Tagli che, di fatto, impediscono di attuare una seria politica pubblica di sviluppo per la cultura e costringono il Ministero a funzioni puramente burocratiche.*

Lo strumento più proprio per realizzare interventi sistemici è il **distretto culturale**, che tiene insieme tutti i soggetti che possono fare sistema sul territorio marcandone la fisionomia e la crescita: dal museo alla biblioteca, all'impresa artigiana, all'Università, all'editoria, alla multimedialità, ecc.

Riteniamo che per questo bisogna inserire le risorse culturali nei processi di crescita territoriale e nazionale, qualificare le risorse umane impegnate nel settore culturale, il ridisegnare le relazioni amministrative, introdurre incentivi fiscali, le relazioni con le imprese private.

Reputiamo centrale ed irrinunciabile un forte impegno pubblico, anche secondo quanto stabilito dal protocollo sulla "diversità culturale" approvato di recente dall'UNESCO, che invita a prestare attenzione alla diversità dell'offerta di lavoro creativo, al dovuto riconoscimento dei diritti degli autori e degli artisti, alla specificità di beni e servizi culturali che non devono essere trattati come semplici prodotti o merci di consumo.

Per realizzare questa nuova concezione di sviluppo, che porti la cultura nell'economia, nella crescita del territorio e della vita della comunità dobbiamo introdurre gli strumenti finanziari, organizzativi ed amministrativi necessari.

Il primo tema sarà il reperimento di risorse pubbliche e private per finanziare l'attività culturale. Riteniamo necessario:

- destinare una quota dell'otto per mille e una quota degli introiti provenienti dalle estrazioni infrasettimanali del lotto alla cultura, attribuendole al bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali;
- regolamentare l'attività della società ARCUS S.p.a., garantendo la trasparenza e la corrispondenza delle sue attività con gli obiettivi pubblici del finanziamento per la cultura, col solo indirizzo e controllo del Ministero per i beni e le attività culturali e stabilizzando la destinazione per essa del 5% dei fondi previsti per le infrastrutture (L. n.166 del 2002) e regolamentando i criteri di nomina del suo Cda;
- prevedere la destinazione alla produzione di spettacolo e di cinema – principali fornitori di contenuto per televisioni, providers e telecomunicazioni, di una quota degli introiti delle transazioni pubblicitarie delle emittenti televisive nazionali.

Riteniamo poi urgente:

- ristabilire il bilancio complessivo del Ministero per i beni e le attività culturali al livello previsto per il 2001;
- riportare gli stanziamenti del Fondo Unico dello Spettacolo almeno al livello previsto per il 2001, garantendone la stabilità triennale;
- stabilire l'obiettivo dell'1% del PIL di risorse pubbliche destinate alla cultura nel medio - lungo periodo;
- aiutare la cultura con incentivi fiscali e *tax shelter* (scudo fiscale);
- sostenere la domanda di prodotti culturali.

Le altre misure che crediamo necessarie sono:

- tutelare il diritto d'autore soprattutto in rapporto all'innovazione tecnologica;
- regolamentare il mercato del lavoro prevedendo tutele sociali;
- istituire presso il Ministero un Osservatorio della cultura.

# Valorizzare il nostro patrimonio culturale

*I Beni culturali sono un patrimonio della collettività e costituiscono l'identità del nostro Paese, la sua storia, la sua memoria. Una risorsa per tutto il territorio.*

*L'interazione tra il singolo bene e il suo contesto conferisce al patrimonio italiano quell'unicità che rende l'Italia un "museo diffuso". Abbiamo la responsabilità di trasmettere tutto questo patrimonio alle nuove generazioni, perché non perdano i valori di conoscenza e di esperienza di cui esso è portatore attivo.*

*Sono risorse preziose che la Repubblica ha il dovere di preservare, tutelare e valorizzare, come recita l'articolo 9 della Costituzione.*

*Queste risorse sono il nostro antidoto alla globalizzazione, ma ne dobbiamo anche migliorare le condizioni di fruizione e garantirne, entro gli ambiti stabiliti dalle necessità di salvaguardia, l'uso a fini di conoscenza e di godimento.*

