



XVI legislatura

2008-2013

Resoconto dell'attività parlamentare
del Gruppo PD

Deputati
PD
Partito Democratico

Il testo è stato elaborato dall'Ufficio Studi e Documentazione
in collaborazione con i Dipartimenti dell'Ufficio Legislativo e con l'Ufficio Aula.
La pubblicazione è stata curata dall'Ufficio Comunicazione
in collaborazione con l'Ufficio Stampa.

(Testo non corretto - 22 gennaio 2013)

SOMMARIO

PRESENTAZIONE.....	1
AGRICOLTURA.....	3
La stagione dei tagli lineari.....	3
L'agricoltura nella crisi	4
Il decreto sull'etichettatura: una scatola vuota.....	5
La saga delle quote latte	6
Un bilancio fallimentare	7
La “nostra” agricoltura	7
AMBIENTE E TERRITORIO	10
Rifiuti: da emergenza a risorsa	10
La Protezione civile e le calamità naturali.....	11
Difesa del suolo: un'occasione di riforma	12
Sviluppo sostenibile ed efficienza energetica: la sfida mancata	13
Acqua pubblica vuol dire efficienza	14
COSTI DELLA POLITICA	16
Legge sul “finanziamento pubblico ai partiti”	16
Tagli ai costi della politica nelle Regioni	21
Tagli al trattamento dei deputati e al bilancio della Camera.....	28
CULTURA	30
Il crollo di Pompei e la sfiducia a Bondi	30
Il parziale ripristino del Fondo unico dello spettacolo	30
La Legge quadro sullo spettacolo dal vivo	31
Colpiti il cinema e l'audiovisivo.....	31
Enti lirici	31
Welfare dello spettacolo	31
La Legge sui restauratori.....	32
DIFESA	33
Gli anni di La Russa al Ministero della Difesa.....	33
Scelte più sostenibili e trasparenti sugli armamenti	35
La partecipazione italiana a missioni internazionali	36
Il contributo del PD.....	37
ESTERI E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA.....	39
Medioriente e primavera araba.....	40
Missioni internazionali.....	40

Cooperazione	41
Diritti umani e disarmo	42
Italiani all'estero.....	42
L'Italia in Europa	42
FEDERALISMO.....	44
La Legge delega	44
La Commissione bicamerale	45
Il federalismo dei democratici	46
Dopo la Legge delega: un Governo centralista	46
Il decreto attuativo sul demanio	47
Il decreto attuativo sul federalismo regionale e sanitario	48
Il decreto attuativo sul federalismo municipale.....	49
I decreti attuativi su Roma Capitale	50
GIUSTIZIA.....	53
La stagione dei provvedimenti <i>ad personam</i>	53
L'attacco ai diritti civili	57
Le battaglie vinte stando all'opposizione.....	57
2012: si cambia agenda	60
LAVORO E PREVIDENZA.....	66
La controriforma del mercato del lavoro del Governo Berlusconi	66
Il problema del precariato.....	67
Il decreto legge "anticrisi" del 2009	67
Gli ammortizzatori sociali	68
La Riforma Brunetta e il pubblico impiego	68
La salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro	69
L'attacco al protocollo sul welfare del 2007.....	69
Il "collegato lavoro"	70
La deroga alla contrattazione a livello nazionale.....	70
Il sistema pensionistico.....	70
La riforma del sistema previdenziale del Governo Monti.....	71
Criticità della riforma ed esodati: i miglioramenti, dal "Milleproroghe" in poi	72
La riforma "Fornero" del mercato del lavoro	73
Altri nostri miglioramenti con la Legge di Stabilità	75
MANOVRE FINANZIARIE	77
2008: l'avvento di Berlusconi e Tremonti	77
Il decreto ICI	77
La manovra di luglio	77
La manovra d'autunno	79

2009: i primi sintomi della crisi e l'inadeguatezza del Governo	80
Il decreto anticrisi	80
Un altro decreto anticrisi: il n.78/2009	81
La manovra per il 2010	81
2010: il Governo nega la realtà, ma la crisi peggiora	83
L'ennesimo decreto anticrisi, il n. 78/2010	84
2011: siamo di fronte al baratro	86
Le manovre "estive"	87
Autunno 2011: l'arrivo del "Salva Italia"	88
2012: l'azione di risanamento e il recupero di credibilità	89
La <i>spending review</i> : assalto alla spesa corrente	90
La Legge di stabilità	91
RIFORME	95
La riforma elettorale.....	95
La mancata riforma costituzionale.....	97
La modifica dell'articolo 81 della Costituzione	98
La Legge sulla doppia preferenza di genere negli Enti locali	103
La riforma delle Province	104
La sfida del taglio alla burocrazia	105
SANITÀ E POLITICHE SOCIALI	108
L'attacco al welfare e al Sistema sanitario nazionale	108
Prima manovra, primi tagli	109
Le manovre successive? Ancora tagli	109
Testamento biologico: una Legge sbagliata e pericolosa	110
Il lavoro puntiglioso dell'opposizione	110
Lotta alla povertà e all'esclusione sociale	112
I tagli ai fondi delle politiche sociali.....	113
Disabili.....	113
Le critiche e l'impegno durante il Governo Monti.....	114
SCUOLA E UNIVERSITÀ.....	116
La "cura" Gelmini-Tremonti: tagli e conseguenze.....	116
Stessa (mala)sorte per l'Università.....	119
La nostra iniziativa parlamentare	120
Il PD, l'istruzione, e il Governo Monti.....	121
SICUREZZA E IMMIGRAZIONE	123
I "pacchetti sicurezza" del Governo Berlusconi	123
Le misure del Governo Monti in materia di immigrazione.....	129
La nostre proposte di civiltà: cittadinanza e diritto di voto.....	131

SVILUPPO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE	137
Il governo del declino senza politiche di sviluppo... ..	137
... e senza energia	138
L'azione del PD per una nuova politica industriale	139
Le proposte di riforma fiscale “20 20 20”	141
Tre buone leggi grazie al PD	142
Dalla parte dello sviluppo.....	143
La legge sulle professioni non regolamentate	151
 TRASPORTI E INFRASTRUTTURE	 153
La privatizzazione dell'Alitalia.....	153
La privatizzazione della Tirrenia e la continuità territoriale.....	153
Lo stato della sicurezza stradale	154
Il trasporto pubblico locale: autobus, treni, pendolari	155
L'Autorità indipendente dei trasporti	156
Il fallimento della Legge obiettivo.....	156
Il Piano Casa	159
Imprese edili e P.A.	159
 ATTIVITÀ LEGISLATIVA	 161
Leggi approvate.....	161
Decreti Legge	162
Le leggi del PD.....	162
Leggi incompiute	167
 ATTIVITÀ DI INDIRIZZO E CONTROLLO	 170
Mozioni presentate dal gruppo PD.....	170
Risoluzioni in Assemblea	171
<i>Question time</i>	171
Gli altri atti di indirizzo	172
Gli altri atti di controllo	172
Governo Berlusconi	172
Governo Monti	178
 STATISTICHE	 180
Numero e durata delle sedute	180
Votazioni.....	181
Partecipazione al voto dei gruppi parlamentari.....	181
Fiducie	182
Informative urgenti e comunicazioni del Governo	182
Questioni pregiudiziali e sospensive	183
Tutte le volte che abbiamo battuto il Governo Berlusconi	184

Quella che si è chiusa non è stata una legislatura semplice. E nemmeno si può dire sia stata lineare, perché a segnlarla sono state due fasi ben distinte.

Nella prima, il Parlamento e il Paese sono stati costretti a subire l'arroganza e l'incapacità del Governo Berlusconi e della maggioranza che l'ha sostenuto. Per tre anni e mezzo, decisamente troppo lunghi e pesanti, hanno tentato in ogni modo di far approvare norme sulla giustizia volte esclusivamente a tutelare gli interessi del Presidente del Consiglio, le ormai tristemente note *leggi ad personam*. Contemporaneamente, sul piano economico non hanno saputo delineare altra strategia se non quella dei tagli lineari per fare cassa, e di questo approccio miope e sbagliato non c'è stato settore che non sia stato vittima, dalla scuola, alla ricerca, alla sanità. Quando poi la crisi finanziaria è esplosa in tutta la sua gravità, divenendo crisi economica e poi sociale, con pesantissime ripercussioni sulla vita degli italiani e con richiami sempre più forti e persino mortificanti da parte dell'Europa, il Governo Berlusconi è stato capace di varare solo provvedimenti privi di ogni minima organicità e del tutto inadeguati ad affrontare una situazione sempre più drammatica. E quando l'incapacità della maggioranza è diventata talmente palese da convincere diversi suoi esponenti a lasciare la nave che affondava, gli uomini del Premier hanno provato ad arginare l'inesorabile sfaldarsi delle loro file mettendo in atto meschine manovre di "acquisto" di singoli parlamentari. Tutto questo mentre l'Italia, senza una guida autorevole, con gli indicatori economici a un livello disastroso e priva ormai di ogni minima credibilità internazionale, correva verso il baratro.

Solo nel novembre del 2011 è finalmente sceso il sipario su questa lunga e dolorosa fase della storia politica italiana. Le istituzioni democratiche hanno dimostrato di essere più forti di qualsiasi potere personale e di qualsiasi abuso, e quando il rischio del fallimento si è fatto più che mai concreto, il Governo Berlusconi è caduto. È successo nel modo in cui doveva succedere: in Parlamento, dove il Partito Democratico prima ha condotto con determinazione e tenacia la sua battaglia di opposizione, nonostante i numeri limitassero impietosamente la possibilità di far passare le sue proposte, e poi ha assunto su di sé la decisione di dar vita al Governo Monti.

Non è stata una decisione da tutti. Non c'era sondaggio o previsione politica che non assegnasse la vittoria, in caso di elezioni, ad uno schieramento di centrosinistra da noi guidato. Se abbiamo scelto diversamente, è stato per senso di responsabilità. Ad ogni altra considerazione, ad ogni possibile egoismo di partito, abbiamo infatti anteposto il bene comune, la salvezza del Paese, l'interesse degli italiani: delle imprese, dei lavoratori, e in primo luogo delle fasce sociali più deboli.

Si è aperta così la seconda e più breve fase della legislatura, nel corso della quale la nostra azione si è contraddistinta per il sostegno leale dato al Governo e al tempo stesso per le battaglie volte a correggere quei provvedimenti che a nostro avviso non avevano un sufficiente segno di equità e di giustizia sociale. Abbiamo agito mossi dalla convinzione che i conti in ordine non sono sufficienti, se la recessione consuma ogni prospettiva; che il rigore finanziario è necessario ma non è sufficiente, perché ad un Paese in crisi occorrono politiche per la crescita e misure concrete per il rilancio della domanda interna.

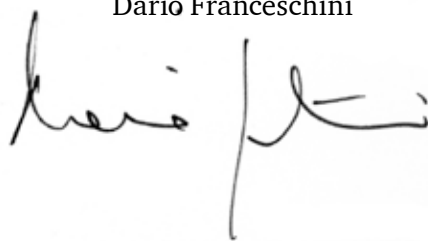
Sapevamo sin dall'inizio che il nostro compito non sarebbe stato semplice, anche perché sono state immediatamente chiare le complicazioni derivanti dal fatto di sostenere l'azione del Governo insieme a chi fino al giorno prima era stato nostro avversario e tale sarebbe tornato ad essere alla fine della legislatura. Era una sfida difficile, ma l'abbiamo accettata, e l'abbiamo vinta. Non siamo riusciti in tutto, è vero. Avremmo voluto di più, ma siamo orgogliosi di quanto abbiamo ottenuto, perché senza le nostre proposte, i nostri emendamenti, le nostre modifiche, non ci sarebbero stati i miglioramenti che ci sono stati.

Abbiamo cominciato subito, già dal decreto “Salva Italia”, quando abbiamo salvato l’indicizzazione delle pensioni e difeso l’articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. E poi ancora, ad esempio, nel momento in cui si è trattato di approvare la manovra sulla *spending review* o la più recente Legge di Stabilità, quando tra le altre cose abbiamo salvaguardato decine di migliaia di esodati e impedito l’aumento dell’orario di lavoro degli insegnanti.

Tutto questo l’abbiamo ottenuto con il nostro lavoro parlamentare. E a tal proposito c’è un punto che rivendichiamo con particolare orgoglio: aver restituito al Parlamento il ruolo e la centralità che gli spettano, aver dimostrato che la buona politica esiste, si può fare, ed è la migliore risposta all’antipolitica e al vento del populismo, come anche all’idea che solo nella “tecnica” si possano cercare le risposte ai problemi delle moderne società e delle persone.

Delle nostre capacità, della nostra serietà, del nostro senso di responsabilità nei confronti del Paese danno conto queste pagine, che ripercorrono i più importanti passaggi parlamentari di questi cinque anni e i risultati che abbiamo ottenuto come Gruppo del PD alla Camera dei Deputati. Un Gruppo che ho avuto l’onore di guidare per buona parte della legislatura e che ringrazio, dai deputati fino a tutti i dipendenti e collaboratori, per il proficuo e prezioso lavoro svolto insieme.

Dario Franceschini

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Dario Franceschini', with a stylized, cursive script.

Se c'è un settore in cui il governo Berlusconi eccelle per mancanza di visione e di provvedimenti, un settore abbandonato a se stesso, questo è l'agricoltura. Basti ricordare come nel corso del solo anno 2010 le politiche agricole cambiano tre volte il ministro: da Luca Zaia a Giancarlo Galan e per finire Saverio Romano. Nessuna di queste scelte è compiuta con un intento strategico o di competenza, ma solo utilizzando il dicastero come camera di compensazione di precari equilibri politici, senza alcuna visione circa il ruolo e le funzioni dell'agricoltura italiana nel XXI secolo. Come in altri casi, anche qui la gestione dell'esistente e del presente, secondo un approccio tipico della politica berlusconiana, sopravanza pesantemente la cura e la preparazione del futuro. Un atteggiamento schizofrenico e contraddittorio: ai programmi faraonici puntualmente annunciati dal Ministro di turno seguono i forti tagli del Ministro dell'Economia Tremonti che considera l'agricoltura la cenerentola del nostro sistema produttivo. L'epilogo, con la travagliata nomina di Saverio Romano, su cui incombe lo spettro dei reati di mafia, è il prezzo che Berlusconi paga a un'operazione trasformista, quella condotta dai sedicenti 'responsabili' per ottenere la fiducia il 14 dicembre 2010. Dopo meno di un anno il Governo Monti chiuderà il sipario anche su questa vicenda che ha avuto per tre anni e mezzo un unico e solo filo di coerenza: l'impegno di Pdl e Lega in difesa dei furbetti delle quote latte.



LA STAGIONE DEI TAGLI LINEARI

Con il decreto legge 112/08, ovvero la vera prima finanziaria del Governo Berlusconi appena insediato, al Ministero dell'Agricoltura vengono assegnate per il 2009 risorse pari a 1.333,9 milioni di euro, con una diminuzione degli stanziamenti di competenza, rispetto al 2008, di 459 milioni di euro: -25,6%. Sono i cosiddetti "tagli lineari" ordinati dal Ministero dell'Economia, interventi indiscriminati che non colpiscono la spesa effettivamente improduttiva ma, soprattutto, tagliano gli investimenti. Mentre infatti la spesa corrente viene ridotta del 10,3% quella in conto capitale subisce una contrazione del 39,67%, passando da 940,1 a 568,2 milioni di euro.

In particolare i quattro programmi più importanti finanziati dal Ministero che riguardano il sostegno allo sviluppo e alla sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e dei mezzi tecnici di produzione – nei quali trovano collocazione la gran parte dei finanziamenti destinati agli investimenti – subisce un taglio di 423 milioni di euro rispetto all'assestato 2008 di cui ben 354 milioni riguardano la spesa in conto capitale (investimenti fissi, acquisti di terreni, contributi agli investimenti delle imprese e delle famiglie).

Nella sostanza l'83% dei tagli complessivi riguardano gli investimenti. Vittima principale di que-

sta prima stagione di tagli è il Fondo di Solidarietà Nazionale (d'ora in poi FSN) con cui si era inteso abbandonare il tradizionale interventismo pubblico fondato su contributi e crediti, per valorizzarne invece uno finalizzato alla gestione del rischio attraverso la copertura assicurativa. Il Fondo serve a indurre le aziende a contrarre polizze di copertura dei rischi concorrendo al pagamento dei premi assicurativi degli agricoltori, che così assicurano i valori delle proprie produzioni al netto degli eventi atmosferici. Ai tempi del Governo Prodi il Fondo veniva rifinanziato ogni anno e il Ministero disponeva di 2 miliardi per investimenti.

La Legge finanziaria per il 2010 si accorge del danno: l'abbandono del FSN ha prodotto una pesante situazione debitoria dello Stato nei confronti degli agricoltori che hanno anticipato pagando la totalità dei premi assicurativi. Il Governo è costretto a correre ai ripari con urgenza.

Il non rifinanziamento del Fondo, infatti, ha generato l'insorgere di ingenti debiti pregressi nei confronti di quegli agricoltori che, avendo assicurato le proprie produzioni, non hanno percepito alcun contributo al verificarsi dei danni coperti da assicurazione a causa delle risorse mancanti. L'emergenza in questo caso è stata quindi evidentemente determinata non tanto da accadimenti imprevedibili quanto da sconsiderate misure del Governo, come il famoso decreto legge 112, che

avrebbe dovuto mettere in sicurezza i conti dello Stato per i successivi tre anni e che invece ha fallito dopo solo dodici mesi.

Nella Legge finanziaria per il 2010, quindi, si cerca di rimediare agli errori dell'anno precedente, solo che ormai la coperta è troppo corta per cui, per rimpinguare il FSN, si dovrebbe ridurre il sostegno ad altri settori quali l'olivicolo, il bieticolo-saccarifero, e il tabacchicolo tra i più colpiti, come vedremo, dalla crisi. Insomma oltre al danno dovuto dalle mancate coperture assicurative ora si aggiunge il fatto che per la prima volta per finanziare il FSN, si usano risorse prese dagli stessi agricoltori – una sorta di partita di giro! – per un importo pari a 26 milioni di euro annui.

Ma non è finita. Anche i 20 milioni interamente finanziati dalla UE per la promozione del vino italiano andranno a finanziare il FSN. Tali risorse erano state negoziate con successo dal precedente Governo Prodi in una logica di promozione del Made in Italy e di internazionalizzazione. Erano investimenti sul lungo periodo che la miopia del Governo Berlusconi dilapida nel giro di due stagioni. Ovviamente destinare tale plafond sul FSN significa rinunciare ad investire su una più penetrante presenza italiana nei paesi emergenti. Significa rinunciare a crescere. Altro cespite, su cui si fonda il rifinanziamento del Fondo di Solidarietà Nazionale, questo più che aleatorio, sono i 100 milioni di euro annui che dovrebbero venire dallo scudo fiscale.

Il quadro dei disinvestimenti del Governo di centrodestra rispetto all'agricoltura non sarebbe completo se non considerasse anche i tagli che lo Stato centrale impone alle Regioni, sempre relativamente al settore primario: in particolare per il 2010 si riducono i contributi agli investimenti regionali per il settore agricolo di 57 milioni di euro che così passano dai 143 milioni di euro trasferiti nel 2009 agli 86 del 2010 (nel 2008 il contributo statale era pari a 155 milioni di euro). Particolarmente grave è poi l'azzeramento dei fondi per l'imprenditorialità giovanile, di estrema importanza per il settore agricolo, che dai 300 milioni previsti per il 2008, per il 2009 e per il 2010 viene ridotto a zero. Ancora un provvedimento che evidenzia l'assenza di lungimiranza del centrodestra sul settore primario.

La stagione dei tagli si conclude quindi con la cancellazione del cosiddetto bonus gasolio e con una

grande incertezza sulla sorte delle agevolazioni previdenziali a favore degli agricoltori delle zone montane svantaggiate, che solo dopo un aspro confronto parlamentare sono state stabilizzate con la Legge 220/10.

A questo punto è bene avere un quadro chiaro della recessione economica che ha causato in Italia una perdita di sei punti e mezzo del Pil nel biennio 2008-2009. Questo permetterà di cogliere la totale incongruità delle misure prese dal Governo di centrodestra rispetto alle necessità del settore.



L'AGRICOLTURA NELLA CRISI

L'agricoltura è stata pesantemente interessata dalla crisi economica con quattro effetti principali: la riduzione dei prezzi agricoli e del fatturato delle imprese; il peggioramento del margine di filiera; la diminuzione dei redditi e l'allargamento della forbice tra prezzi al consumo e prezzi agricoli alla produzione (sostanzialmente, ciò significa che il prezzo che fa il produttore nel 2008 e nel 2009 si riduce rispettivamente del 16,3% e del 6,1%, mentre quello che paga il consumatore sale).

La crisi ha colpito tutta l'agricoltura, ma in particolare i settori cerealicolo, tabacchicolo, oleicolo, bieticolo-saccarifero, frutticolo, lattiero-caseario, suinicolo e anche vitivinicolo. L'agricoltura contribuisce sempre più a frenare l'inflazione, ma le aziende agricole sono in grande difficoltà. Il quadro è chiaro: il mondo agricolo è in piena emergenza. Il reddito agricolo reale per addetto subisce notevoli diminuzioni nel 2009 e nel 2010. In particolare nel 2009 si registra una variazione in diminuzione sull'anno precedente dell'8,8%, mentre nel 2010 tale riduzione sarà del 2,8%. Da rilevare come il dato sul 2010 risulti in netta controtendenza rispetto agli andamenti europei che registrano un incremento del reddito agricolo per addetto del 12,3% come UE a 27 e del 14,8% come area euro (16 Paesi nel 2010). Cresce insomma la forbice tra i redditi degli agricoltori italiani e quella degli agricoltori europei.

Sarebbero necessarie politiche pubbliche atte a stabilizzare l'estrema volatilità dei prezzi rispetto ai costi, che invece sono costanti o tendono a salire. Tra questi il costo che negli anni della crisi fa registrare i rincari più pesanti è senz'altro quello degli idrocarburi, un costo di produzione fonda-

mentale nell'agricoltura come nella pesca. Tale rincaro ha effetti rilevanti e pervasivi sull'attività agricola nel suo complesso perché il gasolio agricolo viene utilizzato non solo nelle macchine adibite a lavori agricoli ma anche negli impianti e nelle attrezzature destinati ad essere impiegati nelle attività agricole e forestali, nonché nelle macchine per la prima trasformazione dei prodotti agricoli e, in quantità rilevanti, negli impianti per il riscaldamento delle serre; molto colpito anche il settore della pesca, che deve fronteggiare tra l'altro un mercato in forte crisi che assorbe quantità sempre minori di prodotto fresco.

Risulta fondamentale allora capire che tipo di politica europea dell'agricoltura si vuole attivare e quale deve essere il ruolo dell'Italia. È il dibattito sulla riforma della Politica agricola comune (PAC) 2014-2020, che proprio in questi anni entra nel vivo sia al Parlamento europeo che al Consiglio dei Ministri agricoli dell'UE. Si tratta di trasformare la PAC da politica di sostegno a politica di sviluppo, puntando a modificare il tessuto produttivo dell'agricoltura intervenendo, ad esempio, per accrescere le aggregazioni e ridurre le frammentazioni produttive; per sostenere il reddito degli agricoltori; per implementare la "contrattualizzazione" della filiera e per valorizzare le colture mediterranee oggi ingiustamente penalizzate dal negoziato sulla PAC. Tutti temi che avrebbero richiesto un'ordinata e coerente visione strategica da parte del Governo, una vera e propria trasformazione del settore. Visione che in tutti gli anni del Governo di centrodestra è stata totalmente assente.

Altro snodo strategico che riguarda il settore agricolo è il problema relativo al credito. Numerose sono le imprese agricole in difficoltà economiche, specialmente al sud, che avrebbero semplicemente necessità di riequilibrare la loro posizione finanziaria attraverso l'accensione di operazioni di ristrutturazione dei loro debiti bancari, ma trovano forti difficoltà ad accedere a questi finanziamenti per mancanza di risorse e anche per i limiti posti dalla Commissione Europea sugli "aiuti di Stato". Questa breve rassegna delle problematiche dell'agricoltura in tempo di crisi serve quindi per avere maggiore contezza circa il gap tra le esigenze autentiche che avrebbero richiesto interventi profondi per il settore primario e la concretezza leggera, quasi inconsistente, delle misure previste dall'esecutivo.



IL DECRETO SULL'ETICHETTATURA: UNA SCATOLA VUOTA

Il provvedimento con cui il Governo Berlusconi cerca di rilanciare il settore agroalimentare è la Legge n. 4 del 2011: una scatola vuota, un generico palliativo del tutto inefficace a rilanciare la competitività del sistema agroalimentare nazionale. A quasi tre anni dall'insediamento del Governo Berlusconi, le questioni poste dagli agricoltori rimangono ancora senza una seria interlocuzione e soprattutto senza una visione di sistema che mediante una adeguata programmazione e pianificazione consenta un effettivo rilancio del comparto primario.

Al contrario, per la prima volta, interi settori della nostra economia agricola sono abbandonati e defianziati. Il PD ha denunciato ripetutamente tale situazione e portato avanti battaglie parlamentari per evitare, ad esempio, che il mancato finanziamento al settore bieticolo-saccarifero potesse mettere a rischio il progetto di riconversione negoziato in sede europea. Con il Governo Prodi il suddetto settore riceveva 40 milioni di euro l'anno finalizzati alla riconversione produttiva dell'attività.

"Una norma manifesto che non tiene conto delle reali esigenze dell'agricoltura"; è lo stesso sottosegretario alle Politiche agricole, Antonio Buonfiglio, a denunciare la grave realtà di un provvedimento che serve solo come bandierina delle cose fatte ma che non affronta nemmeno uno dei temi dell'emergenza agricola.

Di fronte alle reali esigenze dell'agricoltura la Legge n. 4 del 2011 non centra gli obiettivi proposti né per quel che riguarda gli strumenti individuati per il rilancio né per le risorse movimentate, che risultano pressoché pari allo zero, e affida "il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare" solo ad una politica di tutela dell'etichettatura Made in Italy che, peraltro, in quel momento, è inutile. Infatti, le disposizioni in materia di etichettatura di origine sono competenza dell'Unione e non è concesso agli Stati membri l'applicazione di normative difformi da quelle stabilite in sede UE.

Come per la vicenda PAC, si assiste a un Paese che fa da solo, che va per conto suo, mentre la materia richiederebbe un coordinamento e un coinvolgimento dei partners e delle istituzioni europee.

Inoltre le misure previste hanno scarsa efficacia perché l'obbligo dell'etichetta non è previsto per tutte le filiere e per tutti i prodotti: sarà un decreto del Ministro ad individuarli successivamente.

La mancanza di concertazione e coordinamento in Europa ha il suo contraltare anche sul versante interno dove il Governo non recepisce in nulla quel Protocollo sottoscritto da tutte le parti sociali del settore agroalimentare in cui si indicano riforme urgenti del mercato del lavoro agricolo in mano ai caporali e alla criminalità organizzata.

Il testo che arriva nell'aula di Montecitorio contiene disposizioni deboli e poco incisive: la prevista indicazione di origine concerne il Paese di produzione solo per i prodotti alimentari non trasformati, mentre per quelli trasformati riguarda il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata. Troppo poco per il PD. Inoltre non sono coinvolte tutte le filiere agroalimentari e solo in seguito si individueranno quali filiere e quali prodotti siano soggetti all'obbligo di indicazione.

Grazie alla ferma opposizione del PD e ad un adeguato lavoro legislativo la Camera dei deputati approva alcuni emendamenti del PD che migliorano notevolmente il testo.

In particolare l'obbligo di etichettatura viene esteso a tutte le filiere, senza demandarne la scelta ad un decreto interministeriale, come precedentemente previsto e si inseriscono disposizioni relative alla tracciabilità dei prodotti agricoli di origine o di provenienza del territorio nazionale anche con riferimento; infine sono previste disposizioni ad hoc in relazione alla tracciabilità degli prodotti contenenti Organismi geneticamente modificati (OGM).

In relazione alle norme sul rafforzamento della tutela e della competitività dei prodotti dop con un emendamento del PD è stata soppressa la previsione che consentiva di definire come "origine", per i prodotti dop, i luoghi di produzione, trasformazione e confezionamento.

LA SAGA DELLE QUOTE LATTE

La vicenda delle quote latte contraddistingue come nessun'altra le politiche pubbliche per l'agricoltura dei diversi Governi Berlusconi. Governi che puntualmente si dimostrano ostaggio delle in-

temperanze e degli abusi di un piccolo gruppo di allevatori. Fenomeno che concorre evidentemente al discredito e alla diminuzione di affidabilità dell'Italia in Europa.

Dal punto di vista della vicenda politica le "quote latte" irrompono nella vita parlamentare con il decreto legge n. 5/2009 che mira a una nuova disciplina della produzione nazionale di latte. Come considerazione di carattere generale, in primo luogo, va detto che sarebbe stato preferibile applicare una Legge già vigente, la n. 119 del 2003 – all'epoca votata da larga parte della maggioranza e dell'opposizione in Parlamento all'insegna del "partito dell'agricoltura" – dal momento che, in un passato non lontano, ha prodotto buoni esiti. Per esempio, quella Legge individua nelle Regioni gli organi deputati all'amministrazione delle quote dei rispettivi territori. È strano che un Governo che spinge sul federalismo e dunque sul protagonismo delle Regioni e dei poteri locali, poi accentri nelle proprie mani incombenze squisitamente gestionali che a legislazione vigente non dovrebbe assumere. Ad ogni modo quello sulle quote latte è un decreto legge che ha avuto origine dal negoziato sulla verifica dello stato di salute della politica agricola comunitaria (health check della PAC) che, per lo specifico tema delle quote latte, ha visto la conferma di quanto era stato previsto nell'impianto di proposta legislativa della Commissione europea. L'Italia ottiene un ampliamento delle quote del 5%, come tutti gli altri partner europei, ma il Governo esulta perché anziché raggiungere il nuovo tetto di produzione gradualmente, al nostro Paese è stato concesso di farlo in maniera anticipata. Una misura che, però, gli altri Paesi hanno concesso all'Italia con un preciso obiettivo: stabilizzare il mercato sanando le irregolarità di cui sono stati protagonisti alcuni produttori italiani (una modesta minoranza). Il rischio vero è che il risultato sia storico non tanto per il comparto, quanto per quei produttori che fino ad oggi hanno trasgredito le regole, a beffa di quelli che, invece, le hanno rispettate mettendo a rischio, in alcuni momenti, la sopravvivenza stessa delle proprie aziende. In generale, per nessun altro settore come per quello dei produttori di latte il Governo Berlusconi ha sprigionato tutta la sua capacità di pressione a livello comunitario. Non può sfuggire come il fatto di aver così pesantemente privilegia-

to questo comparto abbia nuociuto all'intero settore, come se l'Italia fosse sintetizzabile e riconducibile ad una sola e unica "monocultura del latte". Le finanziarie che seguiranno il decreto rallenteranno la riscossione delle multe ancora una volta premiando i furbetti cari alla Lega e squalificando la serietà e l'affidabilità dell'Italia in Europa.



UN BILANCIO FALLIMENTARE

Il paradosso di fronte cui siamo è che in questi anni l'agricoltura italiana avrebbe potuto vivere un momento di pieno rilancio. Si pensi all'importante conquista del Governo Prodi: l'Expò internazionale di Milano del 2015 sul tema del cibo. Un'occasione di promozione del Made in Italy straordinaria che il Governo Berlusconi e gli Enti locali coinvolti, tutti guidati dal centrodestra, hanno nei loro anni di governo sciupato in modo imperdonabile. Ancora una volta si è dimostrato tutto il provincialismo e la mediocrità, di una classe dirigente incapace di cogliere le opportunità che la crisi offriva. Incapace di cogliere che, oltre la crisi, c'era tutto un mondo di Paesi emergenti che rappresentavano e rappresentano un potenziale di domanda straordinario per i prodotti della nostra agricoltura e della nostra agroindustria. Dopo il Governo Berlusconi l'agricoltura italiana è più debole ma anche l'agroindustria italiana è più debole. Abbiamo perso brand e rilevanza internazionale. Si pensi alla vicenda della Parmalat, la terza grande multinazionale alimentare italiana soffiata nello spazio di un mattino dai francesi di Lactalis. Segno anche questo evidente della disattenzione, della distrazione verso il settore primario e dell'incapacità di avviare prospettive strategiche di lungo periodo.



LA "NOSTRA" AGRICOLTURA

Il primo effetto dell'esclusione della Lega dal Governo Monti è stato che con i furbetti delle quote latte si è cominciato a fare sul serio. Nel febbraio del 2012 la Camera approva una risoluzione che impegna il Governo ad usare tutta la necessaria determinazione nella riscossione delle multe. Per gli "splafonatori" delle quote latte tira tutta un'altra aria. L'Italia non fa più il Pierino d'Europa ma si comporta come tutti gli altri Paesi. È l'ultimo segno di un impegno coerente e costante del PD

per un'agricoltura sana e competitiva che si è svolto peraltro anche dai banchi dell'opposizione. Nel 2010 ad esempio il Parlamento approva una proposta di Legge che regola i prodotti alimentari della cosiddetta "quarta gamma", ovvero quei prodotti ortofrutticoli freschi che vengono confezionati e lavati per essere pronti al consumo: la nuova frontiera dell'ortofrutta. In tal modo l'Italia si pone all'avanguardia tra i Paesi occidentali per le garanzie igienico-sanitarie dei consumatori e crea le migliori condizioni per rendere più competitive le nostre aziende agroalimentari in Europa e nel mondo. Ma c'è anche la proposta di Legge sulla biodiversità che punta a incrociare tradizioni antiche e innovazione promuovendo la cultura alimentare e gastronomica italiana nel mondo. Se poi passiamo alla pesca siamo sempre stati attenti a valorizzare e promuovere le nostre produzioni e i nostri lavoratori, soprattutto in zone di confine come il Canale di Sicilia, sollecitando una presenza attiva della UE nell'operazione tra sponda sud e sponda nord del Mediterraneo.

Abbiamo sostenuto le imprese del settore ittico, al centro di una grave e prolungata crisi di redditività, con costi di produzione sempre più elevati, come il gasolio, e con una filiera caratterizzata da forti limiti strutturali come, ad esempio, le ridotte dimensioni aziendali, la frammentazione dell'offerta, l'assenza di forme di organizzazione commerciale e di vendita, che ostacolano l'avvio di urgenti forme di integrazione, innovazione e sviluppo della filiera. Abbiamo chiesto al Governo: una forte azione politica e diplomatica nei confronti della Commissione europea per scongiurare il disimpegno automatico a fine anno dei fondi FEP (Fondo europeo per la pesca); la disponibilità dei necessari fondi per una pianificazione e programmazione dell'attività; la compilazione di un unico testo normativo in materia di pesca e acquacoltura; nuove forme di supporto per gli investimenti delle imprese ittiche e per lo sviluppo di azioni innovative, anche attraverso nuove modalità di intervento, in linea con la più recente normativa europea sugli aiuti di Stato per le piccole e medie imprese di settore, favorendo gli investimenti orientati alla crescita delle dimensioni aziendali, alle ristrutturazioni e ai salvataggi, alle concentrazioni e alle fusioni e ai prestiti partecipativi.

Allo stesso modo ci siamo impegnati con atti e battaglie parlamentari per tutelare il settore ippico dal pericolo della scomparsa di realtà economiche e sociali radicate nel territorio ma a rischio chiusura per mancanza di risorse e mancanza di prospettive di riorganizzazione del comparto.

A testimonianza che il PD, sulle questioni dell'agricoltura e della salute ad essa collegate, è stato sempre in prima linea durante l'intera legislatura basti menzionare l'approvazione definitiva della Legge subito ribattezzata Legge "salva olio" a prima firma della Senatrice Colomba Mongiello e di quella che obbliga a incrementare la quantità di succo naturale nelle bibite di frutta, avente come prima firma, quella del Deputato Nicodemo Oliverio. La nuova Legge sull'olio regola una materia importantissima che mette in condizione il consumatore di riconoscere l'autenticità dei prodotti e offre agli operatori economici uno strumento per valorizzare l'olio extra vergine di origine sul mercato italiano ed estero. Grazie a questa nuova normativa, i consumatori potranno agevolmente riconoscere il prodotto attraverso una etichettatura chiara e leggibile.

Una grande vittoria del Parlamento e un traguardo storico per migliaia di piccoli agricoltori italiani impegnati da anni in una asimmetrica guerra contro i giganti mondiali delle bollicine si è avuta invece con l'approvazione della proposta del PD di innalzare dal 12% al 20% la concentrazione minima di succo nelle bevande analcoliche a base di frutta e nelle bibite di fantasia.

Con questa nuova Legge si è voluto dare il giusto riconoscimento ai marchi che operano in Italia e valorizzano il made in Italy puntando sulla qualità e riducendo l'utilizzo preponderante di zuccheri, la cui elevata concentrazione serve a certa industria per mascherare la cattiva qualità del prodotto e per creare nei consumatori – specialmente nei bambini – dipendenza e obesità.

L'approvazione di questa norma rende l'Italia il riferimento assoluto in Europa nella normativa sul settore. Aver contribuito come gruppo PD ad approvare queste due leggi vuol dire offrire maggiori garanzie ai consumatori e un'adeguata tutela della salute dei cittadini. Ma significa anche assicurare un dignitoso salario ai lavoratori e ridistribuire un'infinitesima parte dei profitti delle grandi industrie sulle realtà sociali e produttive più deboli.

La multifunzionalità dell'agricoltura è da tempo elemento di riferimento essenziale per l'evoluzione del mondo agricolo, ampiamente affermato dalla legislazione europea e nazionale, che riconosce all'agricoltura la capacità di produrre non solo cibo, ma anche numerosi altri beni e servizi utili. E si tratta non solo di beni e servizi suscettibili di una valutazione economica – e quindi diretti essenzialmente ad assicurare una diversificazione delle attività idonea a garantire opportunità di integrazione del reddito degli agricoltori – ma soprattutto di beni e servizi immateriali caratterizzati non da un valore di mercato, ma da un'utilità sociale che fornisce risposte a crescenti domande dei cittadini.

La multifunzionalità dell'agricoltura assume un ruolo sempre molto rilevante laddove l'evoluzione dei tradizionali sistemi di welfare individua nell'agricoltura sociale valide alternative per la riabilitazione ed il recupero di soggetti svantaggiati, il loro inserimento lavorativo e lo svolgimento di attività didattiche. Abbiamo pertanto promosso una normativa quadro per le attività e la promozione dell'agricoltura sociale che concorra a fornire strumenti di sostegno, nell'ambito delle diverse competenze istituzionali. La proposta di Legge definisce le finalità e gli obiettivi dell'agricoltura sociale riconoscendo nelle caratteristiche multifunzionali delle attività agricole il contesto favorevole allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari ed educativi, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme sul territorio nazionale, anche nelle zone rurali o svantaggiate, alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali. In particolare "agricoltura sociale" sono quelle attività esercitate dagli imprenditori agricoli che, in forma singola o associata con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della Legge 8 novembre 2000, n. 328, integrino in modo sostanziale e continuativo l'attività agricola con la fornitura di servizi e prestazioni per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati e la fornitura di servizi e prestazioni sociali, socio-sanitarie e educative per le famiglie, le categorie deboli e i soggetti svantaggiati.

Ci siamo quindi impegnati (per ora ancora senza successo, ma sarà senz'altro tra le priorità del Governo), nel portare anche in agricoltura la questione della legalità a cominciare dall'introduzione

ne del “reato di caporalato”. Impegnati sul fronte della legalità interna non abbiamo dimenticato quello della legalità internazionale che minaccia la diffusione e l’affermazione dei nostri prodotti. Lo abbiamo fatto contro il finto pecorino prodotto in Romania, contro il finto pomodoro prodotto in Cina, contro le false arance di Sicilia, contro il finto olio d’oliva, contro le finte mozzarelle di bufala. La lista è lunga e dimostra il nostro costante impegno a tutela della qualità e specificità dei prodotti nazionali. Molte sono le emergenze che vive l’agricoltura italiana sulle quali il Governo non è mai intervenuto e su cui è determinato a intervenire un prossimo governo guidato dal PD.



RIFIUTI: DA EMERGENZA A RISORSA

Quando il Governo Berlusconi entra in carica, siamo nella primavera del 2008, una parte del Paese, Napoli e la sua cintura, è in piena emergenza rifiuti. Ecco allora che il Governo decide di affrontare l'emergenza con la politica del commissariamento, mortificando le autonomie locali senza responsabilizzarle. È il decreto rifiuti 172/2008 che prevede la possibilità di rimozione di sindaco, assessori o semplici consiglieri comunali: procedure pericolose, ai limiti della costituzionalità. Infatti l'assoggettamento degli eletti negli Enti locali a valutazioni di ampia discrezionalità da parte del "soggetto delegato alla gestione dell'emergenza", ovvero il "commissario", è una misura priva di equilibrio che può creare molti più problemi (ad esempio contenziosi amministrativi) di quanti non ne possa risolvere. Si delinea anche su questa materia un piglio solo apparentemente decisionista da parte del Governo Berlusconi, in realtà autenticamente e compiutamente centralista. Lungi dal costruire le condizioni legislative e amministrative per una gestione autonoma da parte dei territori dei propri rifiuti, il Governo centrale punta ad umiliare le autonomie e a spendere l'effetto mediatico della centralizzazione come unica e sola possibilità di risoluzione del problema. Una soluzione come vedremo di breve respiro. Nel decreto, infatti, si prevede l'estensione delle agevolazioni CIP6 per gli impianti ammessi alle agevolazioni sulla base dell'"emergenza rifiuti", anche se non operano la distinzione tra la frazione organica e quella inorganica. In sostanza si affronta l'emergenza rifiuti senza prevedere come soluzione la raccolta differenziata ma concedendo un'indiscriminata libertà di incenerire. Sui rifiuti come su altri provvedimenti siamo in presenza di una norma-manifesto, che annuncia molto più di quello che concretamente potrà realizzare. La questione del CIP6 non può essere affrontata attraverso la decretazione d'urgenza. Si interviene su questioni di politica economica ed energetica prima ancora che ambientale e le scelte vanno operate in modo oculato. La sensazione è quella che si voglia crea-

re un "effetto domino" di ripristino degli incentivi per le false rinnovabili. Non è neppure chiaro quali Regioni sarebbero interessate dall'estensione delle agevolazioni, visto che il riconoscimento di situazioni di emergenza riguarda Basilicata, Calabria, Lazio, Puglia e Sicilia. Il decreto legge introduce ulteriori misure per la soluzione dell'emergenza mediante l'individuazione, tra l'altro, di forme di vigilanza nei confronti degli Enti locali finalizzate a garantire l'osservanza della normativa ambientale. Misure che si riveleranno presto aggirabili e inefficaci. Tra l'altro il Governo Berlusconi ha gestito impropriamente il tema dei rifiuti, alternando l'enorme risalto mediatico dato alla situazione della Campania al sostanziale silenzio rispetto agli analoghi problemi della Sicilia.

Sotto pressione dell'Unione Europea il Governo varerà poi nel 2010 il decreto legislativo 205/2010 in cui prevede misure atte a ridurre la quantità di rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero (ad esempio di energia, quando cioè i rifiuti svolgono un ruolo utile sostituendo altri materiali) e lo smaltimento. La direttiva sottolinea che, nell'applicare questa gerarchia, gli Stati membri devono adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. Ancora una volta è l'Europa a dare al Governo italiano la giusta e opportuna visione strategica su come affrontare il tema rifiuti: arrivare a una gestione efficiente dello smaltimento trasformando i rifiuti da emergenza in risorsa. È l'inizio di un percorso che porterà molti Comuni ed Enti locali a implementare in questi anni misure di raccolta differenziata. Ad esempio con il decreto legge 196/2010 si interviene sulla gestione del ciclo dei rifiuti sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista istituzionale stabilendo, in particolare, che nel caso di mancato rispetto, da parte dei comuni, degli obiettivi minimi di raccolta differenziata, il prefetto diffidi il comune inadempiente a provvedere entro tre mesi, trascorsi i quali attiva le procedure per la nomina di un commissario ad acta. Se il combinato disposto delle pressioni europee e

dei nuovi provvedimenti che responsabilizzano in modo cogente gli Enti locali determina una lieve inversione di rotta bisogna tuttavia ricordare che l'emergenza rifiuti in Campania durerà fino all'estate del 2011 e che spesso una forza come la Lega Nord si è trovata, da un lato, a contestare decreti e misure promesse dal Governo atte alla gestione ed alla soluzione del problema dei rifiuti ma dall'altro si è attenuta alle indicazioni del Governo. Un discorso per molti versi simile si può fare per un'area come quella della capitale, che negli stessi anni non riesce a costruire un futuro sostenibile nella gestione dei rifiuti rimanendo vincolata alla discarica di Malagrotta, nonostante anche in questo caso siano state ripetute le sollecitazioni e gli ammonimenti della Commissione Europea a cambiare radicalmente modalità di gestione e smaltimento dei rifiuti. Anche in questo caso il bilancio del Governo Berlusconi è assolutamente fallimentare, sebbene in concorso con le amministrazioni locali anch'esse contrassegnate dall'appartenenza al centrodestra.



LA PROTEZIONE CIVILE E LE CALAMITÀ NATURALI

Se c'è una vicenda emblematica dell'ascesa e declino del Governo Berlusconi questa riguarda la gestione della Protezione civile. Struttura centralizzata per antonomasia, fiore all'occhiello della Presidenza del Consiglio, quintessenza dell'efficientismo berlusconiano e della politica del fare, la Protezione civile ha preso non solo gli ordini ma anche lo spirito, il profilo, l'essenza del Cavaliere come poche altre strutture della pubblica Amministrazione. Fino a quel sistema di appalti e malaffare che è passato alle cronache come "sistema Bertolaso".

La XVI legislatura comincia subito con una serie di calamità naturali e conseguentemente con le dichiarazioni di stati di emergenza: eventi alluvionali del maggio in Piemonte e Valle d'Aosta, eventi sismici di dicembre nell'Appennino settentrionale, eventi meteorologici che hanno interessato l'intero territorio nazionale nei mesi di novembre/dicembre. Il Governo può così azionare il dispositivo legislativo che predilige: il decreto legge. Nessuno si opporrà. È così che, mentre tutte le voci della P.A. dal 2008 subiscono tagli, la Protezione civile riceve risorse: 50 milioni di euro con la finanziaria 2010 (Legge 191/2009) e

altri 100 milioni con un decreto legge 195/2009, che prevede la nomina di commissari straordinari per la realizzazione di interventi urgenti in Emilia-Romagna, Liguria e Toscana.

► Il terremoto in Abruzzo: dalle stelle agli scandali

Il 6 aprile 2009 la terra trema in Abruzzo e colpisce il capoluogo: L'Aquila. Le settimane che seguiranno segneranno il momento di massimo consenso del Presidente del Consiglio e della maggioranza di centrodestra. La Protezione civile sembra intervenire tempestivamente e efficacemente. È ancora una volta un decreto legge a determinare le misure per fronteggiare i danni e i disagi causati dal sisma: sembra quasi che, nella situazione straordinaria, il Governo dia il meglio di sé. Il decreto legge 39/2009 prevede interventi volti al reperimento di un'unità abitativa temporanea per le persone residenti nei Comuni individuati e all'erogazione di un contributo per la riparazione o la ricostruzione dell'abitazione nonché all'accollo – da parte dello Stato – dei mutui in essere fino a 150.000 euro. Si introducono quindi misure volte ad agevolare le piccole riparazioni per rendere agibili le abitazioni non gravemente danneggiate nonché la ripresa delle attività produttive, con l'istituzione di zone franche urbane (ZFU) cui si applicano le agevolazioni fiscali e tributarie in favore delle piccole e medie imprese. Per quanto riguarda, invece, il patrimonio pubblico, un primo intervento interessa le infrastrutture di trasporto e il ripristino degli edifici pubblici. Sono state quindi previste misure per la ripresa delle attività della pubblica amministrazione, per la messa in sicurezza delle scuole, per la riorganizzazione delle strutture del servizio sanitario, nonché un piano di interventi per il ripristino degli edifici universitari e del Conservatorio di musica de L'Aquila. Il decreto prevede poi agevolazioni per lo sviluppo economico e sociale anche attraverso la concessione di garanzie per le piccole e medie imprese, e destina risorse ad interventi di sostegno e reindustrializzazione. Sull'utilizzo delle risorse pubbliche per la ricostruzione è quindi prevista un'informativa annuale al Parlamento. Per la ricostruzione si stanziavano 571 milioni di euro per il 2010, 123 per il 2011 e 60 per il 2012. Come tutte le crona-

che successive dimostrano, all'iniziale efficienza farà posto un'impunita speculazione sul business della ricostruzione. Le cronache giudiziarie nei mesi successivi faranno ricredere molti cittadini sull'efficienza e l'affidabilità dei vertici della Protezione civile.

L'intera vicenda del terremoto abruzzese è stata caratterizzata da una gestione scandalosa e priva di trasparenza, che ha visto nell'abuso di potere di ordinanza uno degli elementi di maggiore criticità del "sistema Bertolaso".

► Il riordino e il terremoto in Emilia

Gli scandali sugli appalti seguiti alla gestione del terremoto in Abruzzo e la gestione dei grandi eventi (come i mondiali di nuoto a Roma) cambiano nell'opinione pubblica la considerazione nei confronti della Protezione civile. In questione non è la generosità e la competenza dei volontari ma l'adeguatezza della struttura alle effettive funzioni di servizio ai cittadini colpiti da particolari calamità. Per tentare di mettere a tacere gli scandali della "cricca", già nel 2010, nel cosiddetto decreto Milleproroghe, il Governo aveva previsto che le ordinanze fossero emanate, per i profili finanziari, solo dopo il via libera del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ma il vero scandalo, cioè il potere di ordinanza in mano alla Protezione civile per la gestione dei cosiddetti "grandi eventi" rimaneva in piedi. Solo successivamente, grazie al PD, con una modifica al cosiddetto decreto sviluppo (decreto legge 1/2012) viene modificata la normativa riguardante i grandi eventi e la loro gestione non rientra più nelle competenze della Protezione civile. Ecco allora che con la fine del Governo Berlusconi, smantellata la vecchia struttura, il nuovo Governo, sostenuto anche dal voto del PD, interviene con il decreto legge 59/2012 in materia di Protezione civile modificando in più punti la stessa Legge 225/1992 istitutiva del Servizio nazionale di Protezione civile e riconfigurando le attività e le procedure riguardanti gli stati di emergenza. Con questo decreto legge la Protezione civile torna a svolgere esclusivamente i suoi compiti istituzionali che la pongono, a pieno diritto, tra le amministrazioni sulla cui qualità operativa poggiano le basi dell'efficienza e dell'autorevolezza dello Stato. La ratio di questa

Legge è quella di avere un dipartimento per la Protezione civile più forte, ma con operatività limitata alle emergenze ed esclusa dai grandi eventi. Sotto tale profilo il provvedimento di riordino della Protezione civile definisce e delimita con accettabile chiarezza lo stato di eccezione sulla cui base è attribuito alla Protezione civile il potere di emanare ordinanze con una forza addirittura in grado di derogare a larga parte della legislazione vigente. Aver chiarito tale aspetto è un punto centrale della nuova disciplina; si tratta, infatti, di una questione su cui si esercita da lungo tempo la migliore dottrina costituzionale, alla ricerca dei modi con cui conciliare le necessità dell'emergenza con le regole dello Stato di diritto e della separazione dei poteri.

Nel decreto si prevede, quindi, una struttura dove per un verso la dichiarazione dello stato di emergenza è affidata al Presidente del Consiglio, mentre per altro verso è prevista la facoltà di delegare al Capo del Dipartimento un potere di ordinanza forte, ma estremamente limitato nel tempo e collegato ad una maggiore trasparenza nelle gare d'appalto. Tale organizzazione del potere di ordinanza – su cui hanno nettamente inciso le posizioni politiche espresse dal Partito Democratico nel corso del dibattito parlamentare – rappresenta senza dubbio il cuore politico del provvedimento ed una scommessa per realizzare una gestione efficace e trasparente. La nuova Protezione civile e i nuovi indirizzi organizzativi ed operativi sono stati messi alla prova con il terremoto del 2012 che ha investito Emilia, Lombardia e Veneto. I tempestivi provvedimenti del Governo connessi con i nuovi meccanismi, che assicurano l'efficienza ma garantiscono la trasparenza, hanno permesso allo Stato di fare lo Stato insieme alle Regioni e a tutte le altre amministrazioni locali. Non è senza ragione che nessuno scandalo sia scaturito dalla gestione di questo evento calamitoso.



DIFESA DEL SUOLO: UN'OCCASIONE DI RIFORMA

Uno dei punti estremamente deboli del nostro Paese riguarda l'assetto idrogeologico. Le politiche pubbliche hanno spesso dovuto cedere a interessi di breve periodo, speculazioni, con il risultato di una estrema fragilità dei suoli ed una particolare suscettibilità alle alluvioni e alle frane.

Il settore della difesa del suolo è stato quello dove la totale assenza di una concreta ed efficace politica di governo si è rivelata più grave e preoccupante. Sia il Ministro Prestigiacomo, sia il Ministro Clini hanno completamente trascurato un'evidente priorità del nostro Paese.

È a partire da queste considerazioni che il PD ha promosso nell'ambito delle funzioni della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati un'indagine conoscitiva attraverso cui verificare gli elementi positivi delle politiche per la difesa del suolo e le sue criticità. La prospettiva è quella di una crescente valorizzazione del ruolo di programmazione, pianificazione e gestione territoriale dei diversi soggetti coinvolti, essenzialmente Enti locali, nonché un impegno più evidente circa la prevenzione del dissesto idrogeologico. In tale ambito dovrebbe essere data assoluta priorità agli interventi di messa in sicurezza delle zone a rischio più elevato. Contemporaneamente, sarebbe necessario promuovere un programma straordinario di prevenzione e di manutenzione del territorio da parte dei singoli comuni. Nell'ambito della progettazione di grandi infrastrutture come di piccole opere, soprattutto a carattere viario o di regimazione delle acque (con particolare riferimento alle dighe), la Commissione ha auspicato la predisposizione di linee guida nazionali per la realizzazione di opere a basso impatto sul territorio e che limitino le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico. Riguardo alla riforma dei distretti idrografici prefigurata dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (Governo Prodi), la Commissione ha sollecitato un dialogo fra il Ministero dell'ambiente, le Regioni e le autorità di bacino per una revisione dell'impianto normativo e organizzativo, prevedendo un'articolazione degli organi della pianificazione di bacino che tenga conto della specifica realtà italiana. Da questo emerge quindi come sia essenziale per il governo del territorio procedere lungo due direttrici, quella della responsabilizzazione dei Comuni e quella della riforma delle amministrazioni periferiche dello Stato che devono essere finalmente in grado di coordinarsi con gli Enti locali.



SVILUPPO SOSTENIBILE ED EFFICIENZA ENERGETICA: LA SFIDA MANCATA

La stagione dei tagli inaugurata dal decreto 112/08 non concede nessuna grazia al Ministero dell'Ambiente, che subisce una riduzione degli stanziamenti della missione "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" pari a circa 225 milioni nel 2009, 144 milioni nel 2010 e 230 milioni nel 2011. Al contempo, nessuna previsione in favore della difesa del suolo, per la ristrutturazione della rete idrica e per il risparmio energetico. Smantellate le norme sull'efficienza energetica degli edifici. Il Governo Berlusconi punta sul petrolio (riavviando le ispezioni sul territorio nazionale) e sul nucleare. Niente sul risparmio energetico e sulle energie alternative. Anzi, sulla detrazione IRPEF del 55% per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici, introdotta dal Governo Prodi, l'intenzione del Governo è quella di restringere l'applicabilità degli incentivi, e solo grazie all'azione politica del PD si riesce a mantenere un meccanismo virtuoso di incentivazione alle buone pratiche di adeguamento energetico degli edifici. Un'agevolazione fiscale è stata introdotta dal decreto legge 5/2009, convertito dalla Legge 33/2009 (A.C. 2187). Si tratta di una detrazione IRPEF del 20% delle spese documentate sostenute entro il 31 dicembre 2009 per l'acquisto di mobili, elettrodomestici di classe energetica non inferiore ad A+, nonché apparecchi televisivi e computer. Anche sul quarto conto energia il Governo ha dimostrato i propri limiti e la propria incapacità, rinviandone più volte l'avvio e creando enormi disagi e incertezze ad un settore economico in crescita.

Ma ancora una volta è l'Europa a obbligare il Governo italiano a darsi da fare per adeguare la legislazione nazionale agli obiettivi comunitari di efficienza energetica e sviluppo sostenibile. È così che entro il 31 dicembre 2009, l'Italia deve dotarsi di un piano straordinario, da trasmettere alla Commissione europea, volto ad accelerare l'attuazione dei programmi per l'efficienza e il risparmio energetico. Il piano dovrà contenere misure di promozione di nuova edilizia a risparmio energetico e riqualificazione degli edifici esistenti, incentivi per lo sviluppo di sistemi di microgenerazione, sostegno della domanda di certificati bianchi e certificati verdi, misure di

semplificazione amministrativa per lo sviluppo reale del mercato della generazione distribuita, definizione di indirizzi per l'acquisto e l'installazione di prodotti nuovi e per la sostituzione di prodotti, apparecchiature e processi con sistemi ad alta efficienza, misure volte ad agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese all'autoproduzione. Viene inoltre rafforzato il regime di sostegno per la cogenerazione ad alto rendimento, in modo da adeguarlo a quello riconosciuto nei principali Stati membri dell'Unione europea. C'è in campo un cambio radicale di modello energetico, dalla produzione concentrata in centrali a una produzione elettrica diffusa. Dalla centralità della generazione a quella della distribuzione. Diventa essenziale la gestione efficiente della rete.

Se per un verso l'Europa porta l'Italia ad adottare un nuovo modello energetico il PD, con estrema coerenza, difende e rivendica per 5 anni la detrazione per le ristrutturazioni edilizie e l'efficienza energetica al 55% introdotta dal Governo Prodi: una misura lungimirante perché anticiclica, che anticipa e combatte la crisi con estrema puntualità. I numeri parlano chiaro: un milione e 360 mila interventi sostenuti dalle famiglie italiane per circa 17 miliardi di euro di investimenti, e 50 mila posti di lavoro all'anno. Evidente che gli incentivi si siano ripagati da soli.



ACQUA PUBBLICA VUOL DIRE EFFICIENZA

Sulla vicenda della gestione dei servizi pubblici locali ed eminentemente dell'acqua, il Governo Berlusconi comincia subito un'azione legislativa che, culminata con il decreto Ronchi, porterebbe a una privatizzazione forzata di tutti i servizi pubblici locali, peraltro neppure accompagnata da una corrispondente liberalizzazione. Ecco allora che il Partito Democratico, sebbene non li abbia promossi, si schiera nel giugno 2010 a favore dei referendum per la ripubblicizzazione dell'acqua, considerato bene comune non negoziabile. La preoccupazione di dover affrontare un vuoto legislativo in caso di affermazione dei "SI" porta però il gruppo PD a proporre un nuovo testo di Legge sulla gestione delle risorse idriche che tenga conto delle istanze referendarie.

Del resto "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale." Sono parole che

si ritrovano nella direttiva quadro n. 60 del 2000 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce "un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque". È di tutta evidenza l'assenza di un reale obbligo comunitario, del resto non c'è neppure nessuna procedura di infrazione. Il Governo ha varato una norma molto discutibile, ricorrendo persino, senza una ragione plausibile, al voto di fiducia. La forzatura imposta mette i Comuni nella condizione di vendere quote delle aziende che gestiscono i servizi idrici integrati indipendentemente dalla programmazione, dalla qualità del funzionamento e dal grado di soddisfazione delle comunità locali. Eppure in Parlamento c'era stata la disponibilità ad affrontare senza preconcetti la questione e a ragionare su ipotesi di riforma del sistema di gestione dell'acqua. Era però necessario partire da alcuni punti fermi: il riconoscimento del valore pubblico dell'acqua e delle infrastrutture idriche; la valutazione più attuale del costo della risorsa anche nell'ottica di un uso più oculato; il controllo, la tutela, la valorizzazione, il risparmio della risorsa idrica da utilizzare con criteri di solidarietà anche salvaguardando aspettative e diritti delle generazioni future. E non ultima la costituzione di un'autorità terza, indipendente e a tutela dell'interesse pubblico, che vigili proprio sull'andamento delle tariffe in rapporto alla qualità dei servizi erogati e alla loro efficienza.

Si pensi poi alla pressoché totale assenza di una strategia complessiva del Governo in materia di gestione integrata dell'acqua a livello di bacino idrografico, secondo quanto appunto previsto dalla citata direttiva comunitaria, che punti sulla conservazione e il risparmio della risorsa e al raggiungimento di obiettivi di qualità dei corpi idrici. Ed è in questo quadro politico che il Partito Democratico ha sentito il dovere di farsi interprete e promotore di una seria e ponderata revisione del quadro normativo che passa, naturalmente, in primo luogo per la parziale cancellazione dell'articolo 15 del decreto Ronchi e che si prefigge l'obiettivo di dare fisionomia ad una riforma organica del settore che tuteli la risorsa acqua e la garanzia di un servizio di massima qualità per i cittadini a tariffe eque.

I punti fondamentali della proposta sono:

- ribadire che l'acqua è un bene pubblico e sono beni pubblici anche le strutture del servizio idrico integrato;

- coordinare il Servizio Idrico Integrato all'interno delle politiche di gestione sostenibile e integrata della risorsa idrica a livello di Distretto Idrografico, in linea con gli indirizzi comunitari;
- gestire industrialmente il servizio idrico in una dimensione di scala adeguata utilizzando le migliori tecnologie, e realizzarla secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- favorire i percorsi di “democratizzazione” delle scelte strategiche in materia di servizi idrici;
- istituire un'Autorità di regolazione indipendente che abbia poteri di verifica dei piani strategici e dei piani d'ambito, che verifichi la congruità delle tariffe, che controlli l'attività dei gestori con poteri di ispezione e di sanzione;
- introdurre una tariffa sociale a vantaggio dei nuclei familiari più numerosi e delle fasce meno abbienti e prevedere un sistema tariffario che incentivi il risparmio e penalizzi gli sprechi;
- istituire un fondo nazionale per il riequilibrio territoriale delle dotazioni e delle infrastrutture idriche e per la preservazione della risorsa acqua, a garanzia dell'accesso universale ad un servizio di massima qualità secondo criteri di equità e solidarietà;
- assicurare che partecipazione, garanzia e informazione per gli utenti siano tutelate dall'Autorità di regolazione che garantisce a tutti i cittadini la massima trasparenza.

Serve la consapevolezza che, per riconoscere e garantire il diritto di accesso ad un bene a titolarità e tutela diffusa come l'acqua, non è sufficiente affermarne, in linea di principio, l'inclusione ai beni “comuni”. Infatti, per quanto riguarda un bene come l'acqua non è sufficiente stabilire la sua proprietà formale, visto che ad assumere un rilievo preminente sono i meccanismi che regolano la proprietà e gestione del sistema infrastrutturale che ne consente il prelievo e la distribuzione. Si crea in pratica un'asimmetria di possesso delle informazioni tale da trasformare il gestore del servizio nel proprietario di fatto del bene. Bisogna anche tenere conto dei costi intrinseci di un servizio che, per essere valido ed efficiente, deve comunque prevedere oneri di funzionamento e investimenti adeguati. Per fare questo bisognerà affrontare il tema della tariffa

e di come debba essere modulata per assicurare sia il funzionamento del sistema sia una fruibilità “sociale” della risorsa idrica. È necessario quindi arrivare a un impianto normativo che risponda correttamente a tutte le esigenze suesposte e che, soprattutto, permetta di preservare un patrimonio straordinario e vitale nell'interesse delle future generazioni. La nostra proposta di Legge è il primo passo in questa direzione.

In queste settimane l'Autorità, dopo aver adottato il metodo tariffario provvisorio, dovrà provvedere all'elaborazione di quello definitivo, nel quale si auspica verranno rispettate le indicazioni emerse dal voto popolare in seguito al referendum del giugno 2011 e che il Partito Democratico intende rispettare.



LEGGE SUL “FINANZIAMENTO PUBBLICO AI PARTITI”

Un rigoroso sistema di controlli per garantire trasparenza nei bilanci dei partiti. Dimezzati i contributi pubblici. Obiettivo raggiunto per la nostra proposta di destinare i risparmi alle popolazioni colpite dal terremoto. Le proposte del PD sulla riduzione dei costi della politica chiariscono che i partiti non sono tutti uguali e che è possibile mettere in campo misure concrete di riduzione di spesa senza ledere i principi democratici. La Legge, che accoglie le raccomandazioni contenute nel “Rapporto di valutazione dell’Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici”, adottato dal GRECO (Groupe d’Etats contre la corruption) del Consiglio d’Europa, a Strasburgo il 23 marzo 2012, lo dimostra chiaramente. Grazie al nostro impegno il finanziamento ai partiti è stato dimezzato ed è stato introdotto un rigoroso sistema di controlli e sanzioni che garantirà più trasparenza e correttezza. D’ora in avanti, tutti i bilanci dei partiti (il PD l’ha sempre fatto) dovranno essere certificati da società di revisione iscritte all’albo della Consob e passare al vaglio di una commissione (composta da un magistrato della Cassazione, uno del Consiglio di Stato e tre della Corte dei conti) che esaminerà tutte le spese sostenute ed eventualmente sanzionerà, arrivando anche a decurtare l’intero importo dei contributi. Si tratta di norme immediatamente efficaci che modificano radicalmente le modalità di finanziamento ed introducono un sistema misto per cui alle forze politiche andranno, d’ora in poi, 91 milioni di euro all’anno (la metà rispetto a quanto veniva trasferito sino ad oggi) con un risparmio di ben 160 milioni che, per i primi due anni, saranno destinati da subito alle popolazioni colpite dal terremoto. Anche le campagne elettorali avranno limiti di spesa e i partiti potranno ricorrere al cofinanziamento: in questo caso chi vorrà finanziare la politica potrà godere di agevolazioni fiscali, nei limiti di quelle previste per il terzo settore.