*Il sistema dei beni culturali e del paesaggio è il perno del sistema turistico italiano e produce indirettamente redditi di notevole entità. Ciò non significa però che possa essere trasformato in un produttore diretto di ricchezza.*

*Intendiamo lanciare un piano di recupero del patrimonio storico, artistico e paesaggistico attraverso il quale si è espressa l'identità nazionale, valorizzando le grandi vie storiche, gli antichi percorsi dei pellegrini, le abbazie, i castelli, i piccoli comuni e i borghi, i centri storici della nostra Italia.*

*Mai come negli anni del centrodestra i nostri Beni culturali sono stati a rischio, per:*

- i numerosi condoni;*
- l'istituzione della Patrimonio Spa;*
- le norme sul silenzio-assenso;*
- la "verifica dell'interesse culturale";*
- il decremento delle risorse statali;*
- la mancata politica di rinnovamento dei tecnici e del personale specializzato e la loro progressiva riduzione;*
- l'assenza di qualsiasi investimento per l'adeguamento tecnologico;*
- l'impoverimento e mortificazione delle professionalità;*
- una riforma del Ministero che l'ha reso elefantico, burocratizzato e inefficace;*
- la scarsità di risorse umane e professionali.*

*Mai più condoni. Questo è il primo impegno che ci assumiamo nel pieno rispetto del dettato costituzionale.*

*I criteri a cui ispireremo le nostre politiche sono:*

- il diritto-dovere delle comunità locali, regionali*

- e nazionale a riconoscere, salvaguardare, usare correttamente e tramandare al futuro il patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale;
- il coinvolgimento dell'Università nella tutela e valorizzazione del patrimonio, in particolare per le attività conoscitive ed il miglioramento della formazione degli operatori con periodi di stage presso le soprintendenze;
  - l'impiego delle nuove tecnologie e di abilità professionali elevate e certificate;
  - l'apertura dei canali di formazione e di assunzione che consentano un adeguato ricambio generazionale;
  - la programmazione d'uso della generalità del territorio fondata sulla disponibilità di conoscenze ampie e profonde, con l'impiego di tecnologie avanzate;
  - il perseguimento dell'obiettivo della tutela con vincoli e restauri, ma soprattutto tramite una conservazione preventiva e programmata da realizzare in modo continuativo sul territorio;
  - la compatibilità delle politiche economiche con uno sviluppo sostenibile;
  - una maggiore tutela e valorizzazione, due attività intrinsecamente connesse tra loro che non devono più essere distinte come oggi avviene;
  - sospensione della vendita di beni culturali pubblici prevista dal governo Berlusconi e ripristino del vaglio delle Soprintendenze secondo il regolamento Melandri del 2000.

Dovremo superare la precarizzazione dei ruoli dei pubblici uffici, determinata dalla crescente tendenza al conferimento di incarichi temporanei.

Dovremo consolidare l'organizzazione statale della tutela attraverso:

- il potenziamento e completamento degli Istituti Centrali;
- l'incremento della capacità operativa delle Soprintendenze anche con forme di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile e tramite strumenti di valutazione;
- il rafforzamento dei poteri e dell'autorevolezza dei Soprintendenti e di tutto il personale tecnico-scientifico, garantendo loro autonomia dal potere politico e un'alta ed omogenea formazione;
- il superamento del contenzioso tra Stato e Regioni con una normativa tecnica che promuova che promuova leale, efficace e ordinata collaborazione fra tutte le istituzioni e ogni altro soggetto pubblico e privato;
- l'estensione delle funzioni di tutela a livello di governi territoriali, ferme restando allo Stato l'attribuzione delle funzioni di alta garanzia generale, tenendo così unite la tutela, la valorizzazione e la gestione, ma senza incorrere nei rischi e nell'inefficienza di un accentramento anacronistico;
- la definizione dei profili professionali, dei percorsi formativi e delle forme di accreditamento degli addetti alla conoscenza, alla tutela, alla conservazione