Questa proposta, entrata in vigore a fine luglio 2012, è una vera e propria rivoluzione copernica-

na che risponde anche a chi cavalca l’antipolitica e fa finta di dimenticarsi che più i partiti sono deboli più saranno incapaci di resistere alle pressioni delle *lobbies* che vorrebbero tutelati gli interessi di pochi privilegiati.

► La riduzione del 50%

Con effetto immediato si dispone la riduzione del 50% dei contributi a carico dello Stato a favore dei partiti politici. È stabilito che tali contributi non possano superare i 91 milioni di euro l’anno; una somma corrispondente esattamente alla metà dello stanziamento previsto per il 2012 (182.349.705 euro). Il 70% (63,7 milioni) è destinato a titolo di rimborso delle spese elettorali e di contributo per l’attività politica; il restante 30% (27,3 milioni) è assegnato a titolo di cofinanziamento.

In sostanza viene posto, per Legge, un tetto predefinito ai contributi, mentre attualmente l’ammontare dei fondi è variabile. Inoltre i contributi sono erogati in due forme (come in Germania): la prima ancora a titolo di rimborso per le spese elettorali (ma anche come contributo per l’attività politica), la seconda a titolo di cofinanziamento, ossia di partecipazione proporzionale dello Stato alla capacità di autofinanziamento dei partiti, in modo da incoraggiare la raccolta di fondi tra i propri iscritti e simpatizzanti.

Una volta definito l’ammontare complessivo si provvede a determinare l’ammontare di ciascuno dei quattro fondi che alimentano l’erogazione dei rimborsi elettorali, uno ciascuno per le elezioni della Camera, del Senato, del Parlamento europeo e dei consigli regionali. Finora l’importo dei fondi, per ogni anno di legislatura, era determinato moltiplicando 1 euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali per le elezioni della Camera (Legge n. 157/1999), d’ora in poi l’ammontare di ciascun fondo è fissato in 15,925 milioni di euro (un quarto di 63,7 milioni) (Art. 1).

► Cofinanziamento

Il 30% del fondo (27,3 milioni annui) è finalizzato al co-finanziamento dell’attività politica ed è at-

tribuito soltanto ai partiti e movimenti politici che abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano conseguito almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei Consigli regionali o dei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il contributo è pari a 0,50 euro per ogni euro che i partiti abbiano ricevuto a titolo di quote associative e di contribuzioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti, nel limite massimo di

10.000 euro annui per ogni persona fisica o ente erogante. Qualora il sostegno del privato sia superiore a 10.000 euro, la parte eccedente non concorre alla determinazione dell'ammontare cui si commisura (per il suo 50%) il concorrente contributo pubblico (per la sua quota destinata al cofinanziamento). Il rimborso è proporzionale al numero di voti validi conseguiti nell'ultima elezione. Se un partito non raggiunge il tetto le quote dei contributi non attribuite tornano nelle casse dello Stato. Le quote erogate devono risultare nel rendiconto dell'ultimo esercizio e essere certificate dalla società di revisione dei bilanci (Art. 2).

I NUOVI CONTRIBUTI (Fonte: Ragioneria dello Stato)

Secondo il testo sul finanziamento ai partiti approvato dalla Camera

	Oneri legislazione vigente *	Nuova normativa	Risparmio
2013	160.712.631,28	91.380.190,72	69.332.440,56
2014	149.885.227,69	91.444.679,68	58.440.518,81
2015	141.670.761,72	91.477.483,30	50.193.278,42
2016	141.670.761,72	91.447.483,30	50.193.278,42

* Cifre che tengono conto delle riduzioni effettuate dai precedenti governi.

► **Atto costitutivo e statuto**

Pena la decadenza dal diritto ai rimborsi per le spese elettorali e alla quota di cofinanziamento, i partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste civiche, sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, redatti nella forma dell'atto pubblico. L'atto costitutivo e lo statuto devono indicare in ogni caso l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e il responsabile per la gestione economico-finanziaria. Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti. È un richiamo a quel "metodo democratico" stabilito nella nostra Costituzione come limite della "lotta

politica" e come limite della "organizzazione interna" dei partiti. Altro che norma "anti-Grillo", com'è stato sostenuto da alcuni (Art. 5).

► **Quote rosa**

È previsto il taglio di un ulteriore 5% sui contributi pubblici qualora il partito o il movimento politico abbia presentato nelle proprie liste un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale. Si tratta, realisticamente, di una disposizione volta ad incentivare la presenza in ogni lista di almeno un terzo di candidate donne (Art. 1, co. 7).

► **Detrazioni sulle erogazioni liberali**

Cambia profondamente anche il sistema di detrazioni per le erogazioni liberali, con l'intento dichiarato di uniformare il regime fiscale previsto per le ONLUS a quello previsto per i partiti e movimenti politici, fino ad ora più vantaggioso per quest'ultimi. Se da una parte aumenta l'importo detraibile delle erogazioni liberali in favore dei partiti politici (dal 19 al 24% per il 2013 e al 26% a decorrere dal 2014), dall'altra diminuiscono i limiti minimi e massimi di ciascun contributo detraibile, fissati fra 50 e 10.000 euro (prima erano compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro). Le detrazioni a favore delle ONLUS, per un importo non superiore a 2.065 euro, salgono anch'esse dal 19 al 24% per il 2013 e al 26% a decorrere dal 2014.

Viene, inoltre, specificato che danno luogo a detrazione le erogazioni ai partiti che abbiano presentato liste o candidature elettorali alle elezioni per il rinnovo della Camera o del Senato o del Parlamento europeo oppure che abbiano almeno un rappresentante eletto a un Consiglio regionale o ai Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano. Una clausola di salvaguardia assicura che le eventuali minore entrate graveranno sul finanziamento dei partiti e non su altre voci del bilancio dello Stato. L'Agenzia delle entrate provvede al monitoraggio delle entrate fiscali e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso in cui si verifichino, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze interviene, con decreto, riducendo il contributo a titolo di "cofinanziamento", nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate (Art. 7- Art. 15).

► **Trasparenza e controlli dei bilanci**

È modificata, rendendola più stringente, la disciplina dei controlli sui bilanci dei partiti e dei movimenti politici, con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza e la correttezza della gestione contabile. Innanzitutto, viene posto l'obbligo di presentazione del bilancio per tutti i partiti e le liste civiche che hanno ottenuto almeno il 2% dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati oppure un rappresentante eletto tra Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali. Attualmente sono tenuti alla presenta-

zione del bilancio solamente i partiti che usufruiscono dei contributi per le spese elettorali (Legge n. 2/1997).

Inoltre, i partiti e i movimenti politici, ai fini della certificazione del bilancio, si devono avvalere di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Consob o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'art. 2 del D.Lgs. 39/2010. Il controllo non può essere affidato alla medesima società di revisione per più di tre esercizi consecutivi, rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi consecutivi.

È una novità importante, in linea con le raccomandazioni del "Rapporto Greco", che assicura un controllo sui bilanci dei partiti senza precedenti. In Italia, finora, solo il Partito Democratico, dalla sua fondazione, ha sottoposto i propri bilanci al controllo di una società di revisione. Questo tipo di controlli avrebbe impedito ruberie come quelle compiute di recente da tesorieri disonesti, modello Lusi o Belsito, i quali hanno approfittato delle verifiche solo formali che facevano i revisori dei conti, previsti dalla precedente normativa. La società di revisione ha, invece, il compito di certificare la regolarità del rendiconto secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia. A tale fine verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. Controlla inoltre che il rendiconto di esercizio sia conforme alle scritture e alla documentazione contabili e alle risultanze degli accertamenti eseguiti. Un controllo tutt'altro che formale (Art. 9).

► **Commissione per la trasparenza e il controllo**

L'altra grande novità, anche questa in linea con il "Rapporto Greco", riguarda l'istituzione della Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici – sul modello francese della "Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques" – alla quale è affidato il compito di controllare i rendiconti dei partiti.

La Commissione è composta da 5 magistrati designati dai vertici delle tre massime magistrature: 1 dal Primo presidente della Corte di cassazione, 1 dal Presidente del Consiglio di Stato e 3 dal Presidente della Corte dei conti. I membri della Com-

missione sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Inoltre, due dei componenti designati dal Presidente della Corte dei conti devono essere revisori contabili iscritti al relativo registro. Con l'atto di nomina dei Presidenti delle Camere, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, è individuato, tra i componenti, il Presidente-coordinatore della Commissione. I componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso per l'attività prestata di controllo sui bilanci dei partiti. Il mandato dei membri della Commissione è di 4 anni ed è rinnovabile una sola volta. Il fatto che i magistrati contabili siano in maggioranza è coerente con il fine di attribuire la funzione di controllo in prevalenza alla Corte dei conti per la natura pubblica delle risorse erogate, coinvolgendo però anche le altre magistrature in considerazione del finanziamento anche privato dei partiti. La sede della Commissione è stabilita presso la Camera; le risorse di personale di segreteria sono garantite congiuntamente e in pari misura da Camera e Senato, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

La Commissione effettua il controllo sui bilanci e sulla documentazione dei partiti anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute alla documentazione prodotta a prova delle spese stesse. Si tratta di un punto particolarmente innovativo rispetto alla normativa vigente, che si limitava a un controllo meramente formale da parte dei revisori dei conti, nominati dai Presidenti delle Camere (Legge 2/1997).

Se la Commissione individua eventuali irregolarità o inottemperanze invita il partito a sanarli entro i termini di Legge. Entro il 30 aprile di ogni anno la Commissione trasmette una relazione sull'esito del controllo ai Presidenti di Camera e Senato che ne curano la pubblicazione sui rispettivi siti internet.

I componenti della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici sono stati nominati con determinazione del Presidente del Senato della Repubblica, Renato Schifani, e il Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini, adottata d'intesa tra loro, e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 283 del 4 dic. 2012.

► Sanzioni

Per i partiti e movimenti politici inottemperanti, parzialmente o interamente, all'obbligo di presentare il rendiconto e i relativi allegati (certificazione della società di revisione, verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo interno ecc.) è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione dell'intero importo ad essi attribuito a titolo di rimborso delle spese elettorali e di cofinanziamento per l'anno in corso.

Ai partiti e ai movimenti politici che non redigono il bilancio secondo i criteri e le modalità indicati dalla Legge, o il cui rendiconto sia giudicato irregolare, o non abbiano pubblicato nei termini il bilancio nel sito internet (obbligo introdotto dalla nuova Legge) si applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nella decurtazione dei rimborsi delle spese elettorali e del contributo di cofinanziamento di un importo da uno a tre volte la misura delle irregolarità riscontrate, e comunque non superiore al limite di due terzi delle somme medesime.

Sono previste sanzioni amministrative pecuniarie anche per le informazioni omesse o non correttamente rappresentate nonché nel caso di violazione dell'obbligo di Legge di una quota pari almeno al 5% dei rimborsi elettorali ricevuti ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica. Si prevede l'applicazione delle disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative contenute nella Legge 689/1981 "Modifiche al sistema penale". Non è ammesso però il pagamento della sanzione in misura ridotta o rateizzato.

Nei siti internet dei partiti e dei movimenti politici, entro il 10 luglio di ogni anno, nonché in un'apposita sezione del sito internet della Camera dei deputati, dopo la verifica da parte della Commissione, sono pubblicati anche in formato open data tutti i bilanci e i documenti contabili. La Legge chiarisce che l'obbligo di rendicontazione si applica non solamente ai partiti che partecipano alla ripartizione dei rimborsi, ma anche a quelli che vi hanno partecipato nel passato. Tale obbligo permane fino allo scioglimento degli stessi e, comunque, non oltre il terzo esercizio successivo a quello di percezione dell'ultima rata dei rimborsi elettorali. La disposizione è finalizzata alla trasparenza dei bilanci dei cosiddetti "partiti fanta-

sma”, ossia di quei partiti che hanno ricevuto in passato i contributi elettorali e che poi, pur continuando ad esistere e ad amministrare i proventi di tali contributi, non partecipano più alle elezioni e, pertanto, sarebbero così sottratti dall’obbligo di presentazione del rendiconto.

È fatto divieto ai partiti di investire la propria liquidità derivante dalla disponibilità di risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi da Stati membri dell’Unione europea. Alla luce dei recenti scandali è evidente che con questa norma si vogliono evitare operazioni speculative e indebite effettuate con denaro pubblico. Viene infatti ribadito che i rimborsi e i contributi sono strettamente finalizzati all’attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici. È fatto divieto ai partiti e ai movimenti politici di prendere in locazione o acquistare, a titolo oneroso, immobili di persone fisiche che siano state elette nel Parlamento europeo, nazionale o nei Consigli regionali nei medesimi partiti o movimenti politici. Il medesimo divieto si intende anche riferito agli immobili posseduti da società possedute o partecipate dagli stessi soggetti. Si prevede, coerentemente con il “Rapporto Greco”, l’obbligo dei partiti di annotare l’identità dell’erogante per le donazioni di qualsiasi importo.

Queste disposizioni si applicano a regime a partire dall’esercizio 2013; tuttavia, la Commissione potrà controllare da subito i bilanci relativi agli anni 2011 e 2012, secondo le procedure vigenti (Art. 9).

► **Trasparenza dei finanziamenti privati alla politica**

Si aumenta poi la trasparenza dei finanziamenti privati sia ai partiti, sia ai singoli candidati. Si riduce l’importo (da 50 mila a 5 mila euro) al di sopra del quale scatta l’obbligo di dichiarazione dei contributi dei privati ai partiti (Legge 659/1981). È ridotto nella stessa misura, cioè pari a 5.000 euro, l’importo (attualmente di 20.000 euro) oltre il quale vanno registrati i contributi privati ai candidati (Art. 11).

► **Limite di spesa per le elezioni europee e comunali**

Viene fissato un tetto, finora assente, per le spese elettorali sia dei partiti, sia dei singoli candidati, che partecipano alle elezioni europee. I partiti non

potranno spendere più di 1 euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali per l’elezione della Camera (si tratta dello stesso limite stabilito per le elezioni politiche da parte della Legge 515/1993). Per i singoli candidati, il tetto è così determinato: cifra fissa di 52.000 euro per ogni circoscrizione elettorale (si ricorda in proposito che non c’è alcun limite al numero di circoscrizioni nelle quali si può presentare lo stesso candidato), più 0,01 euro per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Sono previste sanzioni pecuniarie per chi viola i tetti di spesa. Si estende inoltre ai parlamentari europei la pubblicità della situazione patrimoniale già prevista per deputati e senatori dalla Legge 441/1982. (Articolo 14).

Sono inoltre introdotti, per la prima volta, limiti alle spese elettorali dei candidati, consiglieri comunali e sindaci, e dei partiti politici per le elezioni comunali. I criteri con cui si provvede a questo tengono conto della popolazione dei comuni interessati dalle elezioni, distinguendo tre fasce:

- 1) con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti;
- 2) con popolazione superiore a 100.000 e non superiore a 500.000 abitanti;
- 3) con popolazione superiore a 500.000 abitanti (Art. 13).

► **Tesorieri non parlamentari**

Le norme di Legge in materia di pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale di cui alla Legge 5 luglio 1982, n. 441, si applicano anche a coloro che svolgono le funzioni di tesoriere dei partiti o dei movimenti politici, o funzioni analoghe, che non siano titolari di cariche elettive (Art. 12).

► **Fondi per le aree e le popolazioni terremotate e per il 5 per mille**

I risparmi ottenuti dai tagli ai fondi destinati ai partiti sono assegnati al Dipartimento della protezione civile, al fine di destinarli alle amministrazioni pubbliche competenti in via ordinaria a coordinare gli interventi conseguenti ai danni provocati dagli eventi sismici e dalle calamità naturali che hanno colpito il territorio nazionale a partire dal 1° gennaio 2009 (Art. 16).

In attuazione della suddetta norma, oltre 91 milioni di euro derivanti dai risparmi ottenuti dalla ridu-

zione dei contributi in favore dei partiti e movimenti politici sono stati ripartiti a favore delle Regioni colpite da eventi sismici (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Umbria e Abruzzo). In particolare sono interessati dal provvedimento i Comuni colpiti dal terremoto nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e 29 maggio 2012 a cui sono destinati oltre 61 milioni di euro; i Comuni dell'Umbria a causa del sisma del 15 dicembre 2009 a cui sono destinati 20 milioni di euro, e, infine, i Comuni della provincia dell'Aquila destinatari di 10 milioni di euro.

Inoltre, nel caso in cui si verifichi l'estinzione di movimenti o partiti politici, le risorse che residuano possono essere riassegnate alle finalità del 5 per mille (norma inserita dall'art. 23.2 del decreto legge 95/12 convertito, con modificazioni, dalla Legge 135 del 2012).

► Referendum 1993

Sull'onda del clima causato dallo scandalo "Tangentopoli", il referendum del 18 aprile 1993 portò all'abrogazione delle disposizioni riguardanti il finanziamento statale ai partiti per i "compiti e per l'attività funzionale" da loro svolta. Non furono oggetto di referendum le disposizioni relative ai rimborsi per le spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere. Dunque non solo la Legge n. 195 del 1974 – che aveva già superato indenne il referendum dell'11 giugno 1978 – non fu travolta dalle deliberazioni referendarie ma addirittura alcune disposizioni sono ancora vigenti, malgrado il Parlamento abbia legiferato più volte sulle materia (Legge n. 515 del 1993; Legge n. 2 del 1997; Legge n. 157 del 1999; ecc.). Non c'è quindi alcun ostacolo politico, giuridico o di altra natura che impedisca oggi di legiferare in materia di finanziamento della politica. Altrettanto legittima sarebbe la riproposizione di un referendum, che però dovrebbe comunque avere il via libera della Corte Costituzionale, cosa non scontata alla luce della più recente giurisprudenza.

► Comparazione europea

In Francia la somma del contributo annuale e dei rimborsi elettorali destinati ai partiti è pari a 160 milioni (2,46 euro/abitante).

In Germania i partiti ricevono, sotto forma di contributo proporzionale ai voti e contributo sulla

quota di autofinanziamento, risorse con un tetto di 133 milioni. A queste risorse vanno aggiunti altri 95 milioni stanziati per le fondazioni legate ai partiti e ulteriori 233 milioni per finanziamenti a progetto. Il totale è pari a 461 milioni (5,64 euro/abitante). Nel 2012 le risorse destinate direttamente ai partiti sono salite a 151 milioni.

In Spagna tra stanziamenti annuali e rimborsi elettorali vanno ai partiti 131 milioni (2,84 euro/abitante).

Nel Regno Unito i contributi, riservati ai soli partiti di opposizione, ammontano a 7,8 milioni di sterline equivalenti a 9,4 milioni di euro (0,15 euro/abitante).



TAGLI AI COSTI DELLA POLITICA NELLE REGIONI

L'articolo 2 del decreto legge sugli Enti territoriali (Decreto legge 174/2012) presentato dal Governo – modificato in senso più restrittivo nel corso dell'esame Parlamentare – è finalizzato alla riduzione dei cosiddetti "costi della politica" nelle Regioni, attraverso una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali.

Le misure riguardano:

1. la conferma della **riduzione del numero dei consiglieri ed assessori** regionali;
2. la riduzione dell'**indennità** di consiglieri ed assessori (modificata in senso più restrittivo alla Camera);
3. la riduzione dell'**assegno di fine mandato** (norma inserita alla Camera e ulteriormente integrata al Senato);
4. il **divieto di cumulo** di indennità e emolumenti;
5. la **gratuità della partecipazione ai lavori** delle Commissioni (modificata in senso più restrittivo alla Camera);
6. l'introduzione dell'**anagrafe patrimoniale** degli amministratori regionali (modificata alla Camera);
7. la **riduzione dei contributi ai gruppi consiliari** (modificata in senso più restrittivo alla Camera e ulteriormente integrata al Senato);
8. la **disciplina del personale dei gruppi consiliari** (norma inserita alla Camera e ulteriormente integrata al Senato);

9. l'applicazione delle misure di **riduzione di spesa** (partecipazioni ad organi collegiali, personale dipendente, società, enti, ecc.) previste per la P.A. dai decreto legge 78/2010, decreto legge 201/2011; decreto legge 95/2012;
10. l'istituzione di un **sistema informativo dei finanziamenti dei gruppi politici**;
11. **lo stop ai vitalizi dei consiglieri** e sanzioni in caso di mancato adeguamento al sistema contributivo;
12. **l'esclusione del vitalizio per i condannati** in via definitiva per i reati contro la P.A. (norma inserita alla Camera).

Le Regioni si devono adeguare alle suddette misure entro il 23 dicembre 2012, ovvero, se necessitano di modifiche statutarie, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione del decreto legge.

La sanzione inderogabile per la mancata applicazione delle suddette norme è la mancata erogazione da parte dello Stato dell'80% dei trasferimenti erariali alle Regioni (al di fuori di quelli dovuti a titolo di finanziamento del trasporto pubblico locale e del servizio sanitario regionale) a decorrere dal 2013. La Camera dei deputati ha introdotto una sanzione aggiuntiva consistente nella ulteriore decurtazione, in caso di mancato adeguamento, di una quota dei trasferimenti erariali corrispondente alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e di quelli della giunta. La decurtazione decorre dal 1° gennaio 2013 ed è quindi retroattiva in considerazione del fatto che, in caso di modifiche statutarie, le Regioni hanno a disposizione per l'attuazione di 6 mesi a decorrere dalla conversione in Legge del decreto.

Inoltre, si prevede il commissariamento delle Regioni in caso di mancata attuazione delle misure di risparmio. Si esclude infine la possibilità che il presidente di regione dimissionario o impedito nello svolgimento delle sue funzioni possa continuare a ricoprire l'incarico di commissario ad acta per la gestione del piano di rientro dal deficit sanitario.

Nel dettaglio, le principali innovazioni in materia di costi della politica a seguito delle modifiche introdotte in Parlamento.

► **Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali**

Il decreto ribadisce l'obbligo di adeguamento a misure già previste riguardanti oltre alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, la riduzione degli emolumenti percepiti dagli stessi, la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute del consiglio, l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti quale organo di controllo interno.

La sanzione per il mancato adeguamento è, in questo caso, oltre alla decurtazione dei trasferimenti erariali, l'esclusione della Regione inadempiente dalla classe di enti più virtuosi in relazione alla possibilità di allentare i vincoli del patto di stabilità.

Per quanto riguarda la riduzione del numero dei consiglieri si dispone che, nel caso di mancato adeguamento statutario alla data di indizione delle elezioni, le elezioni si svolgano considerando il numero massimo di consiglieri previsto dall'art. 14, comma 1, lettera a) del decreto legge 138/2011, ovvero:

determinazione del numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del presidente della giunta regionale, uguale o inferiore a 20 per le regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti.

Nelle Regioni a statuto speciale il numero dei consiglieri è stabilito nei rispettivi statuti speciali, che sono adottati con Legge costituzionale e possono essere modificati solo con Legge costituzionale, a seguito di una specifica procedura 'concordataria' tra Stato e Regione, disciplinata dallo statuto stesso.

RIDUZIONE NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI

Regioni a statuto ordinario ¹	Consiglieri pre riforma (inclusi i Pres. di regione) ²	Consiglieri post riforma (ex. art. 14.1 decreto legge 138/2011)	Taglio consiglieri (esclusi i pres. di regione)
Piemonte (4.362.010)	60	50	-9
Lombardia (9.748.171)	80	80	0
Veneto (4.866.324)	60	50	-9
Liguria (1.577.439)	40	30	-9
Emilia Romagna (4.351.393)	50	50	0
Toscana (3.677.610)	55	40	-14
Umbria (886.479)	31	20	-10
Marche (1.542.156)	43	30	-12
Lazio (5.551.135)	71	50	-20
Abruzzo (1.307.199)	45	30	-14
Molise (314.560)	30	20	-9
Campania (5.772.388)	61	50	-10
Puglia (4.050.817)	70	50	-19
Basilicata (579.251)	30	20	-9
Calabria (1.956.830)	52	30	-21

1 Popolazione residente riferita ai dati del censimento Istat 2011.

2 Numero consiglieri, inclusi i Presidenti di regione, alla data di novembre 2012.

(Fonte: siti web Consigli regionali)

Regioni a statuto speciale e Province autonome	popolazione Censimento 2011	secondo disposizioni degli statuti speciali		decreto legge 138/2011
Valle d'Aosta	126.982	35	(L.cost.4/48 art. 16)	20
Trentino-Alto Adige	1.031.577	(³)	(D.P.R. 670/72 art. 25)	
Provincia aut. di Bolzano	505.067	35	(D.P.R. 670/72 art. 48)	20
Provincia aut. di Trento	526.510	35	(D.P.R. 670/72 art. 48)	20
Friuli-Venezia Giulia ⁴	1.220.078	59	(L.cost.1/63 art. 13)	30
Sicilia ⁵	5.004.598	90	(R.D.Lgs. 455/46 art. 3)	50
Sardegna ⁶	1.643.584	80	L.cost.3/48 art. 16)	30

3 Il Consiglio della regione Trentino Alto Adige è composto dai membri dei due consigli provinciali

4 Proposta di Legge costituzionale (A.C. 5148-B) consiglieri uno ogni 25.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti (oggi è 1/20mila). Il taglio, pari al 20%, è stato approvato in seconda deliberazione dal Senato, già approvato, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera.

5 Proposta di Legge costituzionale (A.C. 5150-B) i componenti dell'assemblea regionale siciliana passano da 90 a 70. Il taglio è stato approvato in seconda deliberazione dal Senato, già approvato, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera.

6 Proposta di Legge costituzionale (A.C. 5149-B) Il numero dei consiglieri è stato ridotto del 25%. Il taglio è stato approvato in seconda deliberazione dal Senato, già approvato, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera.

► Riduzione degli emolumenti

La norma, modificata nel corso dell'esame parlamentare, prevede che le Regioni ridefiniscano l'importo dell'indennità di funzione, dell'indennità di carica e delle spese per l'esercizio del mandato (categoria di spese, quest'ultima, aggiunta nel corso dell'esame presso la Camera) dei consiglieri e degli assessori regionali entro un limite massimo costituito dagli importi vigenti nella Regione più virtuosa.

La disposizione demandò alla Conferenza Stato-Regioni il compito di individuare la regione più virtuosa.

La Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 30 ottobre 2012 ha individuato l'Umbria come Regione più virtuosa per quanto riguarda la retribuzione dei Presidenti di Giunta, l'Emilia Romagna per quanto riguarda i consiglieri regionali e, infine, l'Abruzzo per quanto riguarda i finanziamenti ai gruppi consiliari. Nella ulteriore seduta del 6 dicembre ha confermato gli importi degli emolumenti onnicomprensivi, già individuati nella seduta del 30 ottobre, risultanti come segue:

- € 13.800 lordi per i Presidenti delle Regioni e dei consigli regionali;
- € 11.100 lordi per i consiglieri regionali;
- € 5.000 lordi per ogni consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari a cui si aggiunge, ai fini di tener conto "delle dimensioni del territorio e della popolazione residente" un importo complessivo pari a € 0.05 per abitante, fermo restando che sono a carico dell'Ente le dotazioni strumentali e logistiche ad uso dei gruppi consiliari;
- per quanto riguarda l'indennità di fine mandato, è stato adottato il modello che dispone una indennità di carica mensile lorda per un massimo di 10 anni, conformemente al limite di spesa introdotto dal Senato.

► Riduzione dell'assegno di fine mandato

Tra le misure di risparmio che le Regioni devono adottare, la Camera, nel corso dell'esame, ha incluso anche la riduzione dell'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali che dovrà essere parametrato anche in questo caso alla Regione più virtuosa, individuata dalla Conferenza Stato-Regioni.

La Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 5 dicembre 2012 ha ritenuto di adottare quale modello più virtuoso per l'indennità di fine mandato quello che dispone una indennità di carica mensile lorda per un massimo di 10 anni, conformemente al limite di spesa introdotto dal Senato.

► Divieto di cumulo di indennità e emolumenti

La norma introduce il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, comunque denominati (comprese le indennità di funzione o di presenza) in commissioni o organi collegiali derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale. In tali casi il titolare di più cariche deve optare per uno solo degli emolumenti o indennità.

► Gratuità della partecipazione ai lavori delle Commissioni

La norma prevede, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e, come specificato a seguito dell'esame presso la Camera, a quelle speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi spese comunque denominati.

► Anagrafe patrimoniale degli amministratori regionali

Ciascuna Regione deve disciplinare le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza prevedendo:

➤ una dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, sul sito istituzionale (locuzione modificata dalla Camera in luogo della indicazione del sito internet previsto dal testo originario) dell'ente che contenga i seguenti dati:

1. i dati di reddito e di patrimonio con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati;
2. i beni immobili e mobili registrati posseduti;
3. le partecipazioni in società quotate e non quotate;
4. la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità

finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV, intestazioni fiduciarie;

- Le sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza.

► **Finanziamento dei gruppi consiliari e trasparenza dei finanziamenti ai partiti**

La norma, modificata nel corso dell'esame presso la Camera, prevede la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari: le norme regionali in materia devono essere ridefinite in modo tale che tali contributi non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa ridotto della metà.

La disposizione in esame prevede inoltre che:

1. sono fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale;
2. sono esclusi da ogni contribuzione i c.d. monogruppi, ovvero i gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni.

L'individuazione della regione più virtuosa è demandata alla Conferenza Stato-regioni che, nella seduta del 5 dicembre 2012, ha definito il parametro di virtuosità che individua l'importo complessivo da erogare a titolo di contributi per i gruppi consiliari, a decorrere dal 1° gennaio 2013 in: € 5.000 lordi per ogni consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari a cui si aggiunge, ai fini di tener conto "delle dimensioni del territorio e della popolazione residente" un importo complessivo pari a € 0.05 per abitante, fermo restando che sono a carico dell'Ente le dotazioni strumentali e logistiche ad uso dei gruppi consiliari.

La Camera ha inoltre introdotto le seguenti novità:

1. un vincolo di destinazione dei contributi ai gruppi che dovranno essere impiegati ai soli fini istituzionali dei consigli regionali e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione;
2. alcuni criteri aggiuntivi (ulteriori all'omogeneità) per la ridefinizione dell'entità dei contributi: le dimensioni territoriali e la popolazione residente della Regione;
3. viene chiarito che sono esclusi in ogni caso i contributi non solo ai monogruppi, ma anche i contributi ai partiti o movimenti politici.

► **Disciplina del personale dei gruppi consiliari**

La Camera ha introdotto una nuova norma che prevede che, salvaguardando i contratti in essere, almeno per la legislatura corrente, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari sia ridefinito, per le legislature regionali successive a quelle in corso, secondo parametri omogenei che tengano conto dei seguenti dati:

1. numero dei consiglieri;
2. dimensioni del territorio;
3. modelli organizzativi delle Regioni.

La Conferenza Stato-Regioni, pur non essendo prevista l'intesa sul "parametro omogeneo", ha deciso di convenire, conformemente alle modifiche introdotte dal Parlamento in sede di conversione del decreto, di stabilire che dalla prossima legislatura regionale, il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare complessivo della spesa per il personale dei gruppi consiliari deve equivalere al costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6 (compresi gli oneri a carico dell'Ente, senza posizione organizzativa) per ciascun consigliere regionale; il personale a qualsiasi titolo comandato o distaccato – da soggetti pubblici o privati – allorché funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari deve considerarsi rientrante nei limiti di budget individuato dal gruppo consiliare.

La spesa per il personale dei gruppi è determinata, per la corrente legislatura regionale, entro l'importo in essere alla data di entrata in vigore del decreto, e, in ogni caso, non può prevedere alcun incremento, al fine di salvaguardare i contratti in essere come previsto dal decreto legge di conversione.

► **Sistema informativo dei finanziamenti dei gruppi politici**

La norma prevede l'istituzione di un **sistema informativo nel quale siano raccolti i dati relativi al finanziamento dell'attività dei "gruppi politici"**.

I dati raccolti devono essere pubblicati sul sito istituzionale e devono essere resi disponibili, per via telematica, alle seguenti istituzioni:

1. Corte dei conti;

2. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
3. Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici istituita dall'articolo 9 della Legge 96 del 2012, con lo scopo di controllare i bilanci dei partiti a livello nazionale.

► **Applicazione delle misure di riduzione di spesa previste per la Pubblica Amministrazione**

Sono estese alle Regioni diverse misure di contenimento della spesa previste dalla normativa vigente e dirette prevalentemente alle amministrazioni centrali.

Si tratta, in particolare, delle seguenti previsioni:

- articolo 6 del decreto legge 78 del 2010 che stabilisce disposizioni sulla riduzione dei costi degli apparati amministrativi tra cui le seguenti:
 1. la partecipazione a organi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni possa dar luogo esclusivamente a rimborso spese e fissa un tetto di 30 euro per gli eventuali gettoni di presenza;
 2. la partecipazione a organi collegiali operanti presso enti che ricevono contributi pubblici possano dar luogo esclusivamente a rimborso spese e fissa un tetto di 30 euro per gli eventuali gettoni di presenza;
 3. riduzione del 10% dell'importo delle indennità ulteriori alla retribuzione di servizio (indennità di funzione, gettoni di presenza, ecc.) corrisposte ai componenti di organi e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. La disposizione si applica anche alle autorità indipendenti e ai commissari straordinari di governo;
 4. previsione che i compensi per incarichi conferiti a dipendenti pubblici da società (partecipate o sovvenzionate dallo Stato) siano corrisposti all'amministrazione di appartenenza del dipendente;
 5. posto un limite al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo (5 membri) e del collegio dei revisori (3 membri) degli enti e organismi pubblici;
- 6. riduzione del 10% dei compensi dei componenti dei consigli di amministrazione e collegi sindacali delle società pubbliche;
- 7. riduzione dell'80% della spesa annua per studi e consulenze delle pubbliche amministrazioni (si applica anche alle società pubbliche);
- 8. riduzione dell'80% della spesa annua per relazioni pubbliche, convegni, pubblicità ecc. delle pubbliche amministrazioni (si applica anche alle società pubbliche);
- 9. abolizione delle spese per sponsorizzazioni delle pubbliche amministrazioni (si applica anche alle società pubbliche);
- 10. riduzione del 50% della spesa per missioni delle pubbliche amministrazioni;
- 11. riduzione del 50% della spesa per attività di formazione delle pubbliche amministrazioni;
- 12. riduzione del 20% della spesa per le "auto blu".
- riduzione della spesa relativa al personale assunto con contratti a tempo determinato (articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010);
- riduzione del numero di componenti di agenzie, enti e organismi;
- tetto massimo agli emolumenti degli amministratori di società e dei dipendenti delle società pubbliche;
- tetto massimo della retribuzione dei dipendenti pubblici;
- razionalizzazione patrimonio della P.A. In particolare:
 1. riduzione dei canoni di locazione di immobili a uso delle P.A. centrali dal 1° gennaio 2015; limiti al rinnovo del rapporto; riduzione imperativa dei canoni di locazione passiva nel caso di contratti scaduti o rinnovati dopo tale data;
 2. ove non ci sia riduzione o continuazione, risoluzione dei contratti di diritto, alla scadenza dei termini pattuiti; necessità di autorizzazione per prosecuzione di contratti;
 3. riduzione del canone, rispetto a quanto stabilito dall'Agenzia del Demanio, per la

stipulazione di contratti nuovi; parte dei risparmi usata per il miglioramento di qualità dell'ambiente di lavoro e del benessere organizzativo; razionalizzazione archivi cartacei P.A.;

- in materia di riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche;
- riduzione di spese delle amministrazioni pubbliche per autovetture;
- soppressione o accorpamento di enti e agenzie regionali che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province, e Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

► **Vitalizi dei consiglieri e assessori regionali**

A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge (11 ottobre 2012), e fino all'adeguamento da parte delle Regioni al passaggio per i consiglieri regionali al sistema previdenziale contributivo – le stesse possono prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della Regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo a condizione che:

- abbiano compiuto 66 anni di età;
- abbiano ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della norma i "trattamenti già in erogazione" a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto. La disposizione fa salva l'eventuale abrogazione dei vitalizi già disposta dalle Regioni.

Infatti, la nuova norma prevede innanzitutto il passaggio al sistema contributivo per il calcolo dei vitalizi, quale misura indispensabile per non incorrere nella sanzione. La modifica apportata dalla Camera consente l'applicazione sia della decurtazione dei trasferimenti erariali, sia del commissariamento in caso di inadempienza.

► **Niente più vitalizio per i condannati**

La Camera dei deputati, rispetto al testo iniziale presentato dal Governo, ha poi introdotto una nuova norma sui vitalizi che prevede una nuova misura che deve essere attuata dalle Regioni consistente nella esclusione dall'erogazione dei vitalizi per coloro che hanno subito una condanna in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale. L'articolo 28 disciplina l'interdizione dai pubblici uffici, quale pena accessoria, che priva il condannato, tra l'altro, del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico e degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di un altro Ente pubblico. L'interdizione può essere temporanea o perpetua (art. 29 c.p.). È temporanea (5 anni) in caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni: è il caso di due reati classici contro la P.A. quali il peculato (art. 314 c.p.) e la concussione (art. 317 c.p.). L'interdizione è perpetua in caso di condanna all'ergastolo o alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni oppure in caso di dichiarazione di abitualità o di professionalità nel delitto ovvero di tendenza a delinquere.

► **Termini di adeguamento**

Le Giunte e i Consigli regionali hanno inviato entro il 7 gennaio 2013 una comunicazione alla Presidenza del Consiglio ed al Ministero dell'economia e finanze che documenti il rispetto delle condizioni previste dal decreto oppure entro sei mesi e mezzo dopo la data di entrata in vigore della Legge di conversione, se si tratta di interventi che presuppongono modifiche statutarie.

Un termine diverso è previsto per le Regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della Legge di conversione del presente decreto, il presidente abbia presentato le dimissioni ovvero si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di conversione. In tali casi il termine fissato alle Regioni per adottare le disposizioni previste è di tre mesi che decorrono dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale, e di sei mesi nel caso in cui occorra procedere a modifiche statutarie.



TAGLI AL TRATTAMENTO DEI DEPUTATI E AL BILANCIO DELLA CAMERA

► Le 11 proposte del Gruppo PD per la razionalizzazione e la riduzione delle spese

Il gruppo del PD ha concorso con numerose proposte alla riduzione dei costi della Camera e ha sottolineato come, tra le quattro istituzioni dotate di autonomia costituzionale, la Camera sia l'unica che abbia prodotto tagli per più di 300 milioni negli ultimi 4 anni, adeguandosi alle necessità della crisi. Nello stesso periodo invece, il bilancio dei ministeri è incredibilmente aumentato di circa il 4%. Per il triennio 2011-2013 sono state ridotte di 150 milioni di euro le spese della Camera e nel corso della discussione del bilancio sono state approvate alcune nostre proposte. Tra queste la trasformazione dei vitalizi dei parlamentari in un normale trattamento pensionistico uguale a quello di tutti gli italiani e la riduzione dei contributi ai Gruppi parlamentari in coerenza con il taglio del finanziamento ai partiti.

Nel dettaglio, sono 11 i punti su cui il Gruppo del Partito Democratico ha ottenuto l'impegno, con il sì in Aula a un ordine del giorno al bilancio interno, della presidenza e del collegio dei questori, a intervenire per proseguire in un lavoro di razionalizzazione e riduzione delle spese. Gli impegni seguono alcune considerazioni in cui si ribadisce la convinzione che per ricreare un rapporto di fiducia fra Parlamento e cittadini servono alcune fondamentali riforme: dalla riduzione del numero dei parlamentari a una nuova Legge elettorale; dall'incompatibilità fra ogni livello di carica elettiva, all'introduzione di regole sulla vita interna dei partiti e sul loro finanziamento.

► Questi i punti su cui siamo intervenuti

1. **Indennità parlamentare:** allineamento agli standard europei del trattamento economico e dei servizi per i parlamentari.
 - nel 2006: taglio del 10%
 - nel 2007: non applicato il previsto adeguamento dell'indennità parlamentare alle retribuzioni del personale di magistratura
 - 2008-2012: blocco adeguamento dell'indennità parlamentare
 - 2011: proroga del blocco dell'adeguamento al 2013

Per effetto delle misure sopra indicate l'**importo mensile netto** dell'indennità parlamentare che nel 2006 era pari a 5.634,91, è **attualmente pari a 5.246,97** per chi non ha altri redditi superiori al 15% dell'indennità medesima e a **5.007,36** per chi ha invece altri redditi che superano il predetto importo.
2. **Abolizione del vitalizio.** Dal 1° gennaio 2012 è stato superato il sistema del vitalizio con l'introduzione di un sistema previdenziale contributivo, analogo a quello previsto per la generalità dei lavoratori. Tale sistema opererà per intero per i deputati e i senatori che entreranno in Parlamento dopo tale data e *pro rata* per quanti attualmente esercitano il mandato parlamentare.
3. Introduzione di un **contributo di solidarietà** dai vitalizi in corso in proporzione agli importi. Sino al 31 dicembre 2014, si applicherà un contributo di solidarietà in misura pari al 5% per gli importi che superano i 90.000 euro annui e al 10% per la parte eccedente i 150.000 euro.
4. **Trattenuta per i deputati per le assenze ai lavori di commissione:** aggancio dell'erogazione all'effettiva partecipazione ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni.
5. **Modifica dell'attuale rimborso per il rapporto con gli elettori** con una quota forfettaria e una corrisposta dopo la presentazione di giustificativi. Nel luglio 2010 l'Ufficio di Presidenza ha stabilito una riduzione di 500 euro dell'importo mensile del cosiddetto rimborso eletto-elettori. **Il taglio opera a tutto il 2013. La misura mensile del rimborso, precedentemente pari a 4.190 euro, è attualmente pari a 3.690 euro.**
6. **Riduzione degli spazi per gli uffici dei deputati.**
7. **Introduzione di un tetto massimo per le spese di viaggio.** Soppresso il rimborso delle spese per viaggi all'estero per motivi di studio con un risparmio di circa 2 milioni di euro an-

nui e ridotto di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013 il rimborso per le spese di viaggio.

8. Adeguamento ai prezzi di mercato dei servizi di ristorazione, barberia ecc. o soppressione di tali servizi.
9. Drastica riduzione della produzione di documenti cartacei.
- 10. Blocco delle assunzioni, congelamento degli aumenti per il personale Camera (come già previsto per la Pubblica Amministrazione), limitazione delle consulenze e dei servizi esterni.**
11. Pubblicazione sul sito *internet* Camera delle risorse messe a disposizione dei deputati nel bilancio della Camera.

“Con la cultura non si mangia”: basterebbero le parole del ministro Tremonti per definire con chiarezza esemplare quale sia stato l’atteggiamento nei confronti del settore culturale del Governo Berlusconi. È lungo l’elenco dei tagli alla cultura messi in campo in questi anni: il taglio al Fus, quello alle biblioteche, alla tutela del patrimonio artistico, culturale e del paesaggio, alla valorizzazione del patrimonio. Tagli che hanno prodotto incuria e degrado, come è accaduto a Pompei. Peccato che mettendo in ginocchio teatri, cinema, musica, danza, circhi e spettacoli viaggianti e compromettendo la valorizzazione del patrimonio culturale, si colpisce al cuore non solo il futuro del Paese e la sua stessa identità, ma anche l’economia.

La cultura, infatti, è un sistema che in Italia produce circa 40 miliardi di euro di Pil e occupa circa 550 mila persone. Nonostante ciò, troppo spesso chi vi lavora è un precario e la sua professionalità non è riconosciuta. E quanto a investimenti, si è passati dai 2.120 milioni di euro del 2001 ai 1.425 milioni del 2011, appena lo 0,19% della spesa statale complessiva. Ecco perché il Partito Democratico ha aderito a tutte le mobilitazioni del mondo della cultura e dello spettacolo e si è fatto promotore in Parlamento di tante battaglie.



IL CROLLO DI POMPEI E LA SFIDUCIA A BONDI

A metà novembre del 2010 abbiamo presentato la mozione di sfiducia contro il ministro per i Beni Culturali Sandro Bondi. Lo abbiamo fatto dopo il crollo di Pompei, una vergogna per l’Italia, che ha dimostrato il fallimento di una politica distratta che non ha saputo individuare le priorità del patrimonio culturale italiano. Il crollo della “Schola Armaturarum” poteva essere evitato. Ecco perché abbiamo giudicato Bondi politicamente responsabile ed incapace di gestire il dicastero che gli era stato affidato. La maggioranza ha fatto quadrato attorno al coordinatore del Pdl, la vittoria delle opposizioni avrebbe avuto un significato politico troppo forte, ma le successive dimissioni di fine marzo hanno confermato la giustezza della nostra posizione. Al là di atti puramente simbolici e ininfluenti, quali la mancata partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri in cui venivano adottate le misure di taglio alle risorse del Ministero, Bondi è stato incapace di promuovere iniziative per la tutela del nostro patrimonio artistico e culturale. Lo dimostra certamente il crollo di Pompei, peraltro preceduto dai cedimenti delle arcate di Traiano alla Domus Aurea e da quelle di elementi del Colosseo, ma anche il silenzio colpevole con cui ha subito tutte le manovre di Tremonti.



IL PARZIALE RIPRISTINO DEL FONDO UNICO DELLO SPETTACOLO

Il Governo Berlusconi, al contrario di quanto contemporaneamente avveniva in Francia, in Spagna o in Germania, ha dimostrato subito di non voler investire nella cultura, di non considerarla una risorsa, ma uno spreco, un bene superfluo e improduttivo. Come la scuola, l’università e la ricerca. E quindi ha proceduto in modo perversamente coerente: volgendole le spalle, tagliando, chiudendo e svendendo. Basta guardare al 2009, a come si è proceduto nei confronti del Fondo Unico dello Spettacolo, con il taglio di ben 200 milioni che gli erano destinati. Intellettuali, artisti, lavoratori del settore della cultura e dello spettacolo si sono immediatamente mobilitati di fronte a questa decisione miope e sbagliata, e il Partito Democratico ha ingaggiato una forte battaglia in Parlamento, che ha costretto il Governo a rivedere le sue iniziali posizioni. Sono stati così ripristinati almeno 60 milioni di euro per il Fus. Il ministro Bondi ha avuto il coraggio di rivendicare l’impegno e lo sforzo fatto dal Governo a favore della cultura, ma la realtà è stata comunque evidente: un taglio di 140 milioni di euro al Fondo Unico dello Spettacolo.



LA LEGGE QUADRO SULLO SPETTACOLO DAL VIVO

Nel 2010 abbiamo presentato una proposta di Legge sullo spettacolo dal vivo, contenente norme capaci di dare certezze al settore nel rispetto dell'autonomia degli operatori e delle prerogative che la Costituzione assegna allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Abbiamo proposto di introdurre strumenti precisi per razionalizzare e definire l'intervento pubblico in favore dello spettacolo nonché gli incentivi e le condizioni per la partecipazione dei privati al finanziamento delle attività culturali. Se questa Legge fosse stata approvata, lo spettacolo avrebbe avuto finalmente uno strumento di sviluppo che avrebbe permesso di superare la lunga transizione in cui versano la prosa, la musica e la danza, dopo oltre dieci anni di dibattito politico e istituzionale intorno alla necessità di una riforma per lo spettacolo dal vivo.



COLPITI IL CINEMA E L'AUDIOVISIVO

Il cinema e l'audiovisivo sono stati fortemente penalizzati dal Governo Berlusconi. Oltre ai tagli del Fus, c'è stata subito la soppressione di due importanti interventi, previsti dalla Finanziaria 2008 del Governo Prodi: il credito d'imposta (tax credit) a favore degli investimenti nella filiera del cinema (-16,7 milioni per il 2008 e -66,8 milioni per il 2009 e il 2010) e il contributo straordinario (di 2 milioni per il 2008, di 8 milioni per il 2009 e di 10 milioni per il 2010) alle sale cinematografiche. Dopo una lunga battaglia del PD, il tax credit è stato ripristinato e prorogato fino al 2013. Il decreto Romani (decreto legislativo n. 15 marzo 2010, n. 44 di recepimento di Direttiva comunitaria) ha di fatto cancellato la possibilità per i produttori indipendenti di negoziare i limiti temporali della programmazione delle opere da parte delle televisioni, impedendo loro di rientrare in possesso dei diritti di sfruttamento dei prodotti sui mercati secondari e mutilandone, così, l'autonomia imprenditoriale e editoriale.

Arrivando al 2012 e al Governo Monti, occorre segnalare come grazie al Partito Democratico sia stata evitata la soppressione, prevista dalle norme sulla spending review, del Centro Sperimentale di Cinematografia, della Cineteca nazionale e della

Discoteca di Stato, che quindi continueranno ad esistere.



ENTI LIRICI

Nel 2010 abbiamo votato contro il decreto sulle Fondazioni lirico sinfoniche perché nonostante i miglioramenti che siamo riusciti ad ottenere, l'abbiamo giudicato un provvedimento tale da rendere precario il lavoro e da aumentare l'incertezza nella vita professionale dei lavoratori delle Fondazioni, compromettendone la qualità delle produzioni. Grazie alla nostra opposizione abbiamo sventato l'ennesima forzatura parlamentare, abbiamo impedito il voto di fiducia e abbiamo ottenuto l'eliminazione del ruolo del Ministero nella fase di rinnovo dei contratti, l'abolizione del taglio del 25% del contratto integrativo, lo slittamento del divieto di prestazioni di lavoro autonomo per i dipendenti delle Fondazioni e l'abolizione dell'illogico tetto ai cachet, che avrebbe impedito l'ingaggio dei più prestigiosi artisti internazionali e avrebbe condannato i nostri teatri a essere teatri di "serie B".



WELFARE DELLO SPETTACOLO

Gli operatori della cultura sono prima di tutto lavoratori. Restauratori, archeologi, storici dell'arte, maestranze artistiche e tecniche, autori: in piena crisi economica, decine di migliaia di precari si sono sentiti abbandonati da chi aveva il compito di occuparsi di loro. Si tratta di più di mezzo milione di lavoratori in larga parte esclusi da ogni forma di tutela e welfare. La cultura è anche lavoro e l'effetto dei tagli è anche disagio sociale e precarizzazione dei destini individuali. Una situazione resa ancor più insopportabile da aspetti corporativi che appesantiscono il settore e diventano un tappo soprattutto per le nuove generazioni, nonché dall'estrema diffusione del lavoro nero, che riguarda tutti le professioni dello spettacolo. Il Partito Democratico ritiene che dare dignità e diritti ai lavoratori della cultura sia la preconditione per ogni reale ripensamento del futuro di tutto il settore. Chi opera nello spettacolo vive in un mondo afflitto dalla precarietà, senza tutele minime come la disoccupazione ordinaria, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'indennità di maternità, il sostegno del reddito per i periodi di

non lavoro. A tutto questo bisogna assolutamente provvedere con una Legge sul welfare dello spettacolo che avrebbe potuto vedere la luce già in questa legislatura se non si fosse perso così tanto tempo per l'opposizione del governo Berlusconi al lavoro per un testo unificato concluso dalla Commissione Lavoro della Camera.



LA LEGGE SUI RESTAURATORI

A dicembre del 2012 un risultato positivo è stato quello dell'approvazione di una Legge sui restauratori, voluta in primo luogo dal Partito Democratico. Il testo riconosce le qualifiche professionali di restauratore e di collaboratore restauratore di Beni culturali. Dopo anni di immobilismo, dunque, il Parlamento è finalmente riuscito a modificare le condizioni di accesso a questa professione, che riguarda circa 20 mila persone in tutto il Paese.

La XVI legislatura può essere suddivisa in due fasi distinte: la prima che va dall'inizio della legislatura alle dimissioni del Governo Berlusconi, la seconda sviluppatasi nei tredici mesi del Governo tecnico.

Nel settore della Difesa, la differenza è resa ancor più evidente dal ruolo svolto nell'ambito del dicastero prima dal Ministro La Russa e poi dal Ministro Di Paola.



GLI ANNI DI LA RUSSA AL MINISTERO DELLA DIFESA

Inconcludente e propagandistica l'attività svolta dal Ministro La Russa che, dietro alle suggestioni sbandierate all'opinione pubblica come iniziative qualificanti, quali "Difesa Servizi spa", "mini-naia" e "strade sicure", ha cercato di far passare in secondo piano tre anni consecutivi di tagli lineari al bilancio della Difesa. Il risultato è stato disastroso per le Forze Armate, fino al punto da rendere indispensabile una terapia d'urto che, nella conclamata impossibilità di destinare risorse aggiuntive alla funzione Difesa, ha dovuto farsi carico della necessità di un drastico ridimensionamento della struttura delle nostre Forze Armate.

Ecco perché abbiamo condiviso le scelte di fondo che hanno portato il Governo a presentare un disegno di Legge delega per la revisione dello strumento militare e, come abbiamo sempre fatto per i provvedimenti del Governo Monti, abbiamo prodotto tutti gli sforzi necessari per migliorare il testo originario, correggendone le parti che non ci sembravano condivisibili e proponendo quelle modifiche che abbiamo ritenuto utili a migliorarlo.

L'obiettivo fondamentale di questa riforma è la riqualificazione della spesa destinata dallo Stato al funzionamento delle Forze Armate, sulla base delle risorse attualmente disponibili dopo quattro anni di tagli successivi operati dal Governo Berlusconi.

In sintesi, questo è stato l'andamento della spesa militare per la funzione difesa nel triennio in rapporto al prodotto interno lordo:

- anno 2009: – 3,3%
- anno 2010: – 4,4%
- anno 2011: – 5,4%.

A questi tagli vanno aggiunti quelli della *spending review* che hanno colpito la Difesa come tutta la Pubblica Amministrazione con una riduzione del 10% del personale da attuare entro il 2015 ed un'ulteriore compressione delle risorse per l'esercizio.

La legislatura, quindi, si conclude non solo con riduzioni della spesa militare ma anche con la previsione di nessun aumento per il prossimo biennio. Con la Legge delega (Legge 31 dicembre 2012, n. 244) semplicemente si è cercato di salvaguardare l'efficienza facendo i conti con la realtà e con la situazione ereditata dal Governo Berlusconi.

Il bilancio conclusivo della legislatura quindi conferma quanto noi abbiamo sempre denunciato fin dall'inizio, sia in Aula sia in Commissione, contestando scelte a nostro avviso irresponsabili: i due terzi della spesa impegnati solo per pagare stipendi; tagli sulla carne viva: sulla formazione, sull'addestramento, sulla sicurezza, sulle ore di volo, sui pezzi di ricambio, sulla manutenzione; tagli sul mantenimento dei mezzi e dell'equipaggiamento, e persino sul carburante. Tagli che nessuno può considerare risparmi, perché producono con il progressivo deterioramento delle Forze Armate una montagna di sprechi.

Inoltre, il piano di dismissione del patrimonio della difesa bloccato; nessuna caserma o infrastruttura, tra quelle considerate non più utili, venduta; nessun alloggio costruito dei 54 mila considerati necessari per le esigenze dei militari.

Non sono stati contrastati gli squilibri di organico tra le diverse categorie del personale: il numero eccessivo di generali e colonnelli, il rapporto tra quadri e truppa, quello tra ufficiali e marescialli. Non è stata data alcuna risposta alle richieste

del personale attraverso il piano di riordino delle carriere, con il fondo disponibile completamente svuotato per altri scopi.

Sono stati però, è bene ripeterlo, quelli del Governo Berlusconi, gli anni della propaganda, della retorica, degli sperperi, della «mini naja», delle ronde inutili per contrastare l'insicurezza della città, dell'aumento esponenziale del costo dei voli di Stato, della fantomatica Difesa Servizi Spa, costituita per privatizzare pubbliche funzioni.

Con la Legge delega finalmente si torna ad affrontare con serietà e responsabilità il tema del funzionamento dello strumento militare e della riorganizzazione delle strutture con l'obiettivo di renderle moderne ed efficienti. Noi riteniamo condivisibile il fine di riqualificare la spesa, che è, com'è stato ricordato, attualmente sbilanciata, con il settore del personale che assorbe il 70% delle risorse, mentre solo il 12% va all'esercizio e il 18% agli investimenti. La ripartizione che si vuole raggiungere (50%-25%-25%) corrisponde a consoldati standard di efficienza, e di certo non è stata inventata dal Ministro Di Paola. Un'efficienza che era stata garantita fino al 2002, quando la spesa per il personale era al 48% e quella per le altre due voci, esercizio e investimenti, si attestava al 26% per ognuna. Un'efficienza che è stata fatta saltare con i Governi Berlusconi e duramente riconquistata dal Governo Prodi negli anni 2006 e 2007.

Affermare che vengono spostati soldi dal personale agli investimenti per comprare gli F-35 o altri armamenti non corrisponde alla realtà. Già nel 2013 la spesa per gli investimenti nei sistemi d'arma supererà il 25% del totale e quindi sarà in equilibrio con gli obiettivi fissati dalla riforma. Invece la riduzione a 150 mila unità del personale militare dagli attuali 183 mila, e a 20 mila unità quella di personale civile dagli attuali 30 mila, da raggiungere gradualmente entro l'anno 2024, è la condizione dolorosa ma necessaria per salvaguardare la funzionalità di Esercito, Aeronautica e Marina garantendo risorse per l'esercizio.

In tema di riduzione del personale è apprezzabile il taglio del 30% sul numero di ufficiali, generali e ammiragli, colonnelli e capitani di vascello, perché tende a correggere uno squilibrio presente nelle nostre Forze Armate rispetto a quello di altre nazioni. Il passaggio al Senato, con il nostro contributo, ha corretto e migliorato il testo: nei criteri

direttivi è stata introdotta la previsione di garantire l'interoperabilità dello strumento militare nei contesti internazionali, nella prospettiva di una politica comune di difesa europea. È stata, inoltre, introdotta una norma che consentirà l'apertura a tutti i cittadini del Servizio sanitario militare.

Sono state approvate misure a favore del personale, anche se non del tutto risolutive, per agevolare il trasferimento verso altre amministrazioni, per l'assistenza alle famiglie dei militari, per il reinserimento dei volontari di truppa e per la stabilizzazione dei militari in ferma quadriennale fino a completamento degli organici. Noi comprendiamo altresì le preoccupazioni dei Co.Ce.R. e condividiamo gran parte delle loro richieste, che potranno trovare soluzione nei decreti applicativi, anche attraverso il ruolo negoziale che è giusto riconoscere alla rappresentanza militare, che per l'appunto abbiamo inteso tutelare con un specifico ordine del giorno.

Ma la modifica più importante introdotta dal Senato riguarda il rapporto Governo-Parlamento in tema di acquisizione dei sistemi d'arma. È una modifica che abbiamo voluto fortemente e che recepisce le conclusioni dell'indagine conoscitiva condotta dalla IV Commissione della Camera in materia di procurement militare (la «Legge Giaché»). Finora il ruolo del Parlamento sull'attività di controllo, indirizzo e programmazione dei sistemi d'arma si limitava all'espressione di un parere obbligatorio, ma non vincolante. Con la nuova formulazione vengono rafforzati i poteri del Parlamento (non solo quelli di controllo) fino a prevedere che il Governo non possa procedere all'acquisizione di un sistema d'arma qualora le Commissioni competenti esprimono parere contrario – a maggioranza assoluta dei componenti – sullo schema di decreto. Non è assolutamente vero, quindi, che la riforma consegna al Ministro della Difesa più libertà nell'acquisto delle armi. Su questi temi, invece, si assegna al Parlamento un'inedita centralità come luogo della responsabilità politica.

La Legge di revisione dello strumento militare non risolve tutta una serie di questioni, che andranno affrontate in modo organico per definire una nuova strategia di difesa nazionale nel contesto europeo e nel quadro delle alleanze del nostro Paese. Quando erano già evidenti gli effetti dei tagli operati sullo

strumento militare, noi avevamo proposto di impegnare l'Aula della Camera su questi temi, attraverso una specifica sessione dei lavori. Successivamente abbiamo chiesto di discutere, attraverso una bicamerale, il quadro più generale degli interessi dell'Italia in termini di sicurezza per definire gli obiettivi di fondo, a partire da quelli utili a rafforzare la cooperazione e l'integrazione europea. La maggioranza Pdl-Lega Nord non ha permesso un confronto su questi argomenti così decisivi. Per queste ragioni e con questi limiti si è arrivati a discutere sui temi delle Legge delega.

Per senso di responsabilità abbiamo rinunciato a presentare emendamenti e rendere possibile l'approvazione di questo provvedimento, che prende atto dei tagli e delle risorse destinate alla difesa per salvare dal collasso le Forze armate attraverso una più adeguata ripartizione della spesa.

Attraverso i decreti delegati sarà possibile, per il nuovo Parlamento e per il nuovo Governo, completare la riforma verificando preliminarmente l'impatto del regolamento di armonizzazione del regime previdenziale sul personale militare, gli effetti della spending review e il superamento del blocco del turn over. Attraverso l'emanazione dei decreti noi siamo convinti che sarà possibile dare risposta alle giuste richieste che nel corso delle audizioni sono state presentate dai Co.Ce.R. e dalle rappresentanze sindacali del personale civile. Ci sentiamo fin d'ora impegnati a dare continuità a tutto ciò nella prossima legislatura.



SCELTE PIÙ SOSTENIBILI E TRASPARENTI SUGLI ARMAMENTI

Il Programma per la difesa militare JSF (Joint Strike Fighter), o F-35, è sicuramente il più ambizioso, il più costoso e il più contestato della storia dell'Aeronautica. L'Italia vi partecipa come partner di secondo livello insieme ad altri otto Paesi, con una quota del 4% sul costo di sviluppo e con la produzione, nel nuovo stabilimento Faco di Cameri, di alcune parti dell'aereo, come le ali e il tronco complementare della fusoliera. L'F-35 sarà – così il Governo ha riferito nel corso di varie audizioni svolte in Commissione Difesa – l'ultimo modello di aereo, di queste dimensioni e caratteristiche, a volo umano. È prevista la costruzione di oltre 3 mila caccia multiruolo di quinta generazione, dotati di tecnologia stealth che li renderà invisibili ai radar.

Il Ministero della difesa ritiene strategica la partecipazione al programma per dotare l'Aeronautica e la Marina militare di una componente di superiorità aereo-tattica funzionale agli standard di impiego nelle missioni internazionali. Gli F-35, nella versione a decollo verticale, insieme all'Eurofighter, il caccia costruito da un consorzio di nazioni europee tra cui il nostro Paese, andranno a sostituire, nei prossimi venti anni, i tornado, gli AMX e gli AV8 della Marina militare.

A prescindere dalla sua connotazione tecnologicamente avanzata, il programma deve superare alcune criticità funzionali, nonché quelle relative ai costi, che non risultano ancora definiti. Per questi motivi e per effetto della riduzione delle spese militari, le Forze Armate statunitensi e quelle di altri Paesi, hanno ridimensionato gli ordinativi, perlomeno nella fase di avvio del progetto. Anche il Ministro della Difesa, l'ammiraglio Di Paola, ha annunciato il ridimensionamento della partecipazione italiana, rispetto alle previsioni iniziali, con 90 velivoli anziché 131, con un costo presumibile di 10 miliardi, anziché di 15 miliardi di euro.

Il PD, naturalmente, ritiene condivisibile la scelta di rivedere la spesa per i sistemi d'arma e di riorganizzare le priorità per contrastare gli effetti della crisi sulle famiglie e sulle persone. Tuttavia, il Governo non ha mai comunicato il numero degli aerei da ordinare con i relativi costi.

E questo per sottolineare l'assoluta inconsistenza, fino ad ora, del contributo del Parlamento all'attività di controllo, indirizzo e programmazione del procurement militare. Il Parlamento non era messo nella condizione di seguire l'evoluzione dei programmi, il flusso degli investimenti, la stabilità, nel tempo, delle risorse destinate con il bilancio pluriennale. In relazione a programmi così impegnativi e costosi, a cominciare da quello JSF, è del tutto evidente come sia stato necessario restituire al Parlamento la sua funzione di luogo della responsabilità politica.

Si tratta di un tema che è stato affrontato nella discussione sulla riorganizzazione dello strumento militare che ha visto l'approvazione di una Legge che, grazie soprattutto all'azione del PD, rafforza i poteri del Parlamento, come abbiamo già ricordato.

A proposito della trasparenza, inoltre, ci siamo chiesti se le risorse che abbiamo a disposizione siano sufficienti a dare attuazione ai programmi

selezionati per le componenti terrestre, navale e aerea delle Forze Armate. Nel 2011 sono stati stanziati 3.500 milioni di euro per gli investimenti ma ne erano stati previsti, per onorare gli impegni per contratti sottoscritti già in passato (secondo la nota aggiuntiva del Ministero della Difesa), ben 3.925; alla fine, invece che 500 milioni di euro in più, ne sono stati stanziati 1.400 in meno per un totale di 2.100 milioni di euro.

Con il Paese alle prese con le immense conseguenze della crisi economica, non è ragionevole prevedere maggiori stanziamenti. Pur aggiungendo alle spese di investimento del Ministero della Difesa quelle del Ministero dello Sviluppo economico, proprio non si capisce come potremo pensare di pagare i novanta F-35 (10 miliardi), il programma Forza NEC di digitalizzazione della componente terrestre (10 miliardi), l'ultima tranche di Eurofighter (4 miliardi), le corazzate FREMM (5 miliardi), gli elicotteri N90 (4 miliardi), solo per citare gli interventi più impegnativi, strategicamente ed economicamente, compresi nell'elenco degli oltre cento individuati come necessari. La distanza fra gli obiettivi e le concrete possibilità è così netta da rendere indispensabile la collaborazione fra Governo e Parlamento per orientare, selezionare e razionalizzare la spesa militare.

Noi riteniamo che un Paese come il nostro, anziché puntare individualmente ad affrontare questi temi, per ridurre lo spread fra obiettivi e risorse, dovrebbe puntare di più sull'Europa, sul processo di integrazione della politica comune di difesa europea, sul processo di integrazione di un'Europa promotrice di sicurezza e di stabilità sulla scena mondiale. È questa una questione da affrontare oggi per l'oggi e non per il futuro, e dovrebbe essere al centro della discussione sul nuovo modello di difesa. Il nuovo strumento militare, più efficiente, meno numeroso e senza doppioni operativi, dovrà essere ancora più capace di proiettarsi in una dimensione internazionale e sempre più capace, non solo per motivi economici, di partecipare al processo di costruzione della difesa europea con l'obiettivo di un esercito europeo e di un mercato comune di difesa.

Nel marzo 2012, il Parlamento ha approvato una mozione del PD con la quale abbiamo posto l'esigenza di rivedere dimensioni, quantità e qualità delle Forze Armate tenendo conto, come in altri

settori, della situazione economica del Paese che impone serie politiche di rigore e di riqualificazione della spesa. Noi riteniamo di dover mettere in relazione gli aspetti militari con quelli della politica internazionale e con il quadro geopolitico che dovrà orientare le nostre scelte.

Sul programma JSF abbiamo chiesto di verificare, con attenzione, le ricadute occupazionali ed economiche a favore della nostra industria e abbiamo chiesto di definire in Parlamento le decisioni da assumere. In particolare, abbiamo chiesto di mantenere aperta e costante nel tempo una valutazione trasparente sull'opportunità di ulteriori riduzioni della partecipazione italiana al programma Joint Strike Fighter, considerando anche le modalità adottate dall'amministrazione Usa di non confermare un numero definitivo di velivoli da ordinare fino al 2017, in modo da poter valutare, attraverso un confronto parlamentare, sia le reali esigenze del nostro strumento militare, sia lo stato di avanzamento della risoluzione delle criticità tecniche del programma ed il conseguente impegno degli altri partner internazionali, sia infine le condizioni economico-finanziarie internazionali, con particolare riguardo alla situazione di bilancio del nostro Paese.



LA PARTECIPAZIONE ITALIANA A MISSIONI INTERNAZIONALI

Durante tutta la legislatura il tema della partecipazione italiana alle missioni militari di pace è stata oggetto di continuo e ricorrente interesse della Commissione Difesa che è stata chiamata a convertire in Legge i decreti (prima semestrali poi annuali) che autorizzano l'impiego delle Forze Armate fuori area. Questa responsabilità è stata condivisa con la Commissione Affari esteri e svolta anche attraverso sedute congiunte di Camera e di Senato. Il Partito Democratico non si è limitato a votare favorevolmente sui provvedimenti di volta in volta presentati ma si è adoperato per bilanciare in maniera più equa le risorse tra impegni militari e cooperazione internazionale. Ha svolto con senso di responsabilità un'azione di controllo e di indirizzo sullo svolgimento delle varie missioni impegnando il Governo a riferire puntualmente sull'andamento delle stesse, sui risultati raggiunti e sulla congruità dei mezzi impiegati sulla base del mandato espresso dal Parlamento.



IL CONTRIBUTO DEL PD

L'azione parlamentare del PD nel settore della difesa si è sviluppata su un doppio binario: il lavoro di confronto finalizzato al miglioramento delle proposte di Legge in discussione alla Camera e gli interventi sui decreti legislativi e sugli atti del Governo.

In particolare, queste sono le leggi che abbiamo contribuito ad approvare:

- *Disposizioni per l'ammissione dei soggetti fabici nelle Forze Armate e di polizia* (Legge 12 luglio 2010, n. 109).

L'iniziativa del Partito democratico è riuscita ad eliminare una discriminazione tenuto conto che un soggetto fabico può svolgere attività lavorativa con adeguate precauzioni che possono essere applicate anche nel comparto Difesa – Sicurezza.

- *Norme in materia di nomina del Comandante generale del Corpo della guardia di finanza* (Legge 3 giugno 2010, n. 79).

Superando una normativa che prevedeva per la Guardia di Finanza un comandante proveniente dall'Esercito, in analogia con quanto già disposto per l'Arma dei Carabinieri, anche la Guardia di Finanza sarà retta da un ufficiale proveniente dal Corpo.

- *Modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 82, in materia di arruolamento dei congiunti di appartenenti alle Forze armate vittime del dovere* (Legge 10 luglio 2009, n. 93).

Nei confronti dei congiunti di appartenenti alle Forze Armate rimasti vittime del dovere viene stabilito che il requisito dell'altezza per partecipare concorsi possa essere non inferiore a 1.50 metri.

- *Ratifica ed esecuzione della Dichiarazione di intenti tra i Ministri della difesa di Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna relativa alla creazione di una Forza di gendarmeria europea, con Allegati, firmata a Noordwijk il 17 settembre 2004, e del Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007* (Legge 14 maggio 2010, n. 84).

Il provvedimento ha consentito la realizzazione di una forza di polizia europea. L'Italia partecipa con l'Arma dei Carabinieri.

Questi, invece, sono gli interventi sui decreti legislativi e sugli atti del Governo:

- *Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni alla Legge 9 luglio 1990, n. 185, recante "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento" in attuazione della direttiva 2009/43/CE che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti per la difesa, come modificata dalla direttiva 2010/80/CE per quanto riguarda l'elenco di prodotti per la difesa.*

In esecuzione della direttiva 2010/80/CE viene semplificato il procedimento in materia di circolazione di materiali di armamento. Per iniziativa del Partito Democratico è stata posta la condizione di prevedere che – nei casi in cui si richiede l'autorizzazione ad esportare in Paesi terzi prodotti della difesa che sono stati trasferiti dall'Italia verso altri stati dell'Unione europea – sia resa la necessaria informazione e sia sempre acquisito il consenso dello Stato d'origine.

- *Schema di decreto legislativo recante disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e della sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE.*

Il provvedimento si inserisce negli atti legislativi nazionali utili a realizzare la creazione di un mercato unico europeo della difesa. Il Partito Democratico ritenendo poco trasparenti le norme che autorizzano la secretazione degli appalti ha espresso un voto contrario.

- *F.35. Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/2009, relativo all'acquisizione del sistema d'arma Joint Strike Fighter e realizzazione dell'associata linea FACO/MRO&U (Final assembly and check out/Maintenance, repair, overhaul&upgrade) nazionale.*

Nella seduta dell'8 aprile 2009, nella quale viene approvato il programma FACO/MRO&U, il Partito Democratico, ritenendo insufficienti gli elementi prodotti dal Governo in sede di presentazione del programma, decide di non partecipare al voto per protesta. Come risulta dal verbale della seduta, Edmondo CIRIELLI, presidente, prende atto che i componenti del grup-

po del Partito Democratico non parteciperanno alla votazione sul parere relativo al programma in oggetto.

- *Schema di decreto ministeriale recante regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare*

Il Partito Democratico si è impegnato più volte su questa materia riconoscendo il valore che assume per il personale la possibilità di poter fruire di un alloggio assoggettato ad un canone equo. Le norme introdotte dal Governo Prodi nel 2007 e riportate nel Codice dell'ordinamento militare nell'art. 297, consentivano la realizzazione di un piano per alloggi di servizio dell'ordine di 50 mila unità abitative. Contemporaneamente dovevano essere venduti agli inquilini non meno di 3000 alloggi ritenuti non più utili alla Difesa, con un prezzo di vendita doveva essere ridotto del 30%. L'emanazione del regolamento, nonostante una forte pressione esercitata dall'opposizione del Partito Democratico, ha determinato una pressione sui conduttori, con particolare riguardo ai cosiddetti *sine titolo*, nei confronti dei quali sono entrati in vigore norme vessatorie, che ha messo in discussione la riuscita dell'intero piano casa. Numerosi atti di indirizzo proposti dal Partito Democratico e approvati dal Parlamento sono rimasti senza conseguenze.

La XVI legislatura nel periodo del Governo Berlusconi vede deteriorarsi il ruolo e il prestigio internazionale dell'Italia come mai era avvenuto nel periodo dell'Italia repubblicana. Un isolamento internazionale pesantissimo soprattutto con i partners storici del nostro Paese: gli Stati europei e gli Stati Uniti d'America.

In quello stesso periodo il PD è protagonista di un'opposizione strenua a una politica estera che, allontanandoci dall'Europa, lega il nostro Paese più a rapporti personali avventurosi e inconcludenti (ora Putin, ora Gheddafi, ora Sarkozy) che a una visione geopolitica approfondita e ad un perseguimento dell'interesse nazionale.

È l'epoca della "diplomazia del cucù", delle visite in Russia in forma privata, fuori dal controllo del Parlamento e a volte della stessa Farnesina, delle battute offensive sul Presidente Obama, delle gaffes in Europa, in particolare con la Cancelliera Merkel. Ma è anche il tempo in cui si smantella pezzo per pezzo la cooperazione allo sviluppo, che non è solo e non è tanto beneficenza internazionale, ma è un modo per costruire la fiducia e la credibilità dell'Italia nei Paesi emergenti. Un investimento di lungo periodo. Proprio quella dimensione temporale che è estranea all'azione politica del Cavaliere di Arcore. Oggi è più chiaro che il lungo e penoso declino del prestigio internazionale dell'Italia abbia comportato valutazioni molto negative sulla tenuta del nostro Paese da parte degli investitori istituzionali e dei mercati. Valutazioni che poi hanno portato l'Italia, nei giorni dell'abbandono del Governo da parte di Berlusconi, al limite della bancarotta.

Il Partito Democratico è riuscito a tenere la barra dritta, in anni difficili, sui temi di politica estera, contestando aspramente le scelte e lo stile del Governo Berlusconi ma non cadendo mai nella demagogia né dimenticando di sostenere le scelte che mettevano in gioco lo standing internazionale dell'Italia e il suo ruolo in uno scenario politico in movimento. Due le direttrici fondamentali: rapporto leale con l'America e con l'alleanza Atlantica da una parte e coerenza nella costruzione dell'Europa e nel rafforzamento delle sue istituzioni dall'altra.

La lunga trama politica, costruita sulla fermezza e la responsabilità dal PD, dà i suoi frutti nella breve stagione del Governo Monti. Nel solo ultimo anno l'Italia riesce a ribaltare il sentimento di inaffidabilità ormai affermatosi nell'opinione pubblica internazionale. L'Italia ha così riconquistato nel contesto politico europeo, mediterraneo e internazionale quella che è la sua più naturale posizione.

Segni tangibili di questa svolta sono stati la rinnovata forza con cui Roma è divenuta interlocutrice politica in Europa, rappresentando un fattore di equilibrio e non più di squilibrio, così come la ritrovata partnership con gli Stati Uniti di Obama (ne sono prova le continue manifestazioni d'incoraggiamento indirizzate al premier Monti da parte di Washington).

La decisione del Governo italiano di votare a favore del riconoscimento dello status di osservatore alle Nazioni Unite per l'Autorità Nazionale Palestinese e l'inversione di tendenza nelle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo sono gli ultimi atti con cui il Governo dei tecnici, sostenuto dal PD, rimette in carreggiata la politica estera dell'Italia.



MEDIORIENTE E PRIMAVERA ARABA

La parte del mondo che negli ultimi cinque anni dal punto di vista politico ha evidenziato maggiore dinamismo, per non parlare di vere e proprie accelerazioni rivoluzionarie, è proprio il mondo arabo e in particolare i paesi arabi rivieraschi del mediterraneo. Questo, insieme a un processo di radicalizzazione dello scontro tra israeliani e palestinesi (nello stato ebraico sono tornati al governo i conservatori del Likud mentre nella striscia di Gaza comanda Hamas) avrebbe richiesto se non un surplus di impegno, quantomeno la prosecuzione dello stile e della presenza italiana come funzione di equilibrio nelle dinamiche politiche del mediterraneo.

L'abbandono del tradizionale equilibrio dell'Italia nelle crisi mediterranee e mediorientali invece, costruito sull'amicizia verso Israele e sulla garanzia della sua sicurezza ma anche su un intenso dialogo con il mondo arabo, è apparso evidente nel corso del conflitto a Gaza, a seguito dell'operazione israeliana "Piombo Fuso" (dicembre 2008 – gennaio 2009) e nella vicenda dell'assalto alla Nave Marmara, la nave turca di pacifisti che tentava di forzare per mare il blocco attorno a Gaza e che si conclude con nove vittime. È la prima risposta israeliana alla nuova presidenza democratica americana. Una risposta muscolare e per niente improntata al dialogo.

Ma è con lo "scoppio" delle primavere arabe all'inizio del 2011 che l'Italia rivela tutta la sua subalternità e la sua emarginazione internazionale sia pure in un contesto, quello mediterraneo, dove avrebbe dovuto giocare in casa. Del resto la distanza nei confronti degli USA non fa cogliere quanto sia cambiata la strategia americana nei confronti dei Paesi arabi, evidenziata il celebre discorso del Cairo di Barack Obama, conosciuto come il discorso della "mano tesa". L'esportazione della democrazia non passa più attraverso i bombardamenti e i carri armati dei neoconservatori. Ora gli americani non puntano più al dominio all'occupazione militare e territoriale, ma puntano ad esercitare un soft power (un'egemonia) aiutando processi di autodeterminazione a realizzarsi senza sostituirvisi completamente. Non vi è alcun dubbio che il Governo Berlusconi sia stato colto completamente impreparato di fronte a questo nuovo scenario. Esempio a tale proposito l'anacronistica e isola-

tissima difesa del leader libico Gheddafi. Se non fosse stato per l'azione e il prestigio internazionale del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, l'Italia avrebbe perso in questo frangente i residui elementi di affidabilità e credibilità da grande nazione mediterranea che pure la sua storia e le sue dimensioni assicurano.

Per questo la caduta del Governo Berlusconi produce un recupero dell'immagine internazionale del Paese e il dispiegarsi di un'azione di politica estera più coerente e proficua. Il frutto migliore di questo cambio di azione cui il Partito Democratico ha dato un contributo fondamentale è senza dubbio il voto dell'Italia alle Nazioni Unite a favore del riconoscimento dell'Autorità Nazionale Palestinese. Un voto storico.

Si tratta di una scelta relevantissima che riequilibra l'asse della politica italiana in Medio Oriente, riaffermando la necessità per il nostro Paese del dialogo con il mondo arabo. Il che non significa dimenticare, in alcun modo, la nostra amicizia con Israele, né vede in contraddizione le due cose; anzi rimane l'unica posizione seria che, mentre difende senza incertezza la sicurezza di Israele, sostiene la soluzione "due popoli, due Stati" e spinge a riprendere il percorso della pace, evitando estremismi e arroccamenti dalle due parti.



MISSIONI INTERNAZIONALI

Accanto a battaglie di opposizione serrate, il PD ha però sempre sostenuto lo sforzo italiano per le missioni di pace decise dalle Nazioni Unite o dall'Unione europea, alcune di estrema importanza per preservare la stabilità e la pace di aree ancora in transizione (come nel caso di tutte le nostre missioni in Bosnia, Albania e nei Balcani) oppure in situazione di crisi ancora in corso (si pensi al valico di Hebron, a Rafah, alla missione di polizia nei territori palestinesi e soprattutto alla fondamentale presenza di Unifil in Libano).

Nel novero delle missioni internazionali di pace un aspetto centrale occupa la questione dell'Afghanistan. Il PD ha sempre sostenuto lo sforzo internazionale in Afghanistan volto a difendere la democrazia a Kabul, scongiurare il ritorno dei Talebani e delle forme di estremismo religioso che attentavano ai diritti delle donne e dei bambini, estirpare dal Paese le basi del terrorismo interna-

zionale fonte di instabilità politica e freno allo sviluppo delle popolazioni.

Nel corso del Governo Berlusconi non poche sono state le polemiche e le puntualizzazioni su un'eccessiva passività dell'esecutivo nelle sedi internazionali circa la condotta della missione e la revisione, a favore della sicurezza umana, della tutela dei civili e dello sviluppo delle popolazioni, che non sempre adeguatamente erano prese in considerazione.

Grazie al Partito Democratico si è evitato l'uso offensivo dei nostri Tornado, si è mantenuto lo stanziamento di risorse a favore delle attività di cooperazione e sostegno allo sviluppo, si è posta la questione delle donne e della tutela dei loro diritti, si è aperta la straordinaria esperienza della Casa della società civile afghana che oggi è punto di riferimento di associazioni, sindacati e movimenti civili del Paese.

Si è trattato di un impegno non facile e per molti versi controverso, cui il Paese ha pagato un notevole tributo in termini di vite umane. Un impegno che l'Italia ha assolto con lealtà, con ottimi risultati (le province che ci erano state affidate sono tra le più sicure e stabili) e che ora il PD ritiene terminato. D'intesa con gli alleati, e coerentemente con quanto stanno facendo anche altri partner della coalizione, il Partito Democratico ha già sollecitato negli scorsi mesi il Governo ad avviare una strategia di uscita attraverso la graduale riduzione della presenza militare e l'aumento della cooperazione civile e di polizia.



COOPERAZIONE

Nei suoi tre anni e mezzo di Governo, il centrodestra porta il nostro aiuto allo sviluppo ai livelli più bassi di sempre, con una decurtazione dei fondi che nel giro di tre anni supera il 50%. Del resto la confusione di responsabilità tra Ministero degli Esteri e quello dell'Economia genera una costante precarietà delle risorse a disposizione che impedisce una pianificazione coerente ed efficace degli aiuti. Manca una vera e propria regia. Il Ministero degli Esteri risulta debole nel difendere le proprie prerogative e incapace di tessere quella trama di relazioni internazionali in grado di assicurare l'efficacia dell'azione complessiva e l'incisività del ruolo politico del Paese. L'azione italiana è fram-

mentata e non coordinata tra le diverse amministrazioni. E laddove il contributo italiano appare consistente, come ad esempio nei confronti della Banca di sviluppo africana, c'è una bassissima percentuale nell'aggiudicazione degli appalti, in particolare rispetto ad altri paesi non regionali. Insomma non solo l'Italia spende poco nella cooperazione internazionale (siamo allo 0,15% del Pil), ma spende male.

Questa inefficacia evidenzia un generale deficit di peso politico del nostro Paese che negli anni di governo del centrodestra è andato costantemente peggiorando. Il PD ha sempre lottato, attraverso emendamenti, ordini del giorno e mozioni, per invertire la tendenza sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo, spiegando che molti partner europei, pur nel pieno della crisi economica, non agivano nello stesso modo, anzi continuavano a interpretare la cooperazione come investimento strategico oltre che come un impegno internazionale da rispettare.

I parlamentari democratici, inoltre, hanno lavorato a fondo sulla questione dell'opacità di informazioni circa l'azione dei rappresentanti del Governo nelle Banche e Fondi internazionali, riuscendo per la prima volta ad accendere una luce sulla questione e ad ottenere audizioni e confronti aperti in commissione. La questione da porre è avere strumenti specifici atti a misurare non la quantità, bensì la qualità e l'efficacia degli aiuti complessivamente destinati dall'Italia, anche al fine di ottenere un quadro chiaro, definito e trasparente sia sulle risorse impegnate che sulle singole azioni realizzate. Insomma, anche per la cooperazione si riscontrano da parte del Governo di centrodestra quella disattenzione, quella trascuratezza, quella superficialità di azione che sono state la cifra generale in quasi tutti gli ambiti di intervento politico-amministrativo.

Solo il cambio di governo alla fine del 2011 ha consentito, anche grazie all'istituzione di un Ministero per la cooperazione, di invertire la tendenza tornando, dopo diversi anni, a un incremento delle risorse per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) passate, con l'ultima Legge di stabilità, da 86 a 228 milioni di euro. Segno evidente che la cooperazione può tornare ad essere strumento strategico per la politica estera dell'Italia.



DIRITTI UMANI E DISARMO

Per quanto concerne i diritti umani e il disarmo, nella XVI legislatura sono state ratificate le convenzioni sui residui bellici, sulle “munizioni a grappolo” ed è stata approvata la legislazione attuativa relativa all’adesione dell’Italia alla Corte internazionale di Giustizia, sulla base di un progetto di Legge a prima firma PD. Si è trattato di un “pacchetto legislativo sui diritti umani” che comprende diverse proposte di Legge (dalla ratifica di alcune convenzioni internazionali sulle mine all’introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano) alcuni delle quali sono divenute leggi.

Rilevante inoltre è stato l’impegno a favore della leader dell’opposizione ucraina Julia Timoshenko (lettera promossa tra i parlamentari e mozione bipartisan firmata anche dal PD) e del dissidente cinese Liu Xiobao, insignito del premio Nobel e costretto alla detenzione in patria. Su questi temi il Parlamento ha sempre agito di comune accordo rivelando la tradizionale sensibilità del Paese alla tutela e promozione dei diritti umani.



ITALIANI ALL'ESTERO

Gli anni del berlusconismo sono stati caratterizzati da tagli lineari indiscriminati per le comunità italiane all’estero, tanto da mettere a repentaglio la prosecuzione dei corsi di lingua e cultura italiani. Tagli indiscriminati alla rete consolare con la chiusura di consolati strategici senza ascoltare la voce del Parlamento che aveva avviato una indagine conoscitiva ad hoc, in Commissione Esteri, grazie all’impegno dei nostri parlamentari eletti all’estero.

In questa fine di legislatura, rispetto al passato, grazie all’azione del PD in sinergia con il Governo Monti, per quanto concerne lo stato di previsione del Ministero degli Affari esteri si segna una inversione di tendenza su alcuni capitoli di spesa. Un passo avanti significativo considerato lo stato generale della finanza pubblica. Infatti, si prevede un incremento delle risorse per i corsi di lingua e cultura italiana, quando si temeva invece lo smantellamento definitivo degli enti gestori; inoltre si attribuiscono maggiori risorse agli organismi di rappresentanza e all’assistenza per i cittadini emigrati in stato d’indigenza.



L'ITALIA IN EUROPA

Un modo sbagliato e dannoso per il Paese di stare in Europa ha caratterizzato tutto il periodo del Governo Berlusconi. Nei primi anni della legislatura il centrodestra è riuscito a perdere peso e credibilità in Europa, non negoziando in modo efficace gli interessi dell’Italia, stringendo alleanze e accordi su battaglie sbagliate, finendo poi per farsi dettare l’agenda politica e di riforme interne dalle autorità europee quando l’Italia rischiava di causare la rottura dell’eurozona e il disastro per la stessa moneta unica.

Gli anni del Governo Berlusconi sono stati quindi caratterizzati da un’aspra opposizione del PD. È stato proprio su una Legge comunitaria (quella del 2010), provvedimento che serve a trasporre nella legislazione italiana le direttive europee e che normalmente viene approvata a larga maggioranza, che il PD ha colto una delle sue vittorie più significative. Respingendo il tentativo di infilare, surrettiziamente e impropriamente, nel provvedimento norme su questioni delicatissime (dalla responsabilità civile per i magistrati a provvedimenti sulla Rai e le telecomunicazioni, il c.d. “emendamento Salva Rai”), la nostra azione parlamentare ha mandato in difficoltà il Governo, bloccando l’iter della comunitaria e, di fatto, dando avvio alla fase di crisi della maggioranza di centrodestra.

In ogni passaggio parlamentare il PD ha reiterato le critiche alla politica europea del Governo (risoluzioni in Assemblea 6/82 del 26/07/2011 e 6/74 del 20/2/2011). In particolare in tema di immigrazione, dove abbiamo contrastato l’approccio semplicistico e populista di Berlusconi e Sarkozy, costruito sulla chiusura e insensibile a ogni visione di integrazione, e di giustizia, in cui abbiamo a più riprese chiesto che venissero migliorati gli strumenti di collaborazione tra le polizie e i magistrati all’interno dello spazio comune di giustizia (interpellanza urgente 2/829 del 22/09/2010).

Grazie all’azione del PD si è iniziato a fare esplicito riferimento, in documenti parlamentari, alla prospettiva degli Stati Uniti d’Europa, si è sempre tenuta viva l’esigenza di far procedere di pari passo il miglioramento della governance economica e un avanzamento sul piano dell’Unione politica, proponendo anche la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, si è proposta una politica europea di crescita basata sull’e-

missione di titoli di debito pubblico europeo, su una politica fiscale espansiva a livello comunitario, sull'istituzione di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali, sulla formulazione di più stringenti regole di controllo del settore finanziario internazionale.

Sempre all'azione del PD si deve il recepimento della direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro che sfruttano lavoratori irregolari (divenuta poi il decreto legislativo 109/2012) e quella sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Non può tacersi, tra le iniziative politico-parlamentari del PD in questa legislatura, l'importante esperienza del "Gruppo di Lisbona", un forum permanente di confronto tra i gruppi parlamentari democratici di Camera, Senato e Parlamento europeo che, unico in Europa, sta sperimentando forme di dialogo e coordinamento politico tra i diversi livelli di governance (sono invitati anche rappresentanti delle Regioni e dell'ANCI) per assicurare una maggiore efficacia all'azione parlamentare, nella consapevolezza che nel futuro il livello politico europeo acquisirà sempre maggiore importanza.

Il cambio di maggioranza ha sicuramente portato un cambio di passo positivo per l'azione dell'Italia in Europa.

Il Governo è stato più attento nell'informazione del Parlamento, più presente in Commissione, ha esplicato un'azione più efficace e credibile in Europa, giungendo a far recuperare molte delle posizioni perse a causa dell'inadeguatezza della maggioranza di centrodestra.

Molte delle proposte e delle battaglie degli anni precedenti, portate avanti dal gruppo in Parlamento, hanno avuto importanti riconoscimenti.

Il Governo ha dato parere positivo sull'istituzione di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali a livello europeo, ha sostenuto una strategia di sostegno della crescita e di temperamento del solo rigore di bilancio, trovando le alleanze giuste per correggere l'approccio rigorista tedesco, e tornando a sottolineare l'importanza di completare la costruzione di un vero mercato interno (mozione unitaria 1-00800 approvata il 25 gennaio 2012)

In coda della legislatura, inoltre, il PD ha avuto la possibilità di avere dopo molti anni il relatore del-

la Legge comunitaria, quella del 2012, (A.C. 4925-A) approvata alla Camera nell'ottobre scorso, e soprattutto è riuscito a far approvare la riforma della Legge 11, il provvedimento che stabilisce le forme di adeguamento e di rapporto tra l'ordinamento italiano e quello comunitario.

È una riforma importante che rafforza il ruolo del nostro Parlamento nel processo decisionale europeo, una Legge proposta dal Partito Democratico all'inizio della legislatura, poi arricchita dal contributo di tutti i gruppi, che è poi stata votata all'unanimità dalle Camere. Si tratta del giusto coronamento di un'azione continua e ricca di contenuti e di proposte a favore di un'Europa politica dei cittadini – volta allo sviluppo e attenta a difendere e modernizzare il modello sociale europeo – e di un'Italia giustamente protagonista di questo progetto di pace e cooperazione.

Il Partito Democratico è il solo vero partito federalista della politica italiana. Lo è da tempo e in modo convinto e coerente. È l'unica forza per cui il federalismo non rappresenta vuota propaganda politica ma sostanzia l'idea di uno Stato nuovo. Nuovo negli ordinamenti ma ben radicato nei principi e valori della Carta costituzionale. Del resto il PD e in generale il centrosinistra da tempo lavora con coerenza per un'azione riformista di segno federalista volta a modernizzare le pubbliche amministrazioni, ad alleggerire e semplificare gli apparati burocratici, ad aumentarne efficienza ed economicità attraverso un maggior controllo da parte dei cittadini.

È da questa concezione dello Stato che sono state ispirate le riforme degli anni '90 fino alla riscrittura del Titolo V della Costituzione del 2001 (trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, elezione diretta dei presidenti delle Regioni, autonomia statutaria). Poi tra il 2001 e il 2006 il cammino delle riforme si interrompe. Venne approvata una riforma costituzionale che, sottoposta al referendum, sarà bocciata dagli italiani. Con i due anni di Governo del centrosinistra si ricomincia a fare qualche passo in avanti ma la fine prematura della legislatura interrompe tutto.

Finalmente, con la XVI legislatura, matura la consapevolezza di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione sul "federalismo fiscale" come rinnovellato dalla riforma del Titolo V. Si confrontano però al riguardo approcci differenti e confliggenti. La tesi del PD è di partire prima dalle "funzioni", ovvero di ridefinirle e riassegnarle; quella della Lega è invece di ripartire dalle "risorse". La valutazione di base dei democratici parte dal riconoscimento di una crisi profonda delle istituzioni nazionali e dal riconoscimento di diverse aree di conflitto da comporre per arrivare a una migliore organizzazione dell'ordinamento e dei servizi. Sono ravvisabili quindi tre livelli di conflitto tra istituzioni dello Stato: il primo è tra Stato e Regioni sulla competenza delle materie concorrenti e sull'interpretazione delle funzioni. Il secondo è quello tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale, cui evidentemente il federalismo fiscale chiede di dare di più e di ricevere di meno, e infine il conflitto tra Regioni del nord e regioni del sud che si incentra sul *quantum* della perequazione. La sfida del federalismo fiscale, per il PD, si pone dunque nei seguenti termini: comporre i conflitti interistituzionali e promuovere e valorizzare gli istituti regionali intesi come organi pienamente responsabili ed autonomi nella gestione delle entrate come delle spese.



LA LEGGE DELEGA

Tra i primi provvedimenti che il Governo pone all'esame del nuovo Parlamento nel 2008 c'è il disegno di Legge delega sul Federalismo fiscale. Un testo che il PD, come ora vedremo, si impegnerà a modificare radicalmente e con molta energia, ma che comunque si allontana già di per sé molto dagli schemi estremistici presenti nei programmi elettorali del Pdl e della Lega e che acquisisce come impianto di riferimento la proposta di Legge della passata legislatura che porta la firma di Romano Prodi e non quella del progetto di Legge costituzionale approvato dal centrodestra e bocciato dai cittadini. La proposta presentata dal Governo si basa tuttavia su un principio irricevibile: quello

della territorialità delle imposte, ovvero "a ogni territorio a seconda della sua capacità contributiva". Se così fosse sarebbe scavalcato un principio costituzionalmente sovraordinato, quello della progressività fiscale delle imposte. Connesso a questo il centrodestra introduce un altro punto fondamentale: quello della perequazione orizzontale. Secondo questo schema la perequazione avviene senza coinvolgere lo Stato centrale ma attraverso accordi tra Regioni: quelle ricche trasferiscono risorse a quelle povere ma nella più assoluta discrezionalità. È di tutta evidenza il principio di disarticolazione e disgregazione che questa formulazione avrebbe comportato. L'azione emendativa del PD stravolge radicalmente questo duplice approccio. Tanto che si può affermare che il 90%

dei cambiamenti rispetto al testo presentato sono frutto delle proposte del Partito Democratico. Nel testo finale non c'è più la regionalizzazione delle aliquote Irpef, un dispositivo capace di innescare una sorta di turismo fiscale alla ricerca della regione più conveniente; si prevede invece un coordinamento dinamico della finanza pubblica per far convergere tutti i territori italiani verso livelli uniformi sia dei costi, sia dei tassi di copertura che della qualità dei servizi. Il cuore della proposta della Legge delega, infatti, frutto della tenacia del PD, è la riforma del meccanismo dei trasferimenti: il passaggio dal "piè di lista" ai "costi standard". Prima funzionava che se una Regione spendeva anche di più di quello che preventivava lo Stato ci metteva la differenza, compensava il deficit regionale ma assumeva deficit pubblico. Ora invece ogni livello di servizio ha una sua quantificazione sia nei costi, come prevedeva in una prima battuta il disegno di Legge Calderoli, sia nel livello qualitativo di erogazione del servizio, come ha tenacemente ed efficacemente voluto il PD. Insieme al principio dei "costi standard" quindi, il Parlamento dovrà stabilire con Legge anche i "livelli minimi delle prestazioni essenziali" da garantire su tutto il territorio nazionale. Il passaggio dalla spesa storica ai costi standard ha quindi in se stesso qualcosa di profondamente innovativo; viene concepito come un formidabile strumento per responsabilizzare gli Enti locali, sia nella gestione efficiente del servizio sia nell'efficacia della sua azione. È tuttavia ben presente al PD che un'interpretazione burocratica del federalismo, come moltiplicazione dei centri di potere e quindi di spesa, verso cui il centrodestra non offre alcuna garanzia, rischia di ripercuotersi come espansione della spesa pubblica e della pressione fiscale. Per questo alla battaglia per migliorare la Legge delega non si accompagna un voto favorevole. Il PD decide di astenersi. La Legge delega, infatti, per essere messa in pratica ha bisogno di decreti attuativi. Il Governo Berlusconi non dà nessuna garanzia su come intenda dare attuazione alla Legge. Di qui la scelta dell'astensione pur avendo concorso in modo rilevante alla stesura del testo che sarà approvato dal Parlamento.

Per il PD, infatti, il federalismo fiscale non deve essere un mezzo per ridurre l'intervento pubblico a "stato minimo" o per abbassare il livello di guar-

dia delle nostre, già insufficienti, politiche di welfare, oppure un veicolo ordinamentale per svenare i beni dello Stato, così come non deve essere un'organizzazione che riproduce spesa pubblica e controlli inutili. C'è il rischio, ad esempio, di sostituire il centralismo statale con quello delle Regioni a tutto danno degli altri livelli intermedi *in primis* dei Comuni. Insomma, per il PD il federalismo fiscale non deve essere utilizzato per ridurre il grado di coesione della collettività nazionale. Non può essere l'anticamera della secessione, non serve a scatenare l'egoismo sociale o territoriale.



LA COMMISSIONE BICAMERALE

Il Governo avrà 24 mesi di tempo, a partire dalla data di approvazione della delega, per emanare i decreti attuativi. Considerata l'importanza e l'entità della riforma si introduce una procedura abbastanza inedita per l'adozione dei decreti tendente a rafforzare il ruolo di controllo, indirizzo e verifica dell'attuazione del federalismo fiscale da parte del Parlamento. A tal fine, è istituita la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo (art. 3 della Legge 42/2009) che, insieme alle commissioni parlamentari competenti in materia finanziaria, dovrà esprimere il parere sugli schemi di decreto di volta in volta presentati dal Governo. Qualora il Governo non intendesse conformarsi al parere espresso dalle Commissioni, sarà tenuto a riferire direttamente alle Assemblee di Camera e Senato. La Commissione bicamerale avrà il compito di verificare l'attuazione della riforma, riferendo periodicamente alle Camere, e anche funzioni di indirizzo, con riferimento soprattutto agli eventuali decreti correttivi e integrativi che il Governo potrà emanare entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi. Affiancato alla Commissione – che si scioglierà automaticamente alla fine della fase transitoria della riforma (5 anni) – ci sarà un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che assicurerà il raccordo con le Regioni e gli Enti locali. La Commissione bicamerale quindi rappresenta una conquista per il Parlamento e in generale per le istituzioni rappresentative. Sia per il potere di parere e di verifica ma sia anche per la funzione di indirizzo che essa può svolgere nei confronti dell'attività di Governo. I parlamentari del PD si impegneranno al massimo dentro questo organismo, nonostante l'urgenza di

attuare il federalismo fiscale vada scemando con la fine della legislatura. E l'aggravarsi della crisi.

IL FEDERALISMO DEI DEMOCRATICI

Una nuova “governance” pubblica ha bisogno di forti istituti di coordinamento. La finanza pubblica nel suo complesso è materia dello Stato unitario, nell'ambito dei Trattati europei, e non può “spezzettarsi” per territori. Se si “territorializzano” le grandi imposte nazionali non si fa il federalismo fiscale ma si modifica la stessa radice della cittadinanza italiana, derogando ai principi dell'universalità delle prestazioni e della progressività. Si tratta di due principi (la cittadinanza è nazionale, il sistema fiscale è progressivo) irrinunciabili per una forza politica nazionale e riformista come il PD. La nuova governance dell'Italia federale deve prevedere forti istituti e meccanismi di coordinamento fra i diversi livelli di governo. Stato, Regioni, Province e Comuni non devono diventare dei “separati in casa”: ciascuno fa quello che gli è assegnato, con le risorse definite, e nessuno si parla più. Il principale meccanismo è quello di un coordinamento dinamico della finanza pubblica, che fissa il livello complessivo della pressione fiscale e la sua ripartizione fra i livelli di governo permettendo una programmazione su base triennale, aggiustabile anno per anno sulla base dell'evoluzione del ciclo economico, con provvedimento separato e antecedente la Legge finanziaria. In conclusione, per il PD la riforma di cui ha bisogno lo Stato italiano si articola in tre parti: la Carta delle autonomie, il federalismo fiscale e un insieme di modifiche alle norme esistenti, di rango costituzionale e di rango ordinario, che permettano al nuovo sistema multilivello di funzionare con precisi istituti di coordinamento e di controllo, a partire dall'abbandono del bicameralismo perfetto e dalla conseguente trasformazione del Parlamento, con l'istituzione del Senato federale.

Nella logica con cui il PD ha dato il proprio contributo alla definizione della Legge 42 c'è la chiara identificazione dei compiti di ciascuna istituzione. Questo consentirà di abolire gli enti intermedi e strumentali dello Stato e delle Regioni, oltre che ogni altro livello istituzionale tra i Comuni, le unioni di comuni e le Province. Gran parte delle funzioni svolte dagli uffici periferici di molti ministeri centrali potranno essere trasferite agli Enti

locali, e altre unificate presso gli uffici territoriali del Governo, determinando in questo modo riduzioni di spesa e una maggiore funzionalità della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda espressamente il federalismo fiscale, il PD ha chiaro che esso non può realizzarsi pensando soltanto a compartecipazioni e addizionali. La principale base imponibile utilizzabile a questo scopo, l'imposta personale sui redditi, ha già assunto in Italia un ruolo ipertrofico all'interno del complessivo sistema fiscale – pesa per il 10,4% sul Pil contro una media europea dell'8,5% (anni 1995-2005) – e colpisce soprattutto redditi da lavoro e pensioni. E, infatti, negli altri Paesi europei è più alto il peso delle imposte indirette e di quelle reali, e nella grande maggioranza dei casi sono proprio queste le imposte usate per il finanziamento degli enti decentrati. Infine, il PD ritiene essenziale una previsione legislativa per la standardizzazione della contabilità regionale e locale. Dev'essere lo Stato centrale a fissare criteri omogenei per la classificazione dei bilanci e per la definizione dei costi dei servizi, ivi compresi quelli erogati tramite contratti di servizio da soggetti esterni alle amministrazioni. Deve essere possibile confrontare dati omogenei, costruiti secondo metodologie uniformi. Altrimenti i costi e i fabbisogni standard non potranno mai essere calcolati.



DOPO LA LEGGE DELEGA: UN GOVERNO CENTRALISTA

Gli anni che seguono l'approvazione della Legge delega rappresentano una grave frustrazione. Non si avvia nessun vero processo virtuoso di riforma delle Pubbliche Amministrazioni né di responsabilizzazione dei territori. Piuttosto, lo Stato italiano subisce una torsione verso il neocentralismo. La responsabilità di questa evoluzione, o forse sarebbe più opportuno parlare di involuzione, verrà data alla crisi economica, utilizzata come scusa per non procedere alla realizzazione del federalismo fiscale. La crisi, infatti, impone un'interpretazione rigida del patto di stabilità interno che di fatto porta a un grande processo di accentramento delle decisioni finanziarie. Del resto, provvedimenti come la riduzione dell'autonomia finanziaria dei Comuni e il taglio dell'Ici, il ricorso a norme e vincoli da applicare in modo indistinto a tutti gli Enti territoriali, interventi autoritari in materia di servizi pubblici

locali, l'uso massiccio di società per azioni che svolgono funzioni finora ministeriali, sono solo alcune delle voci che dimostrano una vocazione centralista dell'attività del Governo.

Scelte che stridono in modo schizofrenico con altri provvedimenti governativi fortemente orientati al decentramento come il federalismo fiscale, l'assegnazione agli Enti locali dell'ordine pubblico e della sicurezza, il percorso di realizzazione, attraverso lo strumento della Carta delle Autonomie, di una riforma dell'ordinamento della Repubblica su un sistema cosiddetto multilivello.

Il caso della creazione delle società *in house* (a prevalente o totale capitale pubblico, facenti a capo a un ministero) è un esempio significativo della contraddittoria strategia del Governo. La vicenda della Protezione civile ne rappresenta l'archetipo. In sostanza, c'è uno spostamento della titolarità dell'azione pubblica, con l'affidamento a queste società di attività al servizio non solo dell'amministrazione centrale, ma anche di quelle periferiche, con relativa destinazione e gestione di ingenti risorse pubbliche. Un processo robusto di spoliatura del potere delle periferie a vantaggio del centro che si palesa in modo immediato nei saldi contabili: dal 2008 in poi cresce il deficit della Pubblica Amministrazione centrale mentre diminuisce quello dei Comuni. I conti totali quindi non migliorano, anzi, solo che a tirare la cinghia è solo una porzione della P.A. mentre l'altra vive nello scialo. La perdita di gettito causata principalmente dal taglio dell'Ici, non è mai stata compensata sufficientemente dai trasferimenti statali, e se si somma a questo il blocco delle aliquote dei tributi locali, appare chiaro il perché e il per come dell'assalto all'autonomia tributaria degli Enti locali.

Come in tutti gli altri ambiti, alla fine dei conti, sono le spese per investimento a subirne le conseguenze: i contributi dello Stato ai Comuni per investimenti si riducono dai 3,3 miliardi nel 2008 a 1,7 miliardi nel 2009 fino a 1,4 miliardi nel 2010.

IL DECRETO ATTUATIVO SUL DEMANIO

Quello sul trasferimento del patrimonio demaniale a regioni ed enti territoriali è il primo sostanziale decreto attuativo del federalismo fiscale, se si eccettua quello ordinamentale su Roma Capitale.

Viene quindi emanato nella primavera del 2010. Anche in questo caso, come per la Legge delega, gli organi di rappresentanza lavorano molto su questo decreto, riscrivendolo quasi interamente. Giova ricordarlo qui, data la scarsa considerazione presente nell'opinione pubblica circa il lavoro del Parlamento e dei parlamentari.

Il testo licenziato dal Governo è molto carente, male istruito sul piano tecnico, in alcune parti superficiale e lacunoso. Per quanto riguarda l'area immobiliare (aree, terreni, fabbricati, ecc.) si mette al centro la questione della valorizzazione ai fini della vendita, piuttosto che la questione dell'uso ottimale del patrimonio esistente per la migliore organizzazione delle politiche pubbliche. Si evince quindi cosa intende il centrodestra per federalismo: una corsia preferenziale per privatizzare lo Stato. Per fare cassa vendendo spiagge o altri pezzi di paesaggio pregiato oppure luoghi storici di particolare valore. Insieme a questo però l'impegno del PD si è palesato per dare agli Enti locali un potere che non fosse solo quello di vendere e fare cassa con il demanio ma di utilizzare un patrimonio fino ad ora bloccato ai fini della riqualificazione urbanistica.

Il decreto prevede, infatti, che le amministrazioni locali potranno procedere nei loro territori a una ricognizione di tutto il patrimonio esistente, locale e statale e all'elaborazione di proposte per il suo utilizzo. È stata quindi introdotta, grazie al PD, la facoltà di trasferire ai Comuni aree di pertinenza dei porti nazionali, previa autorizzazione delle Autorità portuali: si tratta di uno strumento per permettere l'avanzamento di operazioni di "ricucitura" e riqualificazione urbanistica di grande importanza per tutte le città portuali, a partire da Genova.

È stata cancellata dal testo originario tutta la parte relativa alla riforma dei fondi immobiliari pubblici. Il nuovo testo specifica, a garanzia della finanza pubblica, che se un Ente territoriale

vuole vendere un bene deve prima aver completato l'approvazione della variante urbanistica per la sua valorizzazione: insomma vende (o si conferisce a un fondo) solo al "prezzo giusto", quello derivante dalle trasformazioni urbanistiche già approvate. La procedura di trasformazione urbanistica deve seguire la strada della conferenza servizi, ovvero quelle previste dalle singole legislazioni regionali.

Infine, stabilisce che i proventi delle eventuali alienazioni vanno tutti utilizzati per l'abbattimento del debito pubblico, quello locale (75%) e quello nazionale (25%). Anche se stiamo parlando di un perimetro di beni dal valore abbastanza ridotto (nel complesso pari al 3% del valore di libro dell'intero patrimonio locale attuale), si tratta tuttavia di un importante segnale di rigore e di coerenza in una fase di instabilità delle finanze pubbliche europee.

Un punto di debolezza del decreto è l'esclusione dei beni appartenenti al demanio della difesa, "protetti" da norme precedenti, quella su Difesa Servizi SpA. Su questo tema il Governo ha mostrato una vocazione molto poca federalista. Rimettere in gioco beni potrebbe dare al provvedimento un impatto ben superiore a quello che avrà, poiché il valore dei beni non in uso ma ancora di proprietà della difesa (valore non solo venale, ma anche di qualità urbanistica e sociale) è enormemente più alto rispetto a quelli che saranno coinvolti nell'operazione, anche al fine di dare segnali più consistenti sull'obiettivo dell'abbattimento del debito pubblico.

Infine, il Governo ha assunto l'impegno di introdurre meccanismi per accelerare e semplificare gli "accordi di valorizzazione" culturali previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che permetterebbero una migliore tutela e conservazione di tanti culturali, con l'apporto attivo delle comunità locali e del settore no profit.

Nessun Comune, Provincia o Regione, insomma, potrà sdemanializzare da solo un bene trasferito, magari di una sua futura vendita.

Sono state introdotte garanzie statali, in materia di tutela della concorrenza, per vincolare a criteri generali, uniformi sull'intero territorio nazionale, l'attività di gestione delle concessioni e di fissazione dei canoni su questi demani. Va chiarito che la gestione demani idrico e marittimo è affidata alle Regioni da più di dieci anni, da prima della stessa riforma del Titolo V.

La principale criticità che resta nel testo del decreto, e che rappresenta un altro motivo dell'astensione del PD, riguarda il trasferimento dei demani idrico e marittimo. Se è vero infatti che le funzioni amministrative e gestionali su questi beni vengono già esercitate Regioni ed Enti locali da più di dieci anni, il trasferimento del titolo di proprietà

potrebbe avere effetti imprevedibili, alla luce del fatto che il codice civile non è stato ancora coordinato con le modifiche legislative apportate dalla Legge 42. Il giudizio complessivo è quindi quello di un testo poco coraggioso perché non affronta i beni del demanio che più meriterebbero un cambio di destinazione d'uso come quelli della difesa, e allo stesso tempo un testo pericoloso per i suoi profili favorevoli alla valorizzazione degli immobili, ovvero in termini comuni alla privatizzazione di beni dello Stato. Non è questo lo spirito del federalismo così come concepito dal Partito Democratico.



IL DECRETO ATTUATIVO SUL FEDERALISMO REGIONALE E SANITARIO

Il senso di questo decreto è quello di ridisegnare un nuovo sistema di finanziamento e di perequazione a regime. Il nuovo fondo perequativo è disegnato sul concetto di fabbisogno standard e non su quello di capacità fiscale e dovrà, a partire dal 2013, garantire il finanziamento integrale delle spese per sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (parte in conto capitale) e delle altre materie che ricadono sotto la "coperta" della lettera m) dell'articolo 117 della Costituzione. Ci saranno cinque anni di tempo per la convergenza, in questi settori, ovvero cinque anni per passare dalla spesa storica ai fabbisogni standard. Grazie al PD, quindi, e all'approvazione di un suo emendamento, si è stabilito che per definire i fabbisogni standard occorre partire dai livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Uno dei difetti del decreto originario, infatti, era l'assenza di ogni riferimento ai Lep. La fissazione dei Lep è però demandata alla Legge dello Stato. I decreti di attuazione della Legge 42 non possono sostituirsi. Per far fare comunque al federalismo fiscale i necessari passi avanti è stata definita una metodologia per la fissazione dei Lep nei settori che ne sono ancora privi (assistenza, istruzione, trasporti pubblici locali, eventuali altri settori). Per ciascun settore saranno individuate macro-aree omogenee per i servizi offerti e definiti indicatori di costo standard, di livello delle prestazioni, di appropriatezza, oltre che indicatori per il monitoraggio e la valutazione. Secondo, si impegna il Governo a emanare un Dpcm di ricognizione dei Lep esistenti. Terzo, fino alla Legge

(leggi) statali che determineranno i Lep la stima dei fabbisogni standard è legata ai livelli di servizio da erogare, stabiliti tramite intesa in Conferenza unificata. Quarto, si attiva un processo di analisi per la stima dei fabbisogni standard e dei Lep, con ricadute nell'ambito del processo di decisione della finanza pubblica (Legge di stabilità e disegni di Legge ad essa collegati). Grazie all'insieme di queste condizioni, il fondo perequativo per i servizi essenziali delle Regioni, che verrà finanziato da una compartecipazione all'Iva, ha tutte le caratteristiche per essere migliore di quello preesistente, nato dal decreto legislativo 56 del 2000.

Se il PD riesce a portare a casa la fissazione dei costi standard in relazione con i livelli essenziali delle prestazioni, in termini amministrativi, efficienza ed economicità da un lato ed efficacia dall'altro, nel secondo decreto attuativo del federalismo fiscale passano decisioni come la possibilità concessa alle Regioni di utilizzare l'aumento fino allo 0,5% dell'addizionale Irpef per finanziare riduzioni dell'Irap che rischiano di indurre pericolose dinamiche di concorrenza fiscale fra le Regioni e, in ogni caso, determinano uno svantaggio per le Regioni del sud, che in molti casi subiscono già una fiscalità locale svantaggiosa al confronto con quella dei territori più ricchi del Paese. Il Governo di centrodestra cerca insomma di riproporre quanto aveva tentato di stabilire nella Legge delega con la vicenda delle aliquote Irpef variabili da Regione a Regione.

La verità è che questo decreto sulla perequazione regionale evidenzia ancora l'incompiutezza della nuova architettura amministrativa dello Stato. Mancano ancora i decreti sulla perequazione comunale. L'optimum sarebbe che le due perequazioni (quella statale e quella regionale, rispettivamente per Comuni e per Province) potessero tendenzialmente integrarsi. Per fare in modo che sia così, ad esempio occorrerebbe lavorare sulla "perequazione infrastrutturale". Ma per fare questo bisognerebbe avere un'idea dell'Italia. Sono tutte iniziative legislative che compie una classe dirigente che ha a cuore lo Stato nella sua totalità e interezza e anche lo Stato nella sua persistenza nel tempo, come patrimonio da lasciare alle future generazioni. Due condizioni, quella della cultura del lungo periodo e della cultura unitaria, che

però non esistono, non fanno parte del profilo politico del centrodestra. Berlusconi e il Pdl pensano al presente. La Lega pensa alla Padania, un partito nazionalista quindi, non federalista. Nessuno pensa all'Italia nel XXI secolo. Mentre una riforma in senso federale proprio a questo doveva servire. Costruire il nuovo stato del XXI secolo. Lo Stato federale cui il PD non ha mai smesso di lavorare. Anche questa volta quindi il decreto avrà l'astensione dei parlamentari PD. Sebbene anche questo decreto attuativo sia stato profondamente modificato durante l'iter parlamentare per iniziativa del PD e delle stesse Regioni. Ma l'architettura della riforma resta ancora zoppicante, barocca e incompleta. Di qui l'astensione.



IL DECRETO ATTUATIVO SUL FEDERALISMO MUNICIPALE

Il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale (decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23) dispone l'attribuzione ai Comuni del gettito di numerosi tributi erariali e di una compartecipazione all'IVA, istituisce una cedolare secca sugli affitti degli immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto tra le competenze dello Stato e degli Enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare. Prevede quindi a partire dal 2014 l'introduzione dell'IMU (Imposta municipale Unica) in sostituzione dei tributi vigenti. Il precipitare della crisi finanziaria farà anticipare l'IMU di 3 anni.

Al potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione sono finalizzate le disposizioni che inaspriscono le sanzioni amministrative per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione concernenti gli immobili – ivi comprese quelle in materia di canone di locazione nell'ambito della nuova disciplina sulla cedolare secca – nonché che ampliano l'interscambio informativo sui dati catastali. Ai Comuni si affida quindi anche l'attività di esazione e riscossione dei tributi evasi. Agli stessi Comuni spetterà il 50% del gettito eventualmente recuperato. Vengono inoltre modificate le aliquote di tassazione delle transazioni immobiliari, che sono individuate al 2% nel caso di prima casa ed al 9% nelle restanti ipotesi. Le nuove aliquote dell'imposta di registro sostituiscono inoltre, a decorrere dal 2014 – data di entrata in vigore delle stesse – l'imposta di bollo e le imposte ipocatastali, nonché

i tributi speciali e le tasse ipotecarie. Viene inoltre introdotta, con l'articolo 5, la possibilità, con criteri da definirsi in un provvedimento amministrativo, di aumentare l'addizionale IRPEF da parte dei Comuni nei quali non risulti finora stabilita oltre la percentuale dello 0,4%, che comunque costituirà il limite massimo raggiungibile; l'aumento non potrà in ogni caso eccedere lo 0,2% annuo. Il decreto prevede poi, sempre a decorrere dal 2014, l'imposta municipale secondaria, da introdursi con deliberazione del consiglio comunale (che potrà anche prevederne esenzioni ed agevolazioni) in sostituzione degli attuali tributi sull'occupazione di aree pubbliche, sulle affissioni e sull'installazione dei mezzi pubblicitari; la relativa disciplina verrà dettata con successivo regolamento, sulla base di alcuni criteri tra i quali la previsione che il presupposto del tributo è l'occupazione di spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni e che il soggetto del tributo medesimo è quello che effettua l'occupa. Come si può chiaramente concludere non c'è nulla sulla perequazione tra Comuni. Aspetto fondamentale per una concezione sistemica del federalismo.



I DECRETI ATTUATIVI SU ROMA CAPITALE

I decreti attuativi che riguardano Roma capitale sono principalmente due, più un terzo correttivo: il D. Lgs. n. 156 del 2010 per la parte relativa agli organi di governo, cioè l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco e il D. Lgs. n. 61 del 2012 per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale.

► IL PRIMO DECRETO: Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156

Salutato da una lettura superficiale, come l'atto di nascita di Roma capitale, il testo del primo decreto si concentra, in maniera esclusiva solo sugli organi del nuovo ente (peraltro cambiandone solo denominazioni o composizione e rinviando l'attuazione delle poche, significative novità ad altri atti), non un comma è dedicato alle nuove funzioni amministrative da trasferire o alle ulteriori risorse per la Capitale. Così le uniche norme immediatamente attuative stabiliscono che il Consiglio comunale diventi l'assemblea capitolina composta da 48 (e non più 60) consiglieri, la Giunta capitolina, composta da 12 assessori, prenda il

posto di quella comunale e il sindaco possa essere audito dal Consiglio dei Ministri nelle riunioni in cui all'ordine del giorno siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni da conferire. Spetta invece all'Assemblea Capitolina, mediante Statuto e Regolamenti determinare la riduzione del numero dei Municipi (Circoscrizioni di decentramento) stabilire la decadenza dei consiglieri o le detrazioni dall'indennità per la non giustificata assenza dalle sedute, prevedere strumenti di partecipazione e consultazione e di strumenti di controllo e monitoraggio per la valutazione dei LEP nell'esercizio delle funzioni fondamentali, disciplinare la cosiddetta "procedura d'urgenza" e le modalità di esercizio delle funzioni che avrebbero dovuto essere trasferite. Infine, allo strumento del decreto ministeriale è affidata la determinazione delle indennità del Sindaco, del Presidente dell'Assemblea, degli assessori e dei consiglieri.

► IL SECONDO DECRETO: Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61

Lo schema del secondo decreto su Roma capitale viene approvato dal Consiglio dei Ministri presieduto dal Governo Monti il 21 novembre 2011, nell'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega e a quasi due anni di distanza dal primo. Già questa circostanza denota l'assoluta marginalità della questione di Roma capitale all'interno dell'agenda della precedente maggioranza di centro-destra. In più, anche l'impianto del secondo risultava molto debole principalmente per tre circostanze: l'inconsistenza politica del Campidoglio, anche in seguito alla bocciatura della candidatura olimpica; la persistente interposizione della Regione Lazio nel processo di conferimento delle funzioni e la crisi di finanza pubblica, che impediva di prevedere nel testo risorse aggiuntive. Anche questo provvedimento rischiava quindi di essere solo una bandierina (la seconda) da ottenere velocemente per usarla sul mercato della propaganda politica superficiale, senza attenzione ai contenuti. Non è stato così solo grazie alle proposte del Partito Democratico, sintetizzabili in dieci punti, che costituiscono la cornice entro la quale Roma può ripensare se stessa e il suo sviluppo nei prossimi anni.

1. Prospettiva della città metropolitana

Il processo di definizione del nuovo ente "Roma capitale", previsto nell'articolo 114 della Costitu-

zione, viene inserito nella prospettiva della città metropolitana. D'altra parte l'intervenuta abolizione delle province obbliga anche Roma, al pari di tutte le grandi città italiane, a confrontarsi con il tema delle funzioni di area vasta. Lo stesso processo di definizione della città metropolitana di Roma, che la legge 42 aveva inquadrato con un percorso atipico, dovrà essere riportato nell'alveo dei meccanismi di riforma in corso di discussione sul nuovo Codice delle autonomie.

2. Doppio binario Regione-Stato per il conferimento delle funzioni amministrative

Le funzioni aggiuntive previste dalla legge verranno affidate al Comune di Roma con un doppio binario, per iniziativa sia dello Stato (con ulteriori decreti di attuazione della 42) sia della Regione (con legge regionale, in base all'intesa stipulata fra Regione Lazio e Comune di Roma).

3. Beni culturali

In materia di beni culturali si è operata una più giusta distinzione tra la funzione di tutela, che resta in capo allo Stato, e quella di concorso alla valorizzazione, che è esercitata attraverso un nuovo strumento (la Conferenza delle Soprintendenze) nell'ambito dei beni definiti dalla legge delega (beni storici e artistici). La Conferenza potrà diventare uno strumento per accelerare i processi di autorizzazione nell'ambito dei programmi di valorizzazione concordati. La Sovrintendenza capitolina potrà partecipare alle conferenze di servizio in materia di archeologia preventiva.

4. Quantificazione degli oneri per il ruolo di capitale

Verrà quantificato dalla COPAFF, in collaborazione con ISTAT e IFEL, come previsto dalla legge, il maggior onere per il Comune di Roma derivante dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica, tenuto conto anche dei benefici economici che derivano da tale ruolo e degli effetti che si determinano sul gettito delle entrate tributarie statali e locali.

5. Investimenti e infrastrutture.

L'ente Roma Capitale è inserito nel circuito della programmazione ordinaria degli investimenti pubblici nazionali attraverso apposite Intese istituzionali di programma, e potrà siglare Accordi di

programma quadro e Contratti istituzionali di sviluppo, partecipando, ove interessato, alle riunioni del CIPE, e ottenendo le eventuali sponde di cofinanziamento nazionale per le infrastrutture ricadenti nel territorio romano che hanno interesse nazionale. Il completamento del programma delle reti metropolitane e del trasporto su ferro, che tanta importanza ha per portare Roma al livello delle grandi capitali europee, potrà essere inserito nella programmazione nazionale, evitando la scorciatoia dei grandi eventi ed evitando soprattutto gli improbabili (e pericolosi) project finance che sono stati sottoposti al giudizio dell'attuale Giunta capitolina, e ancora da essa non rigettati.

6. Basi fiscali locali per il finanziamento degli investimenti di carattere nazionale

Per la sua quota di finanziamento degli investimenti di carattere nazionale Roma capitale potrà istituire, limitatamente al periodo di ammortamento delle opere, un'ulteriore addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma, fino ad un massimo di 1 euro per passeggero, e potrà utilizzare anche parte dei proventi dell'imposta di soggiorno. La legge attuale permette a Roma di portare il contributo di soggiorno fino a 10 euro (5 per gli altri comuni), il decreto vincola Roma a usare questo margine esclusivamente per gli investimenti sulle infrastrutture nazionali.

7. Patto di stabilità

Ogni anno Roma capitale concorderà con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità e l'entità del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. In caso di mancato accordo, il concorso di Roma capitale sarà stabilito in base delle disposizioni applicabili ai restanti comuni.

8. Legge di stabilità

Nel saldo finanziario utile ai fini del rispetto del patto di stabilità interno non sono computate le risorse trasferite dal bilancio dello Stato e le spese per l'esercizio delle funzioni amministrative aggiuntive conferite, di quelle sostenute in quanto capitale e le spese per investimenti derivanti dalla programmazione infrastrutturale nazionale. La legge di stabilità provvederà alla compensazio-

ne degli effetti finanziari. Insomma, Roma non ottiene risorse ma canali “speciali” da contrattare anno dopo anno, anche sulla base dei progetti d’investimento che sarà in grado di promuovere a livello nazionale.

9. Servizi pubblici locali

Le risorse destinate dallo Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio sono erogate direttamente a Roma capitale, secondo modalità da definire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell’Interno e dell’Economia e delle Finanze. In data 18 gennaio 2013 il consiglio dei ministri ha deliberato, in via definitiva, l’approvazione del terzo decreto correttivo su Roma Capitale (non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale). Il decreto prevede il finanziamento diretto, da parte dello Stato, del trasporto pubblico locale di Roma Capitale.

10. Rendicontazione della gestione commissariale

Il Commissario straordinario dovrà inviare annualmente una relazione al Parlamento e al Ministero dell’Interno contenente la rendicontazione delle attività svolte all’interno della gestione commissariale e l’illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare. Il decreto, così modificato, attiva un processo ben lungi dall’essere completato: ci vorranno nuovi decreti, o leggi regionali, per il conferimento delle funzioni; ci vorrà un nuovo decreto per il trasferimento di patrimonio, previsto dalla legge delega ma non attuato. Ma ci vorrà, soprattutto, una città in grado di darsi una rappresentanza politica all’altezza delle sfide del futuro, che dovranno essere improntate al massimo di rigore e trasparenza.

Tramontata la stagione dei provvedimenti su misura è cambiata la scala delle priorità e gli interessi dei cittadini sono tornati al centro dell'azione parlamentare. Alla fine della legislatura il risultato è la sconfitta degli avvocati di Berlusconi e l'approvazione della Legge contro la corruzione che inasprisce le pene e rafforza la prevenzione. Con l'archiviazione del Governo Berlusconi è, infatti, finita la stagione delle leggi *ad personam*: si è tornati a discutere su i veri problemi della giustizia.

Per tre anni e mezzo il Parlamento è stato bloccato su norme cucite su misura degli interessi di Berlusconi e dei suoi collaboratori. Il lodo Alfano, quello Mondadori, il legittimo impedimento, il processo e la prescrizione breve, il bavaglio alla stampa e la riforma delle intercettazioni. Per non parlare dei continui attacchi alla Corte costituzionale e alla magistratura che hanno impedito un confronto sereno e hanno sabotato l'intervento riformatore che la nostra giustizia richiede. Per gli interessi di pochi sono stati rinviati all'infinito provvedimenti sacrosanti. Un esempio vale su tutti: le norme anticorruzione, bloccate per mesi per colpa dei veti incrociati di una maggioranza ostile al rafforzamento della lotta al malaffare. Con la caduta di Berlusconi abbiamo preteso con forza un cambio dell'agenda politica.

E proprio grazie alla nostra insistenza l'esame del provvedimento anticorruzione ha avuto una forte accelerazione ed è stato votato in una versione profondamente diversa da quella disegnata dal trio "Berlusconi-Alfano-Brunetta". L'anticorruzione adesso è Legge e il nostro Paese potrà contare su un insieme di norme, apprezzate anche a livello internazionale, utili a contrastare un fenomeno che mina la credibilità delle istituzioni e che scippa ogni anno agli italiani oltre 70 miliardi di euro. Un'insopportabile taxa annuale da 1.500 euro a persona che deve essere eliminata. Liberandoci del cancro della corruzione, riusciremo anche ad aumentare la nostra capacità di attrazione di risorse e di investimenti dall'estero.



LA STAGIONE DEI PROVVEDIMENTI AD PERSONAM

► Lodo Alfano

Il Pdl ha ottenuto il mandato elettorale sulla base di una programma in cui parlava di sicurezza dei cittadini, di funzionamento della giustizia, del maggior potere d'acquisto dei salari degli italiani. Mai, invece, nel programma o nei vari dibattiti fatti durante la campagna elettorale gli esponenti del Pdl hanno parlato delle pendenze del Presidente del Consiglio. Eppure, per tutta la durata in carica del Governo Berlusconi, hanno agito come se la maggioranza ottenuta (senza rappresentare la realtà dei loro scopi) li autorizzasse a creare un privilegio assoluto per i governanti, in spregio dei principi costituzionali.

Il lodo Alfano, approvato anche con una certa violenza sulle procedure parlamentari, è figlio di un'ottica proprietaria delle istituzioni in cui la mediazione faticosa e complessa, propria della democrazia, perde ogni significato. L'immunità automatica totale, seppur temporanea, anche per

reati che non hanno a che fare con l'esercizio delle funzioni scaturisce dall'idea del monarca assoluto e assolto d'ufficio dagli elettori. Una simile immunità non esiste in alcuna altra parte del mondo civile. Non è immune in tale maniera il Presidente degli Stati Uniti, né il Capo del Governo francese, né la Cancelliera tedesca, né il Presidente del Governo spagnolo.

La Corte costituzionale, con una sua sentenza, ha bocciato il lodo Alfano ristabilendo un principio importante che era stato violato nonostante la nostra ferma opposizione e il monito di tanti costituzionalisti: tutti i cittadini sono uguali davanti alla Legge, anche Berlusconi.

► Legittimo impedimento

Nonostante la nostra ferma opposizione la maggioranza che sosteneva il Governo Berlusconi ha approvato la Legge sul legittimo impedimento che avrebbe consentito al premier e ai ministri la possibilità di "scappare" dai processi penali per 18 mesi. Questo era il periodo di tempo ritenuto necessario dalla maggioranza per l'approvazione di uno scudo

definitivo: il nuovo lodo Alfano, dopo che la Corte costituzionale aveva bocciato il primo. Il legittimo impedimento avrebbe limitato fortemente i poteri dei giudici: sarebbe bastata un'autocertificazione di Palazzo Chigi per motivare una richiesta di rinvio in caso di impegno istituzionale. Era una Legge che avrebbe fatto carta straccia del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini e andava nella direzione opposta ad una vera riforma della giustizia come noi auspichiamo da tempo. Un privilegio, insomma, che serviva solo a rispondere alle manie di persecuzione del Presidente del Consiglio. Sta di fatto che il Parlamento, ancora una volta, è stato impegnato per giorni interi a discutere norme che servivano solo a pochi "fortunati" mentre, nel Paese reale, migliaia di lavoratori in cassa integrazione protestavano per non aver avuto alcuna risposta su come reagire alla crisi.