- e alla gestione dei beni culturali e il coinvolgimento dell'Università nelle attività didattiche e di ricerca e in interventi operativi finalizzati a tali obiettivi. Particolare attenzione andrà rivolta al tema della formazione integrata, per fornire la pubblica amministrazione di competenze professionali e progettuali in grado di interloquire tra i vari ambiti operativi e con i soggetti privati;
- la creazione di un archivio informatico centrale delle mappe delle zone e dei monumenti vincolati, creando una rete con gli Uffici Beni Culturali e Urbanistica delle regioni, da estendere poi ai Comuni;
  - un'azione di rilancio e promozione delle biblioteche pubbliche e private e degli Archivi storici, con agevolazioni fiscali e investimenti in formazione e innovazione tecnologica;
  - il riconoscimento e valorizzazione delle funzioni di sussidiarietà svolte dai privati rispetto a ville e dimore storiche attraverso un sistema di agevolazioni e incentivi fiscali;
  - il consolidamento del settore del restauro come settore di eccellenza, sostenendone la formazione, l'innovazione e l'internazionalizzazione.

Molti di questi problemi non trovano risposta adeguata nel Codice dei Beni culturali, strumento inadeguato.

Circa le forme di gestione, negli ultimi anni ne sono state sperimentate forme diverse: fondazioni, istituzioni, consorzi. Ognuna di essa corrisponde a una tipologia di bene culturale e non può essere generalizzata.

Crediamo che la ricerca di nuove forme di gestione dei beni culturali ed ambientali debba poggiare su ipotesi idonee al miglioramento continuo delle prestazioni nei campi della conservazione e della valorizzazione, non necessariamente su una soluzione unica. Elementi irrinunciabili sono la competenza e la professionalità dei soggetti coinvolti.

Serve un Ministero più agile e più abile nel liberare le risorse scientifiche e tecniche di cui dispone, per elaborare le politiche di conservazione e di valorizzazione, per compiere le scelte programmatiche di fondo d'intesa con gli altri attori.

Per quanto riguarda la Arcus spa, nata con la missione di riallocare nel settore dei beni culturali il 3% dei fondi investiti in infrastrutture, essa può mantenere la sua utilità, purché se ne aumenti la trasparenza e se ne coordini l'operato con quello di soprintendenza, governi locali e Università.

# Sostenere lo spettacolo dal vivo

*La stagione di governo del centrodestra ha avvilito lo spettacolo dal vivo, colpendo i finanziamenti pubblici previsti dal Fondo Unico dello Spettacolo ed attuando regole prive di coordinamento e di visione strategica.*

*Questo ha provocato, tra l'altro, conflitti nelle relazioni istituzionali con i governi regionali e locali. Ne ha sofferto la promozione dello spettacolo dal vivo e dell'accesso ad esso da parte dei cittadini.*

*I tagli alle risorse del FUS hanno fatto perdere in cinque anni oltre il 40% degli stanziamenti pubblici per il sostegno e la promozione dello spettacolo. A questi vanno aggiunti, poi, i danni che conseguiranno al sistema dello spettacolo per i tagli dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, costretti a compiere drammatiche scelte tra la promozione della cultura e la garanzia dei servizi essenziali.*

Dobbiamo dare allo spettacolo dal vivo un progetto politico forte, in cui sia forte il ruolo pubblico e che renda lo spettacolo un fattore strategico di crescita sociale ed economica dei territori.

Ciò a cui dobbiamo provvedere prima di tutto è una **disciplina nazionale di sistema**.

Tra i primi obiettivi di tale disciplina c'è quello di ridisegnare le relazioni e le competenze istituzionali e amministrative per il governo del "sistema spettacolo" nel suo complesso, muovendo dal principio generale di garanzia dell'unità e dell'equilibrio degli interventi pubblici destinati alla promozione dell'offerta e della domanda di spettacolo dal vivo.

Dobbiamo cambiare radicalmente le politiche pubbliche per lo sviluppo dello spettacolo, rendendolo un motore della crescita collettiva, attraverso:

- la priorità dei finanziamenti pubblici ai programmi e ai progetti che garantiscano una ricaduta culturale e il perseguimento degli obiettivi pubblici, con attenzione anche ai progetti avanzati dagli artisti;
- la concertazione tra i diversi livelli di governo della Repubblica, approntando sedi e strumenti per la collaborazione tra centro e periferia;
- la programmazione pluriennale e unitaria, tra i diversi livelli di governo della Repubblica delle risorse finanziarie e degli interventi per spazi, servizi, strutture, tecnologie, formazione artistica e professionale, formazione del pubblico.