Anche in questo caso, dopo la bocciatura del primo lodo Alfano, la pronuncia della Corte costituzionale ha smontato l'impianto della Legge sul legittimo impedimento voluta ed utilizzata dal Presidente del Consiglio per interrompere i processi a suo carico. La Corte ha ridato la parola ai giudici per decidere, caso per caso, sulla legittimità dell'assenza del Presidente del Consiglio dalle aule dei tribunali. Non tutti gli impegni istituzionali potranno essere utilizzati automaticamente come legittimo impedimento né, tantomeno, sarà la stessa Presidenza del Consiglio a giustificare le assenze attraverso delle vere e proprie autocertificazioni. È stato bocciato in questo modo lo spirito della Legge per cui ricoprire un incarico di governo sarebbe stato sufficiente per veder bloccati i processi a carico del capo dell'esecutivo e dei ministri.

A porre la pietra tombale sull'ennesima Legge *ad personam* ha pensato il 95% circa degli elettori votanti al referendum del 12 e 13 giugno 2011 che si sono espressi a favore dell'abrogazione della Legge.

► Legge "bavaglio" (intercettazioni)

Il disegno di Legge sulla riforma della disciplina delle intercettazioni telefoniche ha avuto una storia sicuramente travagliata e un percorso contorto. È pur vero che la riforma delle intercettazioni telefoniche era uno dei punti del programma comune sia alla maggioranza, sia all'opposizione. Certamente l'idea ispiratrice di queste iniziative

legislative era quella di realizzare un più efficace contemperamento delle esigenze investigative con il diritto alla riservatezza delle comunicazioni e con il diritto-dovere di informazione sul contenuto delle inchieste penali, soprattutto con riferimento a fatti di interesse pubblico.

Il disegno di Legge Alfano sulla riforma delle intercettazioni ha rivelato invece, sin dalla prima stesura, le sue vere finalità: contrabbandare per tutela della privacy un provvedimento il cui spirito, in realtà, era quello di bloccare le intercettazioni ed impedire che la magistratura e la polizia giudiziaria indagassero soprattutto sui comportamenti di illegalità e corruzione che corrodono la società e troppo spesso caratterizzano i rapporti deviati tra politica ed affari, ed impedire che i cittadini disponessero di informazioni che consentissero di formarsi opinioni consapevoli sui fatti di interesse pubblico anche se oggetto di inchieste penali.

Per tutelare la privacy, per tutelare i cittadini onesti dalla diffusione di telefonate e di intercettazioni, anche recitate in televisione e negli spettacoli di informazione, riguardanti terzi o amiche o amici del presunto indagato e comunque persone estranee alle indagini, non vi era infatti bisogno di mettere a rischio i diritti fondamentali, ed in particolare di prevedere ciò che era previsto nell'originaria formulazione del disegno di Legge Alfano: si è trattato di un vero e proprio tentativo di abdicazione del potere-dovere di repressione penale da parte dello Stato, stigmatizzata nel testo presentato alle Camere. Erano solo norme di facciata che avrebbero legato mani e piedi alla polizia e soprattutto all'autorità giudiziaria e al pubblico ministero e non avrebbero consentito di arrivare a individuare e ad utilizzare le intercettazioni, così come avrebbero legato mani e piedi alla stampa.

Hanno provato a mettere il bavaglio alla stampa con una serie di incriminazioni previste dalla cavillosa distinzione tra contenuto e riassunto, dal permanere di una responsabilità pecuniaria onerosissima nei confronti degli editori per il solo fatto che il giornalista avesse contravvenuto (si tratta, infatti, di una contravvenzione) al divieto di pubblicare atti che non doveva. Il giornalista avrebbe dovuto avere sempre il codice alla mano perché avrebbe dovuto capire se un atto fosse stato depositato o meno, se si trattasse di un'ordinanza o di una richiesta... sarebbe stata necessaria

una laurea in giurisprudenza o il titolo di avvocato! Solo in tal caso si sarebbe mosso bene, ma a quel punto si sarebbe trattato di un giornalista imbavagliato perché gli editori, rischiando pene altissime (superiori a quelle previste per i gravi reati economici, nel senso che non esiste un reato economico, nemmeno il falso in bilancio, per cui è prevista una pena così alta), avrebbero esercitato un'influenza e necessariamente un controllo sul direttore o sul giornalista; quindi, abbiamo rischiato un'altra strettoia in cui sarebbero stati incanalati la libertà dell'informazione ed il diritto di cronaca.

Alcune di queste criticità sono state superate grazie alla dura battaglia portata avanti dal Partito Democratico in Parlamento e al forte apporto fornito anche dai movimenti di opinione della società civile, in particolare di giornalisti, di editori, di giuristi e costituzionalisti. Ma le criticità, a nostro avviso, non sono completamente superate perché questo disegno di Legge nasceva da un'impostazione errata: aveva un vizio di origine che lo caratterizzava e che si sostanziava proprio nella finalità di comprimere l'utilizzo dell'intercettazione telefonica come mezzo di ricerca della prova nella fase investigativa, e il diritto d'informazione sui fatti di rilievo pubblico e quindi di interesse generale.

Non abbiamo quindi condiviso la filosofia di un disegno di Legge che anzi abbiamo combattuto strenuamente, e che era volto sostanzialmente a spuntare le armi di investigazione. La criminalità si attrezza in modo sempre più sofisticato; diventa sempre più incisiva e diffusa anche negli apparati dello Stato e il Parlamento non può varare leggi che consentano alla criminalità di ingrandirsi, di diventare più forte e sempre più arrogante e di vestire impunemente colletti bianchi. Questo è contrario ai nostri principi e al bene del Paese e tradisce le aspettative di legalità dei cittadini.

► Prescrizione breve

Ci hanno provato anche con la prescrizione breve, ma per fortuna l'iter è stato bloccato al Senato. Alla Camera avevano approvato le vergognose norme sulla prescrizione breve che avrebbero portato all'estinzione migliaia di reati e che avrebbero lasciato moltissime vittime senza giustizia. Per questo il Partito Democratico si è opposto con convinzione utilizzando ogni strumento regolamen-

tare a disposizione. La maggioranza di destra e il suo Governo avrebbero voluto approvare il provvedimento in tutta fretta per approfittare della distrazione della stampa dovuta al conflitto libico e all'emergenza immigrazione. Non lo abbiamo permesso e li abbiamo inchiodati in Parlamento per tre settimane accendendo i riflettori mediatici su un provvedimento che abbiamo giudicato un passo indietro del sistema giustizia italiano.

Si trattava di una vera e propria amnistia che avrebbe favorito l'impunità anche per i gravi reati di allarme sociale e quelli di corruzione, economici-finanziari e sulle eco-mafie. Molti colpevoli sarebbero rimasti impuniti ed è inaccettabile che l'allora Ministro della Giustizia, Angelino Alfano, non sia stato in grado di elencare e quantificare in Parlamento gli effetti della prescrizione breve dopo che molte voci autorevoli del mondo giuridico italiano avevano espresso chiare preoccupazioni sulla Legge che prevedeva la riduzione dei termini di prescrizione dei reati. Il silenzio del guardasigilli è stato quindi l'ulteriore dimostrazione del fatto che non sia stato fatto alcun monitoraggio sull'impatto di norme i cui effetti sono stati definiti dal Consiglio Superiore della Magistratura, appunto, pari a quelli di un'amnistia.

Con quelle norme si sarebbero elargiti premi processuali senza motivo anche a chi, seppur incensurato, si fosse macchiato di reati molto gravi. Si sarebbero incentivate dunque le scorciatoie processuali in spregio delle regole e dei diritti delle parti lese e si sarebbe creata una giustizia di classe dove chi ha i mezzi per 'tirlarla alla lunga' sarebbe rimasto impunito. Tutto questo solo per salvare Berlusconi dai propri processi.

► Processo lungo

Mentre alla Camera la maggioranza approvava la prescrizione breve per gli incensurati e fissava i termini per la durata massima dei processi, al Senato approvava norme che sarebbero servite a favorire manovre dilatorie in attesa della prescrizione del reato. Norme dilatorie che avrebbero consentito alla difesa di presentare lunghe liste di testimoni, anche superflui, e di vietare di utilizzare le sentenze definitive di altri processi come prova dei fatti in esse accertati.

Questa è stata l'ulteriore prova che il Governo e la sua maggioranza stavano interpretando anche il

bicameralismo perfetto in chiave ad personam per ridurre i tempi di prescrizione dei reati e avallare strumenti processuali che impedissero di arrivare in tempi certi a sentenza. Un uno-due che, guarda caso, costituiva una pietra tombale per il processo Mills e altri processi che vedevano coinvolto il Presidente del Consiglio. È stata una operazione scandalosa: con una mano distraevano gli italiani sbandierando tempi brevi dei processi, con l'altra approvavano sottobanco norme che avrebbero ingolfato i dibattimenti convogliandoli verso le prescrizioni. Siamo stati ad un passo dall'impunità.

► “Riforma epocale” della giustizia

È solo grazie alla ferma opposizione del PD che è stata bloccata in Commissione alla Camera la riforma costituzionale proposta dall'ex Ministro della Giustizia Alfano, da lui stesso definita “epocale”. Dopo un ciclo di autorevoli audizioni di esperti che hanno messo a nudo tutti i nodi critici e preoccupanti della proposta, capace di mettere in serio pericolo i principi costituzionali del nostro Stato democratico quali l'obbligatorietà dell'azione penale, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, primaria garanzia dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla Legge, l'azione parlamentare del Partito Democratico ha impedito che la “riforma epocale” potesse andare avanti. Sventato il pericolo di una modifica costituzionale distruttiva e nonostante la caduta del Governo Berlusconi che non ha voluto e saputo affrontare concretamente i veri nodi dell'ammodernamento dell'organizzazione giudiziaria e della semplificazione delle forme processuali, alla Camera, nel febbraio 2012, una maggioranza scomposta con voto segreto ha approfittato della Legge Comunitaria 2010 per approvare l'emendamento 30.052 del leghista Pini che introduce la responsabilità civile indiretta del magistrato in forma diretta. Infatti, modificando la Legge 13 aprile 1988 n. 111, prevedeva che il soggetto danneggiato da un provvedimento giurisdizionale potesse agire non solo nei confronti dello Stato, ma anche direttamente nei confronti del giudice (la cosiddetta responsabilità diretta che voleva proprio introdurre la riforma Alfano), e non solo per dolo e colpa grave ma anche per manifesta violazione del diritto! La connessione tra la Legge comunitaria e la Legge sulla responsabilità civile dei magistrati è stata puramente occasionale e strumentale, ma grazie all'azione del PD la norma è stata bloccata al Senato.

Si può convenire sulla necessità di una parziale riforma della Legge n. 117/88 con lo scopo di rendere più efficace soprattutto il meccanismo della rivalsa, di semplificare il cosiddetto filtro di ammissibilità, ma occorre avere ben presente che la disciplina della responsabilità del giudice ha una evidente ed essenziale connessione con la tutela della indipendenza della magistratura e la effettività del diritto di uguaglianza dei cittadini.

► Mancata riforma della mediaconciliazione

Nel decreto legislativo n. 28 del 2010 del Governo Berlusconi (con Ministro della Giustizia Alfano) l'istituto della mediazione, immediatamente finalizzato alla conciliazione, non ha avuto gli effetti deflattivi promessi. Al contrario: come da noi previsto e più volte denunciato, ha creato un ulteriore allungamento dei tempi e dei costi del contenzioso civile. In più, non ha retto al giudizio di legittimità costituzionale della Consulta che ha cassato quella obbligatorietà che non era, tra l'altro, contenuta nei criteri della Legge delega (Sentenza Corte Cost. del 12 dicembre 2012, n. 272).

La normativa dell'Unione europea, inoltre (art. 2 della direttiva 52/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008), non indirizzava affatto verso ipotesi di obbligatorietà della mediaconciliazione, lasciando libera la scelta del legislatore nazionale per l'individuazione dello strumento normativo più idoneo a favorire la definizione stragiudiziale della controversie.

Peraltro, l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione nel processo del lavoro ha portato a un esito talmente negativo che il Governo, con il cosiddetto “Disegno di Legge collegato in materia di lavoro” ha reso quel tentativo facoltativo. La proposta di Legge presentata dal PD intendeva eliminare il principio di obbligatorietà e valorizzare la procedura di mediazione in un ambito del tutto separato dalla giurisdizione, in maniera coerente con i principi generali dell'ordinamento.

L'effetto dannoso delle scelte incoerenti del Governo Berlusconi, cui non ha posto rimedio il successivo Governo Monti, consiste nel fatto che oggi esistono circa mille organismi di mediazione pubblici e privati creati dal Ministero della Giustizia, con 6.000 posti di lavoro a tempo indeterminato, che rischia di aggravare ulteriormente la crisi occupazionale del Paese, senza portare alcun beneficio all'efficienza del sistema giustizia.

► Tutti i casi della giunta delle autorizzazioni

Lega e Pdl sempre uniti nell'ostacolare la giustizia. Sotto la bandiera di un falso garantismo, Pdl e Lega hanno marciato compatti per assicurarsi ingiuste impunità tutte le volte che la magistratura chiedeva al Parlamento l'autorizzazione all'uso di intercettazioni, sequestri, perquisizioni o arresti. È accaduto nei casi di **Alfonso Papa**, il deputato coinvolto nella cosiddetta P4; **Marco Milanese**, l'ex braccio destro di Tremonti accusato di corruzione; **Pietro Lunardi**, l'ex Ministro dei trasporti accusato di corruzione nell'inchiesta G8; **Saverio Romano**, l'ex Ministro dell'agricoltura indagato per corruzione aggravata dall'aver agevolato la mafia; **Nicola Cosentino**, l'ex sottosegretario all'economia accusato di corruzione aggravata dal favoreggiamento della camorra; **Denis Verdini**, il coordinatore del Pdl al centro dell'inchiesta sugli appalti del G8. Per non parlare di tutte le volte in cui il Parlamento è stato bloccato dal **caso Ruby**, la ragazza minorenni per cui Berlusconi è imputato per concussione e prostituzione minorile a Milano.



L'ATTACCO AI DIRITTI CIVILI

► Legge sull'omofobia (una Legge di civiltà)

È stata molto grave l'approvazione delle pregiudiziali di costituzionalità, con i voti di Pdl, Lega e Udc, sulla nostra proposta di Legge che introduceva aggravanti per reati compiuti per motivi di discriminazione sessuale o di genere. Il testo affossato era la semplice trasposizione letterale nel nostro ordinamento del Trattato di Lisbona, approvato all'unanimità dalla Camera, che chiede agli Stati membri dell'Unione europea di combattere le discriminazioni in base alla religione, alla razza, all'etnia, alle convinzioni sessuali e agli orientamenti sessuali. La nostra Legge non introduceva un nuovo reato, ma una "circostanza aggravante" come è già presente in molte nazioni europee come la Germania, la Spagna e l'Inghilterra. Ma la destra italiana non ha perso l'occasione per dimostrarsi ottusa e allontanare l'Italia dai Paesi più civili e moderni.



LE BATTAGLIE VINTE STANDO ALL'OPPOSIZIONE

► Il nostro pacchetto "salva procure"

È stato approvato all'unanimità il decreto per colmare gli organici nelle sedi disagiate delle procure della Repubblica, quelle più esposte nella lotta alla criminalità organizzata. Il testo è stato fortemente modificato grazie all'approvazione del nostro pacchetto 'salva procure' che ha consentito di sbloccare il divieto per i magistrati di prima nomina di essere trasferiti ed ha impedito l'eccessivo ampliamento dei poteri del Guardasigilli in merito alle nomine dei vertici negli uffici giudiziari. Ancora una dimostrazione della nostra capacità di apportare modifiche costruttive se il Governo vuole veramente impegnarsi per risolvere i reali problemi della giustizia.

► No agli sponsor mafiosi

Vietato farsi aiutare dai mafiosi per essere eletti. Il testo, partito da una nostra proposta di Legge, è stato approvato con molte defezioni della maggioranza berlusconiana che si è divisa nel dibattito e nel voto (115 assenti, 35 astenuti e 7 contrari). Si vieta la campagna elettorale a chi è sottoposto a misure di sorveglianza e si prevedono fino a cinque anni di reclusione non soltanto ai trasgressori, ma anche a chi si avvale del loro sostegno.

► Stalking e violenza sessuale

Il decreto sicurezza è diventato Legge. Dopo un lungo travaglio e molte modifiche, l'approvazione è stata bipartisan. Le discipline di regolamentazione delle ronde e la proroga dei Centri di identificazione ed espulsione dei clandestini sono state stralciate dal testo di Legge. Il "decreto sulla sicurezza" contiene misure importanti per la lotta contro la violenza di genere come l'arresto per gli stalker, il gratuito patrocinio per le vittime di violenza sessuale e l'obbligo di custodia cautelare in carcere in caso di stupro. Tuttavia mancano risorse per la prevenzione. E già che ci siamo vogliamo citare il nostro disegno di Legge per i centri anti-violenza, che oggi sono solo 100 e che noi vorremmo in ogni provincia. Prevenzione significa formazione, educazione al rispetto reciproco, perché la violenza sessuale è un fenomeno soprattutto

to domestico che riguarda la relazione tra donne e uomini. I centri antiviolenza danno assistenza psicologica, sostegno per il reinserimento al lavoro delle vittime, fanno campagne di prevenzione. Ed è provato che dove c'è un centro antiviolenza le donne denunciano più facilmente perché si sentono più sostenute e tutelate.

In Italia, purtroppo, si continua ad avere un approccio settoriale e si fa fatica a riconoscere come prioritario un piano integrato di interventi che operi contestualmente in riferimento alle misure di informazione, sensibilizzazione e prevenzione della violenza, alle misure per il contrasto e la repressione, alle misure per la tutela e il sostegno delle vittime di violenza.

Un primo passo in questo senso era stata l'approvazione in prima lettura alla Camera nel luglio 2009 della proposta di Legge sulla violenza sessuale. Grazie all'approvazione di alcuni emendamenti di iniziativa del Partito Democratico erano state inserite, accanto agli strumenti di repressione, delle norme che andavo incontro alle istanze di prevenzione e tutela delle vittime. In particolare, si trattava dell'impegno del Ministro per le pari opportunità e del Ministro per la giustizia di assicurare con cadenza almeno biennale la rilevazione statistica del fenomeno della violenza sessuale ai fini della progettazione e della realizzazione di efficaci politiche di contrasto; dell'impegno del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di promuovere nell'ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione contro la violenza e la discriminazione sessuale; della promozione di protocolli di intesa ad opera delle prefetture tra soggetti istituzionali e del volontariato che operano sul territorio con la finalità di realizzare attività di monitoraggio, percorsi educativi e formativi, interventi mirati a facilitare la emersione del fenomeno e di realizzare un efficace sostegno delle vittime nelle diverse ma sempre dolorose fasi che seguono l'episodio di violenza. Purtroppo, anche questa proposta di Legge è stata bloccata al Senato, ma resta il nostro impegno per interventi di sistema e non solo programmatici, con una specifica destinazione di risorse economiche finanziarie per il funzionamento dei centri antiviolenza, per la formazione multidisciplinare

e interattiva degli operatori sociosanitari e della polizia giudiziaria, per l'istituzione di reti operative tra soggetti istituzionali e appartenenti al privato sociale che consentano di realizzare un intervento strutturato e articolato per l'effettivo sostegno della vittima.

► Tutela dei figli di madri detenute

Il Parlamento ha approvato la Legge 21 aprile 2011, n. 62 che, intervenendo in materia di custodia cautelare ed esecuzione della pena da parte delle detenute madri, garantisce una maggior tutela del rapporto tra detenute e figli minori.

Questa proposta, di iniziativa del PD, dà la possibilità alle detenute con figli di età inferiore ai 10 anni di scontare la pena in un luogo diverso dal carcere. È un modo per privilegiare l'interesse del minore a vivere e a crescere in un ambiente più adeguato alla sua età.

La Legge, attraverso una modifica all'art. 275 del codice di procedura penale, prevede l'aumento da tre a sei anni dell'età del bambino al di sotto della quale non può essere disposta o mantenuta la custodia cautelare della madre in carcere (ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole), salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. In presenza di tali esigenze, e sempre che le medesime lo consentano, la Legge prevede la possibilità di disporre la custodia cautelare della donna incinta e della madre di prole di età non superiore ai sei anni in un I.C.A.M. (istituto a custodia attenuata per detenute madri). Il testo interviene inoltre sull'ordinamento penitenziario in materia di detenzione domiciliare speciale delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni (art. 47-quinquies della Legge n. 354 del 1975); la disciplina previgente stabiliva che, in assenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, le detenute madri potessero essere ammesse ad espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo. La Legge 62/2011 aggiunge la possibilità di espiare anche il

terzo della pena o i primi quindici anni presso un ICAM, nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza (se non sussiste in concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o concreto pericolo di fuga) o presso le case famiglia protette, ove realizzate. Le caratteristiche delle case famiglia protette dovranno essere individuate con decreto del Ministro della giustizia, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Tale disciplina non si applica nel caso di condanna per i reati di grave allarme sociale di cui all'articolo 4-bis della Legge n. 354 del 1975.

La Legge 62 disciplina inoltre il diritto di visita al minore infermo, anche non convivente, da parte della madre detenuta o imputata ovvero del padre nelle stesse condizioni, nonché il diritto della detenuta o imputata di essere autorizzata dal giudice ad assistere il figlio durante le visite specialistiche, relative a gravi condizioni di salute (nuovo articolo 21-ter della Legge n. 354 del 1975). Tale ultimo diritto spetta anche al padre nel caso in cui la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole. Il tema dei diritti del padre è stato oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione affari costituzionali della Camera che nel suo parere alla Commissione giustizia ha segnalato più in generale l'opportunità di valutare le disposizioni del provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha sempre riconosciuto l'importanza del contributo paterno allo sviluppo armonico della personalità dei minori.

► Lotta all'abusivismo

Le opposizioni hanno fermato uno scempio ai danni del Paese e della legalità. A Montecitorio è stata infatti approvata la pregiudiziale di costituzionalità sul provvedimento che fermava le demolizioni delle case abusive in Campania, Regione dove le infiltrazioni della camorra nel settore dell'edilizia hanno segnato in modo devastante il territorio. La maggioranza ha tentato di invertire questo risultato chiedendo addirittura una nuova votazione e accusando di cattiva gestione dell'aula il presidente di turno dell'assemblea, Rosy Bindi. Un tentativo, accompagnato da insulti violenti all'indirizzo del presidente Bindi, respinto al mittente dal nostro Gruppo.

► Lodo Mondadori

Mentre il Paese si preparava ad affrontare l'ennesima manovra economica lacrime e sangue, il Governo Berlusconi e la sua maggioranza inserivano tra le pieghe del decreto *"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"* una norma di classe che consentiva ai più ricchi di dilatare il regolare corso della giustizia e che, guarda caso, molto probabilmente avrebbe fatto tirare un sospiro di sollievo alle aziende del presidente Berlusconi. La norma, infatti, bloccava l'immediata esecutività delle condanne in appello superiori ai 20 milioni di euro, modificando l'articolo 373 del codice di procedura civile che interviene anche sul processo Fininvest-Cir sulla vicenda del Lodo Mondadori imponendo l'automatica esecuzione della sentenza che ha condannato Fininvest a risarcire Cir con 750 milioni di euro. Era l'ennesima norma 'pro Berlusconi', altro che partito degli onesti... Anche in momenti così difficili il premier non ha dimenticato gli interessi delle proprie imprese.

► Norme antimafia

Il Partito Democratico ha cercato, nella sua azione in Parlamento, di legare la propria condotta ai tentativi di rafforzare gli strumenti di lotta integrata alla mafia, soprattutto sul fronte patrimoniale. Occorre in particolare potere incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale sui beni, sulle persone, sulla libertà di iniziativa economica di cui la criminalità organizzata si avvale per scardinare i principi del nostro ordinamento costituito. Abbiamo votato la Legge delega che prevedeva un "Piano straordinario contro le mafie" e proponeva un'idea ambiziosa: innovare e coordinare le norme esistenti in modo da creare uno strumento (il Codice antimafia) utile ed efficace nelle mani degli operatori.

Il "Codice antimafia", approvato con il decreto legislativo 159 del 2011, ha consentito certamente – e in questo consiste il suo aspetto più positivo – di realizzare un salto di qualità nella conoscenza e nella diffusione a livello internazionale della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali (che rappresentano uno dei più importanti aspetti di una moderna strategia di lotta alla criminalità organizzata in un periodo storico in cui le associazioni mafiose tendono ad unire alla loro originaria matrice etnico-territoriale una dimensione

economica transnazionale), rispetto alla quale gli strumenti del diritto penale “classico” si rivelano palesemente inadeguati. Ma, se si vuole valorizzare sul serio il Codice antimafia nel contesto europeo, il primo impegno da assumere con la massima urgenza è quello di riformarne alcune parti che rischiano di ridimensionare l'efficacia di tutto il sistema della confisca dei patrimoni di origine illecita. Un esito, questo, che appare del tutto incoerente non solo con la tutela della legalità, ma anche con le stesse esigenze finanziarie dello Stato nell'attuale fase di grave crisi economica.

L'obiettivo è quello di cancellare il rischio eventuale di uno “svuotamento” dei patrimoni in sequestro, con la chiusura delle aziende e pesanti riflessi sul piano occupazionale, danneggiando gli interessi dell'erario e rendendo impossibile, nei fatti, la realizzazione dell'obiettivo della destinazione a fini sociali dei beni confiscati, che rappresenta una delle più innovative caratteristiche del sistema italiano e costituisce un potente fattore di consenso dei cittadini alla legalità, grazie al forte impegno di alcune delle migliori espressioni organizzate della società civile.

Tra gli altri punti qualificanti della Legge vi è senz'altro la tracciabilità dei flussi del finanziamento pubblico. Riteniamo che una strategia organizzata e rigorosa debba essere accompagnata da un principio di trasparenza del procedimento di erogazione e gestione del pubblico finanziamento e, quindi, anche del progetto finanziato. Deve essere chiaro il principio di tracciabilità dei flussi di spesa, così come deve essere messa a punto una strategia di controllo e monitoraggio, unitamente a strategie di contrasto all'uso illecito del sistema finanziario, di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nel sistema economico e finanziario. Vi è, dunque, un'esigenza di trasparenza rafforzata che si è concretizzata, anche a seguito delle proposte emendative presentate dal Partito Democratico e recepite dal Governo, in una obbligatorietà di pagamenti attraverso le forme del bonifico, dei pagamenti telematici, su conti correnti cosiddetti dedicati, che consentono di realizzare un effettivo censimento degli strumenti finanziari delle imprese.

L'altro punto qualificante riguarda la delega alla semplificazione per rendere più penetranti i controlli effettivi riguardanti l'infiltrazione mafiosa

nelle imprese. Ci siamo adoperati affinché siano rese più efficaci le informazioni prefettizie sulle infiltrazioni mafiose non soltanto sulla ditta appaltatrice che ha assunto il lavoro, ma su tutto l'indotto dei lavori pubblici, settore a forte rischio di infiltrazione mafiosa e, quindi, agevolmente penetrabile. Abbiamo presentato proposte specifiche riguardanti la creazione di *white list* presso le prefetture, riguardanti imprese che operano in settori particolarmente suscettibili di infiltrazione mafiosa e abbiamo modificato il Codice Penale per rafforzare le norme relative alle attività informative e investigative contro la criminalità. Abbiamo infine creato l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che ha, senza dubbio, un ruolo determinante per realizzare il fine ultimo della normativa sulle misure patrimoniali antimafia perché mira a sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine mafiosa per inserirli in un altro, esente da condizionamenti criminali (Legge 50 del 2010).

Questo è quanto è stato fatto, ma restiamo fermamente convinti che la lotta alla criminalità organizzata non si eserciti soltanto approvando delle norme-slogan, bensì individuando delle norme di precetto che rappresentino sostanzialmente una lotta all'espandersi di una criminalità che ha i suoi gangli in tutta la società civile. Allora, se veramente si vuole dare un segnale concreto alla lotta alla criminalità, non dovranno più essere tollerati provvedimenti come lo scudo fiscale – concernente il ritorno dei capitali dall'estero e la non punibilità dei reati connessi di frode fiscale e di falso in bilancio –, le ordinanze urgenti – adottate in deroga prima per le grandi opere e poi per il fantomatico piano carceri predisposto dal Governo Berlusconi-, il tentativo di fermare le intercettazioni telefoniche o la mancata soluzione al problema dell'autoriciclaggio.



2012: SI CAMBIA AGENDA

► Tribunali: razionalizzate le spese per servizi più efficienti

Come ha sottolineato il Presidente Napolitano, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie è stata un passaggio necessario per dare efficienza alla giu-

stizia. Seppur contrari ai principi della delega del Governo Berlusconi, abbiamo sostenuto il riordino dei tribunali attuato dal Governo Monti, ma ribadiamo la necessità di attuare dei correttivi, abbandonando quelle rigidità e disfunzioni organizzative che rischiano di trasformare questa importante riforma in un'ennesima occasione mancata.

► Riforma forense

Salvaguardare diritti e garantire autonomia agli avvocati. La professione forense sta attraversando un periodo complesso e ha sicuramente bisogno di essere ammodernata attraverso un'azione organica e di sistema. Per questo abbiamo lavorato al testo di Legge che è stato approvato negli ultimi giorni di legislatura (Legge 247 del 2012).

Questi i punti principali della riforma:

- **L'accesso, l'esame ed il tirocinio.** L'attuale testo ha recepito le norme generali in materia di tirocinio che avrà una durata massima, come in tutte le altre professioni ordinistiche, di diciotto mesi. I primi sei mesi, previ i necessari accordi con il sistema universitario, potranno essere svolti presso le università nell'ultimo anno del corso di laurea magistrale in giurisprudenza. È stato introdotto il principio del giusto compenso, anch'esso recepito dall'ordinamento generale sulle professioni ordinistiche, mediante indennità al tirocinante che svolga anche funzioni di collaborazione all'interno dello studio. Dovrà essere superato in sede attuativa l'attuale sistema dei crediti formativi, rivelatosi nel tempo una mera mercificazione dei titoli di aggiornamento e formazione. Quanto all'accesso mediante esame, il testo propone un esame tradizionale con il ritorno all'uso di codici non commentati come tutte le altre professioni legali (magistratura e notariato) e come praticamente in tutti i concorsi pubblici. Finisce l'incostituzionale navetta dei compiti corretti da commissioni diverse da quelle dell'esame orale ed aumentano le materie.
- **L'esclusiva e l'esercizio continuativo della professione.** Si è adottato il principio della esclusività nell'esercizio della professione forense, non solo in nome delle esigenze contingenti derivanti dal pleorico numero degli iscritti agli albi, ma anche come conseguenza del principio che l'avvocato ha nell'autonomia e

nell'indipendenza anche organizzativa una delle caratteristiche tipiche. Inoltre, rivendichiamo con forza come un successo del PD l'aver ottenuto l'eliminazione del criterio del reddito come elemento valutativo per la continuità dell'esercizio professionale. Ora vi è un espresso divieto di utilizzare il reddito come criterio selettivo, e l'unico obbligo è la congiunta iscrizione alla Cassa Forense, che riteniamo misura necessaria anche a tutela delle giovani generazioni.

- **Società.** Attraverso una delega da esercitare dal Governo in tempi brevi (sei mesi), la Legge ha sancito la legittimità delle società di capitali forensi, cioè di società che hanno per scopo l'esercizio dell'attività forense tipica, mantenendo il principio dell'esclusività nella partecipazione di soci professionisti avvocati. Espressamente la norma non ha regolato le società interprofessionali, per le quali del resto il Governo ha già una delega a tutt'oggi non esercitata. Sono state introdotte per nostra specifica richiesta le società cooperative, che riteniamo possano essere un valido strumento di collaborazione per gli avvocati.
- **Specializzazioni.** È stato adottato un sistema duale – proprio per valorizzare la figura dell'avvocato specialista e diminuire i rischi di autoreferenzialità, tenuto conto del proliferare di iniziative e corsi non sempre di adeguato livello e spesso di notevole costo –, caratterizzato da un accesso più rapido destinato ai giovani e basato eminentemente su una formazione culturale e professionale e un sistema destinato ai professionisti già esperti, specialisti certificati soprattutto in forza di una documentata attività nel settore.
- **Governance e disciplina.** Rivendichiamo con forza come positivo e significativo risultato già ottenuto dal PD che tutti gli organi forensi, dai consigli degli ordini al CNF, siano da ora in poi rispettosi del principio della rappresentanza necessaria di genere, con l'obbligo normativo di adozione di misure regolamentari idonee allo scopo.
- **Compensi e parametri.** Nella Legge di riforma si riconosce e si introduce il principio della libertà della pattuizione del compenso professionale e della sua misura e forma discrezionale, limitandosi ad inibire come molti altri ordinamenti europei il patto di quota lite inteso non come le-

gittima determinazione a percentuale sul valore, ma come pattuizione che incida direttamente sull'oggetto della controversia disponendone in tutto o in parte a favore dell'avvocato. D'altro canto la norma consente di utilizzare più ampiamente il sistema dei parametri, che esce tuttavia confermato nell'impianto generale dal testo, residualmente e sempre senza carattere di obbligatorietà e vincolatività.

► Sovraffollamento carcerario

Basta politiche securitarie, la prigione sia l'*extrema ratio*. Secondo i dati del Ministero della giustizia, al 31 ottobre 2012 erano presenti nei 206 istituti carcerari italiani 66.685 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 46.795 unità. Dopo il fallimento del cosiddetto "Piano Carceri" del Governo Berlusconi, che aveva affidato alla gestione commissariale e al sistema delle ordinanze di urgenza la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie o l'aumento della capienza di quelle esistenti, la grave situazione di sovraffollamento impone un intervento immediato per superare risolutivamente l'emergenza che si sta vivendo nelle carceri italiane, che obbliga urgentemente di riaprire la discussione sull'effettività delle pene e la funzione della custodia cautelare. La Camera aveva approvato un provvedimento che interveniva sull'emergenza carceraria e che andava nella direzione di un migliore funzionamento della giustizia penale nel suo complesso, con intenti deflattivi pur nel rispetto delle garanzie e delle vittime dei reati. Il provvedimento (AC 5019 bis) prevedeva che per i reati di minore allarme sociale con pene inferiori a quattro anni e nei casi in cui non vi fosse stato il pericolo che il condannato commettesse altri reati o potesse ledere le esigenze di tutela delle persone offese dal reato, fosse possibile scontare la pena con percorsi alternativi alla carcerazione (detenzione domiciliare) nonché svolgere programmi di recupero e lavori di pubblica utilità, ottenendo la sospensione del processo e, in caso di buon esito, di estinzione del reato. Purtroppo, la chiusura anticipata della legislatura e l'opposizione di Lega, Idv, Fratelli d'Italia e Centrodestra nazionale, che hanno rispedito il provvedimento in Commissione, non hanno permesso l'approvazione definitiva del provvedimento da parte del Senato. Si è persa una grande occasione.

Le nostre proposte per la prossima legislatura considerano il carcere come ultima ratio. Non si tratta di abbassare la guardia né di depenalizzare, quanto di utilizzare una gamma più ampia di misure sanzionatorie e rieducative. In questa direzione vanno le nostre proposte per la revisione delle misure cautelari, per introdurre pene alternative, per l'uso dello strumento della messa alla prova e per le norme sulla tenuità del fatto.

► Anticorruzione al microscopio

Un acceso dibattito ha accompagnato l'iter finale dell'approvazione della cosiddetta "Legge anticorruzione": per alcuni è troppo, per altri troppo poco!

Il disegno di Legge presentato nel maggio 2010 da Alfano e Brunetta è stato completamente riscritto dalle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali della Camera e un notevole contributo in questo senso lo hanno dato i Ministri Severino e Patroni Griffi del Governo Monti. Naturalmente rivendichiamo il lavoro svolto dal PD nelle due Commissioni e siamo consapevoli sia dei molti punti positivi raggiunti che delle carenze del provvedimento, carenze che abbiamo cercato di colmare fino alla fine presentando numerosi emendamenti volti ad alzare i minimi e i massimi di pena per i reati più gravi; ad abbassare i limiti cui ricollegare le pene accessorie, in particolare l'interdizione dai pubblici uffici e l'estinzione del rapporto di pubblico impiego; ad aumentare i tempi di prescrizione; ad inserire il reato di auto riciclaggio; a modificare il reato di voto di scambio e a reintrodurre il reato di falso in bilancio.

Rivendichiamo di non aver accettato alcuna modifica al ribasso del testo Severino, nessuna modifica che ne indebolisse la portata, e questo perché l'impianto della riforma è, comunque, equilibrato e costituisce un passo avanti nella lotta alla corruzione.

In risposta alle critiche alla Legge, alcune giustificate e altre meno, vogliamo solo ricordare che non si può non tener conto che la giustizia è stato un tema profondamente divisivo, il più divisivo degli anni che abbiamo alle spalle, che questo Parlamento è quello che ha portato al Governo Berlusconi, e che la prima parte di questa legislatura è stata costellata di leggi *ad personam*. Visti questi presupposti, il fatto che il Parlamento ab-

bia votato una Legge anticorruzione non può non essere che un segnale importante per il destino del nostro Paese.

Ecco perché con coerenza e coraggio noi abbiamo difeso questa Legge, sapendo che è indispensabile approvare nuove norme contro la corruzione proprio per uscire dalla crisi economica, proprio per fronteggiarla, proprio per aiutare la crescita e lo sviluppo.

La Legge approvata ci consente, finalmente, di adempiere agli impegni internazionali assunti dallo Stato italiano e ci allinea, sotto vari aspetti, ai meccanismi di contrasto già utilizzati nella maggior parte dei Paesi europei. Non potevamo tollerare altri ritardi perché in un momento di forte criticità dell'economia sarebbe stato da irresponsabili non porre un argine effettivo alla corruzione che non solo mette a rischio la legalità, ma pesa sull'economia per 70 miliardi di euro all'anno (il che vuol dire che pesa su ogni cittadino come una tassa occulta per una somma oscillante tra i 1.000 e i 1.500 euro l'anno). La corruzione criminale privata e pubblica è ormai divenuto un fenomeno endemico che influenza la società nel suo complesso nel nostro Paese (così il Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal Greco il 27.5.2011) e anche il nostro sistema repressivo penale era diventato inadeguato.

La Legge approvata rappresenta sicuramente un importante passo in avanti nella lotta contro la corruzione, la quale ha bisogno non solamente di norme repressive, che sono comunque necessarie, ma anche di misure preventive.

Dal punto di vista della repressione, uno dei nodi più controversi è stato lo "spacchettamento" del reato di concussione. La Legge mantiene il reato di concussione – l'articolo 317 del codice penale – e lo punisce più gravemente – da un minimo di 4 anni oggi si passa a 6, il massimo è invariato a 12 – per il pubblico ufficiale che costringe a dare o a promettere denaro o altra utilità: in questo caso chi paga è vittima non punibile. L'induzione a dare o promettere denaro o altra utilità, invece, diventa un altro reato, distinto, autonomo e, in questo caso, il privato indotto verrà punito, per i fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della Legge, fino a 3 anni.

La ragione vera di questa scomposizione in due distinte fattispecie penali risponde alle numerose

sollecitazioni dell'OCSE già dal 1997 e da ultimo dalla Commissione Greco nel rapporto del 2012; gli organismi internazionali sono preoccupati del pericolo che il privato che è stato indotto a pagare o a promettere sfugga alla punizione, assicurandosi il ruolo di vittima – perciò di parte offesa e testimone anziché imputato – pur avendo avuto un margine di scelta, pur avendo potuto non accettare di pagare le mazzette. È questo il punto: pur avendo avuto un margine di scelta ha comunque deciso di pagare, pur non avendo subito nessun tipo di minaccia, accettando invece di assicurarsi un vantaggio per profitti personali. La soluzione proposta dalla Legge è condivisibile perché prevede un trattamento penale più severo per il pubblico ufficiale che costringa con minaccia o violenza, e nel concetto di minaccia rientrano tutti i comportamenti diretti, indiretti, larvati volti a imporre il pagamento di denaro o la corresponsione di altre utilità. Nell'ipotesi di concussione per induzione, invece, viene configurato un distinto reato, grave, punito fino a 8 anni. Nessuna abrogazione e nessuna norma di favore per nessun imputato eccellente: solo la necessità di intervenire con fermezza per spezzare il fenomeno corruttivo, non avallare posizioni di comodo, anche processuali, e dare seguito agli impegni internazionali. Uno strumento, sicuramente migliorabile, ma che si pone come concreto contrasto a quella che in maniera efficace è stata definita la "corruzione della mentalità" basata sul disprezzo delle regole che alimenta il malaffare dei poteri pubblici.

La circostanza che alcune disposizioni penali del testo in esame possano trovare applicazione a processi in corso è naturale, essendo la conseguenza dell'applicazione delle norme generali relative alla successione delle leggi penali nel tempo, come peraltro è avvenuto quando si è modificato il delitto di interesse privato in atti d'ufficio e coniato il nuovo reato di abuso di ufficio. Le modifiche relative al reato di concussione non potranno avere degli effetti complessivamente negativi, in quanto la nuova formulazione delle fattispecie penali garantisce comunque continuità, secondo i principi di cui all'art. 2 della successione delle leggi penali nel tempo, tra le vecchie e le nuove fattispecie.

Vi è poi un dato del quale non si può non tenere conto quando si valuta l'efficacia della Legge: l'esiguità del numero delle condanne per concussione

e corruzione a fronte di un fenomeno dilagante dimostrano come vi sia una reale esigenza di modificare la normativa penale vigente. La circostanza che l'Europa non chieda all'Italia di modificare il reato di concussione non deriva dal fatto che la sua formulazione è generalmente condivisa a livello europeo, quanto piuttosto dal fatto che tale reato è previsto solo in Italia, in quanto colui che noi consideriamo concusso in Europa è considerato – sempre e comunque – un concussore.

Quanto alle previsioni di quanti secondo cui alcuni processi in corso potranno cadere in prescrizione, ricordiamo che l'esigenza di intervenire sulla disciplina della prescrizione del reato al fine di eliminare tutti gli effetti negativi derivanti dalla "Legge ex Cirielli" è stata posta fin dall'inizio di legislatura solo dal Partito Democratico che l'aveva indicata tra le priorità in materia di giustizia e aveva ottenuto che una proposta di Legge in materia venisse posta all'ordine del giorno della Commissione Giustizia in quota opposizione. Tale iter legislativo dopo poche sedute si è fermato e ciò sicuramente non può essere imputato al gruppo del PD che ha per lungo tempo continuato a chiedere che venisse ripreso l'esame di tale proposta di Legge. Non vi fu all'epoca l'adesione di nessun'altra forza politica, nemmeno di quelle che oggi vorrebbero imputare alla Legge sull'anticorruzione la estinzione per prescrizione di alcuni reati contro la P.A. oggetto di accertamenti nell'ambito di processi in corso.

Molte nuove norme presenti in questa Legge ci allineano ai Paesi europei, rispettano gli impegni internazionali, le convenzioni a cui siamo obbligati. Dal lato della prevenzione le nuove misure anticorruzione riguardano l'incandidabilità dei condannati con sentenze definitive per gravi reati di corruzione, l'incompatibilità degli incarichi, la nascita di un'Authority anticorruzione, una maggiore trasparenza sull'attività amministrativa, la certificazione delle aziende che intendono partecipare agli appalti pubblici, i codici deontologici e disciplinari per i dipendenti pubblici e le garanzie per chi ha il coraggio di rompere i muri di omertà e denunciare episodi di corruzione.

Vengono rafforzati gli strumenti in mano a chi combatte quotidianamente corrotti e corruttori aumentando le pene minime e massime, i tempi di prescrizione, le misure interdittive e le pene

accessorie. Vengono introdotti i nuovi reati di traffico d'influenze, corruzione tra privati e corruzione per esercizio della funzione che adeguano il nostro ordinamento a quanto già avviene negli altri Paesi.

Queste norme potranno essere adeguatamente monitorate e migliorate o integrate in successivi provvedimenti della prossima legislatura con un Governo che abbia a cuore una riforma della giustizia e dei tempi dei processi che ne assicuri lo svolgimento oltre che le adeguate garanzie.

In questa legislatura, per approvare questa Legge, non ci sono state le condizioni politiche per affrontare con il Pdl (che fino a qualche mese fa parlava di prescrizione più breve!), in maniera sistematica, la modifica del regime della prescrizione dei reati, l'introduzione dell'autoriciclaggio e altre norme che avremmo voluto essere inserite.

In questa occasione di emergenza economica e di crisi che ci ha spinto a sostenere il Governo Monti, però, PD e Pdl, pur essendo stati avversari e avendo sostenuto scontri molto forti sui temi della giustizia, sono riusciti a varare un testo di norme significativo – sia pure migliorabile – per contrastare la corruzione e gli altri mali del nostro Paese, e questo ha anche un forte significato politico che non può essere trascurato soprattutto dopo l'emergere dei forti scandali, e che giustifica anche il nostro forte impegno nel sostenere questa Legge che consideriamo solo l'inizio di un percorso per la ricostruzione del buon governo e della legalità.

► Mai più figli e figliastri

Finalmente non vi saranno più distinzioni tra figli nati dentro e fuori il matrimonio. I figli, d'ora in avanti, saranno figli e basta. Con l'approvazione definitiva della Legge 219/2012 che supera una anacronistica distinzione tra figli legittimi e naturali, il nostro Paese compie un grande passo in avanti sul terreno dei diritti civili. Una riforma epocale del diritto di famiglia che straccia quella ingiusta ed odiosa discriminazione che colpiva i soggetti più fragili della nostra società. Riconoscere pari *status* ai figli, comunque nati (da coppie sposate, da coppie di fatto, da donne sole) è un atto doveroso che adegua l'ordinamento italiano a quello delle grandi democrazie europee. Questa nuova Legge, approvata grazie al forte impegno

del nostro gruppo parlamentare, era molto richiesta nella società: secondo gli ultimi dati Istat, riguarda infatti circa il 30% dei nuovi nati ogni anno. Un numero elevatissimo di cittadini italiani a cui, silenziosamente, si negava il diritto alla parentela, con tutti i risvolti patrimoniali, e non, che questa negazione comporta. D'ora in avanti tutti i figli avranno nonne e nonni, zie e zii, cugine e cugini, avranno insomma, anche sul piano del diritto, una famiglia a tutti gli effetti.

► La riforma dei condomini

La riforma della disciplina del condominio (Legge 11 dicembre 2012 n. 220) costituisce il punto di arrivo di un confronto che si è sviluppato nel corso di tre legislature, sia con riferimento ai testi presentati da membri del Partito Democratico sia agli altri disegni di legge presentati.

Non era facile pervenire ad un testo condiviso e soprattutto non era semplice rappresentare in esso le molteplici problematiche sottese alle esigenze della riforma a maggior ragione perché questa materia, più di altre, ha visto ampliare costantemente nel corso degli ultimi settant'anni la platea degli interessati e i loro rispettivi modi di vita.

Il condominio è stato infatti, da un lato, il luogo della modernità della vita delle famiglie, e anche dei soggetti economici e professionali e, dall'altro, della massima litigiosità, dell'incertezza normativa e quindi dei diritti e dei doveri di ciascuno.

Serviva un intervento di riforma profondo, di riscrittura del corpus di norme codicistiche, invecchiate e mutilate dai mille interventi di interpretazione evolutiva e creativa della giurisprudenza.

Fra le novità principali apportate dal testo, si ricordano quelle relative all'elencazione aggiornata delle parti comuni degli edifici, alla possibilità di disporre in modo più agevole delle parti comuni che hanno perso la loro destinazione, all'introduzione della nozione di condominio orizzontale e del cd. supercondominio.

Vanno inoltre ricordate le nuove norme che rendono più agevoli gli interventi di utilità sociale (quali quelle in materia di sicurezza e salubrità degli edifici), quelle relative alle barriere architettoniche, al risparmio energetico (compresa la problematica antica del distacco dagli impianti di

riscaldamento centralizzati), agli impianti tecnologici (compresi quelli destinati alla ricezione radiotelevisiva), alla realizzazione dei parcheggi nei condomini.

Vi è inoltre da porre in evidenza il complesso di norme dedicate alle procedure sulla nomina e revoca, sugli obblighi, sulla responsabilità e sulle garanzie per l'amministratore del condominio, con l'introduzione di un registro pubblico degli amministratori.

Accanto a ciò sono state riviste, per renderle più efficienti in quadro stabilizzato nazionale, le norme di funzionamento interno, relative alle maggioranze assembleari, alle modalità di impugnazione, delle modalità di realizzazione dei crediti nei confronti dei condomini, solo per fare qualche esempio.

Ma non mancano anche norme che rendono al passo con i tempi la disciplina anche con riferimento ai nuovi diritti, come le norme relative agli animali domestici – la cui detenzione non può essere vietata –, la possibilità di attivare un sito web condominiale con esportazione dei dati contabili e dei verbali, su richiesta dell'assemblea e la possibilità di installare impianti di videosorveglianza sulle parti comuni, subordinata all'approvazione a maggioranza.

Dunque, questo testo costituisce un significativo passo avanti rispetto alla disciplina oggi vigente. Un passo avanti cui ha contribuito in maniera decisiva e determinante la spinta propulsiva e riformista del Partito democratico e dei suoi parlamentari

Quella portata avanti dal Governo Berlusconi è stata, sin dall'inizio della legislatura, un'opera di vero e proprio smantellamento della normativa in materia di lavoro, messa in atto sia attraverso provvedimenti specifici, sia con singole norme in decreti legge. A rendere più grave questa azione, il fatto che il nostro Paese è stato investito in pieno, a partire dagli ultimi mesi del 2008, dalla crisi finanziaria ed economica internazionale, che ben presto è diventata anche una crisi sociale, con pesantissimi effetti sui lavoratori e sui pensionati italiani, dimostrati da tutti i principali indicatori. Nel 2011, dopo tre anni di Governo del centrodestra, la disoccupazione era infatti pari, in base ai dati Istat, all'8,7% (l'11% considerando i cassintegrati); la cassa integrazione vedeva un incremento pari al 38% rispetto all'anno precedente; i lavoratori precari erano in una situazione più grave che mai, con la Banca d'Italia che calcolava 1 milione e 600 mila lavoratori dipendenti e parasubordinati che, in caso di perdita del posto di lavoro, non avrebbero goduto di alcuna forma di sostegno al reddito; un giovane su quattro (uno su tre al Sud) era senza lavoro. Di fronte a tutto questo, il Governo ha risposto con provvedimenti chirurgici che hanno finito per delineare un vero e proprio intervento organico di sistematico abbassamento dei diritti del lavoro, ignorando le numerose e reiterate richieste avanzate dal Gruppo del Partito Democratico di miglioramento delle tutele universali per poter affrontare con maggiore tranquillità una situazione di crisi eccezionale.

Nel suo anno e poco più di vita, il Governo Monti ha riformato il sistema previdenziale e le regole del mercato del lavoro. Non sono le riforme che avremmo voluto. Abbiamo contribuito a migliorarle in diversi punti, a cominciare ad esempio dalla questione degli esodati, e ne abbiamo accettati molti altri solo per senso di responsabilità, per lealtà nei confronti del Governo e per coerenza con la nostra scelta di sostenere un esecutivo nato per evitare che l'Italia precipitasse definitivamente nel baratro verso cui l'aveva portata la vecchia maggioranza.



LA CONTRORIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO DEL GOVERNO BERLUSCONI

La strategia del Governo è stata quella di "controriformare" importanti istituti del mercato del lavoro. L'obiettivo è stato chiaro già con le prime misure adottate: il Decreto legge sull'emergenza dei rifiuti in Campania (Decreto legge 23 maggio 2008, n. 90), ha introdotto inaccettabili deroghe alla nuova normativa in materia di sicurezza sul lavoro, proprio per i lavoratori che in quella realtà territoriale venivano impiegati nella gestione e nella trasformazione dei rifiuti, cioè in una attività con alti tassi di pericolosità per la salute degli addetti, per le popolazioni e per l'ambiente.

Successivamente, con il cosiddetto "decreto Ici", quello che avrebbe dovuto favorire il potere d'acquisto delle famiglie, sono stati destinati 650 milioni di euro per una misura "sperimentale" di detassazione degli straordinari, dalla quale sono stati esclusi i lavoratori del comparto pubblico.

Una misura inutile e demagogica in un periodo di crisi economica, quando certamente i lavoratori a rischio di licenziamento non hanno alcuna possibilità di fare straordinari. Una misura, peraltro, a sfavore delle lavoratrici, solitamente meno propense agli straordinari, soprattutto per il lavoro familiare e di cura a loro carico.

In continuità con questa strategia, il Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008 n. 133, la cosiddetta "manovra d'estate", è intervenuto con il proposito di "smontare" pezzo per pezzo i provvedimenti varati dal Governo Prodi sui temi del lavoro: dalla legge di attuazione del Protocollo del Welfare alla stabilizzazione dei precari "storici" della Pubblica Amministrazione, dai fondi per la contrattazione integrativa del pubblico impiego all'orario di lavoro, dalla revisione del part-time al blocco del turno over, fino ai tagli alla scuola e alla perdita del posto di lavoro per decine di migliaia di insegnanti e lavoratori ATA. Come se tutto que-

sto non bastasse, è arrivata anche la cancellazione della legge sulle cosiddette “dimissioni in bianco”, che nella precedente legislatura era stata approvata con un largo consenso “bipartisan”. Sempre nel Decreto n.112 non è mancata nemmeno la cosiddetta norma “ammazza precari” che prevedeva un’indennità risarcitoria, escludendo quindi l’assunzione per quei precari che al momento dell’entrata in vigore della legge, avessero in corso un giudizio di impugnazione del contratto a termine. Tale norma, che ha visto la dura opposizione del nostro Gruppo, è stata in seguito giudicata incostituzionale dalla Consulta con sentenza del 14 luglio 2009, n. 214.



IL PROBLEMA DEL PRECARIATO

I lavoratori precari sono rimasti, negli anni del Governo Berlusconi, senza alcuna tutela: hanno potuto usufruire, in base all’articolo 19 del Decreto legge 29 novembre 2008 n. 185, convertito con modificazioni dalla Legge 28 gennaio 2009 n. 2, dell’erogazione di una somma una tantum – in particolare i collaboratori a progetto iscritti esclusivamente alla gestione separata del lavoro autonomo che abbiano perso il lavoro – pari al 30% del reddito percepito dal collaboratore nell’anno precedente a quello di riferimento e comunque non superiore a 4.000 euro, nei limiti di uno stanziamento complessivo di 200 milioni di euro annui (questa somma era inizialmente stabilita al 20% ed è stata alzata al 30% dalla Finanziaria 2010, solo per un anno). A favore di questi lavoratori non interviene, dunque, la cassa integrazione, né ordinaria né in deroga, ma una misura di sostegno forfettaria calcolata su un reddito che non può essere inferiore a 5 mila euro e superiore a 20 mila. L’assoluta inefficacia di queste misure appare evidente, considerando che nel 2009 i lavoratori che hanno effettivamente potuto usufruire di tale contributo, visti i criteri così ristretti per l’accesso al sostegno, sono stati complessivamente solo 1.800.

Per quanto riguarda il personale precario della scuola, la situazione è andata ulteriormente peggiorando con il Decreto legge del 25 settembre 2009 n. 134, convertito con modificazioni dalla Legge del 24 novembre 2009 n. 167, nonostante il lavoro del nostro Gruppo sia stato molto incisivo, al punto di riuscire a modificare sensibilmente

due punti nevralgici, sia per quanto riguarda la possibilità di trasformare i rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato – che il Governo aveva in un primo momento escluso – sia riguardo l’impossibilità della ricostruzione di carriera a livello economico prima dell’immissione in ruolo – come previsto dalla formulazione originaria – cosa che avrebbe condotto ad una disparità di trattamento rispetto agli insegnati precari di religione, ai quali vengono giustamente riconosciuti gli scatti stipendiali. L’intervento del Gruppo del PD è stato importante anche rispetto alle graduatorie: il provvedimento, infatti, è stato modificato ampliando la platea dei beneficiari e includendo nelle graduatorie prioritarie coloro che nel precedente anno scolastico, pur essendo inseriti nelle graduatorie ad esaurimento, avevano svolto una supplenza temporanea di almeno 180 giorni per incarico del dirigente scolastico. Nel complesso, questo provvedimento è stato uguale a quelli che l’hanno preceduto: attento all’aspetto finanziario e all’insegna dei tagli del personale, più che alla qualità dell’istruzione scolastica.



IL DECRETO LEGGE “ANTICRISI” DEL 2009

Il Decreto legge “anticrisi” del 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2009 n. 102, oltre ad introdurre la possibilità, per i lavoratori in cassa integrazione, di essere utilizzati in azienda per progetti di formazione o riqualificazione e a sostenere l’autoimprenditorialità tramite l’anticipo dell’ammontare della cassa integrazione, ha previsto l’innalzamento dell’età pensionabile per le donne. In ottemperanza a una sentenza della Corte di Giustizia Europea del novembre 2008, che aveva giudicato l’Italia inadempiente al principio di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici, il Governo ha presentato un emendamento che ha fissato la pensione di anzianità per le donne del pubblico impiego ad almeno 65 anni di età. Come non bastasse, gli incentivi fiscali a favore dell’occupazione delle donne del Mezzogiorno, previsti dal Governo Prodi, non sono stati più rifinanziati.

Sempre a proposito di crisi e di Mezzogiorno, da sottolineare che il Gruppo del PD alla Camera ha presentato, nel maggio 2009, una mozione per impegnare il Governo a finanziare un piano volto a inserire nel mercato del lavoro almeno 100 mila

giovani diplomati e laureati delle regioni del Mezzogiorno mediante stage presso imprese private, prevedendo a tal fine un compenso mensile a carico dello Stato per un periodo non inferiore a sei mesi, cui aggiungere un incentivo di 3.000 euro a favore dell'azienda in caso di assunzione a tempo indeterminato.



GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, il Governo Berlusconi non ha preso nessuna misura per il prolungamento della Cassa integrazione ordinaria da 52 a 104 settimane, nonostante le reiterate richieste del nostro Gruppo, sia in sede emendativa sia attraverso appositi disegni di legge. Da sottolineare come il Protocollo del Welfare del 23 luglio 2007 prevedesse una delega legislativa, per la riforma organica dell'istituto degli ammortizzatori, la cui emanazione è stata continuamente prorogata dal Governo, in ultimo in occasione dell'esame della Legge 183 del 4 novembre 2010, il cosiddetto "Collegato lavoro", quando si è rimandata di ulteriori due anni l'emanazione dello schema di decreto legislativo. Si è preferito lavorare unicamente sulla Cassa integrazione in deroga, cui sono stati aumentati i fondi con il Decreto del 31 maggio 2010 n. 78 convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122: un intervento senz'altro importante, ma comunque limitato, che non ha affrontato la questione alla radice. A questo riguardo l'art. 18 del Decreto legge del 29 novembre 2008 n.185, nel prevedere la riprogrammazione e la concentrazione delle risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), ha istituito nello stato di previsione del Ministero del Lavoro il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione nel quale far confluire, oltre a una quota delle risorse del Fas nazionale, le risorse del Fondo per l'occupazione e ogni altra risorsa comunque destinata al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente. In base all'Accordo tra Governo e Regioni del 12 febbraio 2009, relativo agli interventi e alle misure anticrisi di sostegno al reddito, le risorse destinate alle azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro sono state stabilite in complessivi 8 miliardi di euro. Di fronte all'acuirsi della crisi economica il Governo è stato infine costretto, con la Legge di

Stabilità 2011, a stanziare un altro miliardo per la Cassa in deroga, a fronte dell'aumentare delle richieste delle singole aziende. In occasione di tali provvedimenti sono state puntualmente e ripetutamente respinte tutte le nostre proposte volte ad anticipare, in attesa della riforma organica degli ammortizzatori sociali, il riconoscimento di significative forme di sostegno del reddito dei lavoratori precari in caso di perdita di lavoro. Da ricordare anche, a dimostrazione della nostra capacità di valutare pienamente e in anticipo la portata della crisi e la sua ricaduta sulla vita delle persone, la mozione presentata nel marzo 2009 dal Gruppo del PD che sosteneva la necessità di misure volte ad assicurare forme di sostegno del reddito attraverso l'istituzione di un assegno mensile di disoccupazione, pari almeno al 60% della retribuzione percepita ogni mese nell'ultimo anno lavorativo, per tutti quei lavoratori esclusi dall'accesso agli strumenti previsti dal sistema di ammortizzatori sociali e che avevano perso il posto di lavoro dal 1° settembre 2008.



LA RIFORMA BRUNETTA E IL PUBBLICO IMPIEGO

Anche il comparto della Pubblica Amministrazione è stato oggetto di profonda revisione tramite la Legge delega del 4 marzo 2009 n.15 e il successivo Decreto legislativo del 27 ottobre 2009 n.150 (la cosiddetta "riforma Brunetta"). Obiettivo dichiarato della Legge di riforma è stato quello di limitare fortemente l'area di estensione della contrattazione collettiva a vantaggio dell'area legislativa, allo scopo di ridimensionare il ruolo del sindacato e della contrattazione. Anche la cosiddetta Authority, chiamata a controllare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, in realtà è divenuta, per come è stata concepita, un organo alle dipendenze del Governo, preposto a stabilirne le nomine, senza alcuna autonomia. Le proposte del nostro Gruppo tese a determinare, all'interno della Pubblica Amministrazione, dei criteri di trasparenza, valutazione del personale ed efficienza, coinvolgendo la dirigenza e le organizzazioni sindacali, non sono state, ancora una volta, prese in considerazione.

Oltre alla cosiddetta "riforma Brunetta", la Pubblica Amministrazione è stata oggetto di continui tagli e interventi da parte del Governo. Già con il

Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 si è intervenuti sul personale inserendo l'obbligo di rideterminarne il fabbisogno in relazione alle previste misure di razionalizzazione, ma soprattutto tramite il contenimento delle assunzioni, che lo stesso Decreto abbassava dal 60% al 20% rispetto alle cessazioni dell'anno precedente. Lo stesso termine è stato più volte prorogato con i decreti cosiddetti "proroga termini" che si sono succeduti negli anni, fino ad arrivare, all'impossibilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni di procedere ad assunzioni "a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari a quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere quello delle unità cessate nell'anno precedente" (art. 9). Tale situazione ha portato al pressoché totale blocco delle assunzioni, che ha colpito anche i vincitori di concorso – un vero esercito di quasi 100 mila persone – che pur avendo superato positivamente le prove selettive delle diverse Amministrazioni dello Stato sono rimasti in attesa di una chiamata. Altra disposizione particolarmente negativa per i lavoratori della Pubblica Amministrazione è stata quella che ha inserito il blocco degli scatti, dunque degli aumenti di stipendio, per i tre anni successivi. Infine, per quanto riguarda i precari, sempre il Decreto del 31 maggio 2010 n. 78 ha previsto che le Pubbliche Amministrazioni "possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009". Il risultato è stato che migliaia di lavoratori, ai quali il contratto scadeva il 31 dicembre 2010, sono rimasti senza lavoro.



LA SALUTE E LA SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

Anche la materia della sicurezza sui luoghi di lavoro è stata oggetto di un pesante intervento da parte del Governo. Il Decreto legislativo del 9 aprile 2008 n. 81, varato con un ampio consenso solo pochi giorni prima del termine della precedente legislatura, è stato oggetto di profonde trasformazioni, con ben 136 articoli modificati su 306. Va anche ricordato che solo l'intervento del Presiden-

te della Repubblica ha impedito il varo di una norma, sul cosiddetto "obbligo di impedimento", che sollevava il datore di lavoro da particolari responsabilità in ordine alla sicurezza dei lavoratori. Con il varo del Decreto legislativo correttivo del 2009 n.106, si è inciso profondamente sul tema della valutazione dei rischi, derogando, ad esempio, dall'obbligo di redigere il relativo documento in determinati casi. Tra le modifiche più gravi, sono state ridefinite e ridimensionate, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, le pene e le ammende, anche con la reintroduzione dell'alternativa tra arresto e ammenda, e si è cambiata la normativa in materia di visita preassuntiva, resa effettuabile da un medico interno all'azienda.



L'ATTACCO AL PROTOCOLLO SUL WELFARE DEL 2007

La Legge finanziaria 2010 ha introdotto una serie di modifiche che nel loro complesso hanno puntato a ridurre le tutele e i diritti acquisiti in questi anni. Il comma 143, ad esempio, ha abrogato l'articolo 1, comma 46, della Legge del 24 dicembre 2007 n. 247 di attuazione del Protocollo sul Welfare, al fine di reintrodurre la fattispecie del contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (il cosiddetto staff leasing). Il comma precedente, il 142, ha previsto che i contratti di somministrazione di lavoro possano essere stipulati anche nel caso in cui siano stati effettuati licenziamenti collettivi di lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione, nei casi in cui quest'ultima sia finalizzata alla sostituzione di lavoratori assenti, venga conclusa prevedendo l'utilizzo di lavoratori in mobilità assunti dal somministratore con contratto di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi, oppure abbia una durata iniziale non superiore a 3 mesi. Il comma 145 ha previsto un incentivo – legato alla fattispecie lavorativa conseguita – a favore delle agenzie per il lavoro per ogni lavoratore intermediato assunto (la gestione di queste misure è stata affidata a Italia Lavoro SpA). La nostra contrarietà è stata netta: non si è compreso il motivo per cui ad usufruire di tale incentivo debbano siano le agenzie per il lavoro e non le stesse aziende che operano l'assunzione. Il comma 148 è intervenuto, infine, sui cosiddetti voucher, ampliando i casi in cui è possibile ricor-

rere a tale fattispecie, (e la platea dei committenti che possono farvi ricorso) includendo gli Enti locali. Anche il lavoro intermittente, abrogato dal Protocollo sul Welfare del 2007, è stato reintrodotta con il Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112.