Lo Stato dovrà impegnarsi a ristabilire le risorse finanziarie per lo spettacolo dal vivo, favorendo il finanziamento privato e garantendo l'equilibrio dell'offerta di spettacolo sull'intero territorio nazionale. Le nostre azioni principali in questo senso saranno:

- riportare gli stanziamenti del Fondo Unico dello Spettacolo almeno al livello previsto per il 2001 e garantirne la stabilità triennale;
- attuare norme per la defiscalizzazione totale degli investimenti delle persone fisiche e delle imprese private nei progetti e nelle attività di spettacolo dal vivo;
- perequare gli interventi pubblici tramite interventi di promozione nelle aree e nei territori ad offerta debole o insufficiente;
- istituire un sistema di incentivi al consumo di spettacolo dal vivo (riduzioni del prezzo del biglietto e dei servizi per fasce qualificate di consumatori);
- definire i compiti e il ruolo della società ARCUS, ancora priva del regolamento previsto dalla legge istitutiva, per superare i micro interventi finora affidati a questa società, a favore di interventi strutturali di sistema coerenti con gli indirizzi e le finalità pubbliche della promozione dello spettacolo;
- diffondere la produzione italiana dello spettacolo dal vivo all'estero, riformando l'Ente teatrale italiano (ETI), depurandolo da funzioni improprie e mettendolo in grado di operare in sinergia con analoghe strutture degli stati membri dell'Unione europea;
- stabilire regole di programmazione dello spettacolo dal vivo italiano ed europeo sulle reti televisive e radiofoniche nazionali e accordi per spazi di informazione e promozione dello spettacolo dal vivo;
- dedicare maggiore attenzione alle espressioni artistiche giovanili, compresa la musica italiana contemporanea, e al balletto, oggi trascurato dalle politiche pubbliche.

Altra priorità della nostra azione sarà la formazione delle professioni e del pubblico.

In tema di formazione, dovremo garantire degli standard minimi per le professioni artistiche e tecniche dello spettacolo, prevedendone la qualificazione permanente. Dovremo inoltre promuovere e sostenere la costruzione del pubblico del futuro, dotandolo degli strumenti di conoscenza fondamentali a partire dalla scuola pubblica.

A fronte del rilievo assunto dalle professioni creative, artistiche ed intellettuali, dovremo prestare attenzione particolare alla regolamentazione del mercato del lavoro dello spettacolo con l'introduzione di regole specifiche per la tutela dei lavoratori dello spettacolo, una disciplina delle professioni di agente e di rappresentante degli artisti e nuove disposizioni sul trattamento fiscale

nei settori dello spettacolo e della musica dal vivo.

La riduzione del Fondo Unico dello Spettacolo a 385 milioni di euro per il 2006 e a 300 milioni per il biennio 2007/2008 pone inoltre in primo piano la questione della crisi delle Fondazioni lirico sinfoniche. Finanziamenti pubblici ridotti, strategie inadeguate, consistenti costi fissi di funzionamento, l'assenza di norme per la piena deducibilità degli investimenti dei privati in cultura, hanno impedito di raggiungere l'obiettivo fissato dal Decreto legislativo 367/1996. Tale decreto ha attuato la trasformazione dei teatri d'opera da Enti lirici a Fondazioni di diritto privato. Ad oggi la leale ed equilibrata collaborazione tra pubblico e privato che esso voleva realizzare non si è del tutto compiuta.

Considerata l'importanza del settore della lirica nel nostro Paese, per ragioni culturali ed economiche, la consistenza del numero di dipendenti e l'oggettiva diversificazione dello stato dei bilanci delle singole fondazioni lirico-sinfoniche, dovremo affrontare la questione insieme a tutti gli attori del settore.

Sarà nostro compito individuare gli interventi e gli strumenti necessari al rilancio ed allo sviluppo delle attività delle fondazioni lirico sinfoniche – a partire dagli impegni di investimento e di spesa pubblica – sulla base di progetti che perseguano una missione culturale di interesse collettivo, diversificando ed aumentando le giornate di programmazione, raggiungendo pubblici sempre nuovi, promuovendo all'estero le produzioni italiane.