IL “COLLEGATO LAVORO”

La Legge n. 183 del 4 novembre 2010, il cosiddetto “Collegato lavoro”, ha avuto un lungo iter di approvazione, addirittura con il rinvio del Presidente della Repubblica alle Camere per un nuovo riesame. È stato particolarmente grave aver introdotto la revisione degli istituti della conciliazione ed arbitrato, nonché le limitazioni all’impugnazione del licenziamento. Importante è stata la delega per i lavori usuranti: a questi lavoratori è stata riconosciuta la possibilità di andare in pensione con uno “sconto” di tre anni rispetto agli altri lavoratori dipendenti (per il periodo 2008-2012 stabilite riduzioni di entità inferiore). Decisamente negativo, invece, lo slittamento di tutte le altre deleghe, a partire dalla riforma degli ammortizzatori sociali. Il nostro Gruppo si è speso per introdurre parziali modifiche: dalla stessa correzione dell’articolo contenente la delega sui lavori usuranti all’abrogazione della norma che avrebbe permesso ai direttori scientifici degli Ircss di sopprimere il vincolo di esclusiva, fino all’abrogazione dell’articolo riguardante la possibilità per le lavoratrici madri di usufruire del beneficio dell’accredito figurativo o del diritto di riscatto per i periodi dei congedi parentali di maternità o di paternità solo in costanza di rapporto di lavoro. Grave è stata anche l’introduzione della norma dove si prevede che l’espletamento del diritto-dovere di istruzione si assolve anche nei percorsi di apprendistato. Altro aspetto negativo è quello contenuto nell’articolo 32, che ha fissato il termine di 60 giorni per l’impugnativa del licenziamento a pena di decadenza. Estremamente gravi anche le disposizioni riguardanti la rappresentatività laddove, per la prima volta, è stato introdotto il concetto di “organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale”; pur essendo riferita, in questo caso, alle norme sull’orario di lavoro dei lavoratori marittimi, si è introdotto il concetto di “rappresentatività territoriale”, che costituisce un pericoloso precedente.

LA DEROGA ALLA CONTRATTAZIONE A LIVELLO NAZIONALE

L’accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil ha segnato una tappa importante nell’evoluzione del sistema di relazioni industriali italiane, ribadendo il valore decisivo del contratto nazionale e l’importanza della gerarchia delle fonti. Il Governo Berlusconi, sulla scia delle politiche adottate dal Ministro Sacconi volte a favorire la frammentazione sindacale e lo smantellamento del ruolo della contrattazione collettiva, ha deliberatamente ignorato tale accordo e mediante l’introduzione dell’articolo 8 del Decreto legge del 13 agosto 2011 n. 138 ha assestato un colpo durissimo al diritto del lavoro italiano sui temi del modello contrattuale e della rappresentatività sindacale, prevedendo la possibilità di derogare alla contrattazione a livello nazionale e, addirittura, alle disposizioni di legge. Nel corso dell’iter di conversione del Decreto, la Camera ha approvato un ordine del giorno (n. 9/4612/103) con cui si impegnava il Governo a valutare attentamente gli effetti applicativi dell’articolo 8, al fine di modificare la disposizione conformemente agli indirizzi, ai contenuti e alle finalità dell’accordo del 28 giugno. A questo scopo abbiamo anche presentato una proposta di legge alternativa per riconoscere, nel rispetto dell’autonomia delle parti sociali, la validità giuridica del contratto collettivo aziendale nei confronti di tutti i lavoratori dell’unità produttiva, qualora stipulato dalle rappresentanze sindacali operanti nell’azienda, relativamente alle materie, secondo le regole e le procedure previste dallo stesso accordo interconfederale del 28 giugno.

IL SISTEMA PENSIONISTICO

Il Governo Berlusconi è intervenuto sulle pensioni degli italiani con il Decreto legge del 31 maggio 2010 n.78, nonostante più volte i ministri Tremonti e Sacconi avessero pubblicamente affermato che il sistema pensionistico era in equilibrio grazie alle riforme del 1992 e del 1995, come peraltro confermato dal presidente dell’INPS Mastrapasqua nella relazione annuale fatta alla Camera sul bilancio 2009 dell’Istituto. L’intervento del Governo è stato effettuato al di fuori di qualsiasi concertazione e discussione con le parti sociali, ed è stato in gran parte occultato all’interno del

maxi emendamento presentato in Aula in fase di conversione. È stata modificata l'età pensionabile e sono stati cambiati i requisiti contributivi con un unico intervento, senza alcun vantaggio né per i lavoratori, né per le aziende. Il lavoratore, con l'introduzione delle cosiddette "finestre scorrevoli", è costretto ad un anno in più di lavoro senza beneficio pensionistico, perché 40 anni sono il tetto massimo considerabile per il calcolo della pensione, e senza sgravio contributivo per l'azienda. Nei mesi in più di lavoro che vanno dalla maturazione del diritto alla "finestra", si pagano contributi che sono un vero regalo allo Stato. Tale allungamento di un anno si applica a tutti i regimi pensionistici e nel pubblico impiego, sul quale, dal 2008 in poi, il Governo ha continuato ad intervenire in modo contraddittorio con i collocamenti coatti con 40 anni di contributi, modificati successivamente in 40 anni di servizio per alcune categorie di dipendenti (ad esempio i dirigenti medici), creando in questo modo una differenziazione tra qualifiche e categorie, costringendo alcuni lavoratori ad essere espulsi e, altri, in analoga situazione, ad essere costretti ad un anno in più di lavoro.

Altra disposizione particolarmente rilevante e con effetti gravemente pregiudizievoli nei confronti dei lavoratori è stata l'abrogazione della norma che consentiva la ricongiunzione gratuita dei contributi per coloro che avessero voluto trasferire in un'unica gestione i contributi versati in gestioni previdenziali diverse. Il PD ha immediatamente denunciato le gravi ripercussioni che la modifica normativa avrebbe causato, costringendo migliaia di lavoratori a pagare cifre enormi, in alcuni casi quantificate in centinaia di migliaia di euro, per potere accedere al trattamento pensionistico.

Inoltre, il decreto in questione, convertito con la Legge n. 122 del 2010, non ha mantenuto la normativa precedente neanche per chi – in prevalenza donne – è stato autorizzato alla prosecuzione volontaria dei versamenti contributivi. In conseguenza del brusco innalzamento dell'età pensionabile da 60 a 65 anni per le donne nel pubblico impiego, il Governo aveva promesso, peraltro, di implementare le risorse a favore della maternità e del tempo dedicato alla cura, ma queste promesse sono rimaste inattuato; la Finanziaria del 2011 ha anzi tagliato drasticamente le risorse per le politiche sociali. Da rilevare anche l'incertezza del diritto

creatasi per quanto riguarda le deroghe relative ai lavoratori in mobilità: per la mobilità ordinaria si è fatto riferimento solo ed esclusivamente alle aree del Mezzogiorno mentre, per la prima volta, si sono penalizzati i lavoratori in mobilità lunga inserendoli con gli altri nel conteggio dei 10 mila beneficiari.

Il Gruppo del PD ha chiesto al Governo di adottare iniziative normative per applicare la disciplina previgente anche ai lavoratori dipendenti con cessazione involontaria del rapporto di lavoro entro il 31 luglio 2010 e a tutti coloro che abbiano maturato i 40 anni di contributi. Abbiamo chiesto all'Esecutivo di intervenire per mantenere le finestre previgenti a favore di lavoratori e lavoratrici che, entro il 30 aprile 2010, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione a fini pensionistici da parte delle gestioni di previdenza obbligatoria a cui sono iscritti e abbiano effettivamente effettuato almeno un versamento; e per i soggetti che si trovino, alla medesima data, in stato di disoccupazione. Abbiamo sostenuto l'esigenza di ampliare il tetto di 10 mila domande riferito ai casi di mobilità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, del citato Decreto legge del 31 maggio 2010 n.78. Infine, abbiamo sottolineato l'esigenza di adottare iniziative normative che, tenendo conto dei mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro in conseguenza dei quali è sempre più frequente il cambiamento di più posti di lavoro e di più datori di lavoro nel corso della vita lavorativa, consentano di arrivare ad un sistema che permetta una completa e gratuita ricostruzione di carriera senza ingiustificate perdite di versamenti contributivi.



LA RIFORMA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE DEL GOVERNO MONTI

Per quanto riguarda le pensioni, il Governo Monti, già con il Decreto "Salva Italia" del dicembre 2011, ha varato una riforma complessiva che ha esteso a tutti, a partire dal 1° gennaio 2012, il sistema contributivo, introdotto nel 1995 dalla riforma Dini per i lavoratori che al 31 dicembre di quell'anno avevano meno di 18 anni di contributi. C'è stata anche una accelerazione verso la progressiva equiparazione del trattamento pensionistico di uomini e donne nel settore privato (nel 2018 uguale per tutti e pari a 66 anni il limite per il pensionamento di vecchiaia, fissato per il 2012 a 66 anni per gli

uomini e a 62 per le donne). Le pensioni di anzianità sono state poi portate, rispetto ai 40 anni uguali per tutti, a 42 anni e un mese di contributi per i lavoratori e a 41 anni e un mese per le lavoratrici; per chi sceglie di uscire prima della soglia dei 62 anni il Decreto ha previsto penalizzazioni.

Ma proprio qui iniziano i cambiamenti sopraggiunti grazie all'impegno del Partito Democratico: è stata attenuata la penalizzazione delle uscite "precoci", prima cioè del compimento dei 62 anni; è stata introdotta, per quanto riguarda i beneficiari dei criteri in vigore, la possibilità di una deroga per diverse decine di migliaia di lavoratori in mobilità o in disoccupazione; si è prevista, per i lavoratori dipendenti del settore privato, una attenuazione dello "scalone", consistente nell'accesso al pensionamento con età non inferiore a 64 anni qualora questi stessi lavoratori siano in possesso di specifici requisiti (un'anzianità contributiva di almeno 35 anni entro il 31 dicembre 2012 per gli uomini, di almeno 20 anni entro la stessa data per le donne che abbiano compiuto 60 anni). Inoltre, rispetto alle intenzioni iniziali del Governo, è essenzialmente grazie al PD che il pieno adeguamento all'inflazione è stato mantenuto, alla fine, per le pensioni pari non al doppio ma al triplo del trattamento minimo; per tutti coloro, cioè, che prendono fino a circa 1.400 euro lordi al mese, vale a dire la gran parte dei pensionati (quasi dieci milioni).

Tali correzioni sono state portate avanti e hanno ispirato anche i successivi interventi del PD, nella consapevolezza della loro equità e della piena sostenibilità finanziaria, confermata successivamente dalle parole del Presidente dell'Inps, il quale ha evidenziato come il sistema previdenziale italiano già prima dell'avvento del Governo Monti fosse completamente allineato ai migliori standard europei, poiché l'età media di pensionamento si attestava a 61,3 anni, a fronte dei 59,3 della Francia e dei 61,7 della Germania. Una sostenibilità finanziaria destinata, peraltro, a incrementare progressivamente e gradualmente attraverso il meccanismo delle "quote", che hanno rilevato nei primi nove mesi del 2012 una diminuzione del 35,5% degli assegni liquidati rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e addirittura un calo del 44,1% delle pensioni di anzianità a seguito degli effetti delle misure varate dai governi

precedenti, in particolare mediante l'introduzione del sistema delle "quote" (Governo Prodi) e delle "finestre" (Governo Berlusconi).



CRITICITÀ DELLA RIFORMA ED ESODATI: I MIGLIORAMENTI, DAL "MILLEPROROGHE" IN POI

Già in occasione dei lavori parlamentari che hanno portato, tra gennaio e febbraio del 2012, all'approvazione del Decreto "Milleproroghe", il nostro impegno si è di nuovo concentrato sul tema delle pensioni, per correggere limiti e storture della riforma. Abbiamo condotto una battaglia ideale aperta e leale, con emendamenti presentati alla Camera che hanno portato, nonostante siano restate molte criticità irrisolte della riforma, ad alcuni passi compiuti nella direzione dell'equità sociale.

Per quanto riguarda la riduzione della penalizzazione percentuale dei trattamenti pensionistici, è stata cancellata per i lavoratori che maturino il requisito di anzianità entro il 31 dicembre 2017. Dopo queste modifiche, anche al Senato si è ottenuto un risultato: il PD è riuscito ad estendere la possibilità di applicare la disciplina pensionistica previgente anche ai lavoratori che al 31 ottobre 2011 fossero in congedo per assistere figli con disabilità grave, nel caso in cui questi stessi lavoratori maturino entro 24 mesi dalla data di inizio del congedo il requisito contributivo per l'accesso al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica stabilita dalla legge.

Alla fine, al di là di quanto si è riusciti a cambiare del Decreto "Milleproroghe" sul tema pensioni, il PD ha immediatamente preso l'impegno di lavorare ancora per migliorare diversi aspetti, per risolvere questioni aperte: l'innalzamento eccessivamente repentino dell'età pensionabile delle donne, la sostenibilità sociale ed economica delle penalizzazioni per le pensioni di anzianità, l'esigenza di una maggiore gradualità a seguito dell'eliminazione del sistema delle quote, il nodo dei differenti regimi della normativa pensionistica tra settore pubblico e settore privato, nonché tra diversi comparti, ad esempio quello della scuola. Allo stesso modo, abbiamo sottolineato subito l'esigenza di valutare al meglio la sostenibilità della riforma per alcune categorie di lavori, in particolare quelli usuranti.

Significativi, anche se insufficienti, sono stati in particolare gli interventi sui lavoratori precoci e i cosiddetti “esodati”. Per i precoci, vale a dire per coloro che hanno raggiunto i 42 anni di contributi ma non i 62 anni di età, alla fine si è stabilito di non applicare le penali e di considerare validi, nel conteggio dell’anzianità contributiva, anche i periodi di assenza dal lavoro per gravidanza e servizio militare, per malattia, infortunio e cassa integrazione. Agli “esodati” - cioè a coloro che, ormai prossimi alla pensione, in base alla vigente normativa, si sono trovati fuori dal mercato del lavoro, senza stipendio, senza ammortizzatori sociali e senza la possibilità di rientrare in produzione e che a seguito del Salva Italia si sono visti rinviare di diversi anni l’accesso alla pensione -, è stata data la possibilità di andare in pensione con le vecchie regole nel caso in cui il rapporto di lavoro si sia concluso entro il 31 dicembre 2011, ultimo giorno valido ai fini della possibilità di beneficiare dei vecchi requisiti. Subito, però, abbiamo sottolineato che questo non sarebbe bastato per risolvere un problema enorme, che non ha riscontro in nessun altro paese europeo. Non è accettabile che un lavoratore perda l’occupazione e il salario, non abbia una pensione e non goda di alcun ammortizzatore sociale. Abbiamo così chiesto al Governo di chiarire con certezza quanti sono i lavoratori che si trovano in questa situazione, e poi di prevedere una normativa di adeguamento automatico delle risorse nel caso in cui la prima ondata di “esodati” superasse la soglia delle 65 mila unità. I timori da più parti evidenziati rispetto alle dimensioni del fenomeno sono stati successivamente suffragati dai dati forniti dall’INPS che ha stimato, nel maggio 2012, in circa 390.000 i lavoratori esodati dal 2013 in poi.

Con l’approvazione del Decreto legge sulla *spending review* ai primi di agosto abbiamo ottenuto l’ampliamento di altre 55 mila unità della platea di “esodati” da salvaguardare dopo l’incremento dei requisiti pensionistici disposto dalla legge di riforma delle pensioni. Un intervento giusto e necessario, ma non ancora sufficiente. Essere arrivati, con uno stanziamento complessivo di 9 miliardi e 200 milioni di euro nel periodo compreso tra il 2013 e il 2020, a 120 mila persone salvaguardate, che avendone i requisiti potranno cioè accedere alle vecchie regole pensionistiche, è stato impor-

tante, ma non risolutivo del problema. E così la battaglia è continuata: a dicembre il confronto parlamentare sulla Legge di Stabilità è stato per noi un’occasione per affrontare la questione, facendo un altro passo nella direzione del superamento delle criticità richiamate. Abbiamo infatti ottenuto la salvaguardia di altri 10.130 lavoratori, per un totale di 130.130 lavoratori salvaguardati grazie al Partito Democratico e, soprattutto, la costituzione di un Fondo verso cui far convergere oltre ai 554 milioni previsti dalla legge di stabilità per il periodo 2013-2020 tutte le risorse stanziolate per il tema esodati dai diversi provvedimenti, scongiurando il rischio che gli eventuali (e non del tutto improbabili) risparmi di spesa vengano destinati per altre finalità. Nel caso in cui tali economie non siano sufficienti a coprire gli oneri programmati, scatta la clausola di salvaguardia attraverso il blocco nel 2014 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (inclusi i vitalizi percepiti da coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche elettive nazionali e regionali) superiori a sei volte il minimo Inps. In partenza, il ddl presentato dal Governo aveva previsto uno stanziamento di 100 milioni di euro per il 2013 per finanziare interventi di natura assistenziale per i salvaguardati.



LA RIFORMA “FORNERO” DEL MERCATO DEL LAVORO

Il 27 giugno 2012 è stato approvato, alla Camera, il Disegno di Legge che ha riformato il mercato del lavoro. Si è trattato del passo conclusivo di un lungo iter iniziato concretamente alla fine di marzo, quando il Consiglio dei Ministri ha varato il progetto di riforma. Il Partito Democratico ha per prima cosa ottenuto che non si procedesse con Decreto ma, appunto, attraverso un Disegno di Legge, per consentire un confronto approfondito in Parlamento. Nel corso di questo lungo e serrato confronto, il PD ha fatto tutto quanto era nelle sue possibilità per migliorare una riforma che presentava luci e ombre, cercando di aumentare le prime e di dissipare le seconde. Diverse cose le abbiamo ottenute. Non in tutto siamo riusciti. È positivo che il Governo abbia riconosciuto un eccesso di lavoro precario in Italia e abbia fatto proprio il principio che non si può creare crescita attraverso una flessibilità senza regole. Ma le ombre, i punti deboli,

rimangono. E così le nostre profonde riserve sui contenuti della riforma. È stato con grande senso di responsabilità, dunque, che il Partito Democratico ha garantito il via libera al Disegno di Legge, come richiesto dal Presidente Monti, per consentire allo stesso premier di presentarsi al Consiglio Europeo dei giorni immediatamente successivi forte di questo importante risultato.

Nel merito, prima ancora che il Ddl arrivasse alle Camere il nostro impegno è stato innanzitutto volto ad impedire che venissero smantellate le tutele contenute nell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. Su una questione delicata e controversa come quella dei licenziamenti (il tema della cosiddetta "flessibilità in uscita") si può dire, sostanzialmente, che è stato evitato il peggio, perché inizialmente era prevista l'eliminazione dell'obbligo di reintegro del lavoratore in caso di licenziamento senza giusta causa. Alla fine, il principio del reintegro automatico è stato mantenuto se il licenziamento è riconosciuto come discriminatorio, e cioè per ragioni legate al credo politico o religioso del lavoratore, alla sua eventuale attività sindacale, e ancora per motivi razziali, di lingua o di sesso. In caso di licenziamento economico e disciplinare, non ci sarà più automatismo ma sarà il giudice a decidere, caso per caso, in base alla sussistenza o meno del fatto posto a base del licenziamento, di reintegrare il lavoratore o di procedere al suo risarcimento, come avviene peraltro in gran parte dei paesi europei. Importante osservare, inoltre, che di fronte al giudice l'onere della prova rimane a carico del datore di lavoro.

Un aspetto positivo della riforma è poi rappresentato dall'affermazione che il contratto di lavoro a tempo indeterminato debba essere il contratto di riferimento, dunque da incentivare. Così come positivi sono l'introduzione di un salario di riferimento, di un compenso di base (calcolato sulla media delle retribuzioni stabilite dai contratti collettivi), per i collaboratori a progetto, e l'obbligo di un compenso minimo, di una "congrua indennità", per i giovani chiamati a fare *stage* o tirocini. Sono dei passi avanti nella giusta direzione, per arrivare a mettere fine a forme di sfruttamento fin troppo diffuse.

È lo stesso segno che ha la scelta di fare dell'apprendistato il contratto prevalente, la forma preminente di entrata, per un giovane, nel mercato

del lavoro. Per evitare abusi, si è stabilito che per i datori di lavoro con almeno dieci dipendenti l'assunzione di nuovi apprendisti sia subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro di almeno il 50% di apprendisti già dipendenti dello stesso datore. Inoltre, la durata minima del rapporto di apprendistato deve essere (fatte salve le attività stagionali) non inferiore a sei mesi. Per quanto riguarda i contratti a termine, la riforma prevede che il primo possa durare al massimo un anno, senza più l'obbligo del cosiddetto "causalone", e cioè di indicare le esigenze tecniche, produttive e organizzative alla base del contratto. Viene aumentata la durata delle pause obbligatorie da un contratto all'altro: per quelli che durano meno di sei mesi l'intervallo passa da 10 a 60 giorni, per quelli più lunghi si arriva a 90 giorni. Tali intervalli temporali possono essere ridotti rispettivamente a 20 e 30 giorni in caso di contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Sempre a proposito di contrasto dello sfruttamento, è importante che nel provvedimento si riconosca quanto sia diffusa e come debba essere contrastata, con procedure e controlli più rigorosi e sanzioni da 5 mila a 30 mila euro, la pratica odiosa delle dimissioni in bianco: costringere i lavoratori con minore forza contrattuale quali le giovani donne che aspettano un bambino, o che desiderano averlo, a firmare una lettera di dimissioni "preventive" è una forma di inciviltà, che mortifica la dignità di una persona e rende ancora più precario il lavoro. Una misura in tal senso era stata approvata nella scorsa legislatura e subito abrogata con uno dei primi provvedimenti del Governo Berlusconi. Il PD si è a lungo battuto per consentirne il ripristino, mediante una proposta di legge sottoscritta da oltre 40 suoi deputati. Sono previsti, inoltre, congedi di paternità obbligatori: un giorno alla nascita del figlio, al quale se ne potranno aggiungere due facoltativi (da scalare, in caso, dalle 20 settimane che spettano di diritto alla madre).

Un nodo lasciato decisamente irrisolto dalla riforma, un tema delicatissimo sul quale il nostro giudizio è stato subito negativo, è invece quello degli ammortizzatori sociali. Abbiamo riconosciuto l'oggettività dei limiti di natura finanziaria entro i quali il Governo si è dovuto muovere, ma non solo di questo si tratta. Per sostituire le attuali indenni-

tà di disoccupazione e di mobilità è stata istituita l'Aspi, l'Assicurazione sociale per l'impiego, estesa oltre che ai lavoratori dipendenti anche agli artigiani e agli artisti. È previsto duri 12 mesi fino ai 54 anni e 18 mesi dai 55 anni in su. Nel periodo della sua decorrenza, perderà il sussidio chi dovesse rifiutare un impiego la cui retribuzione sia superiore almeno del 20% rispetto all'indennità percepita. Per chi non abbia i requisiti per l'Aspi, e cioè un'anzianità assicurativa di almeno due anni e 52 settimane di contribuzione nell'ultimo biennio, è stata introdotta la cosiddetta "mini Aspi", che potrà essere concessa in presenza di almeno 13 settimane di contribuzione nell'ultimo anno. Per quanto riguarda i lavoratori a progetto abbiamo proposto che venisse riconosciuto loro il trattamento previsto dalla mini Aspi, ma l'indisponibilità a reperire le adeguate risorse ha consentito solo una revisione e ampliamento dei requisiti già stabiliti per l'accesso all'una tantum istituita dal Governo Berlusconi, pur nell'ambito degli stanziamenti già previsti.

Oltre alla necessità di migliorare i requisiti di accesso alla "mini Aspi", per favorire in particolare i giovani, la nostra principale critica al nuovo sistema di ammortizzatori sociali è stata quella relativa ai tempi di introduzione dell'Aspi. Il Governo ha fissato la sua operatività a partire dal 2013 e la conclusione della fase transitoria nel 2017, ma considerato il prolungarsi della crisi e l'esigenza, a nostro avviso, di mantenere le attuali e più efficaci tutele in caso di mobilità, abbiamo immediatamente chiesto di farla slittare di un anno. In tal senso, per quanto riguarda le disposizioni transitorie volte a ridurre progressivamente la durata del trattamento di mobilità, è stato un nostro successo (sancito ad agosto 2012 nel Decreto Legge sullo Sviluppo) la proroga a tutto il 2014 della disciplina prevista in precedenza fino al 31 dicembre 2013. Questo significa una durata dell'indennità di mobilità superiore di sei mesi, nel 2014, per i lavoratori ultracinquantenni del Centro-Nord e di tutti i lavoratori del Centro-Sud.

Altro nodo irrisolto della riforma è, a nostro avviso, quello delle partite IVA. Per evitare che esse nascondano in realtà un rapporto di lavoro subordinato, sono stati stabiliti nuovi vincoli: la durata della collaborazione non deve superare gli otto mesi nell'arco dell'anno solare (periodo poi innal-

zato a due anni consecutivi con il Decreto sullo Sviluppo convertito in legge ad agosto), il corrispettivo pagato non deve essere superiore all'80%, sempre nell'arco di 2 anni consecutivi, di quanto percepito da dipendenti e co.co.co, il lavoratore non deve avere una postazione "fissa" in azienda e soprattutto sono da considerare vere, e non un trucco per aggirare le regole, le partite IVA che, oltre a esser rese da soggetti con "elevate competenze", hanno un reddito annuo lordo dai 18 mila euro in su, ovvero un importo che al netto delle ritenute fiscali e previdenziali non supera gli 800-900 euro mensili. L'aspetto grave, che per il PD ha rappresentato un punto di chiaro dissenso, è che a questa platea che fattura almeno 18 mila euro la legge ha portato al 33% i contributi previdenziali da pagare, senza peraltro dare nulla in cambio in termini di ammortizzatori sociali, malattia, maternità. Abbiamo ritenuto questo inaccettabile, ed è merito nostro se alla fine l'aliquota per le partite IVA è rimasta ferma, anche per il 2013, al 27%.



ALTRI NOSTRI MIGLIORAMENTI CON LA LEGGE DI STABILITÀ

Con la Legge di Stabilità abbiamo ottenuto alcuni risultati importanti. È stato approvato un emendamento che torna a rendere gratuite le riconquiezioni pensionistiche onerose per tutti coloro che, precedentemente iscritti all'ex-Inpdap, sono passati, prima del 30 luglio 2010, dal pubblico impiego ad attività che prevedono versamenti all'Inps. La platea interessata è di 17.500 persone. Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, la Cassa in deroga potrà contare su circa 1,7 miliardi di euro, rispetto ai precedenti 844 milioni. La nuova dote arriverà per circa 500 milioni dal Fondo di coesione per le Regioni, per 118 milioni dal Fondo per le decontribuzioni del salario di produttività e per altri 240 circa dal "Fondo Brunetta" (dopo una verifica). Sempre grazie a un nostro emendamento, è arrivata la proroga di 24 mesi della Cassa integrazione straordinaria in caso di cessazione di attività ed è stata prorogata a tutto il 2013 la possibilità per i lavoratori delle aziende con meno di 15 dipendenti di accedere alle liste di mobilità. Alla fine, la posta in gioco per la solidarietà (35 milioni) e per la proroga di Italia Lavoro (spese decurtate del 10%, da 13 a 11,7 milioni) verrà recuperata da un taglio al Fondo sociale per l'occupazione

e la formazione. È stato infine stabilito, grazie a un emendamento dei relatori, che ai precari con almeno tre anni di servizio nella Pubblica Amministrazione potranno essere riservati fino al 40% dei posti nei concorsi. In più sono stati prolungati di sette mesi, fino al 31 luglio 2013, i contratti a termine in scadenza.

2008: L'AVVENTO DI BERLUSCONI E TREMONTI

Il Governo Prodi (2006-2008) eredita dal precedente Governo Berlusconi (2001-2006) un'Italia piantata nella stagnazione, con una crescita ferma allo 0,1%, e la lascia nel 2008 con un +1,9%. Trova un rapporto deficit/Pil pari al 4,1% e dopo meno di due anni è al 2%. L'avanzo primario nel 2005 è allo 0,4% del Pil e nel 2008 sarà al 2,9%.

Quando quindi comincia questa legislatura, la XVI, e Berlusconi riprende la guida del Governo, l'Unione europea ha da poco cancellato la procedura d'infrazione avviata proprio nell'ultimo anno del suo precedente Esecutivo. A gennaio 2008, quando cade Prodi, la differenza tra i titoli italiani e quelli tedeschi è di 35 punti base. Lo *spread* è una parola per addetti ai lavori, in Italia non la conosce ancora nessuno. Dal punto di vista dei fondamentali della finanza pubblica, come si dice in gergo economico, questa legislatura inizia sotto i migliori auspici. E non sono solo i numeri dei conti pubblici a dare sicurezza al nuovo Governo: ci sono anche una maggioranza schiacciante alla Camera (344 deputati contro 247) e al Senato (174 a 134). Il dicastero dell'Economia è affidato a Giulio Tremonti, che l'ha guidato per oltre tre anni in passato.

IL DECRETO ICI

Appena insediato il Governo Berlusconi, per provare a mantenere le sue promesse elettorali, comincia subito a sfasciare i conti pubblici. Tutto ha inizio con il decreto legge 93/08, il decreto sull'abolizione dell'ICI sulla prima casa. Una decisione sconsiderata che scarica sugli Enti locali le responsabilità del Governo centrale. Prova regina, la quantificazione del gettito. Infatti, mentre l'ANCI così come il servizio bilancio del Senato stima il gettito ICI prima casa compreso tra 3.2 e 3.8 miliardi di euro, il Governo intende rimborsare i Comuni solo per una somma pari a 1.7 miliardi. Con un ammanco che oscilla quindi tra 1.5 e oltre 2 miliardi di euro. Ecco che i conti cominciano subito a non tornare. Ma c'è un'aggravante. I trasferimenti erariali a favore degli Enti locali infatti sono quantificati dal Governo in misura costante nel tempo, mentre la naturale dinamica del gettito ICI è quella di aumentare negli anni. Basti considerare che sulla base dei dati di contabilità nazionale, nel periodo 1995-2007, il gettito ICI cresce in media del 4,38% annuo.

LA MANOVRA DI LUGLIO

Il primo intervento organico di finanza pubblica è a luglio. L'obiettivo è anticipare la sessione finanziaria facendola coincidere con la presentazione del Dpef. Decidono di giocare d'anticipo. Così non sarà, perché la crisi prenderà il Governo Berlusconi totalmente alla sprovvista nonostante le premonizioni, nonostante "l'io l'avevo detto" del ministro Tremonti. E decidono anche di giocare forzando le regole. Nessuna Legge finanziaria, infatti, è stata mai presentata nella forma del decreto legge. Si tratta del decreto legge 112/08. La tempistica viene invertita: è la manovra che anticipa e vincola il Dpef e non il contrario. È una lesione delle prerogative del Parlamento, sostanzialmente costretto a recepire con una risoluzione i contenuti e l'entità della manovra, e pertanto una violazione dell'articolo 81 della Costituzione, che attribuisce al Parlamento stesso una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche.

Secondo il Ministro Tremonti questo intervento metterà in sicurezza i conti dello Stato per i successivi tre anni. Il seguito prova che aveva torto.

Nel momento in cui si accinge a varare la manovra il Governo si trova davanti, come detto, una situazione rosea di finanza pubblica. Il fabbisogno del settore statale a giugno è inferiore di quasi 3 miliardi di euro al corrispondente dato del 2007, nonostante il minor gettito Ici (già operativo da giugno grazie al decreto legge 93), nonostante il minor gettito derivante dall'applicazione del cuneo fiscale e nonostante lo slittamento di versamenti di autoliquidazione da parte di aziende di grandi dimensioni. Provvedimenti, questi ultimi, voluti ed ereditati dal Governo Prodi e finalizzati a rafforzare il settore produttivo. Ma c'è di più. Il fabbisogno degli Enti territoriali (Comuni e Province) presenta un miglioramento ancora più pronunciato rispetto al corrispondente fabbisogno del settore statale; il conto economico delle amministrazioni pubbliche del I trimestre 2008 (in carica ancora il Governo Prodi; Istat, 1° luglio 2008) evidenzia un incremento del gettito da imposte dirette del 10% rispetto al corrispondente periodo del 2007 e una sostanziale stabilità del gettito delle imposte indirette e registra un forte rallentamento della spesa per consumi intermedi. Mentre la situazione delle finanze pubbliche non presenta quindi elementi di criticità, a preoccupare è l'andamento stagnante dell'economia reale; rispetto a questo, la miopia del Governo è totale.

L'impianto della manovra di luglio, il decreto legge 112, incorpora due concetti di fondo: quello della riprogrammazione e quello dei tagli lineari. Nel primo caso assistiamo allo smantellamento di tutto il piano di investimenti impostato dal Governo Prodi a favore delle aree sottoutilizzate, i cosiddetti fondi FAS (Fondi per aree sottoutilizzate), che da spesa in conto capitale, classica spesa per investimenti, vengono trasformati in spesa corrente. Secondariamente abbiamo il nuovo concetto di tagli alla spesa pubblica, ovvero i tagli lineari che, lungi dal risanare sul serio le finanze pubbliche, hanno solo l'effetto di «precarizzare» i bilanci dei Ministeri impedendo qualsiasi seria programmazione.

Per quanto riguarda le grandezze finanziarie, il decreto si fonda per due terzi su aumenti delle entrate e per un terzo sui tagli alle spese. L'aumento del prelievo riguarda le banche, le assicurazioni, le imprese del settore dell'energia e le cooperative. Misure che solo apparentemente colpiscono

le aziende, ma che poi si scaricano sul costo della vita delle famiglie attraverso le tariffe.

Le norme relative al pubblico impiego prevedono risparmi sulla spesa per redditi da lavoro che passano da 1,5 miliardi nel 2009 a 4,0 nel 2011. Non verrà assunto più nessuno. La verità è che ci sarebbe stato bisogno di interventi di miglioramento del potere d'acquisto di lavoratori e pensionati, di riequilibrare la distribuzione dei redditi e la domanda interna. A luglio si sarebbe stati ancora in tempo. Invece le misure approvate, lungi dal mettere in sicurezza i conti dello Stato, hanno solo un esito depressivo e di fatto creano le condizioni prima della stagnazione, quindi della recessione, e infine del rischio crack, che come vedremo si materializzerà nell'autunno 2011.

Del resto, neppure il Governo Berlusconi sembra credere più di tanto nelle proprie capacità di far crescere l'Italia. Il Dpef fornisce stime che vanno dallo 0,9% del 2009 all'1,5% del 2011, con una media nel triennio dell'1,2%: una crescita così bassa da far sembrare irrealizzabili gli obiettivi di finanza pubblica, primo fra tutti il pareggio di bilancio nel 2011. Previsioni che la cruda realtà dei fatti e della crisi mal gestita smentiranno categoricamente. Nessun numero contenuto nel documento di programmazione sarà centrato. Né la crescita né il pareggio del bilancio.

► Il Mezzogiorno

Un altro ambito dove è facile verificare il disinvestimento e la mancata scommessa sulla crescita e sullo sviluppo da parte del Governo Berlusconi è rappresentato dalle politiche per il Mezzogiorno; il centrodestra, semplicemente, non crede alle possibilità di sviluppo del sud. La prova sta nel pesantissimo taglio della spesa in conto capitale. Quando si parla di riduzione dei capitoli di spesa in conto capitale dei Ministeri non si parla di numeri astratti, ma di interventi sulla carne viva del nostro sistema produttivo, poiché si vanno a ridurre quei provvedimenti di spesa che finanziano, sostengono e indirizzano gli investimenti delle imprese. Al momento dell'insediamento la Missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" del Ministero per lo sviluppo economico prevede investimenti di importo pari a 19 miliardi di euro in tre anni. Ne vengono tagliati ben 7,9. Si tratta dei fondi FAS, destinati all'adeguamento e all'am-

modernamento delle infrastrutture e quindi per l'85% al mezzogiorno. Il provvedimento inoltre toglie ad amministrazioni centrali e regionali 700 milioni di euro già assegnati dal CIPE sempre per investimenti infrastrutturali. Complessivamente la manovra comporterà un taglio di quasi 2 miliardi di euro solo per le strade di Sicilia e Calabria. Anche sul versante delle politiche industriali si palesa la mancanza di visione e di progettualità del Governo Berlusconi: niente più credito d'imposta per gli investimenti nelle Regioni meridionali. Quasi come forma di compensazione dello smantellamento di provvedimenti avvenuto il medesimo decreto vara una vecchia idea di Tremonti: la Banca del Mezzogiorno. Il crack della Lehman Brothers e lo scoppio della crisi mondiale si porterà via anche questo bislacco progetto, che non vedrà mai la luce.

► **Gli Enti locali**

Se la manovra complessiva attuata dal Governo per l'anno 2009 ammonta a circa 13,1 miliardi di euro, il contributo chiesto ai Comuni vale circa il 10% del totale (1 miliardo e 340 milioni) e cioè l'80% del contributo complessivo chiesto a tutti gli Enti locali (1,65 miliardi). Per gli anni successivi la situazione non migliora, anzi si aggrava. Nel 2010 ai medesimi Comuni sono chiesti risparmi per 2 miliardi e 200 milioni e per il 2011 3 miliardi e 900 milioni. Il tutto in presenza del taglio dell'ICI la cui compensazione, come si è visto, non è assolutamente adeguata al gettito mancante. Il combinato disposto del decreto Ici e del decreto 112 avranno l'effetto di destabilizzare le finanze locali, altro che patto di stabilità, indebolendo peraltro uno dei nuclei vitali dell'economia del Paese essenziali per far girare l'economia attraverso le commesse e le forniture delle Piccole e medie Imprese. I provvedimenti del Governo appaiono ancora più insensati se si considera che nel 2008, come abbiamo visto, la maggioranza degli Enti ha un saldo finanziario positivo.

► **L'evasione fiscale**

Come per il Mezzogiorno, anche nella lotta all'evasione fiscale bisogna distinguere tra l'apparenza della propaganda e la sostanza dei provvedimenti. Il decreto legge 112, infatti, cancella tutte le più importanti misure di contrasto dell'evasione

fiscale. Viene elevata da 5.000 a 12.500 euro la soglia massima per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore; con l'argomento di semplificare il lavoro degli operatori, sarà lo stesso Governo Berlusconi a dover tornare sui suoi passi, riabbassando questo limite a 5.000 euro nel 2010 e riducendolo ulteriormente a 2.500 euro nel 2011 (il Governo Monti lo fisserà successivamente a 1.000 euro). Smantellano, inoltre, tutte le norme che permettono di tracciare il percorso del denaro, un obiettivo aiuto all'evasione fiscale ma anche all'attività di riciclaggio. Si sopprime la tracciabilità per i professionisti, ossia l'obbligo di tenuta di un conto corrente da utilizzare per l'esercizio dell'attività di lavoro autonomo. Si riduce la trasparenza in materia di accesso agli elenchi dei contribuenti sottoposti ad accertamento o a controllo. Si depenalizza l'evasione IVA rendendo trascurabile il rischio di essere sottoposti ad accertamento, e quindi incentivando l'evasione. Non è formalmente un condono. Ma l'effetto sostanziale sarà lo stesso.



LA MANOVRA D'AUTUNNO

Essendo già stato quasi tutto definito nel decreto 112, la manovra d'autunno si compone di soli tre articoli. Gli ambiti sono decisamente limitati: adeguamenti contrattuali per il pubblico impiego, agevolazioni fiscali per il settore agricolo e per quello dell'autotrasporto. Si tratta sostanzialmente di un mille-proroghe fiscali in cui vengono allungati i termini di alcune agevolazioni provvisorie. Per quanto riguarda il pubblico impiego sono previsti adeguamenti retributivi per un totale di 1,56 miliardi di euro, di cui oltre un terzo destinato agli addetti delle forze armate e corpi di polizia.

In sostanza, il problema non è tanto quello che c'è, quanto piuttosto quello che non c'è: la manovra complessiva continua ad essere di tipo prociclico, ossia tende ad aggravare le difficoltà dell'economia, delle famiglie e delle imprese italiane. Si decide di aiutare alcuni comparti coincidenti con il blocco sociale di consenso alla maggioranza di centrodestra ma senza una visione complessiva dello sviluppo del sistema-Paese. Per affrontare la difficilissima congiuntura economica e sociale, servono interventi per sostenere la domanda interna agendo sui redditi e sulla spesa per investimenti. Non ci sono neanche i finanziamenti per le misure più propagandate dal Governo, la social

card e gli sgravi fiscali sugli straordinari, né tanto meno la promessa restituzione dei quasi 2 miliardi per le infrastrutture del mezzogiorno tagliati per finanziare gli sgravi Ici. È una manovra post elettorale, nel senso che premia alcune determinate categorie, ed è di breve periodo: non affronta il cuore della crisi ma lo elude.



IL DECRETO ANTICRISI

Il governo, o meglio il non governo della crisi, viene affidato a provvedimenti straordinari connotati dai requisiti di necessità e urgenza, ovvero i decreti Legge, che mostrano tutta l'improvvisazione, la superficialità il pressapochismo del Governo Berlusconi nell'affrontare la crisi.

È il decreto legge 185, ribattezzato decreto anticrisi. Anche qui tutto è affidato alla riprogrammazione del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate), già ampiamente decurtato dal precedente provvedimento, il decreto 112, per finanziare abolizione dell'Ici o il salvataggio del Comune di Catania. Si tratta di una serie di misure ispirate al più consueto e scontato conservatorismo compassionevole. Si cerca di lenire gli effetti della crisi spargendo briciole qua e là. Una una-tantum per il 2009, tra 200 e 1000 euro, che lo Stato verserà a chi è in condizioni di difficoltà. Per ottenere il massimo, ovvero 1000 euro, bisogna avere un reddito lordo di 22.000 euro ed essere un nucleo familiare di 5 componenti. Quello che si dice un vero e proprio schiaffo alla miseria. Ci sono poi delle piccole iniquità relativamente a questi provvedimenti come, ad esempio, l'esclusione delle partite IVA indipendentemente dal loro reddito. Altri tipi di

aiuti riguardano il sostegno alla bolletta della luce e del gas, o per i titolari di mutui a tasso variabile. Misure palliative e lenitive che non affrontano però il cuore del problema: il drammatico crollo di competitività dell'Italia.

Ma il fulcro del decreto sono due articoli, il 18 e il 19. Nel 18 si costituiscono due Fondi, il primo per l'occupazione e la formazione e il secondo per le infrastrutture. Ma si badi: non sono risorse aggiuntive. Sono solo il frutto della riprogrammazione dei Fondi FAS, utilizzati come uno sportello bancomat per prelevare denari da collocare in altri depositi. Non c'era bisogno di fare un decreto anticrisi. Già gli stanziamenti dei fondi FAS, collocati preventivamente dai governi di centrosinistra, sono fondi anticrisi: ovvero spesa per investimenti. È di tutta evidenza che tale riprogrammazione ha il primo ed immediato effetto nell'interrompere progetti già avviati, nel ritardare l'efficacia e l'economicità delle politiche pubbliche aumentando la spesa e lo spessore della burocrazia.

Il vero cuore del provvedimento anticrisi è l'articolo successivo, il 19, in cui si prevedono risorse straordinarie per gli ammortizzatori sociali. Anche in questo caso la spesa per investimenti viene repentinamente trasformata in spesa corrente. Il tamponamento della situazione, lungi dal costruire i presupposti di una ripresa, resterà assolutamente temporaneo, o meglio forse estemporaneo. E infine sempre con i Fondi FAS si trasferiscono risorse alle Ferrovie dello Stato (Trenitalia) e alle navi di Stato (Tirrenia) non per investire ma come spesa corrente.



2009: I PRIMI SINTOMI DELLA CRISI E L'INADEGUATEZZA DEL GOVERNO

La crisi, prima negata dal Governo, è affrontata con rimedi rabberciati e senza una vera progettualità di medio lungo periodo. Ogni provvedimento, sia nella forma, quella del decreto, che nella sostanza, sembra dettato dall'urgenza. È così che, nell'estate 2009, a un anno esatto dal famigerato decreto 112 che avrebbe dovuto mettere in sicurezza i conti dello Stato per i successivi tre anni, viene emanato il decreto legge 78, il settimo decreto legge in materia economico-finanziaria (includendo anche quello in materia di banche) e il quarto cosiddetto "anticrisi". È di tutta evidenza che un tale profluvio di provvedimenti rivela un procedere casuale e improprio che, oltre a sovvertire l'ordinato procedimento legislativo, finisce per disorientare anche i comportamenti degli operatori economici, accentuando i connotati di debolezza e marginalità che caratterizzano il nostro sistema economico, tanto più in una situazione di prolungata stagnazione interna e internazionale.



UN ALTRO DECRETO ANTICRISI: IL N.78/2009

Come tentativo di rilanciare la crescita, il Ministro dell'Economia punta alla detassazione del 50% del valore degli investimenti in macchinari e apparecchiature. È la cosiddetta "Tremonti Ter". Anche in questo caso l'efficacia sarà scarsa. Più opportuno sarebbe stato ridare piena efficacia agli strumenti introdotti dal Governo Prodi e sostanzialmente vanificati da Tremonti, quali il credito d'imposta per la ricerca, il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno e la detrazione per le spese per l'efficientamento energetico.

Ma la vera perla è lo scudo fiscale. La norma consente di effettuare, nel periodo compreso tra il 15 settembre 2009 e il 15 aprile 2010, il rimpatrio o la regolarizzazione delle attività detenute in data non successiva al 31 dicembre 2008. Tali operazioni si perfezionano con il pagamento dell'imposta determinata applicando una modestissima aliquota del 5% sul capitale. Il 5% sul capitale è il risultato di un'aliquota sintetica fissata in misura pari al 50%, comprensiva di sanzioni ed interessi, da applicare a un rendimento presunto del 2% annuo per 5 anni sulle attività estere. Si tratta evidentemente di una norma ambigua e quindi eludibile: chi riuscisse a dimostrare di aver detenuto capitali per un periodo inferiore potrebbe arrivare a pagare solo l'1%. Mentre tutti i Paesi occidentali, dalla Germania agli Usa, danno la caccia agli esportatori di capitali, per la norma prevista dal Governo italiano la dichiarazione di adesione allo scudo è anonima. Lo chiamano scudo ma in realtà è un condono fiscale. Un condono anonimo che preclude ogni accertamento fiscale. Un lavaggio di denaro di cui non si conosce e non si vuole nemmeno conoscere la provenienza.

Un'effettiva urgenza della politica economica e finanziaria, la questione dei pagamenti dei debiti della P.A., è affrontata dal Governo Berlusconi in modo assolutamente improvvisato. Viene individuato nell'assestamento di bilancio il cespite da cui trarre risorse per pagare le imprese creditrici, ma esso non rappresenta una fonte di risorse attingibile (Legge di contabilità n. 468/1978). C'è, infatti, il nodo dei vincoli europei che impediscono di pagare le imprese. Una bella sfida. Per il PD, invece, è fondamentale istituire la possibilità di derogare al patto di stabilità per Regioni ed Enti locali almeno in misura del 30% dei debiti. Per

quanto riguarda il resto, il PD pensa a un meccanismo di certificazione del credito che rappresenti una garanzia per le imprese. È peraltro vero che non fare nulla genera di per sé la paralisi. Quindi anche l'immobilismo mina alla radice e alla lunga il patto di stabilità.

Per quanto riguarda un altro provvedimento, la regolarizzazione di colf e badanti, è un chiaro ritorno sui propri passi. Segno di un Governo che, dall'economia ai diritti, naviga a vista. In un anno aumentano del 12% gli adempimenti delle imprese. Con il Governo Berlusconi fare impresa, entrare nel mercato diventa ancora più difficile. Alla faccia della semplificazione. I tagli lineari proseguono, come ad esempio quello al Fondo dello spettacolo, mentre l'Alitalia continua a drenare risorse: tutti i contribuenti dovranno concorrere a ripagare parzialmente i risparmiatori danneggiati dall'attuale Governo.



LA MANOVRA PER IL 2010

All'appuntamento con la manovra finanziaria dell'autunno 2009 il Governo arriva con il consueto affanno e improvvisazione. L'azione politica è piena di ripensamenti. E quel che è grave proprio sulla frontiera delle politiche sociali, quelle che dovrebbero con maggiore tempestività e capillarità fronteggiare la crisi. È il caso del "Bonus famiglia" per aiutare le famiglie con figli e gli anziani con redditi bassi a fronteggiare la crisi, introdotto all'inizio del 2009 è già accantonato. Stenta poi a decollare la "social card", ancora in attesa di finanziamenti certi e sicuri. Pesante pure la riduzione del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, che passa nel giro di due anni da uno stanziamento pari a 44.467 a uno di 39.964 euro; il Fondo per le politiche della famiglia si riduce da 280.000 euro del 2008 a 185.289 euro; il Fondo nazionale per il servizio civile da 303.422 a 170.261 euro; il Fondo per le pari opportunità è ridotto in due anni da 45.000 a 3.309, il Fondo per le politiche giovanili da 139.700 a 81.087, per concludere in bellezza con il non finanziamento del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati. Mentre si taglia la spesa sociale su tutti i fronti, si rimpingua, e non di poco, il Fondo grandi eventi, quello di immediata disponibilità del Governo tramite la Protezione civile. In questa riserva per il Governo confluiscono 3.716 milioni, che possono essere usati "nella

misura massima ivi prevista”. Su queste risorse c’è la totale discrezionalità del Governo, sia nei modi che nei tempi.

A fronte di questa fortissima centralizzazione della spesa procede il piano di interventi volto a precarizzare il mondo del lavoro. Nella finanziaria 2010 viene reintrodotta il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing), abolito dal Governo Prodi con il Protocollo Welfare (comma 132), e se ne estende il campo di applicazione anche in caso di licenziamenti collettivi di lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di stesso (comma 133). O, ancora, attraverso gli interventi sulla disciplina del lavoro accessorio, ampliandone a dismisura l’ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, includendovi addirittura la possibilità di ricorrervi, nell’ambito di qualsiasi settore produttivo, anche da parte di lavoratori con contratti part time (comma 133).

Solo grazie ai vincoli del vaglio di ammissibilità è stato possibile scongiurare l’introduzione di disposizioni volte a riconoscere la possibilità di assolvere l’obbligo di istruzione anche nei percorsi di apprendistato, misura che avrebbe inferto un colpo significativo al processo di innalzamento dell’obbligo di istruzione voluto dal precedente Governo Prodi. Così come per quanto riguarda il tentativo di utilizzare il presunto ricorso al lavoro accessorio quale espediente per sottrarsi, da parte del datore di lavoro/imprenditore, agli obblighi imposti dalla disciplina di contrasto al lavoro irregolare. Tra le altre misure che appaiono incongrue e ingiustificate, da segnalare l’incentivo a favore delle agenzie per il lavoro, previsto al comma 134, per ogni lavoratore intermediato che venga assunto: una misura senza alcun senso, dato che sarebbe stato più coerente, come da noi proposto con specifico emendamento, destinare tali risorse direttamente a favore delle imprese che procedono ad assunzioni a tempo indeterminato.

La manovra, inoltre, non contiene alcuna misura a sostegno dell’occupazione femminile, né per la promozione delle pari opportunità sui luoghi di lavoro e tantomeno, alcuna politica attiva tesa a conciliare i tempi di cura e tempi di lavoro per le lavoratrici.

► Il Mezzogiorno

Con i provvedimenti “anticrisi” del 2008 e del 2009, le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, che secondo la Legge istitutiva dovrebbero essere ripartite dal CIPE con finalità di riequilibrio economico e sociale, rispettando rigorosamente la destinazione territoriale delle risorse, sono state impiegate per specifiche “preallocazioni” che hanno ridotto in misura considerevole l’entità dei fondi FAS ed esteso anche al centro nord la possibilità di finanziamento sistematico su fonti vincolate alle politiche di coesione.

Il Governo ha dunque finanziato gli interventi anticrisi principalmente mediante tagli, riprogrammazioni e riallocazioni delle risorse nazionali finalizzate allo sviluppo del mezzogiorno: la scelta del Governo ha così accentuato la “non neutralità” della crisi e la tendenza ad una redistribuzione delle risorse a favore delle aree più forti. Ad esempio le risorse FAS assegnate alle Regioni e alle Province autonome, pari a 27.027 milioni, sono state ripartite senza rispettare il vincolo territoriale: il Mezzogiorno, a cui per Legge è attribuito l’85% delle risorse, ha avuto assegnazioni per 1,141 miliardi di euro in meno rispetto alla percentuale stabilita.

La manovra del 2010 conferma l’orientamento del Governo per le aree sottoutilizzate: manca un chiaro indirizzo di sostegno alle politiche di crescita del mezzogiorno; del tutto assenti sono le indicazioni sugli impieghi del Fondo per le aree sottoutilizzate; né è possibile individuare alcuna iniziativa per rafforzare la competitività del mezzogiorno, rimuovendo tutti gli ostacoli – in particolare la criminalità organizzata, la fragilità del tessuto sociale, l’inefficienza della pubblica amministrazione – che rendono meno attraenti gli investimenti nelle regioni meridionali. A fronte di tagli certi, nel testo approvato in Commissione Bilancio il Governo continua a prevedere la costituzione di una Banca del Mezzogiorno; l’iniziativa appare però ancora densa di incognite: non si hanno elementi sulla governance, sugli obiettivi del nuovo istituto, sulla effettiva finalizzazione della raccolta a favore dei territori del mezzogiorno. Il progetto è ancora vago e mancano elementi basilari per costituire quell’“infrastruttura finanziaria” per i territori meridionali di cui si parla ormai da decenni.

► L'ambiente

Nell'ambito della politica dei tagli lineari, il caso di scuola è rappresentato dal Ministero dell'Ambiente. Infatti, lo stanziamento complessivo di competenza iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Ambiente per il 2010 risulta pressoché dimezzato rispetto al dato assestato, passando da 1.283,8 milioni di euro a 737,8 milioni di euro, con una riduzione, rispetto alle previsioni assestate 2009, pari al 42,5%.

Le scelte del Governo non riguardano solo la mancanza di attenzione alle politiche ambientali, ma si riflettono anche inesorabilmente sulla pianificazione infrastrutturale, che punta soprattutto su enormi investimenti su opere pubbliche di grande impatto comunicativo – e, in senso negativo, ambientale – ma a danno della rete infrastrutturale esistente, con un eccezionale abbattimento degli stanziamenti per l'ANAS che penalizzerà gli interventi di adeguamento, manutenzione e messa in sicurezza della rete viaria, e continuando a trascurare le reti ferroviarie locali e le esigenze dei pendolari.

Manca una concreta azione di governo per il diritto alla casa e il programma per le politiche abitative subisce un taglio di 207 milioni di euro, così come il piano nazionale di edilizia abitativa (-17 milioni di

euro) e il programma delle politiche urbane e territoriali. A cui sono stati tolti 185 milioni di euro. Situazione analoga per l'edilizia scolastica, per cui non sono stati previsti nuovi fondi o incentivi.

La politica ambientale varata faticosamente dal Governo Prodi è stata quasi completamente cancellata e molti sono stati i fondi azzerati dalla finanziaria 2010: conservazione dell'assetto idrogeologico, mobilità sostenibile nelle aree urbane, sviluppo della mobilità ciclistica, finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, piani di disinquinamento per il recupero ambientale.

Anche gli investimenti per contrastare i cambiamenti climatici sono stati fortemente ridimensionati e sono passati dai 300 milioni di euro del 2008, stanziati dal Governo Prodi, ai 66 milioni di euro del 2010. Così come non c'è traccia della stabilizzazione o, almeno, della proroga triennale, degli incentivi alle ristrutturazioni edilizie finalizzate al risparmio energetico. Sarebbe invece avviare anche un piano di riqualificazione edilizia finalizzato a rendere più sicuro il patrimonio abitativo e a rendere meno devastanti – sia in termini economici sia, e soprattutto, di costi umani e sociali – gli eventi calamitosi.



2010: IL GOVERNO NEGA LA REALTÀ, MA LA CRISI PEGGIORA

A maggio il Governo presenta l'ennesimo decreto di natura economico finanziaria, che arriva dopo due anni di tentativi di risanare i conti pubblici, di far ripartire il Pil e la competitività pubblica e privata, di creare occupazione, di ridurre il peso fiscale. Tutti tentativi falliti. Il decreto legge 78/2010 punta solo alla "quantità", con una manovra finanziaria volta unicamente a ridurre il disavanzo corrente attraverso un'azione combinata di tagli di spesa e aumento delle entrate. Di sviluppo non c'è traccia. Al contrario, i tagli effettuati sono indiscriminati, senza alcuna distinzione di rilevanza, di efficienza e di equità. Bastano alcuni esempi: il Governo non ha scelto di cancellare il ponte sullo stretto, pur mantenendo tutta la incertezza sulla sua realizzazione; non ha scelto di tassare di più le rendite finanziarie e i redditi alti, non ha scelto alcun intervento a favore delle famiglie. Ha scelto, invece, di colpire il pubblico impiego, come se non fosse uno dei settori cruciali per il futuro e la stessa competitività del nostro Paese. Anziché fare la riforma della pubblica amministrazione, ha tagliato la scuola, l'università, la ricerca e la sanità. La politica dei tagli lineari è un errore, tanto più in un periodo di alta disoccupazione. Non distinguere tra spese produttive e improduttive è una pessima idea. Non solo si aggrava la crisi, ma non serve a ridurre il deficit: buona parte di quello che un governo risparmia spendendo meno, lo perde comunque perché un'economia più debole riduce il gettito fiscale. In quest'ottica appare ancora più grave la scelta di "tosare" le Regioni e gli Enti locali, un punto decisivo della manovra.



L'ENNESIMO DECRETO ANTICRISI, IL N. 78/2010

Per avere contezza del patrimonio dilapidato in pochi anni dal centrodestra, gioverà ricordare che nel 2007 l'avanzo primario, ovvero la differenza tra entrate e uscite fiscali al netto degli interessi sul debito, era pari al 3,5% del Pil. Nel 2009 precipita al -0,6%: vuol dire che lo Stato spende più di quanto incassa per un valore pari allo 0,6% del Pil. In due anni il peggioramento è di oltre 4 punti più di 62 miliardi di euro.

Il decreto legge 78/2010 effettua una correzione dell'indebitamento netto pari a circa 12 miliardi di euro nel 2011, 24,9 miliardi di euro nel 2012 e altri 24,9 miliardi nel 2013 e punta a far tornare l'Italia all'avanzo primario. La manovra si sostanzia per 2/3 di tagli ai Ministeri e agli Enti locali e per un terzo di maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione. Le modalità rendono perplessi: se infatti i numeri vengono rispettati rischiano di determinare effetti depressivi sull'economia; se non sono strutturali non serviranno comunque a rassicurare i mercati e, soprattutto, determineranno un rimbalzo per gli anni successivi. Cosa che puntualmente avverrà. Addirittura un documento depositato dal Governo al Senato nel 2010, relativo all'impatto macroeconomico della manovra rispetto alle stime della RUEF (relazione unificata economia e finanza pubbliche, il terzo documento da presentare insieme al Programma di stabilità e al PNR) evidenzia come la manovra sottrae alla crescita del Pil 0,5 punti percentuali nel periodo di riferimento 2010-2012 ed evidenzia come a risentirne maggiormente, saranno i salari, i redditi totali, l'occupazione, gli investimenti e i consumi.

Due essenzialmente gli obiettivi dei tagli: il pubblico impiego e gli Enti locali. Mentre per quanto riguarda le entrate si punta tutto sulla lotta all'evasione. Un ritorno, dopo l'abbandono del 2008. Resta però il fatto che il Governo continua a consolidare la prassi di considerare il maggior gettito atteso dalla lotta all'evasione fiscale non più come eventuale e aggiuntivo, ma come una vera e propria fonte di copertura. Sul lato delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale la stessa Corte dei Conti solleva numerosi dubbi e interrogativi, rilevando che per alcune di esse – è il caso anzitutto del nuovo redditometro – l'efficacia non è automatica, in quanto subordinata alla

capacità dell'amministrazione tributaria, e l'esperienza del passato non alimenta l'ottimismo. Nonostante i tagli lineari, però, la spesa corrente con il Governo del centrodestra aumenta sempre in misura più che proporzionale rispetto al Pil che anzi, come si è visto, decresce. Le spese finali al netto degli interessi sono aumentate negli ultimi anni di 57 miliardi di euro, di cui 3 miliardi per spese in conto capitale e ben 54 miliardi di spese correnti al netto degli interessi. Per il 2010, il Governo prevede un ulteriore aumento delle spese primarie di 6,8 miliardi rispetto al 2009, derivante da un incremento di 13 miliardi delle spese correnti al netto degli interessi e da una riduzione di 6,2 miliardi delle spese in conto capitale. Non ci sono ragioni per ricondurre alla crisi l'impennata della spesa corrente, il conseguente crollo del saldo primario e l'esplosione del deficit di bilancio. Quindi, nonostante i tagli lineari, la spesa corrente cresce, mentre si comprime la spesa necessaria a rilanciare l'economia, ossia quella in conto capitale. Inoltre, le linee della manovra lasciano intuire che il Governo intende proseguire sulla politica sin qui condotta. Basti ricordare che nel primo decennio del Duemila, con il centrodestra che ha governato per otto anni, la spesa è cresciuta in media del 4,6% l'anno, aumentando di quasi 6 punti in rapporto al Pil. Ecco perché, in questo contesto di sconsiderato aumento della spesa, i tagli lineari e quindi non strutturali risultano ancora più iniqui e ingiusti.

1. Il contributo alla correzione da parte degli Enti territoriali è pesantissimo:
 - a. per le Regioni a statuto ordinario 4 miliardi di euro per il 2011 e 4,5 miliardi dal 2012;
 - b. per le Regioni a statuto speciale 500 milioni per il 2011 e 1 miliardo dal 2012;
 - c. per le Province 300 milioni nel 2011 e 500 milioni dal 2012;
 - d. per i Comuni 1,5 miliardi per il 2011 e 2,5 miliardi dal 2012.
2. Il concorso alla manovra correttiva da parte del settore sanitario è di 418 milioni di euro per il 2011, 1.132 milioni di euro per il 2012 e 1.132 milioni di euro per il 2013 derivante dalla riduzione del personale e di 600 milioni annui dal 2011 derivante dalla riduzione della spesa farmaceutica.

3. Il blocco degli automatismi stipendiali per il comparto scuola per un importo pari a 320 milioni di euro per l'anno 2011, 640 milioni di euro per l'anno 2012 e 960 milioni di euro per l'anno 2013.
4. La revisione del regime delle decorrenze per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato (chiusura finestre e slittamento data dell'effettiva erogazione della pensione) e la rateizzazione delle liquidazioni per un risparmio di spesa pari a 760 milioni di euro nel 2011, 1.440 milioni di euro per il 2012 e 1.200 milioni di euro per il 2013.
5. La mancata corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2012 che produrrà risparmi di spesa pari a 36 milioni per il 2011, 357 milioni per il 2012 e 357 milioni di euro per il 2013.
6. Il blocco degli aumenti stipendiali del pubblico impiego per il biennio 2011 e 2012 che produrrà risparmi di spesa pari a 52 milioni per il 2011, 68 milioni per il 2012 e 108 milioni per il 2013. Nel settore delle Forze Armate e delle Forze di polizia, ad esempio, la manovra determina una serie di effetti sul trattamento economico del personale: blocco dei rinnovi contrattuali, riduzione delle risorse per le attività di missione (escluse le operazioni militari all'estero), riduzione di alcuni trattamenti specifici erogati sotto forma di indennità o istituti di natura previdenziale. Le risorse destinate al riordino delle carriere vengono utilizzate per ripianare il debito pubblico. Il riordino rimane quindi senza risorse disponibili.

Anche altre misure incideranno concretamente sulla condizione economica dei cittadini, in particolare la facoltà riconosciuta alle concessionarie autostradali di rivedere i pedaggi, con aggravio fino al 25%, o l'ipotizzato assoggettamento al pedaggio anche dei raccordi autostradali gestiti dall'ANAS.

A fronte della portata di queste misure, appaiono poco rilevanti sul piano finanziario gli interventi sul fronte dei costi della politica, come il taglio dei rimborsi a favore dei partiti politici attraverso una riduzione del 10% del contributo di un euro quale moltiplicatore per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati; sopprese, inoltre, le quote annuali

dei rimborsi in caso di scioglimento anticipato del Parlamento. Prevista anche una riduzione del 10% del trattamento economico di ministri e sottosegretari non parlamentari. Ridotte, per un periodo non inferiore a tre anni, le indennità dei sindaci, dei presidenti di Provincia e dei componenti delle rispettive giunte: per i Comuni con meno di 15.000 abitanti e per le Province con meno di 500.000 abitanti nella misura del 3%, per i Comuni con meno di 250.000 abitanti e per le Province con meno di un milione di abitanti nella misura del 7%, per i Comuni e le Province più grandi nella misura del 10%. Nessuna riduzione delle indennità è prevista nei Comuni con meno di 1.000 abitanti. Prevista anche una riduzione del 10% dei compensi dei componenti degli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria, militare e dei componenti del Cnel, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Si prevede che i Comuni con meno di 5.000 abitanti debbano obbligatoriamente esercitare, in forma associata, le funzioni fondamentali previste dalla Legge sul federalismo fiscale (Legge 42 del 2009, articolo 21 comma 3): funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; funzioni del settore sociale. Si prevede, inoltre, il divieto per i Comuni di costituire società. Anche i Comuni con meno di 30.000 abitanti non possono costituire società, mentre i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società.

Per quanto riguarda le misure fiscali continuano a mancare vere misure di sviluppo in grado di sostenere la domanda interna e la produttività, riallocando il carico fiscale tra soggetti e fonti di entrata. Certamente, non può essere considerata una misura in favore della crescita quella che il ministro Tremonti presenta come "l'Irap zero per

il Mezzogiorno”, visto che il Governo non stanziava risorse e che le Regioni meridionali che volessero ridurre tale imposta dovrebbero farlo a carico dei propri bilanci.

Per quanto riguarda la lotta all'evasione va evidenziata un'incoerenza di fondo, a cominciare ad esempio dall'abbassamento del limite all'utilizzo del contante da 12.500 euro a 5.000: tale misura è esattamente quanto già disposto dal Governo Prodi, a fini antievasione e antiriciclaggio, e che il Governo Berlusconi appena eletto si era affrettato, con il decreto legge 112 del giugno 2008, a cancellare.

Se questo è il caso più eclatante, sotto molti aspetti sembra esserci una riscoperta della lotta all'evasione: contrasto al fenomeno delle imprese “apri e chiudi”, contrasto al fenomeno delle imprese in perdita “sistemica”, incrocio tra le basi dati dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate per contrastare la microevasione diffusa, ecc. Questo cambiamento di rotta non è però sufficiente a ristabilire quel necessario rapporto di fiducia tra l'amministrazione e i contribuenti. A ristabilire la pratica diffusa della fedeltà fiscale.

Questa passa necessariamente attraverso la certezza della fine dei condoni. In questo quadro, sembra scarsamente credibile un Governo che vara uno “scudo fiscale” che porta risorse all'erario, ma ha anche offerto agli evasori un colossale regalo (garanzia dell'anonimato, sospensione dell'obbligo di segnalazione antiriciclaggio, fornendo un costo della regolarizzazione pari ad 1/10 di quanto previsto negli altri Paesi).

Un elemento da sottolineare, inoltre, riguarda le stime della relazione tecnica in materia di recupero di gettito dalla lotta all'evasione. Che molto possa essere recuperato è indubbio, specie alla luce del sistematico smantellamento delle misure messe in atto dal Governo Prodi. Il problema è che si tratta di entrate molto incerte nel quantum (quale sarà il gettito recuperato dai maggiori controlli? Quanto i maggiori controlli porteranno ad un incremento dell'adesione spontanea? Quanto l'adesione spontanea diminuirà per effetto dei passati e, forse, futuri condoni?), pertanto sono entrate che devono necessariamente essere contabilizzate solo a posteriori, come aveva fatto, correttamente, il MEF nella legislatura precedente.

In sostanza, quando il Governo Berlusconi nel 2008 sopprime norme antievasione non stima minori gettiti, invece quando inserisce norme antievasione, ascrive incrementi di entrata rilevantisimi. Che si tratti di una “doppia morale” da parte del Governo è evidente: basti pensare che l'unica norma a cui non vengono attribuiti effetti di maggior gettito è quella derivante dall'abbassamento del limite all'utilizzo del contante: come sarebbe stato possibile stimare un incremento di entrate se quando era stato innalzato il limite a 12.500 euro era stata stimata una perdita di gettito pari a zero?

Infine sospende fino al termine del 2010 il pagamento degli importi (con scadenza 30 giugno 2010) dovuti dai produttori di latte in ragione dei piani di rateizzazione regolanti il prelievo supplementare da essi versato in eccesso rispetto alle quote latte.



2011: SIAMO DI FRONTE AL BARATRO

Nel 2010 la crisi finanziaria scoppiata nel 2008 in America, a causa delle insolvenze del settore privato, arriva in Europa. Ma nel vecchio continente sono i conti pubblici a rischiare il default. Il rischio insolvenza non è delle imprese ma degli Stati. La crisi della Grecia mette sotto pressione la tenuta dell'intera Europa. È pertanto proprio a partire da questi dati di fatto che la questione dei bilanci interni agli Stati, per il carattere sovranazionale della moneta, arriva direttamente a coinvolgere le istituzioni comunitarie: in questa prima fase la Commissione Europea e il Consiglio, seguirà la BCE.

La linea operativa per il 2011 prevede di adottare modelli decisionali e operativi tesi a favorire il rafforzamento del coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, la sorveglianza in campo fiscale e macro-economico, nonché la revisione dei contenuti e dei tempi di presentazione dell'aggiornamento del Programma di stabilità e del Programma Nazionale di Riforma. Questi due documenti non sono ad uso interno e indirizzati al Parlamento, ma sono richiesti a Bruxelles, dove la Commissione valuterà la loro congruità con gli obiettivi di coesione. Si modificano i profili

sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale. Secondo il nuovo calendario europeo sarà aprile e non più luglio il mese in cui dovrà essere anticipata la data di presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza (DEF) che ricomprende al suo interno lo schema del Programma di stabilità e lo schema del Programma Nazionale di Riforma. A partire da un esame di questi testi presentati nell'aprile 2011 si capisce come la tenuta economica e finanziaria dello Stato italiano stia subendo un pesante e pericoloso avviticciamento. Il Programma di stabilità, infatti, illustra uno scenario macroeconomico che rivede decisamente al ribasso, per tutto l'arco di previsione, le valutazioni contenute nel Documento di finanza pubblica del settembre 2010, che ipotizzavano una crescita costante del 2%. Ora invece si stima 1,3% nel 2012, 1,5% nel 2013 e 1,6% nel 2014. Il tempo si incaricherà di smentire non solo il 2% del Documento di finanza pubblica (settembre 2010) ma anche l'1,3% fissato dal programma di stabilità (aprile 2011). Segno, come si vedrà in autunno, che quel programma a tutto portava meno che verso una situazione stabile dei conti pubblici. Ancora una volta, come già riscontrato con il famigerato decreto legge 112/08, risulta chiaro che nessuna previsione economica sia stata centrata dal Ministero dell'Economia guidato da Giulio Tremonti. Lungi dal collocare l'Italia lungo la strada della stabilità, il Programma presentato dal Governo non adempie nemmeno ai compiti che lo stesso si era dato. Ad esempio quello di reintegrare, anche parzialmente, i trasferimenti agli Enti territoriali soppressi dalla manovra 2010 e che raggiungono nel 2013 gli 8 miliardi di euro. Per compensarli ci sono meno di un miliardo di euro, e solo nel 2014.

In sintesi, la scelta grave è quella di affidare il biennio 2011-2012 solo all'andamento spontaneo dell'economia e della finanza pubblica, in una situazione in cui il disavanzo tendenziale presenta componenti non tranquillizzanti: a) pressione fiscale sul livello di guardia (42,6%); b) forte caduta degli investimenti pubblici rispetto al livello minimo del 2010; c) blocco temporaneo delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche, disposto con il decreto legge 78 del 2010. È evidente che la combinazione di questi tre elementi può generare una spirale recessiva in grado di far saltare il bilancio pubblico. Quello che puntualmente avverrà nel mese di novembre.

LE MANOVRE "ESTIVE"

L'estate del 2011, dal punto di vista economico finanziario, è particolarmente surriscaldata. Sarà l'estate della "lettera della BCE" con cui la massima istituzione finanziaria boccia il cammino fin qui compiuto dal Governo Berlusconi e intima a tutta la compagine amministrativa di cambiare passo. Il Governo risponde con due provvedimenti, ancora una volta due decreti Legge (il decreto 98/2011 e il decreto 138/2011), che effettuano una correzione di circa 60 miliardi ottenuta più con tasse (65%) che con tagli di spesa (35%).

Il Governo, che ha sempre rivendicato e si è sempre vantato di non aver mai messo le mani nelle tasche degli italiani, è costretto anche su questo punto a tornare sui propri passi. Bisogna prelevare dalle tasche dei cittadini 4 miliardi di euro per il 2012 e 20 miliardi di euro annui a decorrere dal 2013. Si prevede quindi il taglio del 5% nel 2012 e del 20% a decorrere dal 2013 dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale a meno che non venga esercitata una delega fiscale entro

il 30 settembre 2012 tale da assicurare lo stesso gettito da altri cespiti: ovviamente si tratta di una previsione del tutto irrealistica, tanto che il Governo Monti sposterà sull'aumento dell'Iva l'onere di reperire le risorse necessarie. L'insieme da cui si può fare cassa è stimato intorno ai 161 miliardi di euro di cui 1/3 riguardano lavoro e pensioni. 1/5 la famiglia 1/4 l'Iva. Evidente il rischio di generare meccanismi recessivi.

Con il Contributo di solidarietà il Governo istituisce una super-tassa del 3% che si applica ai redditi oltre i 300 mila euro. Previsto anche il contributo sui parlamentari, con un'aliquota doppia rispetto al pubblico impiego. Sempre il decreto 98/2011, inoltre, introduce un contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici pari al 5% della parte eccedente i 90.000 euro lordi annui e fino a 150.000 euro, e pari al 10% per la parte eccedente i 150.000 euro.

Con la "Robin Hood tax" aumenta dal 6,5% al 10,5% l'addizionale Ires per le imprese del settore energetico. Ma, siccome si tratta di un settore re-

golamentato, l'aumento dell'addizionale, incidendo sulla determinazione del profitto, in imprese quotate in borsa, può generare contenziosi. Inoltre si tratta di una norma boomerang: essendo lo Stato azionista di società energetiche questa norma non considera l'impatto sul bilancio in quanto non sconta gli effetti sui titoli delle società quotate coinvolte (Enel, Eni, Snam, Terna), partecipate appunto dallo Stato. Le stime parlano di una perdita di capitalizzazione per il MEF pari a circa 1,6 miliardi, superiore al gettito atteso dall'imposta. Le altre norme sulle tasse prevedono l'aumento dell'IVA dal 20 al 21% e delle accise sulla benzina. Con l'inflazione ai massimi dal 2008, la crescita quasi azzerata e la disoccupazione in aumento, queste due misure rischiano di deprimere ulteriormente il livello della domanda interna.

Nel medesimo provvedimento si prevede che Comuni e Regioni potranno aumentare l'addizionale Irpef. Una buona iniziativa è quella di armonizzare le tasse sulle rendite finanziarie al 20%. Vengono unificate le aliquote del 12,5% sui titoli e del 27% sui depositi. Fanno eccezione i titoli di Stato che non subiscono modifiche (questa era una vecchia proposta del PD, a partire già dai tempi del secondo Governo Prodi). Altre imposte, tutte indirette, interessano giochi e sigarette, bolli sui dossier titoli e Suv: dieci euro per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a 225 chilowatt. In sintesi, per quanto riguarda il nuovo gettito da maggiori entrate si prevedono 2.797 milioni di euro per il 2011, 21.366 per il 2012, 36.053 per il 2013, 40.186 per il 2014. Cifre che evidentemente non sono ritenute credibili e attendibili.

Per quanto riguarda i tagli, si ripropongono i tagli lineari ai Ministeri e agli Enti locali. Interventi che già nei tre anni precedenti non hanno prodotto gli effetti sperati. Ancora una volta non viene interessata la spesa improduttiva. 7 miliardi di euro nel 2012, 6 nel 2013, 5 nel 2014.

Per quanto riguarda invece gli Enti territoriali, non sarebbe giusto considerare solo gli effetti delle manovre dell'estate 2011: ad essi vanno sommati anche gli effetti della manovra correttiva del maggio 2010 (decreto 78/2010). In complesso si tratta di 14,5 miliardi nel 2012 e 14,9 nel 2013 e nel 2014.

Una tale massa di interventi indurrebbe a ritenere che l'Italia ce la stia mettendo tutta. Ma non è

così. Nonostante queste misure il quadro macroeconomico si deteriora di giorno in giorno. Basti ricordare che il governo è costretto a rivedere al ribasso le sue previsioni sul Pil. Ad aprile aveva stimato il Pil 2011 in crescita del 1,3%. A settembre dovrà riclassificarlo allo 0,7%. Ma non basterà neppure questo. Il Pil 2011 crescerà dello 0,4%, il rapporto debito-Pil sfonderà il 120% e il Governo Berlusconi cesserà la sua corsa.



AUTUNNO 2011: L'ARRIVO DEL "SALVA ITALIA"

Non è un caso che il primo decreto emanato da questo Governo si chiami e venga ricordato come decreto "Salva Italia". Un provvedimento severo, doloroso, ma reso necessario dalla situazione di dissesto in cui tre anni di Governo Berlusconi hanno condotto l'Italia. Esempio a questo proposito l'intervento sulle pensioni. Le omissioni sul bilancio dello stato, occultate da tre anni di annunci e dai dissidi interni alla maggioranza tra Pdl e Lega, vengono alla luce. Il Ministro Fornero è costretta a ripristinare "lo scalone" che il Governo Prodi nel 2007 aveva abolito indicando la via della gradualità. Ma con la gestione e i bilanci del Governo Prodi quella era una scelta sostenibile. Ora no. Quegli scalini si sarebbero dimostrati percorribili in un contesto sano, non malato, di finanza pubblica, come invece si dimostra essere la situazione nell'autunno del 2011, con lo spread sopra i 500 punti e il tasso d'interesse sui buoni del tesoro al 6%. Rispetto a questo provvedimento, tanto necessario quanto iniquo, il PD compie una battaglia per una maggiore giustizia distributiva. Sono essenzialmente due le categorie su cui i democratici accendono i riflettori. La prima è quella dei lavoratori precoci, quelli che sono andati a lavorare presto. La seconda è quella degli esodati, coloro che hanno avuto una promessa di uscita dal mondo del lavoro con la certezza di un accompagnamento economico, prima la mobilità poi la pensione, e che ora con l'innalzamento dell'età pensionabile, sia per l'anzianità che per la vecchiaia, si ritrovano per diversi mesi, se non addirittura anni, senza alcun reddito. Ma l'impegno per l'equità del PD si sostanzia anche nel pieno adeguamento all'inflazione delle pensioni pari non al doppio ma al triplo del trattamento minimo; per tutti coloro, cioè, che prendono fino a circa 1.400 euro lordi al mese,

vale a dire la gran parte dei pensionati (dieci milioni quasi). La sostenibilità finanziaria del nostro sistema pensionistico è messa al sicuro.

Sul fronte dell'evasione fiscale il Governo Monti compie un'inversione di rotta totale rispetto a Berlusconi. Si prevede l'obbligo di comunicazione all'anagrafe tributaria, da parte degli operatori finanziari, di tutti i movimenti sui conti correnti e sui conti titoli. È la fine di quel segreto bancario dietro il quale troppe volte si nasconde l'evasione fiscale.

La seconda disposizione riguarda la circolazione del contante, significativamente disincentivata dopo l'obbligo di effettuare pagamenti elettronici nel caso in cui la somma superi i 1.000 euro. Si tratta dunque di un passo importante nel segno della tracciabilità e della trasparenza, e dunque nella giusta direzione.

Sul fronte dell'equità il Governo Monti, seppur timidamente, muove alcuni passi. Appare una tassa sui beni di lusso: imbarcazioni, aerei e auto di grossa cilindrata. Un contributo di solidarietà è infine chiesto alle pensioni d'oro, quelle che superano 200.000 euro l'anno. Mentre anche gli

scudati dovranno come altri detentori di titoli pagare un'imposta di bollo dell'1,35% per il 2012 e dell'1% per il 2013 e per gli anni a seguire.

C'è, infine, una misura che abbiamo condiviso e apprezzato: quella riguardante le attività finanziarie all'estero (un'imposta dell'1 per mille annuo per il 2011 e il 2012 e dell'1,5 per mille annuo dal 2013), considerata da alcuni come una "mini Tobin Tax".

Il terzo grande intervento di risanamento riguarda l'IMU, l'imposta sulla proprietà degli immobili che sostituisce, qualcuno non a torto dice con gli interessi, la vecchia ICI. Anche in questo caso si può dire che l'indubbia severità del procedimento sconta anni di incuria. Il PD è sempre stato coerentemente contrario alla sua abolizione dal 2008. Ora, esistendo una tassa simile in tutti i Paesi dell'occidente e chiedendocelo l'Europa, non si poteva certo andare per il sottile. Anche in questo caso però il PD dimostra sensibilità sociale per i ceti più deboli e le famiglie. Viene infatti fissata una detrazione di 200 euro per la prima casa e più 50 euro per figlio a carico fino a 26 anni.

2012: L'AZIONE DI RISANAMENTO E IL RECUPERO DI CREDIBILITÀ

Il nuovo anno inizia sotto un altro segno. La collaborazione leale con il Governo dei tecnici, pur nella distinzione, permette al PD un'interlocuzione e un ascolto prima impensabili. È così che nell'ambito della discussione tra gennaio e febbraio del decreto Milleproroghe, le questioni di equità sociale sollevate dai democratici relativamente al decreto SalvaItalia, eminentemente quella degli esodati e dei lavoratori precoci, trovano un parziale ma significativo accoglimento.

Per i precoci, vale a dire per coloro che hanno raggiunto i 42 anni di contributi ma non i 62 anni di età, si stabilisce di non applicare le penali e di considerare validi, nel conteggio dell'anzianità contributiva, anche i periodi di assenza dal lavoro per gravidanza e servizio militare, per malattia, infortunio e cassa integrazione.

Agli "esodati", cioè a coloro che hanno accettato incentivi economici per lasciare il lavoro, si offre la possibilità di andare in pensione con le vecchie regole nel caso in cui il rapporto di lavoro si sia concluso entro il 31 dicembre 2011, ultimo giorno valido ai fini della possibilità di beneficiare dei vecchi requisiti. Nella consapevolezza che queste misure non avrebbero risolto integralmente la questione e che d'altra parte non è accettabile che un lavoratore perda occupazione e salario, rimanendo senza pensione o ammortizzatore sociale, il PD per tutto il 2012 monitorerà con il Governo la questione esodati, incalzando l'esecutivo non solo a precisare il numero delle persone interessate, ma anche a predisporre, di volta in volta, i necessari strumenti di inclusione.



LA SPENDING REVIEW: ASSALTO ALLA SPESA CORRENTE

Il PD coerentemente l'ha richiesta in tutti gli anni precedenti, ritenendola strumento necessario ed essenziale per aggredire la spesa storica, la spesa corrente, quella che invece con i Governi Berlusconi, nonostante i tagli, è sempre cresciuta. Perché, è bene ricordarlo, i tagli di Tremonti aggrediscono la spesa in conto capitale, sono tagli comodi, facili ed elettorali. È così che il Governo decide di varare, nell'estate, il decreto sulla Spending review di cui il PD condividerà senz'altro le finalità, meno il dettaglio di alcuni provvedimenti che, con lealtà e correttezza, concorrerà a modificare.

► Obiettivo equità

I risparmi generati dalla revisione della spesa corrente consentono di focalizzarsi su tre obiettivi molto vicini alla sensibilità e al programma politico riformatore del PD.

Il primo obiettivo è di evitare l'aumento del 2% delle aliquote IVA, misura che sarebbe scattata a decorrere dal 1° ottobre 2012 e che avrebbe pesato in particolar modo sulle famiglie a reddito più basso e che complessivamente, comprimendo i consumi, avrebbe avuto sulla nostra economia un effetto inevitabilmente recessivo.

Il secondo obiettivo riguarda la gestione del terremoto in Emilia. È ora possibile non replicare la gestione affaristica e inconcludente del terremoto dell'Abruzzo ma dimostrare tutta la solidarietà di una comunità nazionale degna di questo nome: a disposizione delle aree terremotate c'è un Fondo di 2 miliardi di euro ed è prevista l'attivazione di strumenti creditizi agevolati e garantiti dallo Stato per 6 miliardi di euro a favore di cittadini e imprese. 800 milioni di euro per i Comuni, 100 milioni per le Province.

Il terzo obiettivo infine si colloca anche questo nel segno del ripristino dell'equità: l'ampliamento di altre 55 mila unità della platea di "esodati" da salvaguardare dopo l'incremento dei requisiti pensionistici disposto dalla Legge di riforma delle pensioni. Una spesa di 9 miliardi e 200 milioni di euro nel periodo compreso tra il 2013 e il 2020. Si arriva così alla cifra totale di 120 mila persone salvaguardate, ovvero persone che avendone i requisiti potranno cioè accedere alle vecchie regole pensionistiche.

La fiducia e la pazienza del PD stanno avendo il giusto riconoscimento. Aver detto sì al decreto Salva Italia ha premiato l'Italia sul piano internazionale, sia finanziario che politico; ora è tutto un lavoro politico di aggiustamento, da fare a casa nostra, in Italia, ricucendo le lacerazioni che quell'accelerazione, inevitabilmente, ha prodotto. Quelli che il 31 dicembre 2011 erano decine di migliaia di "esodati", il 31 dicembre 2012 non lo sono più. E non c'è dubbio che il merito di un simile lavoro politico, compiuto senza enfasi e con umiltà, senza irrigidimenti ideologici ma con sano e costruttivo spirito pragmatico sia stato del Partito Democratico.

► Obiettivo efficienza

La maggior parte dei risparmi generati dall'approvazione della Spending review sono quelli che riguardano il riordino istituzionale, la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione centrale e locale, con relativa razionalizzazione e contenimento dei costi. Un modo per perseguire tale obiettivo è rappresentato dal rafforzamento del sistema delle convenzioni Consip, che obbliga gli Enti locali di ricorrervi per determinate tipologie di beni e servizi da acquistare. Centralizzare gli acquisti quindi per renderli trasparenti e convenienti. Ma la spending review è anche altro. Certamente positiva la riduzione delle auto di servizio, meno positiva la limitazione delle assunzioni, la riduzione del valore dei buoni pasto per i dipendenti pubblici e il divieto di monetizzazione delle ferie. Coraggiosa e dolorosa infine la riduzione in misura non inferiore al 20% del numero dei dirigenti e non inferiore al 10% per quanto riguarda i dipendenti.

Da valutare positivamente sono le misure per arrivare ad un uso più efficiente del patrimonio pubblico e per ridurre i costi per le locazioni passive (un esempio è l'uso gratuito in favore dello Stato degli immobili di proprietà degli Enti territoriali a condizioni di reciprocità), così come quelle che puntano ad intervenire sulla proliferazione delle società in house dalle quali le Amministrazioni proprietarie comprano servizi.

Nel complesso, se è vero che il decreto porta con sé una profonda riorganizzazione del sistema delle autonomie locali e una rideterminazione del concorso delle Regioni, delle Province autonome,

delle Province e dei Comuni alla riduzione della spesa, è altrettanto vero che resta uno squilibrio fra i tagli che si realizzano nella spesa a livello centrale e quelli riguardanti la spesa delle autonomie. Non possiamo che essere critici sul fatto che ancora una volta, per il 2013, si taglia l'1,8% della spesa centrale rispetto al 3% della spesa locale. Su questo c'è una continuità non positiva con i tre anni delle finanziarie targate Tremonti.

► **Rischio obiettivo**

Oltre ai tagli appena citati ai trasferimenti ordinari a Regioni, Comuni e Province, il decreto colpisce settori strategici della Pubblica Amministrazione: sanità, istruzione, ricerca. Si tratta di misure che rischiano di incidere immediatamente sulla qualità della vita e dei servizi ma indirettamente anche sulle prospettive future del nostro Paese. I dubbi del PD riguardano insomma tagli che rischiano di compromettere un principio basilare su cui si fonda la revisione della spesa ovvero "l'invarianza dei servizi".

Decisamente pesanti, i tagli alla sanità: una riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale pari a 900 milioni di euro per il 2012, a 1.800 milioni per il 2013, a 2.000 milioni per il 2014. Un taglio che sommato ai tagli del Governo Berlusconi del luglio 2011 porta ad oltre 21 miliardi, in tre anni, la riduzione delle risorse per la Sanità. C'è la riduzione del 5% degli importi e delle prestazioni previsti dai contratti di fornitura; la riduzione del budget assegnato alle singole strutture (dell'1% per il 2012 e del 2% per il 2013) per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati, e ancora c'è la riduzione dello standard di posti letto: si passa da 4 a non più del 3,7 per mille abitanti. Per quanto riguarda le ricette mediche, l'obbligo per il medico di prescrivere i farmaci indicando la sola denominazione del principio attivo (il cosiddetto "generico") è mediato dalla facoltà dell'indicazione di un farmaco specifico.

Per quanto concerne invece università e ricerca il PD è senz'altro soddisfatto per essere riuscito a salvare gli enti di ricerca dalla sicura eliminazione prevista nel testo originario del provvedimento. Ma la situazione è quella di sempre: negli anni la spesa pubblica è aumentata in quasi tutte le voci, salvo che nell'istruzione. Sulla scuola, tra l'altro,

negli ultimi tre anni sono già stati tagliati, in base alla manovra Gelmini-Tremonti del 2008, ben 132 mila posti di lavoro. Il non pagamento delle ferie per i supplenti temporanei e la norma che riconosce la qualifica di assistente tecnico e amministrativo al personale inidoneo, escludendo, di fatto, la possibilità per tali docenti di contribuire a un progetto attinente alla propria qualifica, danno il colpo di grazia a un possibile percorso di riqualificazione del sistema scolastico. Evidentemente anche per il Governo dei tecnici l'istruzione non rappresenta una priorità. Molto grave infine anche l'apposizione di limiti nelle assunzioni per le Università statali, che per tutto il triennio 2012-2014 potranno procedere al turn-over solo nella misura del 20% del personale cessato dal servizio l'anno precedente.



LA LEGGE DI STABILITÀ

Non era mai successo che una Legge di bilancio presentata dal Governo venisse così fortemente e profondamente modificata dal Parlamento. E modificata in meglio. Le dinamiche dei rapporti tra esecutivo e legislativo nella cosiddetta seconda Repubblica portavano a una compressione se non ad una umiliazione del ruolo del Parlamento, screditato negli ultimi anni '80 come l'organo deputato all'"assalto alla diligenza". Ma i termini della politica e delle istituzioni non sono più quelli. Tutta la vicenda dell'ultimo anno di legislatura dimostra un alto senso di responsabilità delle istituzioni rappresentative. E in queste, eminentemente, dei gruppi del Partito Democratico. La Legge di stabilità presentata dal Governo entra, per esempio, con una riduzione lieve dell'Irpef e un aumento generalizzato dell'IVA. Esce senza diminuzione dell'Irpef ma anche senza aumento generalizzato dell'IVA. Resterà invariata l'IVA agevolata. Crescerà quella ordinaria che passerà dal 21% al 22%. Ma a partire dal 1° luglio 2013. Il Parlamento cancella quindi le limitazioni a deduzioni e detrazioni per i contribuenti con un reddito superiore a 15 mila euro, poste in un primo tempo dal Governo. Un intervento a tutela del potere d'acquisto delle classi medie e dei ceti svantaggiati. Grazie alle modifiche del Parlamento aumentano alcune delle detrazioni per i figli a carico: per quelli sotto i tre anni si passa da 900 a 1.220 euro, per quelli di età pari o supe-

riore ai tre anni da 800 a 950 euro, nel caso di un figlio disabile gli attuali 220 euro diventano 400.

► **Imprese e lavoro**

Nella Legge di Stabilità presentata da Governo c'è, tra le altre cose, l'incremento della tassazione sul TFR. Il Parlamento corregge il tiro. Viene infatti ripristinata la cosiddetta "clausola di salvaguardia" relativa alla tassazione delle indennità di fine rapporto, alle quali verrà applicata la curva delle aliquote vigenti al 31 dicembre 2006, se più favorevoli, invece di quelle vigenti nell'anno di insorgenza del diritto a percepire le indennità. Per i dipendenti pubblici non ci saranno trattenute del 2,5% sul TFR in busta paga.

Il Parlamento apporta cambiamenti significativi anche per il lavoro e le imprese. Novità per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, la Cassa in deroga potrà contare su circa 1,7 miliardi di euro, rispetto ai precedenti 844 milioni. Grazie ad un emendamento del PD c'è la proroga di 24 mesi della Cassa integrazione straordinaria in caso di cessazione di attività ed è prorogata a tutto il 2013 la possibilità per i lavoratori delle aziende con meno di 15 dipendenti di accedere alle liste di mobilità. Garantito anche il fondo solidarietà (35 milioni) e prorogata Italia Lavoro (spese decurtate del 10%, da 13 a 11,7 milioni).

Uno degli interventi più importanti è poi quello sul "cuneo fiscale". A decorrere dal periodo d'imposta 2014, l'importo deducibile dall'Irap per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo di imposta sale da 4.600 a 7.500 euro, mentre quello relativo alle lavoratrici donne e a tutti i lavoratori con meno di 35 anni passa da 10.600 a 13.500 euro. Inoltre, sale da 9.200 a 15.000 euro l'importo massimo deducibile dall'Irap per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia (da 15.200 a 21.000 nel caso di lavoratrici e under 35).

Si stabilisce inoltre, grazie a un emendamento dei relatori, che ai precari con almeno tre anni di servizio nella Pubblica Amministrazione potranno essere riservati fino al 40% dei posti nei concorsi. Possibile anche una selezione per titoli ed esami per valorizzare l'esperienza lavorativa svolta. La correzione è stata presentata con il pacchetto

"Milleproroghe", che prolunga anche di sette mesi, fino al 31 luglio 2013, i contratti in scadenza.

Prevista la possibilità di assumere personale nel comparto sicurezza-difesa e vigili del fuoco. In particolare, grazie all'impegno del Partito Democratico, è stata introdotta una modifica con nuovi finanziamenti dello sblocco del turn over delle Forze dell'Ordine, pari a 70 milioni nel 2013 e 120 milioni nel 2014. L'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati potrà dotarsi di manager e nuovo personale, fino a 100 unità.

L'efficienza e i risparmi nella P.A. sono essenziali e funzionali alla crescita ovvero alla produttività e quindi anche alla stabilizzazione dei precari. Il senso è quello di avviare un circolo virtuoso in grado di garantire efficienza, produttività e stabilità lavorativa. L'unico percorso che può portare alla crescita. Ecco allora che tornano risorse fresche: un Fondo per la concessione di un credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo destinato in particolare alle piccole e medie imprese, nonché proprio alla riduzione del "cuneo fiscale". A finanziare tale fondo sarà la progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio destinati ai trasferimenti e ai contributi alle imprese. Quindi si taglia una spesa assistenziale e improduttiva: i vecchi aiuti alle imprese. E si ritorna a una buona intuizione dei Governi del centrosinistra: il credito d'imposta è destinato alle imprese e alle reti d'impresa che affidano progetti di ricerca e sviluppo a università ed enti e organismi di ricerca o che realizzano investimenti nel settore. Il credito d'imposta è quanto di meno dirigista e statalista esista come politica di sviluppo.

Sulla questione esodati il confronto parlamentare sulla Legge di Stabilità compie un altro passo verso la completa soluzione. Si ottiene la salvaguardia di altri 10.130 lavoratori, che si aggiungono ai precedenti 120 mila per un totale di 130.130 lavoratori salvaguardati. Per il finanziamento di questi interventi si prevedono risorse per un totale di 554 milioni nel periodo 2013-2020, da reperire attraverso gli eventuali risparmi accertati da precedenti interventi normativi per la tutela dei salvaguardati.

► **Scuola, welfare e sanità**

Modificando profondamente il disegno di Legge del Governo, il Partito Democratico riesce a difendere gli insegnanti. Soppresso l'aumento, dal

1° settembre 2013, dell'orario di insegnamento del personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado da 18 a 24 ore settimanali. Con un emendamento approvato alla fine del dibattito in Commissione al Senato il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è stato incrementato di 100 milioni di euro. Previsto anche un incremento di 50 milioni di euro del Fondo integrativo per la concessione di borse di studio.

Tra gli interventi di maggior rilievo sociale, ci sono poi l'incremento di 300 milioni di euro per il 2013 del Fondo nazionale per le politiche sociali e quello di 115 milioni, sempre per il 2013, degli interventi di pertinenza del Fondo per le non autosufficienze (che era stato azzerato dal Governo Berlusconi), compresi quelli a sostegno delle persone affette da Sla, la Sclerosi laterale amiotrofica.

È stato poi istituito, e dotato di 315 milioni di euro per il 2013, un Fondo per le esigenze indifferibili, con finalità ripartite tra un Fondo per il finanziamento ordinario delle Università, i Collegi universitari legalmente riconosciuti, i Policlinici universitari non statali, il servizio civile, l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il finanziamento delle missioni di pace, il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, lo sviluppo della pratica sportiva, il Comitato italiano paralimpico, le misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti e la giustizia digitale.

Per quanto riguarda il finanziamento degli Istituti di patronato e assistenza sociale sono saltati (sostituiti dal taglio lineare delle spese rimodulabili del Ministero del Lavoro) i tagli di 30 milioni di euro annui a decorrere dal 2014, mentre per le cooperative sociali è stato rinviato di un anno l'aumento dell'Iva dal 4 al 10%.

È stato stanziato 1 milione di euro per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili nei Comuni con meno di 50 mila abitanti. Sono stati destinati 500 mila euro all'assunzione a tempo determinato dei lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati e inoccupati, che a partire dal 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli Uffici giudiziari per lo smaltimento degli arretrati.

Nel campo della sanità, al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, le Regio-

ni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono conseguire l'obiettivo economico attraverso l'adozione di misure alternative alla riduzione del 10% degli importi e delle prestazioni dei contratti di appalto di servizi e fornitura di beni e di servizi sanitari previste dal testo del disegno di Legge. È stato anche prorogato di un anno, fino al 31 dicembre 2013, il divieto di azioni esecutive in danno degli Enti sanitari delle Regioni commissariate in disavanzo.

Per scoprire i falsi invalidi, l'Inps realizzerà un piano triennale (aggiuntivo rispetto all'ordinaria attività di accertamento dei requisiti necessari) di 150 mila verifiche straordinarie annue nei confronti dei titolari di benefici di invalidità civile, cecità civile, sordità, handicap e disabilità. Altre verifiche straordinarie riguarderanno il personale della sanità, in particolare chi è stato dichiarato "inidoneo alla mansione specifica" e destinato alle "mansioni di minor aggravio", per scoprire eventuali abusi.

Con l'inserimento del "Milleproroghe" è stato fissato anche lo slittamento di sei mesi degli sfratti (il termine era fissato al 31 dicembre 2012, è stato spostato al 30 giugno 2013), una misura di cui beneficeranno innanzitutto le famiglie disagiate.

► Ambiente, energia e territorio

Nel pacchetto relativo alle proroghe c'è invece lo slittamento al 30 giugno 2013 degli incentivi per la realizzazione di impianti fotovoltaici da realizzare su edifici pubblici e su aree delle amministrazioni pubbliche.

Sono stati destinati 335 milioni, per il 2013, alla realizzazione di interventi nelle zone colpite da calamità naturali. Di questi, 40 milioni di euro vanno al Fondo per la protezione civile per interventi da realizzare in determinati territori colpiti da eventi atmosferici ed alluvionali (Liguria e Toscana, Veneto, provincia di Messina, Marche ed Emilia-Romagna, Calabria e Basilicata); 250 servono a realizzare interventi nelle Regioni e nei Comuni colpiti dalle alluvioni del novembre 2012; 35 milioni sono un contributo straordinario al Comune dell'Aquila e agli altri Comuni colpiti dal sisma dell'aprile 2009; 10 milioni ai Comuni coinvolti a suo tempo dal terremoto del Belice.

Nelle zone dell'Emilia-Romagna colpite dal sisma le imprese che non hanno avuto un danno mate-

riale, ma hanno comunque subito una significativa diminuzione del volume d'affari, avranno accesso ai mutui garantiti dallo Stato per il pagamento di tasse e contributi. Grazie ad un sub-emendamento del PD i contribuenti vittime del terremoto potranno inoltre restituire a rate quanto dovuto al fisco (Irpef e contributi). L'erario aveva sospeso i pagamenti alle popolazioni dell'Emilia Romagna colpite dal terremoto, ma la restituzione era prevista in un'unica rata, alla fine di dicembre. Con la proposta di modifica del PD sulle "buste paga pesanti" si è consentita, appunto, la restituzione a rate, con una quota prelevata dallo stipendio che non potrà essere superiore a un quinto dello stipendio percepito.

► Enti locali

Il PD, in coerenza con quanto operato nella legislatura, si schiera dalla parte dei Sindaci sulla questione del Patto di stabilità interno. Per allentare la morsa sugli Enti locali, riesce a far approvare un emendamento che prevede lo stanziamento di 1,4 miliardi di euro, così ripartiti: 600 milioni ai Comuni, 200 milioni alle Province, 180 ai Comuni con meno di 5 mila abitanti, 20 ai Comuni che hanno aderito alla presentazione dei bilanci sperimentali, 250 destinati a ridurre i tagli ai Comuni e 150 al Fondo di solidarietà comunale.

I Comuni avranno sei mesi in più di tempo, fino al 30 giugno, per deliberare il bilancio di previsione 2013. Si approva anche un emendamento che cancella i tagli lineari sui fondi già destinati all'Expo 2015 di Milano. Soprattutto si decide il trasferimento del gettito dell'Imu ai Comuni, che in questo modo incasseranno 7 miliardi e 655 milioni di euro nel biennio 2013-2014 (allo Stato andrà il gettito dell'imposta municipale propria dello 0,76% che grava su capannoni industriali e opifici). I Sindaci potranno elevare l'aliquota standard fino a 0,3 punti percentuali.

► Nuove entrate

Prevista una "Tobin tax" da applicare sulle operazioni finanziarie e azionarie, con due differenti aliquote (in linea generale dello 0,2%, dello 0,1% per le operazioni sui mercati regolamentati) e una terza aliquota anti-speculativa dello 0,02%. Per quanto riguarda le operazioni sui derivati con valore nozionale superiore a un milione di euro,

a partire dal 1° luglio 2013 è stato introdotto un prelievo fisso che potrà arrivare fino a 200 euro (rispetto ai 100 iniziali). Sempre grazie al PD, è stata introdotta una modifica che prevede l'esenzione per le operazioni dei piccoli investimenti, di carattere etico e sociale.



LA RIFORMA ELETTORALE

► Perché non si è fatta

Il Partito Democratico è stato l'unica forza politica ad aver presentato una sua proposta di riforma elettorale chiara e firmata dal capogruppo e della quasi totalità dei membri del gruppo del senato e dal segretario del partito alla Camera. *[Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali (4545) – (presentata il 26 luglio 2011, annunciata il 27 luglio 2011)]*

La proposta mirava a combinare le candidature di collegio con quelle di partito, in modo da riavvicinare gli eletti agli elettori ma al contempo di valorizzare la funzione di filtro della rappresentanza che i partiti svolgono secondo il dettato costituzionale.

La proposta del PD presentava di conseguenza un mix che prevedeva l'assegnazione dei seggi mediante tre diversi "canali": a) collegi uninominali; b) una quota proporzionale distribuita su base regionale; c) una quota nazionale di compensazione. L'elettore avrebbe potuto attribuire un voto al candidato di partito in collegi uninominali e, dunque, automaticamente anche per la lista del medesimo partito presentata per circoscrizioni regionali.

Si trattava di una proposta equilibrata e sobria, capace di regalare al sistema istituzionale italiano, finalmente, un modello elettorale valido ed efficiente, che garantisse la scelta degli eletti ma anche una tendenziale bi polarizzazione del sistema partitico, pur non ingenerando eccessive ingessatura e condizionamenti al fisiologico svolgersi della dinamica politica.

La proposta del Partito Democratico ha costituito tuttavia com'è naturale un punto di partenza, anche se gli obiettivi erano chiari e definiti.

Nell'incontro con le altre forze politiche, invece, la trattativa non ha sortito gli effetti sperati.

Dopo una prima fase che sembrava avviarsi ad una soluzione condivisa fra le forze politiche che sostenevano il governo Monti, si è registrata un'involuzione in seguito alla pesante sconfitta subita dal Popolo della Libertà nella tornata di amministrative del giugno scorso, in seguito alla quale l'attività di confronto è risultata convulsa e priva di una spinta univoca soprattutto per la mancanza di un'unica interlocuzione nel centrodestra.

Questa condizione di instabilità e precarietà si è andata aggravando alla riapertura dei lavori dopo la pausa estiva quando, andandosi a confermare il calo netto del Popolo della Libertà nei sondaggi elettorali, la sua strategia non è più risultata collaborativa e dunque volta al perseguimento di un risultato fondamentale per il paese, ma di contrapposizione e di tattica di breve periodo.

In altre parole, l'obiettivo del Pdl non risiedeva più nella volontà di trovare un'intesa in una materia così delicata ma nell'impedire al Partito Democratico di vincere le elezioni ovvero di vincerle ma con una maggioranza così risicata da impedirgli di governare, il tutto facendo forza sui numeri di cui il centrodestra disponeva al Senato.

Di conseguenza il confronto si è trasformato in scontro e anche la proposta di un testo unificato che contenesse parte delle proposte avanzate dal relatore Bianco e parte di quelle avanzate dal relatore Malan si è arenata sullo scoglio dell'opportunismo del Pdl, che ha tentato in tutti i modi di far passare un modello che reintrodusse tre preferenze come nella prima Repubblica, e introducesse un premio da un lato insufficiente per raggiungere una maggioranza reale, dall'altro ottenibile solo al raggiungimento di una soglia elevatissima (e dunque irraggiungibile) di consensi.

Per questo motivo la proposta di Legge elettorale è risultata non approvabile nel corso di questa legislatura e cioè per colpa del Pdl, della sua inaffidabilità, della sua volontà di rendere il Paese ingo-

vernabile grazie ad una Legge elettorale che non permettesse di individuare un chiaro vincitore e dunque per la sua irresponsabilità.

Il Partito Democratico invece c'è sempre stato e c'era sin dall'inizio.

► **La nostra proposta di revisione del sistema elettorale**

Il rilancio del ruolo dei partiti in un'ottica di legittimazione delle coalizioni e di stabilità dell'azione di governo (e di quella di opposizione) non deve condurre ad accettare un sistema elettorale come quello attuale, che riduce il voto ad un plebiscito sul Presidente del Consiglio: le esperienze democratiche più avanzate in Europa dimostrano che esistono strumenti e tecniche per coniugare la democrazia dei partiti con la legittimazione e la stabilità dei governi e con il controllo democratico degli elettori sui candidati di partito.

È in questa prospettiva che va presa in esame l'ipotesi di democratizzare il sistema elettorale riprendendo il collegio uninominale come modello preferibile – in particolare nei confronti delle preferenze, che nel contesto partitico attuale rischiano di produrre il doppio effetto negativo di scatenare la competizione intrapartitica e far lievitare i costi (nascosti, dunque intrinsecamente illeciti) della politica – al fine di restituire il potere di scelta agli elettori.

Il collegio uninominale è infatti il luogo nel quale il partito assume il volto concreto di un candidato, che diventa la “faccia” della coalizione e del programma in uno specifico contesto.

Un sistema elettorale basato solo su collegi uninominali maggioritari, se presenta il vantaggio della semplificazione del rapporto fra gli elettori ed il deputato del loro territorio, presenta tuttavia alcuni svantaggi, i principali dei quali sono l'effetto distorsivo complessivo che esso produce riguardo alla configurazione della rappresentanza e la eccessiva localizzazione della medesima.

Occorre allora combinare le candidature di collegio con quelle di partito.

La proposta che si avanza presenta di conseguenza un mix che prevede l'assegnazione dei seggi mediante tre diversi “canali”, per quanto riguarda il sistema elettorale della Camera dei Deputati: a) collegi uninominali; b) una quota proporzionale

distribuita su base regionale; c) una quota nazionale di compensazione. L'elettore dispone di una sola scheda, su cui vota solo per un candidato (di partito) in collegi uninominali e, dunque, automaticamente anche per la lista del medesimo partito presentata per circoscrizioni regionali.

Il 65% dei 618 seggi da distribuire in Italia (pari, pertanto, a 402) è eletto in collegi uninominali maggioritari. Nei collegi uninominali sono presentate candidature individuali (candidati di partito o indipendenti). È eletto al primo turno il candidato che ottiene la metà più uno dei voti validamente espressi, altrimenti si dà luogo ad un secondo turno aperto a tutti i candidati che abbiano ottenuto almeno 10% dei voti degli aventi diritto al primo turno. Nel secondo turno è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti.

Il 30% dei seggi (l'85% del 35 restante) – pari a 185 seggi – è attribuito con metodo proporzionale su base regionale o pluriprovinciale, secondo le attuali 26 circoscrizioni regionali o pluriprovinciali. In ogni circoscrizione, ciascun partito ha un numero di voti pari al totale dei voti ottenuti dal candidato di quel partito nel collegio uninominale, sulla base del primo turno elettorale. Da tale somma vengono detratti, per ciascun partito, i voti ottenuti al primo turno dai candidati eletti nei collegi uninominali, sia che l'elezione abbia avuto luogo al primo turno, sia che abbia avuto luogo al secondo. Il riparto dei seggi avviene in ragione proporzionale, esclusivamente su base regionale, con metodo del quoziente corretto a +1 (variante Droop o Hagenbach-Bischoff).

I restanti seggi (circa il 6%: il 5% del 35% dei seggi) vengono attribuiti mediante una quota nazionale di compensazione, pari a 31 seggi. Concorrono al riparto le liste nazionali appositamente presentate. I voti di tali liste sono calcolati sommando i voti ottenuti dai candidati nei collegi uninominali al primo turno, alla condizione che non siano stati eletti (né al primo, né al secondo turno).

Infine, è previsto che sia possibile candidarsi contemporaneamente in ciascuna delle tre “quote”, ma con un massimo di una sola candidatura in un collegio e in una lista regionale.

Per quanto riguarda il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Senato della Repubblica si è ritenuto più rispondente alla lettera e allo spirito dell'articolo 57 della Costituzione, il quale preve-

de che i suoi membri vengano eletti “su base regionale”, prevedere solamente due canali: quello uninominale, per l’elezione del 65% del totale dei suoi membri (pari cioè a 200) e quello di lista regionale, per il restante 35% (108 candidati).

Per permettere una tutela della pari opportunità fra i generi, considerato il notevole squilibrio che si registra nelle nostre assemblee rappresentative e la necessità di dar attuazione anche a livello nazionale all’articolo 51 della Costituzione, modificato nel 2003, ma al contempo rispettare i recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale si propone l’introduzione di due misure specifiche.

Da un lato viene previsto che, a pena di inammissibilità, nel totale dato dalla somma dei candidati nei collegi uninominali e dei candidati contenuti nell’elenco che compone la lista circoscrizionale cui sono collegati nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore al 60%. Accanto a ciò, per evitare che i candidati del genere sottorappresentato siano collocati in posizione svantaggiosa nelle liste circoscrizionali o regionali, viene previsto un meccanismo di *zipper system* modificato, secondo cui gli elenchi non possano prevedere la presenza di più di due candidati consecutivi del medesimo genere.



LA MANCATA RIFORMA COSTITUZIONALE

La riforma della Costituzione da sempre è stato uno degli obiettivi che si è posto il Partito Democratico, non di certo per stravolgerne il contenuto, quanto per aggiornare la parte organizzativa alle nuove esigenze cui devono rispondere le moderne democrazie contemporanee.

In particolare, i punti principali da perseguire sono una razionalizzazione della forma di governo che consenta una chiara distribuzione dei poteri fra gli organi ma confermi la forma di governo parlamentare e una revisione del bicameralismo paritario che garantisca la rappresentanza al centro di regioni ed autonomie locali e renda il procedimento decisionale più efficiente.

Ne è riprova il testo approvato nella scorsa legislatura dalla I Commissione Affari costituzionali sotto la guida di Luciano Violante che, non essendo riuscito tuttavia a giungere all’approvazione in seguito alla scadenza anticipata è stato ripresentato in questa [Modifica di articoli della parte seconda

della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (441) – (presentata e annunciata il 29 aprile 2008)].

Quello era il punto di partenza, seppur certamente perfettibile, del Partito Democratico, su cui si è cercato di trovare un’intesa anche con le altre forze politiche.

Nel maggio 2012 era stata raggiunta una certa unità di intenti tra i gruppi dell’Unione di Centro, del Partito Democratico e del Popolo della Libertà sulla cosiddetta «bozza Violante-Quagliariello-Adornato», con cui si cercava di razionalizzare il sistema, superando il bicameralismo perfetto, aumentando i poteri del primo ministro e introducendo per la prima volta l’istituto della sfiducia costruttiva.

Tale punto di accordo è stato «buttato in aria» dal Popolo della Libertà con il pretesto del sistema elettorale a doppio turno che tuttavia nulla ha a che vedere con questo aspetto, mentre il vero tema era la scomparsa di una coesione interna del partito di centrodestra in seguito alla pesante sconfitta subita nelle amministrative di giugno.

In commissione al Senato, con la forza dei numeri, il Popolo della Libertà è riuscito poi a far passare una proposta inaccettabile per il Partito Democratico, costituita dalla fuoriscita dalla forma di governo parlamentare e dal passaggio ad un tipo di forma di governo semipresidenziale che prevede l’elezione diretta del Presidente della Repubblica senza alcun contrappeso e con una sostanziale emarginazione del Parlamento.

La riforma è dunque fallita su questo punto, sull’incapacità del Popolo della Libertà di costituire un contraltare serio per una trattativa, essendosi dapprima attestato su posizioni di compromesso volte al riequilibrio della nostra forma di governo parlamentare ma poi, con il chiaro intento di voler boicottare la riforma, introducendo a forza un meccanismo – l’elezione diretta del Presidente della Repubblica – che senza adeguati contrappesi e un corrispettivo rafforzamento, avrebbe introdotto un elemento inaccettabile di squilibrio in una forma di governo che, al contrario, andrebbe bilanciata ma non stravolta.

Il Partito Democratico, invece, aveva la sua proposta sin dall'inizio e ha tentato di portare avanti la riforma coerentemente, per garantire maggiore efficienza e stabilità al nostro sistema istituzionale ma senza al contempo sacrificare l'irrinunciabile democraticità e rappresentatività complessiva del sistema.



LA MODIFICA DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

Con l'approvazione della modifica dell'articolo 81 della Costituzione abbiamo compiuto un atto solenne nella vita del nostro Parlamento. Intanto è stata ripresa una vecchia abitudine, quella per la quale la Costituzione è modificata insieme da tutti. Era troppo tempo che per le alterne vicende della politica italiana non riuscivamo a cogliere questa scelta per quanto riguarda provvedimenti importanti come quello approvato. Abbiamo compiuto un atto solenne e importante che è un punto di arrivo di un lungo percorso che comincia in Costituente. Non possiamo non dimenticarci del fatto che, in seguito alla discussione in Costituente, uscì un articolo 81 che poi, purtroppo, ha dimostrato tutti i suoi limiti nell'applicazione concreta. La Commissione Bozzi negli anni Ottanta cominciò ad affrontare il tema. Solo oggi si capisce fino in fondo quanto il problema del debito e del deficit del nostro Paese sia il problema strutturale più difficile da affrontare, quanto la finanza pubblica abbia creato il guaio per l'Italia, per la sua mancata crescita, per le difficoltà profonde a cercare di guardare in avanti. È un problema strutturale perché tutti abbiamo capito e ci siamo resi conto che o si affronta una volta per tutte la capacità di controllare il bilancio pubblico oppure, nel nostro Paese, non ce la farà nessun Governo. Attorno a questo e attorno al nuovo articolo 81 ruota la discussione su una gestione del bilancio che non dia nulla per scontato, che non mantenga per scontate le antiche tradizioni negative ma cerchi di entrare nel merito.

Noi abbiamo fatto una scelta per l'Europa, quell'Europa che vive una crisi senza precedenti: ogni mese un gradino più in basso, con un adattarsi purtroppo drammatico ed insopportabile ad un declino dell'Europa dal quale noi vogliamo rifuggire. Da quando la storia dell'Europa ha avuto la sua svolta nel 1985, con la nascita dell'Atto unico

europeo, il mercato delle quattro libertà, la Commissione di Jacques Delors, tre sono state le grandi avanguardie che hanno portato sempre avanti la storia dell'integrazione europea. Queste tre avanguardie sono state la Commissione europea, guidata prima da Jacques Delors e poi da Romano Prodi; l'Italia, sempre un passo avanti nelle scelte per rendere l'Europa più forte e più integrata; i Paesi del Benelux (il Belgio, l'Olanda ed il Lussemburgo) che insieme a noi sono sempre stati all'avanguardia. L'asse franco-tedesco ha sempre seguito le decisioni che le avanguardie prendevano. Oggi le difficoltà di queste tre avanguardie hanno reso l'asse franco-tedesco il luogo della decisione ed il luogo dell'avanguardia. Peccato che l'asse franco-tedesco ha deciso di non essere avanguardia e noi oggi, da questo Parlamento, che vuole tornare ad essere centrale, abbiamo rilanciato un messaggio molto forte: l'Europa non può essere un'Europa a due. L'Europa franco-tedesca ha senso solo e soltanto se sta dentro ad una dimensione comunitaria. Le regole e le sanzioni non possono essere decise da due giocatori, che allo stesso tempo sono anche arbitri e allenatori. Le regole, le sanzioni e la direzione di marcia vanno date tutti insieme, in una logica comunitaria. Noi diciamo basta alla vuota retorica europeista, diciamo che questo – ed è il messaggio più forte che in conclusione vogliamo dare – è il momento di fare gli Stati uniti d'Europa. È la sfida che noi assumiamo a partire dalla decisione che abbiamo preso in questo Parlamento. È il momento di fare un passo politico ed una scelta economica, di dare, accanto a quella moneta unica che abbiamo costruito e che è così fondamentale per il nostro futuro, l'unione politica, l'unione economica, l'unione fiscale, l'Europa sociale. Il rapporto con la sovranità popolare è così decisivo: non possiamo avere una moneta unica, una Banca centrale e, allo stesso tempo, non avere visibile il segno della sovranità popolare dei popoli europei. Questo è quello che è fallito in Grecia, dove una popolazione che aveva eletto un suo Parlamento si trovava a dover applicare per forza scelte che arrivavano dall'alto, laddove la sovranità popolare era dispersa. Dobbiamo prendere esempio e lezione da quella vicenda e abbiamo bisogno, quindi, di un'Europa che, attraverso l'unione politica, affianchi la moneta e costruisca la futura integrazione. Il Partito democratico ha assunto questa sfida: la assumiamo per il destino dei

nostri Paesi, per il destino di noi europei e, soprattutto, la assumiamo per il futuro dei nostri figli.

► Sintesi della Legge sul “pareggio di bilancio”

Con Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012) è stato introdotto nella Costituzione, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, il principio dell'equilibrio delle entrate e delle spese, il cosiddetto “pareggio di bilancio”. Avendo raggiunto il quorum dei due terzi dei componenti nella seconda votazione sia alla Camera che al Senato, la modifica costituzionale non potrà essere sottoposta a referendum popolare.

Con l'approvazione di tale Legge abbiamo realizzato uno degli interventi più complessi, più incisivi, più condivisi (al di fuori della riforma del Titolo V) e forse anche tra i più rapidi mai realizzati su uno dei nodi più delicati del testo costituzionale.

Il primo comma dell'articolo 81, come riformulato dalla Legge pone l'obbligo per lo Stato di assicurare per il proprio bilancio l'equilibrio tra le entrate e le spese, tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico. Il secondo comma dell'articolo 81 nel nuovo testo reca la disciplina delle possibili deroghe alla regola generale sancita dal primo comma, stabilendo che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti al verificarsi di eventi eccezionali.

Gli eventi eccezionali, al verificarsi dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento, sono individuati in via generale dal successivo articolo 5, comma 1, lettera d). Tali eventi eccezionali possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Il ricorso all'indebitamento, sempre in base a quanto previsto dal citato articolo 5, comma 1, lettera d), deve comunque essere accompagnato dalla definizione di un percorso di rientro. Il terzo comma del nuovo testo dell'articolo 81 riproduce con alcune modifiche disposizioni attualmente previste dal quarto comma del medesimo articolo relative all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi.

In particolare, il nuovo testo prevede che ogni Legge che comporti nuovi o maggiori oneri provveda ai mezzi per farvi fronte. L'obbligo di copertura fi-

nanziaria è, quindi, configurato come obbligo di provvedere e non più solo di indicare i mezzi per far fronte ai nuovi maggiori oneri e non più alle spese. Tale obbligo di copertura vale, inoltre, per ogni Legge e non più solo per ogni altra Legge come previsto nel testo vigente, dove con «altra Legge» si intende ogni Legge diversa da quella di bilancio. Il nuovo quarto comma riproduce, nella sostanza, il primo comma del vigente articolo 81, stabilendo che le Camere ogni anno approvano il bilancio – e non più i bilanci – e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. La disposizione è coerente con la soppressione dell'attuale terzo comma, in base al quale con la Legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. In sostanza, si prevede che anche la Legge di bilancio, avendo perso il carattere di Legge formale che tradizionalmente aveva, qualora comporti nuove o maggiori spese, debba reperire le risorse per farvi fronte.

La norma conferma la disciplina dei rapporti costituzionali tra Governo e Parlamento e le loro relative attribuzioni in ordine alla decisione di bilancio, ribadendo i principi dell'annualità del bilancio, della sua decisione parlamentare, dell'obbligo di rendicontazione, della unità e unitarietà del bilancio, nonché il principio della esclusività della competenza del Governo in relazione alla predisposizione e alla presentazione alle Camere del disegno di Legge di bilancio. Il nuovo quinto comma riproduce senza modifiche il secondo comma del vigente articolo 81, che consente l'esercizio provvisorio del bilancio.

Il nuovo sesto comma reca una norma con la quale viene demandato ad una apposita Legge – oggetto di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera – il compito di stabilire il contenuto della Legge di bilancio, nonché le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito nel complesso delle pubbliche amministrazioni nel rispetto dei principi definiti con Legge costituzionale. Quindi, da questo punto di vista, non c'è soltanto la revisione, ma la previsione di una Legge costituzionale che è al di fuori del testo costituzionale, ma che in qualche modo si collega con esso.

L'articolo 2 premette all'articolo 97 della Costituzione, concernente la pubblica ammini-

strazione, un nuovo comma, secondo il quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. La modifica dell'articolo 97 ha la funzione di generalizzare l'obbligo di equilibrio di bilancio, rendendolo valido per tutte le pubbliche amministrazioni della Repubblica. L'articolo 3 novella l'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, attribuendo la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla competenza legislativa esclusiva statale e non più – come nel riparto vigente – alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Si realizza così un ampliamento delle competenze dello Stato. La conseguenza di maggior rilievo è, quindi, che lo Stato non vede più la propria competenza in materia limitata, come è attualmente, ai soli principi fondamentali, ma la espande anche alla normativa di dettaglio. A ciò si accompagna la contestuale attribuzione allo Stato della potestà regolamentare sulla materia, in forza del comma sesto del medesimo articolo 117 della Costituzione, e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle regioni.

L'articolo 4 novella l'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione. In particolare, il periodo aggiunto alla fine del primo comma dell'articolo 119 – che nel testo vigente fissa il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali – introduce due nuovi elementi: in primo luogo, condiziona detta autonomia al «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci»; in secondo luogo, prescrive che le autonomie territoriali concorrano «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Il principio del «pareggio di bilancio» viene così riferito alla singola autonomia territoriale – «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» – anche se, con il nuovo sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali. Il periodo aggiunto alla fine del sesto comma, secondo periodo, dell'articolo 119 della Costituzione, che nel testo vigente consente l'indebitamento delle autonomie territoriali «solo per finanziare spese di investimento», introduce due ulteriori condizioni all'indebitamen-

to delle autonomie territoriali: in primo luogo, richiede «la contestuale definizione di piani di ammortamento»; in secondo luogo, impone che «per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». L'introdotta principio dell'equilibrio del bilancio del singolo ente trova, dunque, nella disciplina della facoltà di indebitamento dello stesso singolo ente, una sua esplicita, ma disciplinata eccezione. Sono due le nuove condizioni poste al debito che, pur in presenza della possibilità di indebitamento del singolo ente, confermano il rispetto del principio del pareggio, ma su due diversi piani: sul piano intertemporale, a livello dello stesso singolo ente (definendo il piano di ammortamento, l'ente garantisce l'equilibrio totale sul complesso del periodo dato); e sul piano interterritoriale (posto che il debito è possibile solo se è compensato dall'equilibrio dell'aggregato regionale di cui l'ente fa parte). Tale normativa va letta in connessione con quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, lettera b), del testo in esame, in base al quale la citata Legge di contabilità «rinforzata», di cui ho parlato in precedenza, disciplina anche la facoltà dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, così come modificato. L'articolo 5 – diversamente dai primi quattro articoli del progetto di Legge in esame – non reca novelle al testo della Costituzione, configurandosi, quindi – analogamente al successivo articolo 6 – come disposizione di rango costituzionale, ma non facente parte della Costituzione. In particolare, il comma 1 dell'articolo affida alla «Legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione» – ossia alla Legge di contabilità oggetto di approvazione a maggioranza qualificata – la disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, di numerosi temi elencati sia al primo sia al secondo comma dell'articolo.

La lettera a) del comma 1 individua, tra i contenuti di tale Legge, la disciplina delle verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti della finanza pubblica. La lettera b) prevede che la Legge disciplini l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni. Detti scosta-

menti dovranno essere analizzati distintamente a seconda che essi siano dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi o ad eventi eccezionali.

L'ammontare complessivo di tali scostamenti di segno negativo assume rilievo al fine dell'adozione di misure di correzione, secondo quanto stabilito dalla successiva lettera c), la quale disciplina l'ipotesi in cui, al verificarsi di tali scostamenti, sorga la necessità di procedere con misure di correzione dei conti pubblici.

In particolare, la Legge dovrà individuare il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla precedente lettera b) e corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale si richiede l'adozione di interventi di correzione. La lettera d) esplicita, come abbiamo detto all'inizio, gli «eventi eccezionali» che, ai sensi del novellato secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione, consentono di ricorrere all'indebitamento. Più in dettaglio, la Legge costituzionale demanda alla Legge a procedura rafforzata la definizione delle seguenti fattispecie, che vengono a configurarsi quali eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione. Li abbiamo già ricordati: gravi recessioni economiche, crisi finanziarie, gravi calamità naturali.

La lettera e) demanda alla predetta Legge di contabilità l'introduzione di regole sulla spesa finalizzate a consentire la salvaguardia degli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. La lettera f) prevede che sia disciplinata l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale vanno attribuiti compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. La lettera g) concerne il tema della garanzia dei diritti fondamentali e della cosiddetta solidarietà «verticale» tra lo Stato e i livelli di governo territoriale. In particolare – con riferimento al contenuto della Legge di contabilità «rinforzata» – la Legge dispone che questa disciplini le modalità con cui lo Stato concorre ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali (che si definiscono «gli altri livelli di governo») – dei li-

velli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Ciò avviene in due ipotesi: da una parte, nelle fasi avverse del ciclo economico e, dall'altra, nelle gravi recessioni economiche, nelle crisi finanziarie e nelle gravi calamità naturali, ossia negli eventi eccezionali per i quali la precedente lettera d) consente allo Stato il ricorso all'indebitamento, non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo che consente interventi correttivi.

La norma dunque chiarisce, sia pure in via incidentale, che tali ipotesi di finanziamento statale possono realizzarsi «anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione», configurando pertanto una modifica al contenuto precettivo del testo costituzionale.

Il comma 2 dell'articolo 5 elenca, nelle lettere da a) a c), tre ulteriori temi che la Legge «rafforzata» di contabilità dovrà disciplinare. Il primo ambito, individuato dalla lettera a), è quello del «contenuto della Legge di bilancio statale», mentre gli altri due sono temi inerenti al sistema delle autonomie territoriali, vale a dire la facoltà dei diversi enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, così come modificato dall'articolo 4 del progetto di Legge in esame e, ancora, le modalità attraverso le quali i medesimi enti concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (questo in particolare alla lettera c)). Ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 la Legge di contabilità «rafforzata» è approvata entro il 28 febbraio 2013. Il comma 4 del medesimo articolo dispone, infine, che le Camere esercitino la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti. Infine, l'articolo 6 prevede che le disposizioni si applichino a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

► La Legge attuativa della riforma dell'articolo 81 della Costituzione

In attuazione della riforma dell'articolo 81 della Costituzione, in data 20 dicembre 2012, il Senato ha approvato definitivamente la proposta di Leg-

ge “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione” (in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale).

Si tratta di una Legge particolare, rafforzata, dunque non modificabile da un’altra Legge ordinaria, ma soltanto da un provvedimento *ad hoc*, a significare che è stato deliberato su un aspetto particolarmente pregnante e vincolante del nostro impegno futuro. In questo lungo itinerario abbiamo costruito «una nuova cultura di bilancio», che non è solo la burocratica applicazione delle disposizioni europee, ma l’autonoma convinzione del nostro Paese che tali regole, pur necessarie in questa congiuntura storica di crisi finanziaria degli Stati sovrani, non possano rappresentare una gabbia che impedisce ai Governi democraticamente eletti di compiere scelte responsabili che abbiano a cuore il benessere dei propri popoli. Per questo, per quanto ci riguarda, abbiamo sempre affermato che l’abbattimento del pesante debito che attanaglia l’Italia non è un atto di cortesia che facciamo all’Europa, ma è una libera quanto necessaria scelta che adottiamo per la nostra salute pubblica. Questo è il modo di rispondere ai mercati: non dicendo «chi se ne frega», ma approntando una buona politica.

Per questo con la stessa chiarezza e convinzione sosteniamo che il rientro dal debito a partire dal pareggio di bilancio non sono un esercizio burocratico, ma implicano scelte di priorità, di programmazione e addirittura di libertà, non solo del Governo nazionale, ma di Parlamento e Governo insieme.

Non è in discussione per quanto ci riguarda l’opzione verso una costruzione europea più definitiva, ma è proprio questa prospettiva di un Governo politico dell’Unione che rende ancora più decisiva la discussione sulla strada da intraprendere. Per questo, dopo un serio dibattito, siamo approdati alla modifica dell’articolo 81 della Costituzione con una soluzione che è stata poco approfondita e che talvolta è stata prospettata all’opinione pubblica come la semplice applicazione del pareggio di bilancio inteso, per l’appunto, come quella gabbia imposta dall’esterno. Ma noi sappiamo che non è così. Il nuovo articolo 81 della Costituzione ha scelto una strada ben diversa. Ben sappiamo quanta importanza hanno le parole nella nostra vita, nel

nostro agire, e quanto solenne sia la scelta delle parole negli atti ufficiali e in politica. Ecco perché avere scelto la parola «equilibrio» e non la parola «pareggio» ha una logica precisa. A rendere esplicita questa logica è la successiva descrizione di come questo equilibrio di bilancio si realizza, assumendo cioè, da un lato, l’esigenza nelle politiche di Governo di confrontarsi con il ciclo negativo delle congiunture economiche, prevedendo la possibilità di scostamento in caso di particolare avversità. Ma questa possibilità di movimento non nasconde alcun alibi o lassismo, in quanto ogni obbligata deviazione dall’obiettivo di bilancio attivo va decisa con un’azione parlamentare preventiva, che lo modifichi, lo discuta, lo autorizzi a maggioranza qualificata, dunque attraverso la formulazione di un piano esplicito di rientro che ne indichi le modalità e i tempi.