## Il cinema e l'audiovisivo in primo piano

*Il Cinema italiano e più in generale il sistema dell'audiovisivo sta vivendo una situazione di profonda crisi, anche a causa dell'inadeguatezza delle norme, delle risorse e delle politiche di settore.*

*Esso è penalizzato da vari fattori, a partire dalla scarsa propensione del pubblico italiano a frequentare le sale, dovuta anche alla mancanza, rispetto ad altri Paesi europei, di politiche per il sostegno e la promozione del prodotto e del consumo. Come in molti altri Paesi europei, poi, il prodotto italiano incide sul totale del box office per meno del 25%.*

*È forte l'indice di concentrazione: i primi 5 film italiani raccolgono oltre il 60% della spesa del pubblico orientata al prodotto italiano. I primi 25 ne raccolgono oltre il 90%. La quota*

*restante di prodotto italiano è gravemente penalizzata.*

*In contrasto con la sua storia, il Cinema italiano rischia così di non riuscire più a comunicare con il Paese e ad esserne una delle forme più alte di espressione artistica, penalizzando la creatività artistica e la capacità di essere industria culturale: un binomio indissolubile per competere con le altre cinematografie.*

*Il settore della Fiction, che partiva da uno scenario di strisciante colonizzazione culturale, ha conosciuto invece, grazie alla vecchia 122 voluta dal centrosinistra, una buona capacità di reazione, realizzando prodotti di qualità.*

*Debole, invece, è il sostegno al prodotto rivolto ai bambini: si sottovaluta l'importanza dell'impatto formativo dei cartoon e – nonostante una buona base di professionisti – si sconta ancora un ritardo culturale.*

*L'offerta si diversifica e la domanda si trasforma: cresce il consumo domestico, l'home video, si apprestano nuovi canali distributivi (Internet, l'UMTS).*

*Bisogna quindi regolare tutta la nuova articolazione della filiera, a partire dalle norme antipirateria, con la consapevolezza che la stessa rete può aiutare lo sviluppo del settore.*

*Occorre recuperare anzitutto il grande patrimonio filmico nazionale, l'archivio della memoria – digitalizzato, tutelato e diffuso – in quanto bene culturale.*

*Vanno anche definiti nuovi codici e sistemi di tutela dei diritti coerenti con le nuove tecnologie.*

*Rispetto a tale situazione il Decreto Legislativo Urbani non ha saputo intervenire in un'ottica sistemica, ma ha agito in modo disorganico e segmentale, senza disporre peraltro delle risorse adeguate. Non ha così corretto le distorsioni operative della Legge 122, che è stata applicata in modo parziale sottovalutando l'intento di base: rompere le strozzature e le situazioni di duopolio del sistema.*

*Non possiamo che partire da questo stato di crisi per rilanciare l'industria cinematografica e dell'audiovisivo.*

*Un'industria atipica che è anche cultura, espressione artistica, identità culturale e storica, linguaggio. Dovremo pertanto predisporre investimenti pubblici, oltre che privati, per tornare a fare cinema di qualità, promuovere la sperimentazione e affrontare il nodo della digitalizzazione e del rapporto tra il cinema, i nuovi media e le comunicazioni di massa.*

*Dobbiamo compiere scelte coraggiose e innovatrici, come ci chiedono gli stessi operatori, per aprire il mercato, superare il sostanziale duopolio e rilanciare l'industria cine-*

matografica e dell'audiovisivo, nel rispetto dell'indipendenza e della libertà di opinione, affrontando la questione in una logica di sistema, rivedendo la situazione di tutta la filiera. Dobbiamo ricondurre progressivamente televisioni e service providers alle loro rispettive funzioni naturali di broadcaster e di fornitori di accesso ai contenuti.

Riteniamo che premessa per una nuova legge sul cinema sia una legge antitrust che disciplini orizzontalmente o verticalmente gli interessi nelle televisioni, telecomunicazioni, stampa, nuovi media e contribuisca a ricreare il mercato superando l'attuale duopolio.