Cosa significa, infatti, misurarsi con un ciclo negativo se non decidere come, ad esempio, abbiamo fatto nella recente Legge di stabilità per il 2013 in cui, pur nelle evidenti difficoltà finanziarie, non abbiamo rinunciato ad interventi che sostenessero le famiglie e le imprese, perché questo è interpretato come un modo efficace di migliorare le condizioni generali della nostra economia? Cosa significa impegnarci esplicitamente in politiche di rientro definite se non, ad esempio, sostenere – come noi facciamo da tempo – che bisogna adottare, per abbattere il debito, politiche straordinarie, quali una maggiore capacità di combattere l’evasione fiscale o una oculata politica di gestione del patrimonio pubblico o, addirittura, una revisione del patto di stabilità interno, che tanto deprime i nostri comuni con conseguenze negative per i cittadini? Tutto ciò con la scelta compiuta nella revisione della Costituzione troverà una nuova sistematicità e una nuova responsabilità. Questa lunga descrizione delle scelte compiute riscrivendo l’articolo 81 della Costituzione era indispensabile per comprendere quanto è stato previsto in questa Legge rafforzata che a questi principi si ispira. Ecco, dunque, perché abbiamo previsto con questa Legge che la gestione della finanza pubblica, la formazione del bilancio dello Stato e delle amministrazioni decentrate, la stessa descrizione contabile, che si avvia finalmente ad una revisione e semplificazione, siano ispirati a due chiari principi: la esplicita responsabilità dei deci-

sori nelle scelte da adottare e l'indipendenza nella formazione della lettura dei processi contabili.

Nel primo caso si valorizza il ruolo programmatico dei Governi e quello decisionale di controllo del Parlamento; lo si fa attraverso norme che intervengono sui livelli di spesa, sulla coerenza degli obiettivi nazionali con quelli dei tassi europei; si tiene cioè sotto controllo il flusso finanziario pubblico, si gestisce il risanamento, ma non si rinuncia ad una gestione intelligente dei bilanci. Il dibattito su questo punto presenta un'ambiguità che va sciolta. L'adesione al pareggio di bilancio anche in presenza di uno scostamento dello 0,5 è considerato dal fiscal compact come legittimo, ma ciò non significa non aver chiaro che tutta la politica europea dovrà essere sottoposta ad una riflessione critica, che anche il nostro Governo ha iniziato. Questa revisione non punterà ad allentare i vincoli, ma a migliorarli e ad affiancarli a politiche espansive. Per dirla chiaramente, non è finita l'epoca del risanamento, ma è finita quella del solo rigore senza crescita e senza equità. Nel secondo caso si dà vita come, peraltro, definito in sede europea, ad una nuova capacità di contribuire a decisioni di politica attraverso un'offerta di valutazione della realtà finanziaria che non abbia come obiettivo soltanto la congruità delle decisioni, come oggi autorevolmente avviene, ma anche altri nuovi compiti. Oggi queste capacità sono ben presenti, a cominciare dagli uffici parlamentari ai quali vanno riconosciute l'alta competenza e la professionalità che rendono del tutto legittimo il ruolo che dovranno assumere nella gestione del *fiscal council*, ma anche dai nostri abituali interlocutori (Banca d'Italia e Corte dei conti) o dai compiti assegnati ogni giorno alla Ragioneria generale dello Stato.



LA LEGGE SULLA DOPPIA PREFERENZA DI GENERE NEGLI ENTI LOCALI

Un punto di partenza molto importante è rappresentato, in termini di implementazione dell'articolo 51, primo comma Cost. dalla Legge recentemente approvata e che interviene proprio sui livelli di governo più prossimi al cittadino: i Comuni e le Regioni (Legge n. 215/12 del 23 novembre 2012, GU n. 288 del 11 dicembre 2012).

Il 13 novembre 2012, infatti, la Camera ha approvato in via definitiva la proposta di Legge recante

Norme sul riequilibrio delle rappresentanze di genere negli enti locali e nei consigli regionali (A.C. 3466-3528-4254-4271-4415-4697-B). L'iter di approvazione era cominciato con l'esame in commissione Affari costituzionali alla Camera nell'aprile 2011 e si è concluso in terza lettura alla Camera proprio lo scorso 13 novembre 2012.

Le disposizioni del disegno di Legge, in materia elettorale, concernono l'accesso a consigli comunali (ed anche circoscrizionali) e consigli regionali e giunte comunali. La Legge non contiene disposizioni relative ai consigli provinciali, vista la fase di riassetto che le vede impegnate, né alle giunte regionali, vista la competenza riservata agli statuti regionali. Così come nulla si dispone in merito ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (fatta eccezione per la norma programmatica per gli statuti).

► La nuova Legge prevede:

1) la modifica l'articolo 6 del Testo unico degli enti locali (TUEL). Prima della modifica, l'articolo in questione demandava agli statuti comunali e provinciali l'adozione di norme per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune, della provincia, nonché degli enti, aziende e istituzioni da essi dipendenti. La Legge recentemente approvata modifica il verso "**promuovere**" in "**garantire**" con un chiaro intento rafforzativo e specifica che questa disposizione si applica agli organi collegiali "**non elettivi**" (emendamento della relatrice Alberti Casellati in I Commissione al Senato).

2) per i Comuni da 5 mila a 15 mila abitanti:

- a) Quota:** nessuno dei due generi può configurare nelle liste dei candidati alla carica di consigliere comunale in misura superiore ai due terzi dei candidati (quota di 2/3 e 1/3).
- b) Sanzione per inottemperanza** alla quota di lista: la commissione elettorale decurta, a partire dall'ultimo, i candidati del genere in eccesso rispetto alla quota prevista. Per i comuni al di sotto dei 15 mila abitanti, non è prevista riconsiliazione. Questo vuol dire che per questi comuni la cancellazione dei nominativi eccedenti non può comunque oltrepassare il numero minimo di candidati prescritto per l'ammissione della lista.

- c) **Doppia preferenza di genere** con annullamento eventuale solo della seconda preferenza. L'elettore può esprimere fino a due preferenze. Qualora decida di esprimere la seconda preferenza, questa dovrà andare ad un candidato di genere diverso da quello per cui ha espresso la prima preferenza, pena l'annullamento della seconda preferenza.

3) per i Comuni sopra i 15 mila abitanti:

- a) **Quota:** nessuno dei due generi può configurare nelle liste dei candidati alla carica di consigliere comunale in misura superiore ai due terzi dei candidati (quota di 2/3 e 1/3).
- b) **Sanzione per inottemperanza** alla quota di lista: la commissione elettorale decurta, a partire dall'ultimo, i candidati del genere in eccesso rispetto alla quota prevista. Per i comuni al di sopra dei 15 mila abitanti è prevista la riconsiliazione della lista nel caso in cui la lista così revisionata contenga un numero di candidati inferiore al minimo prescritto.
- c) **Doppia preferenza di genere**, con annullamento eventuale solo della seconda preferenza. L'elettore può esprimere fino a due preferenze. Qualora decida di esprimere la seconda preferenza, questa dovrà andare ad un candidato di genere diverso da quello per cui ha espresso la prima preferenza, pena l'annullamento della seconda preferenza.

4) introduzione del principio di parità di genere nella nomina delle giunte comunali e provinciali che dovranno garantire la presenza di entrambi i sessi. Con il medesimo contenuto, è affermato il principio per la nomina da parte del Sindaco di Roma della Giunta capitolina, mediante novella del D.Lgs. n. 156/2010 (*Disposizioni attuative della Legge sul federalismo fiscale per l'ordinamento transitorio di Roma capitale*).

5) introduzione nella Legge quadro 165/2004 (attuazione dell'articolo 122 Cost.) in relazione alle leggi elettorali regionali del principio della promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive, attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle medesime cariche.

6) Pari opportunità e par condicio: L'articolo 2-ter è stato aggiunto nel corso dell'esame a seguito dell'approvazione di un emendamento a firma Amici, a sua volta modificato da un sub-emendamento della relatrice. Si novella la Legge n. 28/2000 che disciplina la comunicazione politica e le particolari condizioni di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie. Si stabilisce un principio generale per cui i mezzi di informazione nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica sono tenuti al rispetto dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione.



LA RIFORMA DELLE PROVINCE

Nel programma con cui il Partito Democratico si è presentato alle elezioni del 2008 si prevedeva una serie di riforme istituzionali incisive da cui partire per rinnovare la politica italiana, bisognosa di interventi mirati ed efficienti, per tornare ad essere utile per i cittadini.

In questo quadro, la proposta del Partito Democratico riguardo le Province partiva dal primo tassello fondamentale: l'istituzione delle Città metropolitane, previste sulla carta sin dalla riforma del Titolo V del 2001 ma mai attuate; a questo tassello si accompagnava l'abolizione corrispettiva delle Province, nell'ottica di una revisione complessiva.

In seguito all'inerzia del governo di centrodestra in merito all'approvazione della cosiddetta Carta delle Autonomie, l'Italia dei Valori ha presentato una proposta di revisione costituzionale (AC 1990), che proponeva l'abolizione *sic et simpliciter* delle Province in maniera del tutto strumentale e demagogica.

Il Partito Democratico ha votato contro questa proposta – poi definitivamente respinta il 5 luglio 2011 – ritenendo necessario evitare di rispondere all'immobilismo strumentale del Popolo della Libertà e all'ostruzionismo tattico della Lega in modo demagogico, preferendo mettere sul piatto, in un'ottica riformista più matura e completa, una proposta organica di riforma che prevedesse la compresenza, accanto ai Comuni, di livelli di governo intermedi che potessero consentire una gestione efficiente delle politiche pubbliche.

Per questo motivo il Partito Democratico ha presentato, il 21 giugno 2011, una proposta a prima

firma Bersani che prevedeva il riaccorpamento delle Province esistenti, denominata *Modifica all'articolo 133 della Costituzione, in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di soppressione delle province, nonché norme per la costituzione delle città metropolitane e il riassetto delle province* (A.C. 4439), che superasse l'approccio populistico della Lega ma consentisse al contempo un riassetto organico.

Caduto Berlusconi, il Governo Monti ha di nuovo portato in primo piano la questione intervenendo sotto due profili: a) trasformando le Province in Enti istituzionali di secondo grado (decreto legge 201 del 2011), e cioè non più eletti direttamente dai cittadini, ma dai membri delle assemblee rappresentative dei Comuni contenuti nel territorio di ciascuna di esse; b) prevedendo un processo di riaccorpamento delle Province a partire da una procedura di concertazione delle Regioni e degli Enti locali (decreto legge 95 del 2012) e sulla base di un criterio demografico (350.000 abitanti) e territoriale (2.500 kmq) minimo per la loro costituzione.

Pur trattandosi, anche in questo caso, di un intervento decisamente troppo *tranchant*, poiché affidato soprattutto a criteri uguali in tutto il territorio e difficilmente applicabili e adattabili alle molteplici situazioni presenti nel Paese, il Partito Democratico ha coerentemente proseguito nel suo sostegno all'operato del Governo, migliorando e integrando durante il percorso parlamentare di conversione dei decreti Legge governativi.

La revisione, seppur perfettibile, del modello di *governance* e della struttura delle Province italiane si è tuttavia scontrata, di nuovo, con l'ostruzionismo del centrodestra che al Senato, sfruttando la forza dei numeri, ha bloccato l'approvazione del decreto legge n. 188 del 2012 che avrebbe dato attuazione concreta alla riforma.

Il Partito Democratico, dal canto suo, non ha potuto far altro che impegnarsi ad introdurre all'interno della Legge di Stabilità un differimento dei termini per consentire la ripresa del percorso riformista a partire dalla prossima legislatura, per restituire efficienza al sistema istituzionale del nostro Paese, senza demagogia e populismi, ma con convinzione e determinazione.



LA SFIDA DEL TAGLIO ALLA BUROCRAZIA

La semplificazione normativa del Ministro Calderoli, se è vero che da una parte ha ripreso il lavoro del precedente Governo e ha copiato alcuni punti programmatici esposti dal PD nella scorsa campagna elettorale, dall'altra ha ridotto la semplificazione ad una pericolosa deregulation. Inoltre, Calderoli ha tagliato il numero delle leggi a tantum senza però prevedere strumenti ad hoc per impedire il riprodursi di una giungla normativa. Segno, questo, che non c'è la capacità o la disponibilità di entrare nel vivo di questioni cruciali, preferendo azioni di depistaggio o semplificazioni che non colgono la vera portata dei problemi.

La proposta del PD va invece in questa direzione e si basa su tre pilastri di semplificazione: normativa, amministrativa e organizzativa.

Con l'arrivo del Governo Monti, ai primi di aprile del 2012, è stato definitivamente approvato il decreto legge contenente un'ampia serie di provvedimenti di semplificazione e disposizioni volte a sostenere e a dare impulso allo sviluppo economico. Il Partito Democratico ha votato il decreto perché convinto che semplificare, come anche liberalizzare, significhi rendere più semplice e migliorare la vita dei cittadini e delle imprese, alleggerendo l'eccessivo carico burocratico che grava su di loro.

Insieme a questo, semplificare vuol dire liberare energie da utilizzare per sostenere la crescita economica del Paese. Basti pensare al fatto che una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo è individuata proprio nelle complicazioni burocratiche di cui soffriamo.

Come nel caso di precedenti decreti del Governo Monti, in Parlamento il PD è riuscito ad ottenere alcuni miglioramenti rispetto al testo iniziale, anche se riteniamo si potesse fare meglio visto che non tutte le nostre proposte sono state accolte.

► Programma triennale taglia-costi P.A.

Per far fronte ai costi gonfiati del settore pubblico abbiamo previsto un programma triennale di taglio dei costi della Pubblica Amministrazione attraverso la riduzione degli «adempimenti ridondanti» o «eccessivi» rispetto alle «esigenze di tutela degli interessi pubblici». Il testo approvato prevede che entro 90 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento la Presidenza del Consiglio

dei ministri emani un decreto con il «Programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale», Programma che viene poi verificato dal Parlamento visto che «entro il 31 gennaio di ogni anno il ministro della Pubblica amministrazione rende comunicazioni alle Camere sullo sviluppo e sui risultati delle politiche di semplificazione nell'anno precedente».

► **Semplificazione della P.A. e tutela dei cittadini**

Un intervento importante del Governo e da noi sostenuto con convinzione è stato senz'altro quello delle misure volte a tutelare cittadini e imprese contro i ritardi della Pubblica Amministrazione, con la previsione di poteri sostitutivi in caso di inerzia degli uffici e il riconoscimento della responsabilità disciplinare, amministrativa e contabile del dirigente o del funzionario responsabile, che in parole semplici rischia di incorrere in sanzioni se non rispetta i tempi di conclusione delle pratiche.

Sempre per favorire cittadini e imprese, il Partito Democratico è riuscito a far approvare una serie di misure che potrebbero essere definite «anti-code», perché permetteranno di sbrigare molti adempimenti burocratici da casa, direttamente dal proprio computer.

► **Pagamenti e documenti on line**

È il caso, ad esempio, delle modalità per calcolare e pagare l'imposta di bollo per via telematica, anche attraverso l'utilizzo di carte di credito, di debito o prepagate: una misura pensata per evitare, come accade in molti casi, che la documentazione debba essere inviata non solo on-line ma anche per via cartacea, per adempiere al pagamento della marca da bollo. Anche multe, rette per le mense scolastiche, ticket sanitari e pagamenti all'Inps potranno essere fatti on-line: le Amministrazioni avranno per questo l'obbligo di pubblicare sul proprio sito i codici Iban ai quali far riferimento per i versamenti. I cambi di residenza, per via telematica, potranno essere fatti praticamente in tempo reale. Allo stesso modo le domande e i documenti per la partecipazione ai concorsi pubblici dovranno viaggiare solo via web. La procedura on-line sarà obbligatoria per l'iscrizione all'Università e i libretti per gli esami e i diplomi universitari diventeranno telematici.

► **Documenti di identità**

Un'altra novità è quella riguardante i documenti di identità e di riconoscimento, che saranno rilasciati o rinnovati con validità fino alla data corrispondente al giorno e al mese di nascita del titolare immediatamente successiva alla scadenza altrimenti prevista: per ognuno sarà quindi più facile ricordarsi quando rinnovare il proprio documento.

► **Immigrati**

Novità anche per gli immigrati: previsto che dal 2013 non vengano più richiesti i certificati legati alle leggi sull'immigrazione (permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari), e che siano le Amministrazioni ad acquisire d'ufficio tutta la documentazione necessaria.

► **Sanità**

Nel campo della Sanità, è stata poi approvata un'importante modifica che prevede, nei piani sanitari nazionale e regionali, l'utilizzo e il miglioramento delle tecnologie informatiche per garantire l'uso di cartelle cliniche elettroniche e di sistemi di prenotazione anch'essi elettronici. Inoltre, è stato dato l'ok all'uso dei permessi invalidi in tutta Italia. I permessi di parcheggio per gli invalidi varranno, infatti, anche fuori dal comune di residenza. Un'altra novità di grande impatto per la vita dei cittadini riguarda la durata delle esenzioni dei malati cronici. Ad oggi, sono stabilite a livello nazionale le tipologie di patologie croniche o malattie rare cui è associata l'esenzione dal pagamento di tutte (o di parte) delle prestazioni sanitarie. Tuttavia non è fissata, per ciascuna esenzione, la relativa durata. Questo viene successivamente fatto in alcune Regioni, ma non in tutte, con la conseguenza per i cittadini di dover ripetere ogni anno gli adempimenti necessari per ottenere l'esenzione; anche in presenza di cronicità che non sono, purtroppo, suscettibili di miglioramento clinico o di risoluzione. Con la disposizione introdotta, invece, la durata delle esenzioni verrà definita a livello nazionale. Tutto questo per migliorare la qualità dell'assistenza medica, ridurre i costi e favorire l'autonomia delle persone.

► Scuola

Il Partito Democratico ha poi ritenuto le misure contenute nel decreto insufficienti a dare risposta all'offerta formativa delle scuole. La proposta alla fine approvata, per quanto sia solo un timido inizio, introduce due elementi di novità: la possibilità di mettere a disposizione del Ministero una parte dei risparmi derivati dai tagli di organico del Ministro Gelmini e l'impegno del Governo a ricontrattare con i concessionari dei giochi la destinazione di una parte delle risorse ricavate per la scuola, così come avviene per i Beni culturali.

► Imprese

Il decreto contiene, come detto, anche misure per alleggerire il peso burocratico sulle imprese e per favorire lo sviluppo. Le Amministrazioni Pubbliche sono obbligate a pubblicare on-line, sul proprio sito, la lista dei controlli cui sono assoggettate le imprese, indicando per ognuno di essi i criteri di modalità e di svolgimento. La semplificazione dei controlli, come richiesto dal PD, non si applicherà in ambito fiscale e in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro, per evitare ogni possibile abbassamento del livello di attenzione sul fenomeno drammatico delle "morti bianche". Le piccole e medie imprese avranno bisogno di un'unica autorizzazione ambientale, rilasciata da un unico ente. Per iniziativa del Partito Democratico le Amministrazioni, anziché aspettare la documentazione dell'impresa, dovranno sempre acquisire d'ufficio i certificati antimafia.

Premialità per le PMI. Tra i criteri di selezione dei progetti di ricerca da finanziare sono previste misure premiali per quelli presentati da piccole e medie imprese.

► Mezzogiorno

È prevista una procedura agevolata per l'assunzione di lavoratori stagionali extra UE se lo sportello unico, trascorsi 20 giorni, non comunica al datore il proprio diniego, con un meccanismo quindi di silenzio-assenso. È prorogato di un anno il credito d'imposta per un nuovo lavoro stabile nel mezzogiorno.

Beni di interesse turistico confiscati alla mafia. Abbiamo corretto il decreto legge, nel rispetto del codice antimafia, prevedendo che anche questi beni siano affidati agli enti e alle associazioni a titolo gratuito e non oneroso come previsto originariamente dal decreto.

► Digitalizzazione e riorganizzazione

Le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, "funzioni ICT", nei Comuni saranno obbligatoriamente ed esclusivamente esercitate in forma associata da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni tenuti ad esercitare le funzioni ICT in forma associata deve raggiungere, è fissato in 30.000 abitanti

Agenda digitale. Abbiamo approvato gli obiettivi che la cabina di regia per l'agenda digitale, istituita nel decreto, deve perseguire. Tra essi ricordiamo, in particolare, la promozione del paradigma dei dati aperti (open data) quale modello di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, al fine di creare strumenti e servizi innovativi e il potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale (e-government) per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese, per favorire la partecipazione attiva degli stessi alla vita pubblica e per realizzare un'amministrazione aperta e trasparente nonché la promozione della diffusione e del controllo.

► Telecomunicazioni

Un ultimo correttivo voluto dal PD è quello sulla liberalizzazione del cosiddetto "ultimo miglio" nel settore delle telecomunicazioni. A distanza di dieci anni dall'avvio del processo di liberalizzazione Telecom Italia detiene oltre il 97% delle linee fisiche di accesso ai clienti finali. Si è stabilito che nell'arco di quattro mesi l'Agcom individui le misure per disaggregare i costi per l'accesso all'ingrosso alla rete fissa dal costo del servizio e rendere possibile il ricorso per la manutenzione ad aziende terze.

Per tre anni e mezzo il settore della sanità è stato costantemente e pesantemente colpito dal Governo Berlusconi. Con la motivazione della necessità di ridurre le spese a causa della crisi economica, la scure del Ministro Tremonti si è abbattuta anche sulla salute degli italiani con la riduzione di servizi e prestazioni negli ospedali pubblici, per effetto di “tagli lineari” che non hanno fatto differenza tra le varie voci di spesa del bilancio dello Stato. Molto grave, poi, è stata la Legge sul fine vita approvata per impedire di arrivare al testamento biologico. Anche i disabili hanno subito un duro attacco attraverso la messa in discussione del loro diritto al lavoro o del riconoscimento della pensione di accompagnamento.

Il Partito Democratico è convinto che la sanità sia un caposaldo della nostra democrazia e anche la risposta più coerente e più economicamente sostenibile alla crescita costante della domanda di salute e assistenza da parte dei cittadini. Per questo abbiamo sempre ribadito la necessità di mantenerne il carattere universalistico, finanziato dalla fiscalità generale. Per questo abbiamo sempre considerato la spesa sanitaria, anche nel momento in cui abbiamo sostenuto lealmente il Governo Monti, come un elemento da tenere sì sotto controllo, ma al tempo stesso da valorizzare in quanto fattore di sviluppo, poiché investire in sanità vuol dire muovere risorse, uomini, *know how*, con tanto “made in Italy” che il mondo ci invidia per capacità ideative e realizzative (a fronte di un carico in termini di spesa pubblica del 7,2% sul Pil, la sanità rappresenta il 12,8% dello stesso Pil in termini di “ricchezza” prodotta).

Insomma: la sanità non ha bisogno di tagli, perché la spesa italiana per la salute resta tra le più basse tra i Paesi europei con noi confrontabili (Germania, Francia, Gran Bretagna); ha invece bisogno, per rendere sostenibile il sistema, di essere ben governata e ben gestita, in un quadro di finanziamenti certi e compatibili con i bisogni reali di assistenza dei cittadini.



L'ATTACCO AL WELFARE E AL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

All'inizio della legislatura, con il Paese ormai in crisi, il Ministro Sacconi ha presentato il suo pensiero sulla riforma del welfare con il “Libro Bianco” basato sul presupposto dell'insostenibilità finanziaria del sistema. Di qui la necessità di un ritiro dello Stato dalle politiche pubbliche per lasciare spazio alla società, alla famiglia, al volontariato. Allo Stato solo un ruolo residuale, di stampo compassionevole.

Il Governo Berlusconi ha quindi utilizzato la condizione di forte incertezza politica ed economica per mettere mano con straordinaria intensità alla riduzione della spesa pubblica attraverso pesantissimi tagli prima all'istruzione, poi all'assistenza e alla sanità. Ancor più grave che questo sia avvenuto attraverso tagli lineari a tutte le linee di spesa del bilancio, nonché con misure strutturali contenute nella cosiddetta “delega fiscale ed assistenziale” che prefigurava un nuovo modello di assistenza, demolendo quanto costruito in cinquant'anni di legislazione in materia assistenzia-

le. Basti pensare che dall'applicazione della delega dovevano derivare economie di spesa pari a 20 miliardi di euro annui.

Lo stop alla delega è avvenuto grazie alla decisa opposizione che il gruppo del Partito Democratico ha espresso nelle Commissioni Finanze e Affari sociali, e anche grazie alla decisa contestazione delle norme proposte dal governo da parte delle numerose associazioni di disabili e invalidi appartenenti all'area del no-profit.

Sta di fatto che durante il triennio 2008-2011 è prevalsa la linea del drastico contenimento della spesa pubblica, come tutti i governi di centrodestra hanno fatto in Europa, nonostante i ripetuti tentativi di denunciare le conseguenze recessive di tali orientamenti per più di una ragione: la sanità rappresenta una parte significativa della spesa pubblica ma è anche un importante ammortizzatore sociale, se teniamo presente che in Italia ci sono più di 8 milioni di poveri, oltre il 37% di disoccupazione giovanile e un quarto della popolazione a rischio di povertà; nella sanità operano settori industriali ad alto valore aggiunto, occupa-

zione qualificata ed attività caratterizzate da alti investimenti in ricerca e sviluppo, in settori che sono decisivi per la crescita del Paese; le dinamiche demografiche di invecchiamento della popolazione, le innovazioni tecnologiche e farmacologiche e la diffusione dell'andamento cronico delle patologie spingono i sistemi sanitari all'espansione della spesa, non alla sua riduzione.

Il triennio "orribile" di Berlusconi e Tremonti all'insegna dei tagli lineari ha ignorato che nel corso degli ultimi dieci anni la dinamica della spesa sanitaria nei Paesi OCSE ha segnato un aumento medio annuo del 4,8%, mentre in Italia è cresciuta del 2,8% medio annuo, e nel quadriennio che abbiamo alle spalle i tagli operati ci hanno allontanato ancor più dalla media OCSE. Quindi parlare di insostenibilità finanziaria del sistema sanitario italiano è una forzatura che nasconde l'obiettivo di aprire la strada alla messa in discussione della universalità del Sistema Sanitario Nazionale.

PRIMA MANOVRA, PRIMI TAGLI

Già con il primo provvedimento utile, il decreto legge 112/08, il Governo Berlusconi ha adottato la linea dei tagli. Per il 2009 sono mancati all'appello i 434 milioni necessari ad eliminare il super ticket da 10 euro (stanziati solo 400 milioni, il resto lasciato a carico delle Regioni). È stato lasciato assolutamente nel vago il destino dei 700 milioni del Fondo di sostegno ai piani di rientro delle Regioni in difficoltà, previsto dal Patto per la Salute; stessa sorte per i 162,8 milioni per il trasferimento della sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale. A proposito di Regioni, non deve sfuggire poi il tetto di spesa imposto loro per il Patto di Stabilità interno 2009-2011, con un taglio di 7,8 i miliardi e di 10 miliardi a carico degli Enti locali.

Colpiti i Livelli essenziali d'assistenza (Lea)

Per quanto riguarda il finanziamento complessivo per la "programmazione sanitaria dei Livelli essenziali d'assistenza", esso è passato, rispetto allo stanziamento previsto di 93,4 milioni di euro, a 87 milioni, con una riduzione di 6,4 milioni di euro. È stato poi revocato il decreto del Governo Prodi del 23 aprile 2008, che conteneva l'aggiornamento proprio dei Livelli essenziali d'assistenza (Lea) ampliandoli a nuove prestazioni, come la vaccina-

zione gratuita contro il Papilloma virus (causa del tumore alla cervice uterina), l'anestesia epidurale, la diagnosi neonatale di sordità congenita, il riconoscimento di ulteriori 109 malattie rare, le cure odontoiatriche per gli indigenti, maggiore assistenza per i malati cronici, l'ampliamento di servizi di protesi con l'introduzione di nuovi ausili informatici, una maggiore assistenza ai malati terminali. Per tutta la durata della legislatura il PD, con numerosi atti di sindacato ispettivo e con continui ordini del giorno, ha chiesto più volte e invano al Governo Berlusconi di emanare i nuovi Lea. Nonostante le numerose promesse, il Governo non ha mai emanato i nuovi Lea, che dunque sono fermi all'ultimo DPCM del 2001.

LE MANOVRE SUCCESSIVE? ANCORA TAGLI

Su questa linea dei tagli il Governo Berlusconi ha proseguito anche negli anni successivi. Da uno studio della Cgil che ha preso a riferimento la Legge n. 122 del 30 luglio 2010 (conversione decreto legge n. 78/2010, la cosiddetta "manovra d'estate anticrisi"), la Legge n. 220 del 23 dicembre 2010 (Legge di Stabilità 2011 – ex Legge Finanziaria), e la Legge n. 10 del 26 febbraio 2011 (conversione decreto legge n. 225/2010, cosiddetto "Mille proroghe" 2011) si sono evidenziati tagli per il 2011 fino a 1.504,5 milioni. Infatti, a quelli stabiliti dalla manovra d'estate (L. 122/2010), pari a 1.018 milioni, si è aggiunto il mancato finanziamento di 486,5 milioni (stanziati 347,5 milioni per i primi cinque mesi del 2011 su 834 milioni previsti per l'intero anno). Per quanto riguarda i Piani di rientro, lo sblocco di ulteriori risorse per le Regioni è stato vincolato al rispetto degli obiettivi prefissati, con il loro "congelamento" in caso di inadempienze. Si è stabilita anche una parziale attenuazione dei vincoli, come ad esempio la possibilità di utilizzare risorse anche dal bilancio regionale, lo sblocco del turn over per garantire i Lea, e l'impedimento di azioni esecutive nei confronti delle Asl e delle Aziende ospedaliere debitorie. È stata prevista, inoltre, una riduzione del 50% sia del personale "precario", sia delle spese relative alla formazione del personale.

Da aggiungere, infine, i tagli ai vari Fondi nazionali relativi al sociale pari a complessivi 852,35 milioni di euro:

– azzerato il Fondo per la non autosufficienza;

- ridotto di 126,125 milioni di euro il Fondo nazionale per le Politiche sociali;
- diminuiti di 133,825 milioni di euro gli stanziamenti al Fondo nazionale per le Politiche della famiglia;
- ridotto di 81,3 milioni il Fondo nazionale per le Politiche giovanili;
- 800 mila euro in meno da destinare al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- 110,3 milioni di euro in meno per il Fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione.



TESTAMENTO BIOLOGICO: UNA LEGGE SBAGLIATA E PERICOLOSA

Nel nostro ordinamento manca una disciplina delle dichiarazioni anticipate di trattamento, anche se non mancano norme che consentono di affrontare serenamente il tema della libertà di rifiutare le cure perché, a differenza di altri paesi, l'art. 32 della Costituzione prevede questo diritto. Il Governo Berlusconi ha usato un tema così delicato solo per uno scontro istituzionale e per una manovra propagandistica.

Molto grave è stata la Legge sul fine vita, voluta per impedire di arrivare al testamento biologico. Le norme approvate, infatti, prevedono che le Dichiarazioni anticipate di trattamento (Dat) non debbano comprendere la nutrizione artificiale. In questo modo ognuno di noi viene scippato della libertà di scegliere anticipatamente a quale trattamento sanitario essere sottoposto in caso di impossibilità di esprimere le proprie volontà. La vera motivazione che ha spinto la maggioranza ad approvare questa Legge autoritaria è stata l'ossessione che si possa ripetere un altro caso simile a quello che ha riguardato Eluana Englaro.

Più in dettaglio, la maggioranza che ha sostenuto il Governo Berlusconi ha sempre tenuto un atteggiamento di arrogante chiusura, riproponendo alla Camera il testo Calabrò, approvato al Senato, che ha negato in modo crudele l'autodeterminazione dei pazienti e non ha tenuto conto delle richieste avanzate dai medici per modificare la Legge. Il PD ha presentato le proprie proposte con un pacchetto di emendamenti a cui si è arrivati dopo un approfondito confronto nel Gruppo parlamentare. Il punto fondamentale è stato quello del rifiuto dell'imposizione dell'accanimento tera-

peutico per Legge, previsto di fatto dal testo Calabrò. Il PD ha sostenuto la necessità di una "Legge mite" che non sia di ostacolo all'autonomia e alla responsabilità del medico, che rispetti le scelte del paziente e valorizzi la relazione di fiducia tra paziente, medico, fiduciario e familiari. Per questo abbiamo proposto che la nutrizione artificiale, che è un trattamento assicurato da competenze mediche, sia contenuta nelle dichiarazioni anticipate di trattamento.



IL LAVORO PUNTIGLIOSO DELL'OPPOSIZIONE

► Cure palliative e alla terapia del dolore

Grazie all'apporto fondamentale del PD è stata approvata la Legge 15 marzo 2010, n. 38 per affermare due diritti fondamentali: la libertà di scegliere il luogo in cui concludere la propria vita – sia esso la casa, l'hospice, l'ospedale, la casa di riposo – e la continuità di cura per assicurare in tutto il percorso di avvicinamento alla morte una presenza qualificata e costante di operatori competenti, in grado di dare risposte tempestive e adeguate all'enorme mole di problemi che l'esperienza ha dimostrato affliggere la fase terminale della vita. L'altro aspetto molto importante del provvedimento è aver precisato che le cure palliative non si occupano solo di malati terminali oncologici, ma di tutto quel gruppo di pazienti che giungono nella fase terminale per una malattia cronica evolutiva non più suscettibile di trattamenti specifici.

► Il governo clinico

A giugno del 2010 la maggioranza è stata battuta sulla votazione di due emendamenti del PD alla proposta di Legge sul "governo clinico". Dopo questa sconfitta, la destra ha dovuto capitolare e riportare il provvedimento in commissione. Grazie al lavoro dei deputati democratici è stata bloccata una Legge che era dannosa per la salute dei cittadini e rappresentava una beffa per gli operatori sanitari. Quella che la destra chiamava pomposamente "Legge che valorizza i medici e limita il potere della politica nella sanità" sarebbe stata, piuttosto, un colpo duro alla sanità pubblica a vantaggio di quella privata. Il testo del Governo costituiva una lesione delle autonomie regionali e non risolveva la commistione tra politica e sanità, dal momento che non interveniva sulle

modalità di scelta dei dirigenti. Era un provvedimento che riportava il nostro sistema indietro di oltre vent'anni. Gravissima la norma che portava a regime la cosiddetta intramoenia allargata, che avrebbe permesso ai medici di svolgere attività pubblica negli ospedali continuando, al tempo stesso, a svolgere attività privata nei propri ambulatori. Tutto ciò è stato respinto.

► Farmacie

In linea con il processo avviato nel 2006 che aprì alla concorrenza la vendita dei medicinali da banco, cioè quelli che non hanno bisogno di prescrizione medica, la politica del PD in tema di farmacie è sempre stata quella di favorirne la liberalizzazione. La nostra posizione è stata quella dare la facoltà alle parafarmacie e ai corner della grande distribuzione (in tutto 3.300 punti di vendita che occupano circa 6.000 farmacisti) di vendere anche i farmaci di fascia C (un segmento che vale circa 3 miliardi di euro in termini di fatturato) e tutti gli altri medicinali non dispensati dal Servizio Sanitario Nazionale. Nel corso della legislatura ci siamo battuti per migliorare l'efficienza e la concorrenzialità in tutta la filiera del farmaco (dall'industria fino al consumo, passando per la distribuzione intermedia), allo scopo di abbassare i costi e rendere più accessibile il servizio distributivo ai cittadini.

Sempre per quanto riguarda le farmacie, tra febbraio e marzo 2012 il testo del decreto "Crescititalia" è stato ampliato, grazie innanzitutto al PD, con misure in grado di assicurare ai cittadini un servizio distributivo migliore. Una svolta procedurale e anche culturale è stata la soppressione della pianta organica delle sedi in rapporto alla densità degli abitanti, affidando ai Comuni il compito di individuare le zone dove aprire oltre 4 mila farmacie. Altri risultati positivi sono stati l'ampliamento delle attività di vendita in regime concorrenziale che potranno esercitare le parafarmacie; l'eliminazione della limitazione demografica alla parziale liberalizzazione dei farmaci di fascia C, prima possibile solo nei Comuni con più di 12.500 abitanti; la semplificazione delle procedure di concorso; l'accorciamento dei tempi per l'assegnazione delle nuove sedi e l'adeguato riconoscimento nei concorsi della professionalità dei titolari di parafarmacie.

► Croce Rossa Italiana

Il decreto legislativo sulla riorganizzazione della CRI ha mirato a valorizzare l'attività dei volontari, garantire maggiore autonomia e indipendenza, consolidare le risorse umane, risanarne la gestione e acquisire ulteriori risorse finanziarie attraverso l'attività dell'Associazione. Durante il suo iter il Partito Democratico ha sempre sostenuto una proposta chiara e precisa, che era quella di cambiare il decreto a partire dalla garanzia dei livelli occupazionali. In secondo luogo, abbiamo sottolineato la necessità di superare l'attuale preclusione all'impiego del personale femminile nel Corpo della Croce Rossa.

► Assistenza psichiatrica

Grazie al Partito Democratico è stata bloccata la proposta di Legge n. 2831 "Disposizioni in materia di assistenza psichiatrica" che, di fatto, prevedeva la riapertura dei manicomi. Il tentativo iniziale di migliorare il testo si è scontrato con la chiusura del Pdl, frutto del pregiudizio per cui ci sarebbero famiglie e persone abbandonate a causa della Legge Basaglia. È vero il contrario: è la mancata applicazione della Legge 180 che lascia sole le famiglie, e non è un caso che in alcune realtà regionali, dove i servizi funzionano, le persone malate siano prese in carico e riabilite fino al ritorno in famiglia e all'inserimento lavorativo. Non è la Legge Basaglia, insomma, che crea abbandono, ma la sua mancata applicazione. Non vi è tanto, quindi, l'esigenza di un nuovo intervento legislativo, quanto piuttosto quella di attuare le norme e i programmi esistenti e in particolare le linee di indirizzo nazionali per la salute mentale sancite il 20 marzo 2008 in sede di Conferenza unificata, concentrandosi sulla qualità e sull'efficacia delle reti integrate dei servizi.

► Indennizzi ai danneggiati da emotrasfusioni

Per tutta la XVI legislatura il Partito Democratico si è battuto sia per eliminare la prescrizione per gli emotrasfusi danneggiati in modo irreversibile (per impedire che qualcuno fosse escluso dalle transazioni conseguenti alle azioni di risarcimento danni), sia per stabilire la rivalutazione dell'indennità integrativa speciale in base al tasso d'inflazione. Numerosi sono stati gli atti di sindacato ispettivo con i quali abbiamo incal-

zato il Governo affinché si potesse trovare una soluzione, ma la soluzione non è stata trovata e le persone vittime delle trasfusioni da sangue infetto oltre al danno subito dallo Stato, che non ha applicato i dovuti controlli, hanno subito anche la beffa di non vedere riconosciuti i propri sacrosanti diritti.

Eppure, la Finanziaria 2007 dell'allora Governo Prodi aveva stanziato i fondi per risarcire le persone ammalatesi con sangue infetto immesso in commercio senza i dovuti controlli.

► Nuovi trapianti parziali tra persone viventi

La Legge n.167 del 19 settembre 2012 ha rappresentato un passo in avanti importante, una risposta concreta ad una richiesta diffusa di operatori e di malati che chiedevano di allargare la possibilità del trapianto tra viventi anche al tema del polmone, del pancreas e dell'intestino. Ora, finalmente, è possibile eseguire anche questo tipo di interventi.

► La dipendenza dal gioco d'azzardo

Grazie al PD è stata portata a termine un'indagine conoscitiva sulla dipendenza dal gioco d'azzardo, approfondendo in modo rigoroso e chiaro un fenomeno che ha pesanti ricadute sociali e sanitarie.

L'Italia ha il (triste) primato europeo del numero di giocatori e di quantità di denaro speso: 80 miliardi di euro nel 2011, con un incremento del 25,7% rispetto all'anno precedente. La spesa pro-capite supera i 1.200 euro l'anno, contando anche i neonati. È necessario quindi riconoscere il Gap (Gioco d'azzardo patologico) come patologia e inserirlo nei Livelli essenziali di assistenza, così che i Serd (Servizi per le dipendenze) possano curare i giocatori patologici.

A conclusione dell'indagine, la commissione Affari sociali e il PD hanno sottolineato la necessità di nuove regole per raggiungere i seguenti scopi:

- limitare l'offerta dei giochi;
- ridurre drasticamente la pubblicità, con il divieto di quella ingannevole, e tutelare maggiormente i minori;
- impedire l'infiltrazione della malavita nelle società che gestiscono il gioco d'azzardo con l'esclusione di chi ha precedenti penali nella gestione dei giochi;

- avviare una puntuale campagna di informazione;
- ridurre la capillarità nella diffusione del gioco d'azzardo, evitando la vicinanza con scuole e luoghi di aggregazione per giovani, come chiesto dai Comuni italiani.



LOTTA ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE

Il Partito Democratico ha più volte chiesto al Governo Berlusconi di varare un programma di lotta alla povertà. Nonostante avessimo presentato, discusso e parzialmente approvato, il 9 ottobre 2010, un'articolata mozione sul tema (n. 1-00041), il Governo non ha adottato nessun provvedimento organico in tal senso.

Assumendo come riferimento l'Agenda sociale europea, i cui obiettivi sono: creare una strategia integrata che garantisca un'interazione positiva delle politiche economiche, sociali e dell'occupazione; promuovere la qualità dell'occupazione, della politica sociale e delle relazioni industriali; adeguare i sistemi di protezione sociale alle esigenze attuali, basandosi sulla solidarietà e potenziandone il ruolo di fattore produttivo; tenere conto del «costo dell'assenza di politiche sociali», le priorità del PD per prevenire le condizioni di povertà sono:

- incidere su alcuni aspetti strutturali del Paese, attraverso la buona e piena occupazione femminile, l'adozione di misure fiscali e monetarie a sostegno dei figli, l'elaborazione di politiche di conciliazione tra lavoro nel mercato e responsabilità di cura per donne e uomini, l'accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'adozione di misure per prevenire, rallentare, prendere in carico la non autosufficienza attraverso la piena, concreta e reale attuazione del Fondo, una politica della casa a partire dagli affitti;

- promuovere un piano nazionale integrato di lotta a tutte le forme di povertà articolato nei seguenti punti:

a) definire i livelli essenziali delle prestazioni sociali (Lep), così come previsti all'articolo 22 della Legge quadro n. 328 del 2000 e dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione ed integrazione con risorse economiche adeguate del Fondo nazionale per le politiche sociali, in modo da garantire su tutto il territorio nazionale sia ri-

sorse adeguate per il mantenimento, sia opportunità per l'inserimento sociale;

b) prevedere il vincolo di tale reddito di "solidarietà attiva" o "reddito minimo d'inserimento" a misure d'inserimento sociale e lavorativo da articolarsi in una serie di azioni, quali la fuoriuscita da situazioni di illegalità, percorsi di superamento dalle dipendenze, completamento dell'istruzione scolastica e professionale, assunzione di oneri di cura familiare, percorsi di inserimento lavorativo;

c) promuovere il diritto alla salute dei gruppi più vulnerabili;

d) contrastare la povertà minorile e bloccare la trasmissione intergenerazionale della povertà attraverso un adeguato sostegno al reddito delle famiglie, con la promozione dell'occupazione e misure economiche quali la dote fiscale per i figli e lo sviluppo di una rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia a partire dal rifinanziamento della Legge n. 285 del 1998, "Disposizioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", sperimentando nelle zone con un alto tasso di dispersione scolastica il "patto educativo" con i genitori, anche attraverso un incentivo economico dato ai genitori e collegato alla frequenza dei ragazzi a scuola;

e) sostenere l'impegno degli Enti locali per favorire il mutuo aiuto delle famiglie e del volontariato per promuovere le attività ludiche, di accoglienza e di accompagnamento dei bambini e dei ragazzi per evitare la solitudine e l'abbandono ed anche per favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e famiglia dei genitori;

f) prevenire lo scivolamento nella povertà dei cittadini presenti nella "fascia di vulnerabilità" attraverso la creazione del "punto unico di accesso" alla rete integrata dei servizi, per consentire la presa in carico della persona, accompagnandola nell'utilizzo appropriato ai servizi ed alle prestazioni sociali;

g) creare un Fondo nazionale per il contrasto della grave emarginazione, attraverso il rifinanziamento dell'articolo 28 della Legge n. 328 del 2000, con l'obiettivo di implementare il sistema dei servizi dedicati all'accoglienza, all'accompagnamento ed alla protezione delle persone in grave emarginazione, di contrastare il disagio nelle periferie urbane e di migliorare il percorso e l'accoglienza

umanitaria dei migranti alle frontiere, soprattutto marittime;

h) superare le discriminazioni nei confronti dei migranti, consentendo, in particolare, l'accesso all'assegno sociale ed all'edilizia popolare ai migranti residenti nel nostro Paese da cinque anni.



I TAGLI AI FONDI DELLE POLITICHE SOCIALI

Il drastico ridimensionamento dei fondi statali di carattere sociale deciso dal Governo Berlusconi ha comportato l'agonia o la fine di importanti politiche socio assistenziali. Già l'Italia spendeva poco per il sociale: in rapporto al Pil, con il Governo Berlusconi è stato smantellato l'intero sistema sociale, provocando ancora di più emarginazione e impoverimento. In tre anni, radicali e indiscriminati tagli alle politiche sociali hanno spinto verso un'ulteriore emarginazione un numero sempre maggiore di persone anziane o con disabilità.

Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), il Fondo per la non autosufficienza, i Fondi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili, per il "piano nidi", per l'affitto, per il servizio civile, per l'infanzia e l'adolescenza, per l'inclusione sociale degli immigrati, per le pari opportunità hanno subito tagli rilevanti e talvolta sono stati addirittura azzerati. La politica del Governo è stata quella di tagliare tutti i servizi sociali penalizzando sempre più le famiglie, sovraccaricandole e impoverendole ulteriormente, in particolare quelle famiglie che si devono fare carico di una persona disabile o non autosufficiente. Il PD, con vari interventi di natura sia normativa che ispettiva (emendamenti, ordini del giorno, interrogazioni, risoluzioni, mozioni), ha più e più volte chiesto al Governo Berlusconi di invertire la rotta, ma le resistenze dell'esecutivo, nonostante i solleciti provenienti dagli Enti locali, dalle Regioni e dalla società civile sono state inamovibili.



DISABILI

► Disabili e scuola

Le politiche del Governo Berlusconi sulla scuola e sulla formazione hanno colpito profondamente il diritto allo studio degli alunni disabili. Sovraffollamento delle aule, eccessiva concentrazione di alunni con disabilità nella stessa classe, inad-

guatezza del numero delle ore di sostegno per i casi più gravi con inevitabile rischio di esclusione: sono queste le politiche che il Governo ha portato avanti dal 2008 al 2011. La presenza di alunni con disabilità è notevolmente aumentata, ma quasi 10 mila studenti non hanno visto rispettato il proprio diritto al progetto educativo individuale: troppe scuole non sono ancora accessibili e l'insegnante di sostegno ricopre un ruolo ancora marginale. Se il dato positivo è che la presenza di alunni con disabilità nella scuola primaria è praticamente raddoppiata, passando dall'0,7% al 2,6% del totale della popolazione studentesca in dieci anni (nella scuola secondaria l'incremento è addirittura superiore), l'aspetto negativo è che almeno 6.500 alunni non hanno avuto diritto a una diagnosi funzionale, 19.500 al profilo dinamico funzionale e più di 9.000 studenti non hanno avuto il PEI (Progetto educativo individuale, cioè il progetto scolastico per ogni alunno disabile che deve essere redatto annualmente in funzione di obiettivi didattici e formativi "personalizzati"). Inoltre, è grave l'elevata mobilità degli insegnanti di sostegno, superiore a quella dei curricolari: oltre il 40% degli allievi con disabilità cambia insegnante di sostegno una o anche più volte all'anno, e questo fa sì che manchi completamente una continuità di rapporto tra l'insegnante e l'alunno.

► **Disabili e lavoro**

In più di una occasione il Governo Berlusconi ha messo in discussione il diritto della persona disabile a lavorare, attaccando e modificando la Legge 68/99, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", che pone come prima e indiscussa finalità quella della "promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato". Il primo attacco alla Legge 68 è stato mosso con il decreto legge n.112/08 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica la perequazione tributaria" (il cosiddetto "decreto Brunetta") permettendo di fatto alle imprese e ai datori di lavoro di non presentare il certificato di ottemperanza. Il risultato è che sono 768.390 i disabili iscritti al collocamento e solo 230 mila gli occupati; il tasso di disoccupazione supera il 70% e tra il 2007 e il

2009 l'occupazione delle persone con disabilità è crollata del 34%. Non solo: i disabili assunti con contratti a tempo determinato superano coloro che hanno un contratto a tempo indeterminato, smettendo quello che dovrebbe essere l'"inserimento mirato" previsto dalla Legge 68 per le persone con disabilità che hanno più difficoltà ad inserirsi nel ciclo produttivo. E ancora a proposito del certificato d'ottemperanza previsto dall'articolo 17 della Legge 68/99, necessario alle imprese per partecipare ad appalti pubblici o per intrattenere rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, è da sottolineare come a sostituirlo sia stata una "dichiarazione del legale rappresentante che attesti la regolarità dell'impresa con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione". Una vaga certificazione che è sembrata ancora troppo poco al Governo Berlusconi, che nel cosiddetto "decreto Sviluppo" decreto legge 70/2011, all'articolo 4, da un lato ha lasciato immutata la norma che vieta la partecipazione alle gare di quelle aziende che "non sono in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili di cui alla Legge 12 marzo 1999, n. 68", ma dall'altro ha tentato di cancellare la frase "che non presentino la certificazione di cui all'art.17 della Legge 12 marzo 1999 n.68". È solo grazie ad un emendamento del PD che la nuova disciplina non è passata ed è rimasta, pur con i suoi limiti, l'autocertificazione del datore di lavoro all'osservanza della Legge 68.



LE CRITICHE E L'IMPEGNO DURANTE IL GOVERNO MONTI

All'interno del decreto sulla spending review abbiamo ritenuto decisamente negativi i tagli alla Sanità: si è prevista una riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento pari a 900 milioni di euro per il 2012, a 1.800 milioni per il 2013, a 2.000 milioni per il 2014. Un taglio di 4 miliardi e 700 milioni, che assommato ai tagli del Governo Berlusconi del luglio 2011 hanno portato ad oltre 21 miliardi la riduzione delle risorse della Sanità. Da sottolineare, tra le altre cose, la riduzione degli importi e delle prestazioni previsti nei singoli contratti di fornitura nella misura del 5%, la riduzione del budget assegnato alle singole strutture (dell'1% per il 2012 e del 2% per il 2013) per l'ac-

quisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati e una riduzione dello standard di posti letto: si è passati da 4 a non più del 3,7 per mille abitanti. Se inoltre si aggiunge la riduzione delle entrate delle Regioni e dei Comuni conseguente alle manovre del 2011, rimane priva di sostegno economico la già fragile rete dei servizi di assistenza che nel Paese si è organizzata attorno al modello prefigurato dalla Legge 328/2000.

Un risultato è stato ottenuto, grazie al PD, per quanto riguarda il Fondo per le politiche sociali, pensato come secondo pilastro del welfare accanto al Fondo sanitario ed avviato con lo stanziamento di 1.071 milioni di euro nel 2001. Era sceso a 712 milioni nel 2008 per progressivamente ridursi a 578 milioni per il 2009, 435 milioni per il 2010, 218 milioni per il 2011, 70 milioni per il 2012 e 45 milioni per il 2013: attraverso la nostra battaglia in XII Commissione della Camera, nella Legge di stabilità sono stati previsti 300 milioni nel Fondo per le politiche sociali e 200 milioni per riavviare il Fondo per la non autosufficienza. Si è trattato di segnali di inversione di rotta rispetto ai tagli del triennio precedente.

Sempre nella Legge di Stabilità, al fine di salvaguardare i Livelli essenziali di assistenza con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, è positivo che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possano conseguire l'obiettivo economico attraverso l'adozione di misure alternative alla riduzione del 10% degli importi e delle prestazioni dei contratti di appalto di servizi e fornitura di beni e di servizi sanitari previste dal testo del disegno di Legge. È stato anche prorogato di un anno, fino al 31 dicembre 2013, il divieto di azioni esecutive in danno degli Enti sanitari delle Regioni commissariate in disavanzo.

Nel complesso, nei tredici mesi del Governo Monti è stata approvata la “manutenzione straordinaria” del Sistema Sanitario Nazionale, grazie soprattutto al lavoro parlamentare condotto dal Gruppo del PD nella XII Commissione della Camera. In particolare rivendichiamo l'iniziativa di aver regolato il Governo Clinico, di aver introdotto norme di trasparenza nella nomina dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie e di aver fatto prevalere il merito nell'attribuzione degli incarichi di “primario” negli ospedali. Abbiamo anche contribuito in maniera sensibile a migliorare il testo del Governo

sul riordino dell'assistenza primaria e l'estensione dei servizi di medicina generale lungo l'arco delle 24 ore, anche se rimane il rammarico di una innovazione importante introdotta “a costo zero” e perciò di dubbia realizzabilità.

La scuola italiana e tutto il sistema dell'istruzione pubblica in tre anni e mezzo sono stati colpiti al cuore dal Governo Berlusconi, tra tagli indiscriminati e provvedimenti arrangiati, oltre che illegittimi. Gli effetti deleteri della cura Gelmini-Tremonti si sono manifestati presto in tutta la loro dirompenza, e quella che è stata spacciata come una riforma epocale non è stata altro che una serie di misure propagandistiche – come il voto in decimi e quello in condotta, il ritorno al grembiule e al maestro unico – dietro le quali la realtà è stata un insieme di provvedimenti raffazzonati e inconcludenti, che hanno avuto come unico obiettivo quello di tagliare il più possibile la spesa per il funzionamento della scuola, mettendo in secondo piano l'obbligo di garantire agli studenti e alle loro famiglie un'istruzione di qualità.

Si è proceduto con scelte burocratiche e si è scelto solo di fare cassa riducendo alunni, personale docente e famiglie a semplici numeri. Si sono trascurati del tutto la continuità didattica, gli investimenti per la formazione e l'innovazione, la qualità e la quantità dell'offerta formativa. Gli aspetti apparentemente organizzativi hanno prevalso rispetto a qualsiasi forma di sostegno a chi la scuola la abita ogni giorno: gli alunni e gli insegnanti.

Per giustificare l'operazione dissennata di riduzione della spesa, il Governo Berlusconi ha sostenuto, appena insediato, che in Italia per la scuola si spendeva troppo. Non era – e non è – vero. In quel momento, nel 2008, il nostro Paese impiegava il 4,2% del Pil per la scuola contro una media Ocse del 5,7%. Nel suo insieme, la spesa pubblica nella scuola (inclusi i sussidi alle famiglie e i prestiti agli studenti) era pari al 9,4% di quella pubblica totale, il livello più basso tra i paesi industrializzati.

Nonostante questo, il Governo Berlusconi ha deciso subito di smantellare in modo sistematico il sistema pubblico dell'istruzione, minando alle fondamenta l'offerta formativa e operando una massiccia opera di disinvestimento, senza alcun criterio pedagogico e solo nell'ottica del risparmio.

Nel novembre 2011 finalmente il Governo Berlusconi è caduto. Il Governo Monti, che gli è succeduto, ha avuto il grande merito di salvare l'Italia dal baratro nel quale stava finendo. Il rigore finanziario ha permesso di rimettere in carreggiata il Paese dal punto di vista dei fondamentali economici. Le misure per la crescita, a cominciare dagli investimenti per l'istruzione e la formazione, sono però state insufficienti. C'è da fare moltissimo, nell'immediato futuro, per la scuola e l'università italiana.



LA “CURA” GELMINI-TREMONTI: TAGLI E CONSEGUENZE

Il Governo Berlusconi si è presentato imponendo al Parlamento, a colpi di voti di fiducia, una manovra economica, illustrata con il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e anticipata nel decreto-Legge n. 112/2008, che ha accentuato, invece di risolvere, le grandi emergenze del Paese.

Sul versante della riduzione della spesa pubblica sono stati operati tagli lineari, generalizzati e non finalizzati a sconfiggere sprechi e inefficienze. La scuola non ha fatto eccezione, anzi. Si sono rivate parole vuote quelle adoperate dal ministro Gelmini per illustrare, in VII Commissione, le sue

linee programmatiche, visto che proprio in riferimento al contenimento della spesa pubblica aveva testualmente affermato: “la coperta è corta, ma la scuola è una priorità, non è un capitolo di bilancio qualsiasi, da essa dipende il futuro del Paese, bisognerà tenerne conto”. Solo parole, appunto. La realtà è stata un'altra: tagli indiscriminati agli organici del personale e drastica riduzione del piano di assunzione dei precari programmata dal Governo Prodi, che aveva autorizzato l'immissione in ruolo di 150 mila docenti e di 30 mila unità di personale tecnico e ausiliare (ATA) nel triennio 2007-2009.

Il decreto-Legge n. 112, approvato a maggioranza e a colpi di fiducia, e poi la Legge 133 dell'agosto 2008, hanno infatti determinato una riduzione della spesa di ben 7 miliardi e 832

milioni di euro, oltre ad un taglio dei posti negli organici di oltre 87 mila docenti e circa 43 mila tra ausiliari, tecnici e amministrativi. Il totale è presto fatto: 132 mila posti di lavoro in meno, il più grande licenziamento di massa della storia della Repubblica.

Di fronte a un quadro tanto drammatico per la scuola italiana, le parlamentari e i parlamentari del Partito Democratico hanno condotto una forte battaglia di opposizione sia nell'ambito del lavoro svolto nelle Commissioni che in quello nelle sedute plenarie, intervenendo sul merito, presentando emendamenti e ordini del giorno. Il Governo, tuttavia, si è deliberatamente sottratto al dibattito parlamentare, non tenendo conto nemmeno delle proposte elaborate dalla stessa maggioranza.

Insomma, la scuola italiana ha dovuto combattere, nei tre anni e mezzo di governo Berlusconi, una vera e propria battaglia per la sopravvivenza.

► Meno ore

La didattica ha risentito profondamente della scure che si è abbattuta indiscriminatamente sulla scuola italiana. A tutti i livelli. Nella scuola elementare sono state abolite le ore di compresenza degli insegnanti, cosa che ha comportato la progressiva cancellazione dell'orario a trenta ore, la riduzione del tempo pieno e l'abolizione del tempo lungo, la cancellazione del ruolo degli insegnanti specialisti di lingua inglese. Nella scuola media è stato stabilito il taglio di tre ore settimanali (da 32 a 29), la scomparsa del tempo prolungato, la cancellazione e la riduzione di discipline fondamentali. Negli istituti tecnici e professionali si è deciso il taglio di quattro ore settimanali (da 36 a 32) e quello del 30% delle attività di laboratorio. Nei licei l'orario settimanale è stato ridotto a 27 ore. Nella scuola dell'infanzia è stato deciso il blocco degli organici.

Il governo, sempre al solo scopo di fare cassa, ha stabilito la riduzione delle classi e l'aumento del rapporto alunni/docenti. Questa disposizione, nonostante la crescita del numero degli iscritti, ha portato al sovraffollamento degli alunni in aule spesso non idonee ad ospitarli (il fenomeno definito tristemente delle "classi pollaio").

► Meno scuole

Di 41.162 plessi scolastici presenti in Italia nel 2008, il governo ne ha chiusi circa 4.200. Delle circa 10.500 istituzioni scolastiche, ne sono state accorpate circa 700 con il piano programmatico e 1.130 con la Legge 111 del luglio 2011.

Tutto ciò ha significato l'eliminazione del 30% dell'organico dei dirigenti scolastici e il taglio di 1.130 posti di direttore amministrativo e di 1.100 posti di assistente amministrativo. Sempre con la manovra di luglio 2008, si è previsto che le scuole dell'infanzia, elementari e medie fossero aggregate in istituti comprensivi nel caso avessero meno di 1.000 alunni (ridotti a 500 per le istituzioni delle piccole isole, dei Comuni montani e delle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche).

► Meno autonomia

Per agevolare le modalità di assegnazione ed erogazione dei finanziamenti alle istituzioni scolastiche il Governo Prodi, con la Finanziaria 2007, aveva accorpato gli stanziamenti destinati alle scuole in due soli capitoli: il primo costituito dal Fondo per le competenze dovute al personale e il secondo dal Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Oltre a queste risorse, le scuole potevano utilizzarne altre specifiche, in particolare quelle previste dalla Legge 440 del 1997, destinata a finanziare l'autonomia scolastica.

Il governo Berlusconi ha prosciugato tutte queste fonti. Per la prima volta i finanziamenti sono scesi sotto i 100 milioni di euro, passando dai 269 milioni del 2001 ai 79 del 2011. In dieci anni, insomma, il finanziamento è stato ridotto del 71%.

Inoltre, già a giugno del 2008, oltre al taglio dei fondi destinati alle scuole per ampliare l'offerta formativa con una miriade di attività e servizi aggiuntivi, il Ministero ha deciso una impressionante riduzione del Fondo di funzionamento ordinario delle scuole, contenente tutto ciò che serve agli istituti per sopravvivere. I 220 milioni stanziati nella finanziaria 2007 e da ripartire per l'istruzione scolastica sono stati ridotti a 36, ben 184 milioni di euro in meno.

► Meno qualità

Le misure propagandistiche del Ministro Gelmini riguardo la scuola elementare non sono state, purtroppo, semplicemente inutili, ma dannose, perché hanno colpito uno dei punti qualificanti del nostro sistema scolastico. Con la grande mistificazione del ritorno al maestro unico, si è voluto distruggere ciò che di meglio la scuola italiana aveva prodotto nel corso degli anni. Per una volta, infatti, i dati dell'Ocse ponevano la scuola elementare italiana al 5° posto in una graduatoria di 45 paesi per efficienza e qualità dell'offerta formativa.

La Legge 169 del 2008 ha previsto, per l'appunto, la reintroduzione della figura del maestro unico, con la riduzione dell'orario scolastico a 24 ore settimanali. A partire dall'anno scolastico 2009-2010, quindi, nelle prime classi della scuola elementare non più i tre docenti per due classi, non più il modulo a 30 ore e il tempo pieno. Una novità sonoramente bocciata dalle famiglie italiane, visto che questa opzione è stata scelta solo dallo 0,5% degli utenti. Il Ministro è stato così costretto a trasformare il maestro unico in maestro "prevalente" affiancato, per coprire le restanti ore, da un numero indefinito di altri insegnanti. E così è scomparsa qualsiasi forma di compresenza per accoglienza e progetti riguardanti alunni in difficoltà, non è stata garantita la domanda delle famiglie di tempo scuola a 30 ore e tanto meno di tempo mensa oltre le 30 ore nei pochi istituti che erano riusciti a mantenere tale servizio. Per non parlare della cancellazione, di fatto, dei posti di specialista per l'insegnamento della lingua inglese.

Alla fine, insomma, il maestro unico si è rivelato essere nient'altro che un insegnante "prevalente" al quale si aggiungono spezzoni vari di orario coperti da tanti insegnanti diversi. La misura della sensibilità del governo ai problemi della scuola è stata data, poi, dalle gravi disposizioni che hanno ridefinito la procedura di individuazione degli alunni in situazioni di disabilità e il riconoscimento del diritto di tali alunni al docente di sostegno. Sul taglio di questi insegnanti è dovuta intervenire una sentenza della Corte Costituzionale, che nel 2010 ha dichiarato illegittime le norme che fissavano un limite massimo al numero di posti loro assegnati e che vietavano di assumere in deroga, in presenza di studenti con disabilità. Nonostante ciò gli insegnanti di sostegno restano notevolmen-

te insufficienti: 90 mila per quasi 200 mila alunni disabili, numero peraltro in crescita.

Nella scuola superiore l'applicazione dei regolamenti ha comportato meno ore, meno insegnanti tecnico-pratici, meno laboratori, meno assistenti al loro interno, meno sicurezza. In poche parole, "meno scuola pubblica". Si è dovuto assistere ad una forte riduzione dell'orario settimanale delle lezioni, che insieme alle norme sulla costituzione delle classi, alla riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre, alla scomparsa della figura del docente di laboratorio, ha presto svelato un intento meramente economico e assolutamente non pedagogico. In particolare, gli istituti tecnici e professionali sono stati colpiti da una forte riduzione dell'orario curricolare che si è aggiunta alla riduzione del 30% delle attività di laboratorio e all'aumento del numero di alunni per classe.

Il Governo Prodi aveva inoltre introdotto un'innovazione fondamentale, che si poneva in linea con le direttive europee, innalzando l'obbligo scolastico dai 15 ai 16 anni. Il Governo Berlusconi ha pensato bene di riportare a 15 anni l'età per l'accesso al lavoro. Mentre gli altri paesi europei, anche quelli governati dalla destra, andavano verso l'obbligo a 18 anni, l'Italia ha camminato all'indietro.

► Più precarietà

Dopo aver colpito gli organici e i bilanci delle scuole, con la Legge 122 del luglio 2010, il Governo Berlusconi ha messo le mani nelle tasche degli insegnanti, predisponendo ulteriori e inaccettabili misure, dal blocco dei contratti e degli scatti di anzianità al congelamento degli stipendi, con l'obiettivo di un taglio di spesa superiore al miliardo di euro nel triennio 2011-2013.