I punti qualificanti di questa legge saranno:

- un fondo di garanzia per il cinema e l'audiovisivo, che non si fermi alla revisione del Fondo Unico per lo spettacolo (FUS), ma estenda il prelievo di risorse da destinare al cinema a tutti gli operatori e le imprese che utilizzano il cinema in qualunque forma;
- una struttura gestionale autonoma, sul modello del Centro nazionale cinematografico francese, che ricopra tutte le competenze fino ad oggi affidate ad enti pubblici o semi-pubblici diversi, consentendo un notevole risparmio gestionale;
- una regolamentazione sulla programmazione e sulle quote di investimento per la cinematografia italiana ed europea, anche attraverso lo strumento dei contratti di servizio;
- forme di esenzione ed incentivi fiscali o scudo fiscale;
- l'attribuzione all'autorità di garanzia del compito di vigilare, con poteri sanzionatori, sull'applicazione delle nuove norme di vigilanza nell'intera filiera;
- il sostegno a forme di cooperazione per la promozione e la circolazione delle opere cinematografiche e audiovisive, italiane ed europee, nel territorio dell'Unione;
- la promozione di iniziative volte alla formazione culturale del cittadino e alla diffusione della cultura cinematografica, a partire dalla scuola pubblica;
- l'adozione di misure di sostegno e incentivazione per favorire la programmazione nelle sale delle opere cinematografiche italiane ed europee.

## Una cultura dell'attività fisica

*Migliaia di persone di ogni età, ceto sociale e condizione umana praticano sport. Lo sport è, dunque, di tutti. Bisogna sviluppare una cultura del movimento come valore e come strumento di crescita umana. Lo sport è un fenomeno sociale di enorme rilevanza: educa, stimola l'inclusione e coesione sociale, è risorsa economica e veicolo di comunicazione.*

*Oggi i cittadini considerano lo sport un diritto. La recente crescita vertiginosa della pratica sportiva e la differenziazione della domanda impongono però di sciogliere nodi importanti riguardo il modello organizzativo e il sistema delle risorse.*

*La pratica sportiva coinvolge oggi il 33% degli italiani. Di questi circa 3 milioni sono iscritti alle federazioni sportive e 3 milioni circa agli enti di promozione sportiva.*

*Altri venti milioni di cittadini circa svolgono attività motoria e sportiva fuori dai circuiti organizzati. A questi venti milioni bisogna dare risposte, garantendone il diritto allo sport con organizzazione, impianti, contenuti.*

*Gli attori istituzionali che governano oggi lo sport in Italia sono diversi (Regioni, enti locali, CONI, enti di promozione sportiva) ed interagiscono ogni giorno con la vasta rete di 100.000 Società Sportive distribuite sul territorio nazionale. Serve un coerente progetto culturale per sostenere questa multiforme richiesta sportiva.*

*Invece di accentrare compiti nel CONI, come ha fatto il centro-destra in questi anni, bisogna definirne con chiarezza il ruolo e le competenze sullo sport di prestazione da un lato, e dall'altro definire le attribuzioni delle regioni e degli enti locali sulla promozione sportiva e sulla pratica di base.*

*Le Regioni devono occupare lo spazio che la Costituzione gli attribuisce, divenendo protagoniste nella proposta di una riforma del sistema sportivo nazionale e nella definizione di un sistema sportivo regionale delle qualità.*

*Un nuovo sistema unitario a cui si acceda sulla base di requisiti di qualità è il solo modo di legittimare e valorizzare lo sport per tutti.*

*La scuola è il primo tassello per costruire una cultura sportiva nel nostro Paese: qui l'attività sportiva può diventare strumento educativo nella costruzione di un armonico sviluppo psicofisico dei giovani sin dalla primissima infanzia. Dobbiamo migliorarne qualità e quantità con:*

- una maggiore valorizzazione dell'attività motoria, fisica e sportiva adeguando il monte ore annuale ai livelli medi europei in tutti gli ordini di scuola;*
- il riconoscimento dell'educazione motoria nella scuola primaria insegnata dal diplomato ISEF e laureato in Scienze Motorie, come insegnante del curricolo;*
- il riconoscimento e regolamentazione della professione dell'insegnante di attività motoria e sportiva;*
- l'istituzione di un osservatorio sulle Facoltà di Scienze Motorie contro l'eccessiva medicalizzazione dei piani di studi;*

- la valorizzazione e il monitoraggio dell'esperienza dei licei sportivi.

Lo sport fa bene alla salute, sia come mezzo di prevenzione che promuovendo una vita attiva. Le politiche per la salute devono quindi dare spazio allo sport:

- inserendo la promozione della pratica sportiva all'interno del Piano Sanitario Nazionale, inserendo lo sport nei livelli minimi essenziali, con adozione delle linee guida da parte delle Regioni;
- integrando lo sport in un progetto più ampio che configuri un nuovo welfare, più moderno ed attento ai nuovi diritti e alle nuove esigenze dei cittadini di ogni età e di ogni condizione sociale.

Altro tema che affronteremo sarà quello del Doping, divenuto una piaga sociale, che passa attraverso la criminalità organizzata e muove crescenti interessi economici. La legge vigente tutela esclusivamente la salute degli atleti professionisti, e trascura i dilettanti.

È pertanto necessario riformare la attuale Legge sul Doping in modo da salvaguardare la salute di milioni di praticanti e rafforzare la lotta agli spacciatori. C'è bisogno di un ampio progetto culturale per tornare all'etica dello sport.

Per migliorare l'erogazione dei servizi al cittadino dobbiamo ammodernare l'impiantistica e migliorare la gestione delle attività all'interno degli impianti:

- favoriremo una stretta relazione, sulla base di criteri condivisi, tra Enti Locali e Regioni, rispettivamente proprietari degli impianti e gestori delle risorse relative;
- attiveremo piani di sviluppo dell'impiantistica sportiva salvaguardando i principi di riqualificazione, ammodernamento, radicamento nel tessuto sociale, polifunzionalità, interdistrettualità, sostenibilità ambientale, accesso facilitato;
- per quanto riguarda l'attività sportiva, favoriremo progetti legati alle politiche sociali del territorio, che mirino all'inclusione sociale, alla socializzazione - con particolare attenzione ai diversamente abili - e alla lotta al disagio sociale;
- punteremo a salvaguardare una parte di funzione pubblica dell'attività sportiva nella gestione degli impianti da parte delle società sportive e ad attivare progetti di finanza partecipata, con incentivi per i comportamenti virtuosi come il risparmio energetico;
- riformeremo l'Istituto per il Credito Sportivo, che deve rimanere la Banca dello sport, facilitando l'accesso al credito da parte di soggetti come Enti Locali e Società Sportive;
- favoriremo un utilizzo ampio degli stadi per tutta la settimana, aiutando modalità di "cessione" degli stadi alle società di calcio, attraverso meccanismi di controllo che



salvaguardino il bene pubblico.

Dobbiamo attuare nuove politiche di reperimento delle risorse per lo sport, investendo di più e meglio, differenziando gli investimenti, attingendo a capitoli diversi come quelli della prevenzione sanitaria e della lotta al disagio sociale.

Le Regioni, con il titolo V della Costituzione, hanno competenza "sull'ordinamento sportivo". Vanno attivate risorse in questo senso per garantire alle Regioni la possibilità di assolvere a questo compito, attraverso:

- una migliore redistribuzione delle risorse già erogate sullo sport;
- la cessione di quote sulle scommesse sportive;
- tassazioni di scopo;
- la tassazione dei diritti TV.

Dobbiamo adeguare la struttura e le risorse del CONI alla missione di promozione dello sport olimpico, verificando e monitorando l'idoneità della struttura alla continua evoluzione del sistema sportivo.

Dobbiamo fare dello sport professionistico una risorsa per tutto lo sport: essendo legato anche al business e allo spettacolo, lo sport di vertice per la sua stessa sopravvivenza deve sostenere lo sport di base.

Le società professionistiche devono essere considerate alla stessa stregua di qualsiasi società di capitali. Il calcio, come ogni altro sport professionistico, non è un mondo a parte fuori dalle regole.

A fronte della profonda crisi economica e di sistema del calcio professionistico, considerato "sport nazionale", non possiamo ricorrere a misure episodiche o contrarie alle direttive comunitarie ma dobbiamo aiutarne una riforma virtuosa, anche nell'ottica della sua funzione sociale, con nuove regole e nuove strutture di controllo al di sopra delle parti, credibili e trasparenti.