Nulla è stato fatto, in pratica, per i precari: la stabilizzazione di 66 mila di loro è stata semplicemente una parte del piano, predisposto dal Governo Prodi, che doveva essere attuato entro l'anno scolastico 2009-2010. Il ministro Gelmini ha propagandato il "Piano triennale delle immissioni di ruolo" come l'attesa "rivoluzione" che avrebbe salvato i precari. In realtà, nel decreto si evidenziava come esso fosse subordinato alle condizioni dettate dal Ministero dell'Economia, libero di decidere di non procedere con le assunzioni. Altro pessimo risultato delle scelte del governo è stato il blocco totale delle assunzioni tramite nuovi concorsi ordinari

fino all'esaurimento delle graduatorie dei precari. Sempre la Legge 133 del 2008 aveva previsto, poi, che il 30% dei risparmi derivanti dalle riduzioni di organico venisse destinato "ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola". Ovviamente, però, questi soldi non sono mai arrivati a destinazione.



STESSA (MALA)SORTE PER L'UNIVERSITÀ

Anche per quanto riguarda l'Università e la Ricerca il Governo Berlusconi ha affrontato i problemi con sconcertante inadeguatezza: dopo aver negato l'esistenza della crisi, ha tagliato gli investimenti rinunciando a risolvere i problemi strutturali che ha il nostro Paese, in ritardo rispetto alla media dei paesi UE/OCSE su molti parametri: numero dei laureati e dei ricercatori, investimenti per studente, rapporto docenti/studenti, apertura all'internazionalizzazione, investimenti in università (circa lo 0,8% del Pil, contro una media dell'1,3%; dati 2007, precedenti ai tagli del periodo 2008-2010).

Il Ddl Gelmini, fin dalla sua presentazione, è stato presentato come un baluardo di autonomia, responsabilità, promozione del merito. Ma non era nulla di tutto questo. In realtà si è trattato di un provvedimento sbagliato, inutile e dannoso, perché ha sancito il disinvestimento strutturale nell'Università, in particolare nell'università pubblica, e perché non ha fornito alcuno strumento per favorire l'orientamento, per premiare il merito degli studenti "privi di mezzi", per abbattere i costi diretti e indiretti dell'università per le famiglie con un vero welfare universitario. Peraltro, la riforma Gelmini degli atenei si è rivelata ben presto essere un macchinoso carrozzone, bisognosa di ben 47 decreti attuativi per essere realizzata. L'abbiamo duramente contestata in Parlamento per l'inadeguatezza e l'incapacità di superare i problemi dei nostri atenei. Più che di una riforma, si è trattato di un doppio commissariamento: gli atenei sotto il controllo del ministero dell'Università, a sua volta sotto il controllo dell'Economia. Si è trattato del coronamento della politica dei tagli, che ha isolato il nostro Paese dal resto d'Europa, dove invece si è deciso, nonostante la crisi, di investire in sapere e conoscenza. Ad emergere, inoltre, è stato un

preoccupante disegno classista per un'università pubblica di basso livello e per una privata di eccellenza per chi ha i soldi.

Tutti i provvedimenti adottati dal Governo Berlusconi sul sistema di istruzione universitario hanno dato il segno di una politica non finalizzata all'adozione di iniziative concrete per modernizzare le Università – esaltando la loro autonomia finanziaria, introducendo forme sistematiche di valutazione efficace dell'utilizzo di risorse, incentivi e disincentivi, nonché aumentando la competizione tra gli atenei – ma al contrario imperniata su una continua serie di tagli che hanno penalizzato l'intero sistema universitario.

Basti pensare che il Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), in attuazione dell'articolo 66, comma 13, del decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112 (la cosiddetta "manovra d'estate" del 2008), è stato ridotto di ben 63,5 milioni per il 2009, di 190 milioni di euro per il 2010, di 316 milioni per il 2011, di 417 milioni per il 2012 e di 455 milioni a partire dal 2013, per un totale di 1,4 miliardi di euro di tagli in un quinquennio.

A questi tagli si aggiungono le disposizioni penalizzanti contenute nella manovra economica del luglio 2010 (decreto-Legge 31 maggio 2010, n. 78) che hanno stabilito il blocco degli incrementi retributivi a titolo di adeguamento automatico per gli anni 2011-2013 senza possibilità di recupero e la non validità nel triennio 2011-13 degli automatismi stipendiali correlati all'anzianità di servizio previsti (anche) per i docenti universitari. Queste continue riduzioni di spesa hanno portato inesorabilmente all'impossibilità, per molti atenei, di svolgere le funzioni fondamentali di didattica e di ricerca.

In Parlamento sono stati bocciati tutti i nostri emendamenti che servivano a contenere i danni, a dimostrazione della chiusura ideologica del Governo Berlusconi. Chiedevamo misure precise per mettere l'Italia nella possibilità di raggiungere il livello medio Ocse di investimenti per il sistema universitario: che il 50% dei finanziamenti agli atenei fosse ripartito secondo i risultati conseguiti; che i meccanismi per garantire il diritto allo studio tenessero insieme merito e reddito; che ai giovani precari fosse attivato un contratto di lavoro con adeguate tutele sociali; che si potesse entrare in cattedra dopo 6 anni di esperienza come

ricercatore a tempo determinato; che fosse istituita una carriera unica del professore universitario alla quale accedere con idoneità e valutazione; che venisse sbloccato il turn-over e le inique misure contro il personale.

I punti fondamentali sui cui si sarebbe dovuta incentrare una vera riforma dell'Università sono quelli che hanno ispirato tutti gli emendamenti del Gruppo del Partito Democratico, ovvero autonomia, valutazione, diritto allo studio e risorse. Il Governo ha parlato di autonomia, valutazione, merito e qualità ma ha costantemente proposto, o meglio, imposto, un modello chiuso, conservatore, gerarchico e centralista.

Le proposte e gli emendamenti presentati dal Partito Democratico hanno puntato, dunque, su tre questioni principali: le regole per il sistema universitario e per il governo degli atenei, gli studenti e il diritto allo studio, la qualità della carriera docente. E naturalmente sugli investimenti, perché nessun programma di riforma dell'università non può basarsi sui tagli e sulla dequalificazione del sistema.



LA NOSTRA INIZIATIVA PARLAMENTARE

Avere i numeri contro e sapere di non poter mettere in pratica le proprie proposte non è facile. Nonostante ciò, le parlamentari e i parlamentari del Partito Democratico non hanno mai smesso di contrastare con forza le scelte scellerate del governo, utilizzando tutti gli strumenti consentiti dai regolamenti, avanzando 27 proposte di Legge, presentando 10 pareri alternativi, 209 ordini del giorno, 500 interrogazioni e 54 tra mozioni, interpellanze e question time.

In particolare, il 2 luglio 2009 il Partito Democratico ha presentato una mozione parlamentare per denunciare lo stato della scuola pubblica dopo i tagli al personale e alle risorse per la gestione dell'attività didattica, educativa, di istruzione e ricerca. Nella mozione sono stati indicati i punti qualificanti per una vera riforma della scuola basata sulla centralità e sulla bontà dell'offerta formativa; su una scuola pubblica, di qualità, più autonoma e radicata nel territorio; su una scuola capace di valorizzare il merito e di non lasciare indietro nessuno, capace di educare al rispetto e alla responsabilità e di rendere effettivo il diritto all'istruzione, costituzionalmente garantito per tutti e per ciascuno; su una scuola più qualificata per allievi, insegnanti, dirigenti e personale Ata, con adeguate risorse finanziarie e umane, con la stabilizzazione dei rapporti di lavoro e con interventi per la sicurezza, la funzionalità e il decoro delle strutture scolastiche.

Ancora nel 2011 abbiamo presentato una interrogazione parlamentare sul bando per gli asili nido pubblici di Roma: i criteri di attribuzione dei punteggi per le graduatorie, in relazione alla condizione lavorativa dei genitori, erano così fortemente discriminatori nei confronti dei bambini con genitori lavoratori atipici da rendere loro, di fatto, impossibile accedere al servizio. Risultato ottenuto: dall'anno successivo il criterio "incriminato" è sparito dal bando.

In particolare, per affrontare il dramma della precarietà abbiamo presentato un emendamento al decreto Sviluppo del maggio 2011 con la nostra proposta per l'assunzione di personale docente e Ata. Si trattava di 100.000 assunzioni (61.000 docenti e 39.000 Ata) per il solo 2011-2012 mentre, per gli anni successivi, sarebbero continuate tutte le nomine necessarie a colmare i vuoti creati dai pensionamenti. Il Governo l'ha bocciato, nonostante si trattasse di un vero e proprio piano straordinario di immissione in ruolo che avrebbe costituito non solo un vantaggio economico e di tutela dei docenti che da anni assolvono, pur in una condizione di precariato, al delicato compito dell'insegnamento e dei servizi ausiliari e di segreteria, ma soprattutto sarebbe stato un modo per garantire agli alunni quella continuità didattica indispensabile per il miglioramento dei livelli di apprendimento e per l'innalzamento della qualità del sistema di istruzione.

Le proposte del Partito Democratico si sono tradotte anche in un documento presentato all'Assemblea nazionale di Varese dell'8 e 9 dicembre 2010. In estrema sintesi e tra le altre cose, abbiamo sottolineato l'esigenza: di un nuovo Piano straordinario per una educazione di qualità da 0 a 6 anni; di mettere ogni scuola nella condizione di poter contare su risorse economiche e umane certe per un triennio di programmazione; di superare la distinzione tra organico di diritto e di fatto, assegnando un organico funzionale che includa, anche per reti di scuole, personale stabile

per le supplenze brevi e professionalità specializzate a supporto dei ragazzi con bisogni speciali, dando continuità all'insegnamento; di estendere a tutto il Paese il tempo pieno e il modulo a 30 ore con le compresenze; di passare dai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) ai livelli essenziali degli apprendimenti e delle competenze (Leac); di fare in modo che il personale scolastico resti in servizio per non meno di tre anni nella stessa scuola, per garantire la continuità didattica; di armonizzare il sistema dell'istruzione, di competenza dello Stato, con quello della formazione professionale, di competenza delle Regioni. Abbiamo anche ribadito che il problema del divario territoriale va affrontato attraverso la fissazione di Livelli essenziali di apprendimento e competenze, con una Legge sull'apprendimento permanente e il riconoscimento, con la validazione, la certificazione pubblica dei crediti e delle competenze e l'accreditamento delle strutture formative. Abbiamo inoltre proposto di escludere dal Patto di stabilità interno degli Enti locali le spese per l'edilizia scolastica.



IL PD, L'ISTRUZIONE, E IL GOVERNO MONTI

Era difficile, per la situazione in cui si trovava il Paese e per la missione per cui è nato, sperare che il Governo Monti trovasse il modo di fare quel che per anni non si è fatto: investire nella scuola e nella formazione. Nonostante fossimo consapevoli di questo, e quindi coerenti con la scelta di sostenerlo anche quando non eravamo convinti di alcuni provvedimenti, abbiamo cercato di impedire scelte che ritenevamo sbagliate e di sostenere passi che invece a nostro avviso andavano nella giusta direzione.

Il **decreto Sviluppo** approvato ai primi di agosto del 2012, ad esempio, conteneva misure insufficienti a dare risposta all'offerta formativa delle scuole. La proposta alla fine approvata, per quanto sia stata solo un timido inizio, ha se non altro introdotto due elementi di novità: la possibilità di mettere a disposizione del Ministero una parte dei risparmi derivati dai tagli di organico del Ministro Gelmini e l'impegno del Governo a ricontrattare con i concessionari dei giochi la destinazione di una parte delle risorse ricavate per la scuola, così come avviene per i Beni culturali.

Non è andata meglio quando si è trattato di intervenire sulla **spending review**: si è rimasti purtroppo nella situazione di sempre, quella rappresentata dal fatto che negli anni la spesa pubblica è aumentata in quasi tutte le voci, salvo che nell'istruzione. Anche nel campo della revisione della spesa, si sarebbe dovuto scegliere meglio le priorità. Tra queste non possono esserci, a nostro avviso, misure come l'aumento delle tasse universitarie (rapportato all'Isee) per gli studenti fuori corso e la definizione di limiti nelle assunzioni per le Università statali, che per tutto il triennio 2012-2014 potranno procedere al turn-over nella misura del 20% del personale cessato dal servizio l'anno precedente. Abbiamo poi ritenuto incongruenti e discriminatorie alcune norme sul personale scolastico contenute nel decreto: altri 15 mila posti, dopo i 132 mila tagliati dal Governo Berlusconi, saranno sottratti e i docenti e gli Ata precari che li occupano saranno espulsi. Consideriamo una discriminazione, poi, il non pagamento delle ferie per i supplenti temporanei e la norma che ha riconosciuto la qualifica di assistente tecnico e amministrativo al personale inidoneo, escludendo di fatto la possibilità per tali docenti di contribuire a un progetto attinente alla propria qualifica e, inoltre, la disparità di trattamento dovuto al fatto che gli inidonei non potranno godere delle norme sul pensionamento con i requisiti antecedenti alla riforma Fornero fino al 2014, riconosciute ai soli docenti in esubero.

All'interno del **decreto "Sviluppo bis"** approvato a fine dicembre 2012, per quanto riguarda l'Università, segnaliamo se non altro che dall'anno accademico 2013-14 dovrà essere introdotto un fascicolo elettronico dello studente contenente tutti gli atti e i dati relativi alla sua carriera, mentre nelle scuole medie e superiori dal 2014-2015 saranno adottati, ad accompagnare quelli cartacei, libri di testo in versione digitale. Sempre per la scuola, promossi dei piani triennali per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con l'istituzione di un apposito Fondo unico.

Anche nella **Legge di Stabilità** abbiamo immediatamente ravvisato delle misure a nostro avviso sbagliate, a cominciare dalla norma che prevedeva l'aumento dell'orario frontale (le lezioni in classe) degli insegnanti delle scuole medie inferiori e superiori da 18 a 24 ore settimanali. E' sta-

to grazie alla nostra iniziativa parlamentare che questo aumento, che sarebbe scattato a partire dal 1° settembre 2013, è stato soppresso. Ai fini della copertura sono state introdotte disposizioni che prevedono: la dismissione di una delle sedi del Ministero dell'Istruzione a Roma; la riduzione della dotazione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST); la riduzione delle risorse disponibili per le competenze accessorie del personale del comparto scuola, per la quota parte attinente al Fondo delle istituzioni scolastiche; la riduzione del Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; tagli lineari alle spese rimodulabili del MIUR; riduzioni del Fondo per le agevolazioni alla ricerca. Con un emendamento approvato alla fine del dibattito in Commissione al Senato il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è stato incrementato di 100 milioni di euro, cifra giudicata assolutamente inadeguata dallo stesso Ministro Profumo. Sempre grazie a un nostro emendamento, è stato introdotto anche un incremento di 50 milioni di euro del Fondo integrativo per la concessione di borse di studio.

SICUREZZA E IMMIGRAZIONE



I “PACCHETTI SICUREZZA” DEL GOVERNO BERLUSCONI

Il Governo Berlusconi di fronte alla complessità e all'urgenza del fenomeno dell'immigrazione ha dispiegato tutto il suo potenziale di demagogia, mostrando una “faccia feroce” di tipo elettorale del tutto irrispettosa dei diritti delle persone e dell'interesse della collettività. Un'ottica fintamente securitaria (un esempio per tutti? Le ronde) e una strumentalizzazione delle misure repressive hanno fatto sì che il Governo Berlusconi abbia creato uno stato di confusione e di sbandamento dando vita a tensioni mai viste neppure in situazioni più difficili di questa, che pure il nostro Paese ha saputo affrontare, come nel caso del Kosovo, quando si registrarono circa 50mila arrivi. Di fronte, poi, agli ingressi successivi alla ‘primavera araba’ l'inadeguatezza di un impianto normativo e soprattutto di un approccio totalmente sbagliato in termini effettivi e comunicativi è emersa in pieno, nonostante numeri del tutto imparagonabili per dimensioni a quelli citati. In particolare, l'introduzione del reato di immigrazione clandestina e, dapprima, la trasformazione dei Centri di permanenza temporanea (CPT) in Centri di identificazione ed espulsione (CIE) in seguito l'allungamento a 18 mesi della permanenza dei trattenuti all'interno di essi, hanno definitivamente squilibrato il sistema che è, di fatto, totalmente saltato.

La Commissione europea ha più volte chiesto chiarimenti al Governo Berlusconi in merito alle politiche in materia di immigrazione nel loro complesso messe in campo sin dal suo insediamento: nel mirino, oltre ai provvedimenti del Ministro Maroni, in particolare le espulsioni dei cittadini comunitari e l'aggravante di clandestinità (in seguito dichiarata incostituzionale).

Sul versante dei decreti legislativi con cui sono state recepite le direttive comunitarie che regolano la materia dei diritti degli stranieri che vivono in Italia ci sono stati parecchi problemi, precisamente rispetto a quello che introduceva limitazioni alla libera circolazione e alla libertà di

residenza dei cittadini comunitari e a quelli sui ricongiungimenti familiari e sullo status di rifugiato politico. Dopo che i tre decreti avevano ottenuto il parere, vincolante, della Commissione Affari costituzionali di Camera e Senato nonché quello, facoltativo, della commissione Affari comunitari, e fossero dunque a tutti gli effetti pronti per essere definitivamente varati, Maroni, facendo seguito alle obiezioni provenienti dall'Europa, dichiarava che in realtà i decreti legislativi non fossero al momento ancora pronti, perché necessitavano di modifiche rispetto alle obiezioni della Commissione (obiezioni che riguardavano, in particolare quello sulla libera circolazione) e che avrebbero dovuto, dunque, in seguito, essere modificati. In realtà se ne è persa ogni traccia.

Le osservazioni dell'allora Commissario europeo alla Giustizia Barrot avevano inoltre riguardato anche la manovra finanziaria per il 2009 e la Legge n. 133 del 2008. Barrot aveva, infatti, fatto sapere al Parlamento europeo, rispondendo ad una interrogazione del PD-Pse, di aver “sollecitato le autorità italiane” a fornire spiegazioni su ben quattro articoli della Legge (11, 20, 81 e 83) che apparivano oggettivamente discriminatori verso gli stranieri e perciò contrari al diritto comunitario.

L'ultima direttiva recepita in ordine di tempo dal Governo Berlusconi è la cosiddetta “direttiva rimpatri” (decreto legge 89/2011 convertito, con modificazioni, dalla Legge 129/2011). Nel trasporre la norma comunitaria nel nostro ordinamento, il criterio di proporzionalità e gradualità crescente nel ricorso alle misure coercitive e gli incentivi all'uso di meccanismi di rimpatrio volontario efficaci, effettivi e rispettosi dei diritti fondamentali hanno ceduto il passo ad un'impostazione prevalentemente repressiva. Infatti, l'impianto generale del decreto-Legge è rimasto incentrato sull'accompagnamento coattivo e sul trattenimento nei CIE che, secondo la logica della “direttiva rimpatri”, sarebbe dovuta essere solo una extrema ratio alla quale ricorrere soltanto dopo l'attuazione di una successione graduale di misure meno restrit-

tive per la libertà dell'immigrato, o la concessione di un termine per la partenza volontaria.

Parliamo, dunque, da un punto di vista strettamente normativo, di una vera e propria stratificazione d'interventi normativi che, unitamente a numerosi interventi giurisprudenziali, hanno caratterizzato il tema della sicurezza nella XVI Legislatura della Repubblica.

Gli interventi principali – operati prevalentemente tramite lo strumento del decreto legge –, cui si fa ormai riferimento con l'espressione “pacchetto sicurezza”, sono stati i seguenti:

1. Il decreto legge 92 del 2008, recante “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito poi con la Legge n. 125 del 2008. Esso interviene principalmente su tre versanti: modifica del codice penale, modifica della procedura penale e modifiche al testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo 286 del 1998. Quanto alle modifiche del codice penale si segnala in particolare l'introduzione della condizione di clandestinità come circostanza aggravante comune (poi dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale. V. *infra*), mentre per la modifica alla procedura viene previsto che per i delitti commessi violando le nuove disposizioni in materia di immigrazione venga garantita la priorità nella formazione dei ruoli di udienza. Per quanto riguarda invece le modifiche al testo unico sull'immigrazione, si segnala la modifica della denominazione dei centri di permanenza temporanea (CPT) in centri di identificazione ed espulsione (CIE) nonché l'introduzione del reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare, per il quale viene prevista la confisca dell'immobile stesso e la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Il decreto legge 151 del 2008, recante “Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina”, convertito poi con la Legge 186 del 2008, che si occupa in particolare di ampliare i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) già istituiti e reca gli stanziamenti necessari per costruirne di nuovi.

3. Il decreto legge 11 del 2009 recante “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”, convertito, con modificazioni, dalla Legge 38 del 2009, recante in particolare il reato

di stalking e l'inasprimento delle sanzioni nei confronti delle violenze di natura sessuale.

4. La Legge 94 del 2009 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, pur essendo composta da soli 3 articoli reca numerose disposizioni anche assai incisive.

Per quanto riguarda l'immigrazione introduce ulteriori modifiche al testo unico del 1998, tra cui: ammenda da 5 a 10 mila euro (nel testo originario si trattava di reato punito con la reclusione) per l'ingresso e la permanenza illegale sul territorio dello Stato, l'introduzione di un test di lingua italiana per i soggiorni di lungo periodo nonché l'estensione del periodo massimo di permanenza nei CIE e l'introduzione del delitto di impiego dei minori per l'accattonaggio.

La Legge modifica anche il codice civile prevedendo l'incapacità al matrimonio per lo straniero privo del permesso di soggiorno e interviene sui requisiti per l'iscrizione all'anagrafe, disponendo il divieto di iscrizione anagrafica in mancanza della disponibilità di un alloggio dotato di idonea certificazione dei requisiti igienico sanitari e l'iscrizione coattiva delle persone senza fissa dimora all'anagrafe dei residenti del comune di nascita, ove non riescano a dimostrare di avere l'effettivo domicilio in altro comune. Infine, la Legge interviene anche sulle modalità relative al cd. Money transfer, introducendo l'obbligo del prestatore di servizi di richiedere il permesso di soggiorno oltre al documento di identità. L'inasprimento della pena per lo straniero rintracciato di nuovo nel territorio nazionale dopo essere stato espulso prevista dalla Legge n. 94 è stata invece dichiarata incostituzionale dalla Corte (v. *infra*).

5. Il decreto legge 187 del 2010 recante “Misure urgenti in materia di sicurezza”, convertito con modificazioni dalla Legge 217 del 2010, riguarda in particolare la sicurezza negli impianti sportivi, potenziando ulteriormente i compiti dei cd. steward, il rafforzamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e introduce nuove disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

A questi è da aggiungere il disegno di Legge di iniziativa governativa, il cui esame però non è stato concluso, “Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica” (A.S. 2494) che proponeva ulte-

riori modifiche su molteplici aspetti della normativa, tra cui le disposizioni relative alla lotta alla mafia, norme riguardanti la prostituzione e ulteriori modifiche al testo unico sull'immigrazione e l'abrogazione dell'articolo 7 del decreto legge 144 del 2005(cd. decreto Pisanu), nella parte in cui si stabilisce che la licenza del questore fosse obbligatoria per tutti coloro i quali volessero aprire un internet point o comunque offrire un servizio di accesso ad internet. Viene inoltre prevista (art. 6) la soppressione del documento di programmazione triennale sull'immigrazione, ovvero il documento che contiene la programmazione dei flussi migratori in entrata nel nostro paese nel breve e medio periodo.

Le disposizioni di rango primario contenute sia nel pacchetto sicurezza in generale, che nella Legge 94 del 2009 in particolare, hanno necessitato di ulteriori disposizioni applicative, per lo più adottate tramite regolamenti e circolari ministeriali tra cui è importante ricordare il decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 relativo ai poteri ai sindaci in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica (in attuazione del decreto legge 92 del 2008) e il decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009 in attuazione dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della Legge 94 del 2009 in materia di associazioni di volontari.

Un altro pacchetto di interventi è stato invece costituito dall'attuazione di direttive comunitarie ovvero l'adesione a Trattati di cooperazione transfrontaliera. In particolare, sono stati approvati in via definitiva:

1. Il decreto legislativo 159 del 2008 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", con il quale lo status di rifugiato nel nostro ordinamento viene rivisto in più punti introducendo, ad esempio, la facoltà per il prefetto di limitare il territorio di circolazione del richiedente.

2. Il decreto legislativo 160 del 2008 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimen-

to familiare", con cui viene ristretta la possibilità di prevedere il ricongiungimento con il coniuge, i figli o i genitori, prevedendo anche la possibilità di ricorrere all'esame del DNA.

3. La Legge 85 del 2009, recante "Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale, il cd. Trattato di Prüm per la cooperazione tra le forze di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina".

4. Il decreto legge 89 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla Legge 129 del 2011, che recepisce la cd. "direttiva rimpatri" (completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari).

La Corte costituzionale, come ricordato in premessa, è più volte intervenuta sui richiamati provvedimenti considerata la loro particolare delicatezza nel dare attuazione, in particolare, all'articolo 3 della Costituzione relativo al principio di eguaglianza e a quegli articoli (in particolare il 13) che si occupano di dare tutela alla libertà personale e alle sue varie declinazioni. Le principali decisioni intervenute sugli interventi legislativi precedentemente illustrati sono le seguenti:

1. Sent. n. 226 del 2010 con cui la Corte interviene sulla disciplina delle cd. ronde dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della Legge 15 luglio 2009, n. 94.

2. Sent. n. 249 del 2010 con cui la Corte ha dichiarato illegittima l'aggravante di clandestinità previsto dall'art. 1, comma 1, della Legge 15 luglio 2009, n. 94.

3. Sent. 359 del 2010 secondo cui non è punibile lo straniero che in “estremo stato di indigenza” non ottempera all’ordine di allontanamento, non avendo i mezzi propri per provvedervi (art. 14, comma 5-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall’art. 1, comma 22, lettera m), della Legge 15 luglio 2009, n. 94.

4. Sent. n. 115 del 2011 sul potere di emettere ordinanze contingibili ed urgenti attribuito ai sindaci, come modificato dall’articolo 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92.

5. Sent. n. 164 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dal decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, che prevedeva che, nel caso in cui fossero stati riscontrabili gravi indizi di colpevolezza per omicidio volontario, venisse applicata la custodia cautelare in carcere.

6. Sent. n. 245 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 116 primo comma, del codice civile, come modificato dall’art. 1, comma 15, della Legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) nella parte in cui prevede che per sposarsi in Italia, lo straniero debba essere in possesso di un valido titolo di soggiorno.

7. Sent. 331 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 4-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall’art. 1, comma 26, lettera f), della Legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3 del medesimo articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure.

8. Sent. n.172 del 2012, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’ art. 1-ter, co. 13, lett. c) decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto

dell’istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l’art. 381 cod. proc. pen. permette l’arresto facoltativo in flagranza, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Il 23 febbraio 2012 anche la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo, nella pronuncia relativa al caso Hirsi ed altri (n. 27765/09), ha condannato l’Italia per i respingimenti effettuati verso la Libia il 6 maggio del 2009, accogliendo 22 dei 24 ricorsi presentati, per una serie di violazioni. La prima riguarda l’articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU), secondo il quale nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene né a trattamenti inumani o degradanti. La violazione dell’articolo 3 della Convenzione è stata peraltro riconosciuta sotto un duplice profilo, sia con riferimento al rischio che vi fu per i ricorrenti di essere sottoposti a trattamenti disumani in Libia, sia con riferimento al rischio di essere rimpatriati in Somalia ed Eritrea. La Corte ha altresì stabilito l’avenuta violazione da parte dell’Italia dell’articolo 4 del protocollo n. 4 allegato alla Convenzione, che stabilisce il divieto delle espulsioni collettive di stranieri, nonché dell’articolo 13 della medesima Convenzione, laddove prevede che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà, riconosciuti nella presente Convenzione sono violati ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un’istanza nazionale».

► Forze dell’ordine

Molto del peso di una crisi di sistema di questa portata, inoltre, in termini di costi e di impiego di personale, è ricaduto sulle Forze dell’ordine, settore già gravemente sofferente per carenza di organico e per pesanti tagli alle risorse ad esso destinate. In condizioni frequenti di emergenza sanitaria e umanitaria, che trascendono le ragioni di ordine pubblico e di sicurezza del Paese per le quali sarebbe naturalmente e debitamente destinato e formato, il personale del comparto sicurezza si è trovato e si trova in prima linea, e non solo, a dover svolgere ruoli e ricoprire funzioni per cui non è formato né tantomeno adeguatamente retribuito. Inoltre, i costi relativi alle convalide degli arresti, delle espulsioni e del trattenimento

dei migranti, che ruotano intorno al reato di clandestinità, vanno a gravare in modo del tutto insensato su un altro settore decisamente in crisi di sistema: quello della giustizia.

► Quadro sintetico degli interventi principali

Aggravante di clandestinità	art. 1, lett. f) <i>primo decreto sicurezza</i> (Legge 125 del 2008, Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-Legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica)	<i>È introdotta nel codice penale l'aggravante consistente nell'aver il colpevole di un reato «commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale»</i>
Estensione casi di espulsione dello straniero a titolo di misura di sicurezza	art. 1, lett. a) e b) <i>primo decreto sicurezza</i>	<i>sono estese le fattispecie di condanna in cui il giudice ordina a titolo di misura di sicurezza l'espulsione dello straniero condannato</i>
Allontanamento del cittadino comunitario a titolo di misura di sicurezza	art. 1, lett. a) e b) <i>primo decreto sicurezza</i>	<i>con riguardo alle stesse ipotesi in cui è possibile l'espulsione a titolo di misura di sicurezza dello straniero condannato, è introdotto l'allontanamento a titolo di misura di sicurezza del cittadino comunitario condannato</i>
Reato di affitto di immobile ad uno straniero irregolare	art. 5 <i>primo decreto sicurezza</i>	<i>compie reato chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ad uno straniero, privo di titolo di soggiorno, in un immobile di cui abbia disponibilità, ovvero lo cede allo stesso, anche in locazione</i>
Mutamento denominazione dei centri di permanenza temporanea (c.p.t.) in centri di identificazione e di espulsione (c.i.e.)	art. 9 <i>primo decreto sicurezza</i>	<i>le parole «centro di permanenza temporanea» sono sostituite in tutte le disposizioni di Legge o di regolamento dalle parole «centro di identificazione ed espulsione»</i>
Finanziamenti per la costruzione di nuovi c.i.e.	art. 3 <i>secondo decreto sicurezza</i>	<i>è autorizzata la spesa di euro 3.000.000 per l'anno 2008 ed euro 37.500.000 per ciascuno degli anni 2009 e 2010 destinati alla costruzione di nuovi centri di identificazione ed espulsione</i>
Disciplina più restrittiva in materia di status di rifugiato	<i>decreto rifugiati</i>	<i>sono resi più stringenti i requisiti per la concessione dello status di rifugiato</i>
Onere per i cittadini stranieri di esibire il permesso di soggiorno per sposarsi	art. 1, comma 15 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'ufficiale dello stato civile un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano</i>
Reato di clandestinità	art. 1, comma 16 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>compie reato lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato</i>
Obbligo per gli sportelli di money transfer di fotocopiare il titolo di soggiorno degli extracomunitari e di segnalare alla polizia quelli che non lo hanno	art. 1, commi 20 e 21 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>i money transfer acquisiscono e conservano per dieci anni copia del titolo di soggiorno se il soggetto che ordina l'operazione è un cittadino extracomunitario. In mancanza del titolo gli agenti effettuano, entro dodici ore, apposita segnalazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, trasmettendo i dati identificativi del soggetto</i>
Onere di esibizione del titolo di soggiorno per la presentazione di istanze o l'ottenimento di autorizzazioni od atti riguardanti lo stato civile delle persone nonché per l'accesso ai servizi pubblici	art. 1, comma 2, lett. f <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>i documenti inerenti al soggiorno devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati</i>

Permanenza massima nei centri di identificazione prolungata a 180 giorni	art. 1, comma 22, lett. l <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	
Esclusione dalla regolarizzazione di colf e badanti degli extracomunitari “segnalati” anche per violazioni non gravi	art. 1-ter <i>decreto anticrisi</i>	
► I provvedimenti per la sicurezza e la lesione dei diritti individuali		
Rilievi delle impronte digitali ai rom	ordinanze Presidente del Consiglio 30 maggio 2008 n. 3676, 3677, 3678	
Iscrizione coattiva delle persone senza fissa dimora all'anagrafe dei residenti	art. 3, commi 28 e 39 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio</i>
Ronde per la sicurezza	art. 3, commi 40-44 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale</i>
Tagli alla sicurezza		
► Lo smantellamento delle politiche di integrazione		
Tagli riguardanti le politiche per l'integrazione, asilo e cittadinanza	• decreto sul potere d'acquisto famiglie • Finanziaria 2009 • Finanziaria 2010	<i>la conseguenza di tale provvedimento, in particolare, è la negazione dell'accesso alle prestazioni sanitarie ai cittadini comunitari che soggiornano di fatto in Italia</i>
Piano casa: requisiti stringenti per l'accesso all'edilizia pubblica	art. 11, comma 2 <i>decreto fiscale</i>	<i>l'assegnazione di alloggi del c.d. Piano casa è riservata ai soli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione</i>
Disciplina restrittiva per il riconoscimento dell'assegno sociale ai genitori a carico dei cittadini comunitari lungo-soggiornanti	art. 20, comma 10 <i>decreto fiscale</i>	<i>per la corresponsione dell'assegno sociale ai genitori a carico ricongiunti con i soggiornanti comunitari di lungo periodo occorre che l'avente diritto abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno cinque anni nel territorio nazionale</i>
Cancellazione della automatica applicabilità ai cittadini comunitari delle norme applicabili agli stranieri non comunitari in quanto norme più favorevoli	art. 37 <i>decreto fiscale</i>	<i>la conseguenza di tale provvedimento, in particolare, è la negazione dell'accesso alle prestazioni sanitarie ai cittadini comunitari che soggiornano di fatto in Italia</i>
Classi “ponte” per i bambini stranieri	<i>Mozione Cota ed altri 1-00033</i>	
Disciplina più restrittiva in materia di ricongiungimenti familiari	<i>decreto ricongiungimenti</i>	<i>sono resi più stringenti i requisiti per i ricongiungimenti familiari</i>
Iscrizione dei cittadini stranieri all'anagrafe subordinata alla verifica da parte del comune dell'idoneità abitativa dell'immobile in cui abitano	art. 1, commi 18 e 19 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie</i>
Aumento di tutte le tariffe, in particolare tassa per il permesso di soggiorno (200 euro)	art. 1, comma 22, lett. b) <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze</i>

Superamento di prove di conoscenza della lingua italiana per l'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo	art. 1, comma 22, lett. i) <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana</i>
Disciplina restrittiva per il rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati	art. 1, comma 22, lett. s) <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	
Permesso di soggiorno a "punti"	art. 1, comma 25 <i>Legge in materia di sicurezza pubblica</i>	<i>come per la patente: a chi "sgarra" verranno decurtati punti fino a perdere completamente il diritto di restare in Italia</i>
Blocco di fatto dei flussi per due anni a partire dal primo gennaio 2009	mancata applicazione dell'art. 21 del d.lgs. 286 del 1998 che determina i flussi di ingresso degli extracomunitari	
In caso di mancata pubblicazione del decreto annuale sui flussi migratori, intervento del Presidente del Consiglio dei ministri in via transitoria per provvedere nel limite delle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato	art. 10-ter <i>decreto milleproroghe</i>	<i>e non nel limite delle quote stabilite per l'anno precedente: in questo modo viene svuotato, di fatto, l'attuale impianto del T.U. sull'immigrazione che prevede una programmazione dei flussi</i>



LE MISURE DEL GOVERNO MONTI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

► Accordo di integrazione

Il decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 179, *"Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato"*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 novembre 2011, si applica ai cittadini stranieri giunti in Italia dopo il 10 marzo 2012 (data di entrata in vigore del regolamento), e predispone gli strumenti tecnici e le procedure al fine di rendere operativo il cosiddetto "accordo di integrazione", inserito nel Testo Unico sull'immigrazione da uno dei pacchetti sicurezza del Governo Berlusconi (Legge 94 del 2009). Da tale data comincerà, infatti, la complicata attività amministrativa (di dubbia legittimità costituzionale sotto vari profili) di crediti/debiti, prove ecc. connessa al rilascio e al rinnovo di tutti i tipi di permessi di soggiorno di durata non inferiore ad un anno per gli stranieri extracomunitari di età superiore ai 16 anni entrati in Italia per la prima volta dal 10 marzo 2012 (art. 1 dello stesso regolamento).

Il regolamento fissa i criteri e le modalità per la sottoscrizione da parte dello straniero dell'accordo di integrazione, i casi straordinari di giustificata esenzione dalla sottoscrizione; disciplina, poi, i

contenuti, l'articolazione per crediti e i casi di sospensione dell'accordo, le modalità e gli esiti delle verifiche alle quali l'accordo è soggetto. Infine il Regolamento definisce le modalità per l'istituzione dell'anagrafe nazionale degli intestatari degli accordi di integrazione.

Non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento i minori non accompagnati o legalmente affidati e gli stranieri che ottengono un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base di un progetto di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art.18 del Testo Unico sull'immigrazione (art. 8 del regolamento).

► Permesso di soggiorno per ragioni di lavoro

Nella riforma Fornero del mercato del lavoro (Legge 92 del 2012 *"Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"*) viene prevista la modifica della norma sulla legittimità del prolungamento del soggiorno dello straniero extracomunitario, avente permesso di soggiorno per lavoro subordinato, nell'ipotesi di perdita del posto di lavoro, anche per dimissioni. La disposizione vigente consente il soggiorno per il periodo residuo previsto dal permesso e comunque, a seguito dell'iscrizione negli elenchi dei centri pubblici per l'impiego (e salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale), per un periodo non inferiore a sei mesi (cosiddetto permesso per attesa occu-

pazione). La norma eleva la durata minima da sei mesi ad un anno e prevede che il permesso per attesa occupazione sia valido per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita (qualora da tale norma derivi una durata superiore della validità) e specifica inoltre che, decorso il periodo di validità del permesso, trovino applicazione i requisiti reddituali stabiliti per lo straniero che intenda richiedere il ricongiungimento dei familiari.

► Lavoro irregolare

Il Governo Monti ha approvato lo schema del decreto per il recepimento della direttiva UE 2009/52. Il provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri (del 16 aprile 2012) riguarda le sanzioni a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Si tratta di un decreto che recepisce una direttiva comunitaria del 2009 (Direttiva 2009/52/CE) e va ad integrare le previsioni del Testo unico dell'immigrazione del 1998. Il nuovo regime sanzionatorio prevede che il datore di lavoro che sia stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione, o di minori da impiegare in attività illecita, di intermediazione illecita, di sfruttamento del lavoro o di assunzione di lavoratori privi di permesso di soggiorno ovvero con permesso scaduto, non potrà poi ottenere il nulla osta a successive attività imprenditoriali. Al fine di favorire l'emersione degli illeciti si prevede, per le sole ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, che lo straniero che presenta denuncia o coopera nel procedimento penale possa ottenere, a talune condizioni, il rilascio di un permesso di soggiorno di durata temporanea (correlata alla durata del procedimento penale). Viene, inoltre, previsto un efficace sistema di sanzioni pecuniarie che vanno a colpire anche le persone giuridiche le quali si siano avvantaggiate ricorrendo all'impiego di cittadini stranieri il cui soggiorno è irregolare. Si prevede infine una programmazione annuale dell'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro e la comunicazione annuale da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla Commissione europea del numero totale di ispezioni effettuate l'anno prece-

dente e dei risultati delle stesse. Lo schema di decreto, approvato in via preliminare, sarà inviato al parere delle Commissioni parlamentari.

► Provvedimento sulle semplificazioni

Anche nella Legge 35 del 2012 *“Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-Legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”* si affrontano alcuni temi connessi, più o meno direttamente, alla questione immigrazione.

Per i lavoratori stagionali è stato introdotto un meccanismo di silenzio-assenso relativo alle domande di assunzione di quanti siano già stati in Italia negli anni precedenti.

La nuova Legge ribadisce definitivamente anche che quando si assume un cittadino extracomunitario non bisogna più inviare il contratto di soggiorno (modello q) allo Sportello Unico per l'Immigrazione. È sufficiente infatti riempire tutti i campi della comunicazione di assunzione obbligatoria, compresi quelli specifici per lavoratori stranieri.

Una norma introdotta durante l'iter parlamentare grazie al PD estende il ricorso all'autocertificazione anche alle procedure che riguardano l'immigrazione, come ad esempio le richieste di rinnovo dei permessi di soggiorno, i ricongiungimenti familiari, ecc. È in vigore dal 2013, e intanto Questure e Prefetture si mettono in rete con gli altri uffici della Pubblica Amministrazione per scambiarsi più velocemente i dati da verificare.

Ai cittadini extracomunitari non saranno più richiesti i certificati per le procedure connesse alle leggi sull'immigrazione: saranno le amministrazioni stesse ad acquisire d'ufficio la prescritta documentazione.

► decreto “flussi” lavoro stagionale 2012

È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto firmato lo scorso 13 marzo dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'ingresso di 35.000 cittadini stranieri per lavoro stagionale. Il decreto stabilisce la possibilità d'ingresso nel territorio italiano di trentacinquemila cittadini stranieri provenienti da: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Egitto, Repubblica delle Filippine, Gambia, Ghana, India, Kosovo, Repubblica ex Jugoslavia di Macedonia, Marocco,

Moldavia, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Ucraina, Tunisia. Sempre nell'ambito della stessa quota il decreto stabilisce la possibilità di ingresso per i lavoratori di quegli stessi paesi che abbiano già fatto ingresso nei due anni precedenti e per i quali il datore di lavoro richieda il rilascio del nulla osta pluriennale. Possono invece fare ingresso, lo ricordiamo, a prescindere dalle quote previste da questo decreto i già beneficiari del nulla osta pluriennale richiesto nel 2011. Il decreto stabilisce poi una quota di ingresso (come anticipazione della quota massima di lavoratori non comunitari per il 2012) di 4.000 cittadini stranieri che abbiano completato programmi di formazione ed istruzione nei paesi d'origine ai sensi dell'art 23 del Testo Unico sull'immigrazione.

► Money transfer

Viene abrogato il comma 35-octies dell'articolo 2 del decreto legge 138 del 2011, con il quale era stata introdotta un'imposta di bollo sui trasferimenti di denaro all'estero attraverso istituti bancari, altri agenti di attività finanziarie e agenzie di "money transfer". La disposizione abrogata avrebbe determinato un aumento dei costi di transazione delle rimesse pregiudicando il raggiungimento dell'obiettivo – adottato formalmente nel vertice G20 di Cannes del novembre 2011 su proposta dell'Italia – della riduzione del costo medio globale di trasferimento delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni. Inoltre la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del Vertice G8 de L'Aquila del luglio 2009 ha previsto l'impegno comune a facilitare un più efficiente trasferimento e miglior uso di flussi di rimesse e a favorire la cooperazione tra le organizzazioni nazionali ed internazionali in questo ambito. L'abrogazione viene altresì motivata dall'esigenza di evitare una contrazione del volume delle rimesse verso i Paesi extracomunitari, che potrebbe comportare una migrazione di flussi monetari dai canali di trasferimento ufficiali a quelli non autorizzati, privi di forme di controllo, tracciabilità, protezione e tassazione.

► Presidenza del Consiglio dei Ministri, ordinanza del 23 gennaio 2012, n. 4000

Emanata una circolare contenente *"Ulteriori disposizioni urgenti dirette a proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomuni-*

tari presso i centri di identificazione ed espulsione nei comuni di Santa Maria Capua Vetere e di Palazzo San Gervasio".



LA NOSTRE PROPOSTE DI CIVILTÀ: CITTADINANZA E DIRITTO DI VOTO

► Il diritto alla cittadinanza

All'inizio della legislatura il PD ha presentato una proposta di Legge in materia di cittadinanza per gli stranieri residenti in Italia concentrando successivamente il proprio impegno a favore della cittadinanza ai bambini stranieri. Infatti, il nostro Paese è indietro rispetto ai principali paesi europei: siamo sostanzialmente fermi allo *jus sanguinis*, all'idea della cittadinanza che deriva solo dal sangue, dall'appartenenza etnica e non, come dovrebbe essere, dalla partecipazione quotidiana ad una società, quella del Paese dove si è nati o cresciuti.

In Italia, oggi, vivono oltre quattro milioni e mezzo di immigrati. Ci collochiamo subito dopo la Germania, accanto alla Spagna, come nazione a grande immigrazione (al 1° gennaio 2011 la popolazione straniera residente ammontava, secondo le statistiche ufficiali, a 4.570.317 persone).

Cosa questo significhi lo sanno bene gli imprenditori del Nord, per i quali l'immigrazione legale è una risorsa preziosa. Lo sa lo Stato, considerando che 3 milioni e 300 mila immigrati hanno presentato regolare dichiarazione dei redditi. Lo sanno le banche, visto che il 70% dei lavoratori stranieri ha aperto un conto in una agenzia italiana. Cosa può rappresentare l'immigrazione lo sanno i milioni di famiglie che riescono a prendersi cura dei propri cari, di persone anziane non autosufficienti, grazie al lavoro e all'affetto di badanti straniere.

E lo sanno i nostri figli e i nostri nipoti, che a scuola, come compagni di banco, ogni giorno di più hanno bambini che sono originari di un altro paese e che magari hanno un colore differente dal loro o un'altra religione. Bambini che però parlano la stessa lingua, tifano per la stessa squadra di calcio, sognano di fare le stesse cose quando saranno grandi.

Circa **un milione** di quei quattro milioni e mezzo di immigrati ha infatti **meno di diciotto anni**. Il Dossier della Caritas Migrantes per il 2011 dice

che sono, per la precisione, 932.675, vale a dire circa **il 22% dei minori residenti in Italia**.

Più della metà di questi ragazzi e bambini, **oltre mezzo milione**, sono **nati qui**. Dal 2000, quando erano 277 mila, il loro numero è praticamente raddoppiato. E continuerà ad aumentare, perché ogni sette bambini che nascono nel nostro Paese, uno nasce da genitori stranieri. Dicevamo delle scuole: i figli di immigrati che le frequentano sono oltre 700 mila (**circa l'8% della popolazione scolastica**), dieci volte di più rispetto a quindici anni fa. Uno su quattro è nato in Italia.

La presenza, via via sempre più stabile, di cittadini di altri Paesi sul territorio italiano pone al nostro sistema sfide che si sono venute delineando solo negli ultimi decenni: la questione, centrale, dei diritti fondamentali umani, civili e politici, non può e non deve essere mai considerata «fuori agenda» nella discussione politica, perché negare il carattere politico delle discussioni sui diritti riducendole a questioni di interpretazione di disposizioni, significa esprimere una profonda sfiducia nella politica.

Si intende, per cittadinanza, il rapporto politico fondamentale tra un individuo e l'ordine politico giuridico nel quale si inserisce: la politica ha il compito di costruire le condizioni per cancellare quella specie di lotteria sociale che impedisce alle persone di usare delle loro libertà per perseguire una compiuta realizzazione della propria vita, un pieno sviluppo della propria persona.

L'esigenza di base è quella della piena integrazione sociale dei cittadini stranieri che scelgono di vivere e lavorare sul territorio italiano, offrendo al nostro Paese un essenziale contributo, senza il quale interi settori della nostra economia e porzioni rilevanti della vita quotidiana di molte persone non sarebbero più sostenibili.

Lo straniero è titolare di una serie ormai molto ampia di diritti fondamentali, ma la piena parità di diritti è possibile solo con l'acquisizione della cittadinanza.

Sullo sfondo sta il delicato rapporto fra integrazione e cittadinanza la cui chiave di volta passa, in particolare, per le nuove generazioni: l'aumento del flusso migratorio ha portato come conseguenza anche l'aumento della presenza di minori stranieri, fenomeno che almeno fino al 1996 presentava una difficoltà sul piano conoscitivo, legata alla mancanza di una sistematica raccolta

ed elaborazione dei dati, ma che adesso ci è permesso di monitorare in modo (sufficientemente) adeguato.

La normativa italiana vigente in materia sembra riconoscere al minore straniero solo diritti derivati, in quanto lega la sua presenza all'autorizzazione del permesso di soggiorno concesso al genitore, mentre, per quanto riguarda le norme sull'acquisto della cittadinanza, l'ordinamento italiano si è storicamente ispirato al criterio dello *jus sanguinis*.

La nostra proposta "*Modifiche alla Legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*" pone una serie di questioni di straordinaria importanza che ci devono fare riflettere su questioni fondamentali di tipo politico, costituzionale, normativo. La Legge sulla cittadinanza non è, dunque, una Legge tra le tante, ma è una Legge che misura la nostra cultura democratica, la nostra consapevolezza giuridica, la nostra misura di umana civiltà, la nostra capacità di rapportarci con le sfide dello Stato costituzionale di diritto. Modificare la disciplina della cittadinanza per gli stranieri residenti in Italia significa restituire loro quell'eguaglianza di opportunità che l'articolo 3 garantisce a tutti i cittadini, cioè eguale capacità di essere titolari di diritti e di doveri.

Le innovazioni di maggiore importanza che una nuova disciplina della cittadinanza dovrebbe introdurre sono di tre tipi:

- 1) la previsione di chiare agevolazioni per l'acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri nati sul territorio della Repubblica;
- 2) la previsione di un nuovo regime per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri;
- 3) un nuovo e più garantito percorso per l'acquisizione della cittadinanza, denominato «attribuzione», che si affianca al tradizionale procedimento di concessione, previsto nella Legge attuale.

Per quanto riguarda le norme sull'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri nati sul territorio della Repubblica, la proposta dovrebbe prevedere che la nascita sul territorio italiano dia diritto all'acquisto della cittadinanza in presenza di due condizioni sostanziali (fra loro alternative) e di una condizione procedimentale:

- a) nascita sul territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia da almeno cinque anni (si esclude in questo caso che la cittadinanza possa essere acquisita per mera nascita sul territorio nazionale, che in un'epoca di spostamenti continui di popolazioni può essere quasi casuale e scollegata dall'intento della famiglia del minore di risiedere legalmente in Italia, si prevedono però termini di breve durata oltre i quali la sostanza dello *jus soli*, anche se non la sua forma, trova accoglimento);
- b) nascita sul territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia e vi risieda legalmente da almeno un anno (si consideri inoltre che i figli di stranieri che nascessero in Italia senza rientrare nelle condizioni ora viste potrebbero beneficiare dell'accesso alla cittadinanza previsto a certe condizioni per i minori);
- c) dichiarazione di volontà di uno dei genitori nell'atto di nascita (il meccanismo della dichiarazione di volontà è finalizzato a evitare che la cittadinanza sia acquisita anche in casi in cui i genitori non desiderano che il figlio diventi cittadino italiano. Al tempo stesso si salvaguarda l'interesse di quest'ultimo, consentendogli di divenire cittadino mediante apposita dichiarazione entro due anni dal compimento della maggiore età).

Il secondo meccanismo che dovrebbe essere previsto per avvicinare l'Italia a un regime di *jus soli* è quello di consentire al minore straniero nato in Italia, o entratovi prima del compimento del quinto anno di età, di diventare cittadino al compimento della maggiore età mediante una dichiarazione da rendere entro un anno da tale ultima data. Per quanto riguarda il minore straniero legalmente residente in Italia, l'acquisto si produce in presenza di due condizioni sostanziali alternative fra loro e di una condizione formale:

- a) la frequenza di un corso di istruzione primaria o secondaria (di primo grado o superiore) presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione;
- b) un percorso di istruzione o formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale;

- c) l'istanza dei genitori o del soggetto esercente la potestà.

Per quanto riguarda invece la procedura per l'acquisizione della cittadinanza da parte di stranieri adulti legalmente residenti sul territorio italiano, attualmente il canale a disposizione di tali soggetti presenta una duplice caratteristica:

- a) si tratta di un procedimento di tipo concessorio, il cui esito è rimesso alla totale discrezionalità dell'amministrazione competente (la quale effettivamente la esercita: si vedano i sorprendenti dati sulle concessioni e i dinieghi ogni anno);
- b) il periodo di soggiorno sul territorio italiano è pari a un minimo di dieci anni, termine diventata di fatto di almeno dodici, se non di tredici anni, considerato il tempo di cui il Ministero dell'interno si serve per condurre a buon fine i procedimenti di concessione. Se si considera che spesso la residenza legale segue come status a un periodo di residenza non legale, la cittadinanza può essere acquisita solo dopo un periodo di almeno quindici anni e il relativo procedimento è del tutto sottratto alle più basilari esigenze di garanzia, legalità e certezza del diritto.

La nostra proposta, lasciando sostanzialmente immutato il canale di acquisizione della cittadinanza rappresentato dal procedimento di concessione, e non modificando il termine di dieci anni per presentare istanza in tale procedimento, deve creare un percorso diverso che si affianca alla concessione ma che obbedisce a una logica e a un'ispirazione completamente diversi. Si tratta del procedimento per l'«attribuzione» della cittadinanza. Con tale denominazione si designa un procedimento che si distingue sia dai meccanismi tendenzialmente automatici di acquisizione della cittadinanza (per nascita, a seguito di frequenza di un ciclo scolastico, a seguito di matrimonio) sia dal procedimento di tipo concessorio. Il procedimento per l'attribuzione della cittadinanza configura un iter nel quale esiste un vero e proprio diritto soggettivo all'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero, anche se condizionato al possesso di una serie significativa di requisiti. Tali requisiti sono sia di tipo positivo sia di tipo negativo. I requisiti di tipo positivo includono la residenza legale sul territorio italiano per almeno cinque

anni; il possesso di un livello reddituale minimo; una verifica dell'integrazione linguistica e sociale dello straniero sul territorio della Repubblica (consistente in un controllo di base della lingua italiana, in una conoscenza sufficiente della vita civile dell'Italia e nella conoscenza dei principi fondamentali di storia, cultura, educazione civica e Costituzione del nostro Paese). Vi è poi una condizione ulteriore – che funziona come requisito di efficacia del provvedimento di attribuzione della cittadinanza – rappresentata dal giuramento di osservanza della Costituzione e di rispetto della pari dignità sociale dei cittadini, con il quale lo straniero cui sia attribuita la cittadinanza si impegna solennemente a rispettare e a promuovere i valori fondanti della convivenza civile dell'Italia repubblicana. A tali requisiti positivi se ne affiancano alcuni negativi, vale a dire cause di esclusione dall'attribuzione della cittadinanza (o di sospensione del procedimento di attribuzione). Nella Legge attualmente vigente, cause di questo tipo non sono previste nel procedimento di concessione, proprio per l'ampia discrezionalità di cui gode l'autorità concedente nel valutare se concedere o meno la cittadinanza. Cause di questo tipo sono invece previste nel procedimento di acquisizione della cittadinanza per *juris communicatio*. È necessario che esse siano previste anche nel procedimento di attribuzione, nel quale l'acquisizione della cittadinanza è, come si è accennato, un diritto soggettivo, anche se condizionato. Per questa ragione ci devono essere motivi preclusivi dell'attribuzione della cittadinanza, come ad esempio, la condanna a reati di particolare disvalore sociale.

Merita spendere qualche parola per segnalare la necessità di una nuova disciplina dell'acquisizione della cittadinanza per *juris communicatio*, ovvero a seguito di matrimonio o adozione di maggiorenne. Nel caso di matrimonio di un non cittadino con un cittadino si richiede – a evitare la frode alla Legge – la presenza di due condizioni alternative:

- a) la residenza legale da almeno due anni nel territorio della Repubblica da parte del coniuge che acquisisce la cittadinanza;
- b) l'acquisizione della stessa dopo tre anni dal matrimonio se l'aspirante cittadino risiede all'estero.

In entrambi i casi è prevista la riduzione dei termini della metà in presenza di figli nati o adottati da entrambi i genitori. In caso di scioglimento o

annullamento del matrimonio prima del decorso del termine idoneo a far maturare le condizioni per la *juris communicatio*, lo straniero può integrare l'istanza per l'acquisizione della cittadinanza indicando il possesso di titoli alternativi, idonei a consentirgli di utilizzare uno degli altri percorsi previsti dalla Legge per l'acquisizione della cittadinanza.

► Diritto di voto agli stranieri

Il godimento da parte degli stranieri dei “diritti politici”, per utilizzare una formula sintetica e di comodo, ha avuto finora prevalente riferimento alle connessioni del tema con le trasformazioni della categoria giuridica della cittadinanza e con un'appartenenza “di fatto” alla comunità sociale, economica, politica. Il dibattito sull'estensione del diritto di voto, e su una più complessiva partecipazione attiva dei cittadini extracomunitari, sia in Italia che nel resto di Europa si impone sempre più di fronte alle dimensioni e alle caratteristiche del fenomeno migratorio e alla mutazione dei tessuti sociali dell'intera Europa (e non solo).

In Italia vi sono, secondo i dati provenienti dal Ministero dell'interno elaborati dall'ultimo Dossier statistico immigrazione 2007 della Caritas Migrantes, 3.690.000 soggiornanti regolari: il nostro Paese si colloca in termini di rilevanza, dunque, subito dopo la Germania, accanto alla Spagna, come nazione a grande immigrazione. L'Italia presenta le più alte percentuali di partecipazione tra gli immigrati alla vita civica, dopo il Belgio: a Milano il 14,6% è iscritto al sindacato (contro il 5,5% della popolazione locale); a Napoli addirittura il 3,2% dice di essere iscritto a un partito politico (in linea con la media nazionale che è del 3,7%). È Napoli la città europea in cui gli immigrati hanno una maggiore conoscenza (più dell'80%) e partecipazione (circa il 20%) ad organizzazioni di immigrati. Il diritto di voto è lo strumento «principe» della partecipazione politica e l'ammissione effettiva degli stranieri immigrati alle consultazioni elettorali del Paese in cui lavorano e risiedono stabilmente costituirebbe, oltre a un riconoscimento di un vero ruolo nella vita pubblica, una chiave importantissima per la costruzione di un processo di vera integrazione, offrendo agli immigrati la possibilità di incidere e di sentirsi pienamente coinvolti nel progresso civile, economico e socia-

le del nostro Paese. Inoltre il coinvolgimento dei cittadini stranieri fino ad ora esclusi dal processo decisionale, in linea con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, potrebbe contribuire al perfezionamento del nostro sistema democratico: riconoscere il diritto di voto a tutti coloro che stabilmente risiedono in un determinato territorio è, oltre che un atto di civiltà e di democrazia, uno dei modi più efficaci per promuovere coesione e pace sociali. Chiamare gli individui a prendere parte alla vita politica significa, infatti, innanzitutto, chiamarli a farsi carico dei problemi della convivenza e dello sviluppo della comunità nel suo insieme, in termini non solo di fruizione e titolarità di diritti, ma anche di piena assunzione di responsabilità.

Per rendere effettivo il diritto degli stranieri legalmente residenti in Italia da almeno cinque anni a partecipare alle scelte politiche locali, la nostra proposta di Legge prevede di introdurre alcune modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 267 del 2000, concedendo agli stessi il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni circoscrizionali, comunali e provinciali (proponiamo dunque una modifica tramite Legge ordinaria e non costituzionale).

Con l'estensione dell'elettorato attivo e passivo a livello amministrativo agli stranieri non comunitari viene assicurata la formazione di organismi che rappresentano l'intera comunità in quanto eletti da cittadini migranti, parte della nostra società, insieme e alla pari con i cittadini italiani.

È bene ricordare che nel 1992 i Paesi membri del Consiglio d'Europa hanno firmato la «Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale», nota come Convenzione di Strasburgo, che impegna gli Stati firmatari a garantire le libertà «di espressione, riunione ed associazione» (capitolo A) degli stranieri, l'istituzione di «organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale» (capitolo B) e «il diritto di voto alle elezioni locali» (capitolo C) per i «residenti stranieri», ossia «persone che non sono cittadine dello Stato in questione e che risiedono legalmente nel suo territorio». Nella Convenzione si propone che abbiano diritto di voto gli stranieri residenti da almeno cinque anni nel Paese ospitante, ma si specifica che i singoli Stati potranno

anche stabilire tempi di residenza minima inferiori. Con la risoluzione n. 136 del 15 gennaio 2003, approvata dal Parlamento europeo nell'ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell'Unione europea, si raccomanda agli Stati membri «di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell'Unione europea da almeno tre anni».

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Strasburgo con la Legge 203 del 1994, ma non in modo completo: ha infatti tralasciato proprio il capitolo C, quello sul diritto di voto, con la «giustificazione» che per farlo si sarebbe resa necessaria una modifica costituzionale.

In seguito alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, segnatamente dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), e più in particolare dalla seconda metà del 2003, abbiamo assistito a quello che può essere definito un vero e proprio «movimento dal basso» per il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, un movimento che si è articolato in tipologie di iniziative diverse tra di loro e che però si è trasformato, in assenza di una vera regolamentazione, in una sorta di conflitto istituzionale e giuridico semi-permanente tra Governo ed enti locali: le iniziative sono andate, infatti, dalle modifiche agli statuti comunali e provinciali a quelle delle regioni per riconoscere «internamente» il diritto di voto agli immigrati.

Vanno inoltre considerati i «tentativi» dei comuni, delle province e delle regioni di porre in essere forme di rappresentanza o di partecipazione cosiddette «separate», come l'esperienza dei consiglieri aggiunti, delle consulte e dei forum per l'immigrazione, anche se esse vanno ricondotte, più strettamente, nell'ambito della partecipazione alla vita pubblica locale.

Se da un lato è vero che nella Carta costituzionale, con gli articoli 48 e 51 (che rispettivamente dispongono che «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» e che «Tutti i cittadini [...] possono accedere agli uffici pubblici»), il diritto di voto viene «testualmente» riconosciuto al solo cittadino, e non alla persona in quanto tale, è altrettanto vero, però, che nel nostro ordinamento costituzionale non esiste un principio che imponga l'esclusione

assoluta dello straniero dai diritti politici (né tanto meno esiste nelle convenzioni internazionali sui diritti umani o nel diritto internazionale generale). Viene dunque proposta con forza l'interpretazione del riferimento ai cittadini, anche nell'articolo 48, non come divieto di estensione del diritto di voto agli stranieri, ma come garanzia di quel voto per i soli cittadini (sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 1999, che prevedeva che «La portata normativa della disposizione costituzionale è [...] quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale»).

SVILUPPO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE

La produzione industriale in Italia nel 2008 si contrae del 4,3% rispetto al 2007. È la più forte caduta dal 1975 ma per il Ministro dell'Economia Giulio Tremonti *"l'Italia è in una situazione migliore degli altri paesi"* mentre per il premier Silvio Berlusconi la crisi è un fatto puramente "psicologico". Gli anni che seguono smentiscono nel modo più categorico la teoria e la prassi del Premier e del suo Ministro. Così come l'Italia governata dal centrodestra tra il 2001 e il 2006 cresce meno degli altri partners europei, così negli anni della crisi l'Italia è il Paese che subisce la diminuzione più forte del proprio PIL: -1% nel 2008, -5% nel 2009, in questo stesso anno le esportazioni crollano del 21%, il risultato peggiore degli ultimi 40 anni. Risultano evidenti due elementi. Da una parte c'è una sovracapacità produttiva degli impianti che la scarsità della domanda interna non riesce ad assorbire. Dall'altra c'è un'oggettiva perdita di competitività del sistema produttivo italiano che subisce più di altri la concorrenza dei Paesi emergenti. Su entrambi questi aspetti il PD condurrà ripetute battaglie dall'opposizione volte a sensibilizzare e promuovere iniziative da parte del Governo. Che invece non se ne curerà lasciando sostanzialmente l'Italia a se stessa. L'unico modo di concepire la competitività per il centrodestra italiano è la compressione dei salari e dei diritti dei lavoratori. Segno della totale inconsapevolezza di come funziona la divisione internazionale del lavoro. L'Italia non potrà mai competere sul prezzo con i prodotti dei Paesi emergenti. Potrà solo competere nella qualità.



IL GOVERNO DEL DECLINO SENZA POLITICHE DI SVILUPPO...

Le iniziative del centrodestra volte a contrastare la crisi risultano oggi, come risultavano allora, intempestive e sbagliate. Dall'autunno del 2008 si susseguono per la verità decreti da parte del Governo che recheranno nell'oggetto la determinazione a predisporre misure per fronteggiare la congiuntura. Si chiameranno decreti "anticrisi". Ma si risolveranno in fallimentari interventi di tamponamento. Gran parte dell'operazione sviluppo consiste per il Governo nella riprogrammazione dei cosiddetti Fondi Fas, risorse in conto capitale che il precedente Governo Prodi aveva stanziato per investimenti. Verranno saccheggiate in massima parte per fronteggiare la spesa corrente, in primis la cassa integrazione dovuta a un numero sempre crescente di aziende in crisi nei classici settori del manifatturiero italiano: tessile, abbigliamento, meccanica.

Così con il primo di questi decreti, il 185/2008, si prevedono misure per agevolare rate di mutui per famiglie in difficoltà, si istituisce il bonus famiglia, da un minimo di 200 a un massimo di 1000 euro annui per famiglie in difficoltà e si rinnova il contratto di servizio con Trenitalia, si rimpin-

gua il fondo per la disoccupazione. Sul lato delle imprese c'è la deducibilità del 10% dell'Irap per i costi del personale e la detassazione dei premi di produttività.

Il decreto legge 5/2009 prevede incentivi per l'acquisto di autoveicoli e veicoli commerciali leggeri, ovvero la rottamazione di motocicli o ciclomotori, detrazioni fiscali per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici, fiscalità di distretto per i distretti industriali, (10 milioni di euro, un'inezia); rivalutazione degli immobili: riduzione della misura dell'imposta sostitutiva, Fondo interventi urgenti (istruzione, eventi, ecc. 400 milioni) e Allentamento Patto interno di stabilità (150 milioni). Se il decreto 185 cerca di parare i colpi della crisi, le emergenze, questo cerca di stimolare la domanda. Nessuno di questi interventi però sortirà l'effetto sperato. Tra dicembre 2008 e marzo 2009 il Governo vara tre iniziative propagate come interventi anticrisi: Piano infrastrutture (17,8 miliardi, di cui 8 di investimenti privati e 9,8 di risorse pubbliche FAS nazionale e Legge obiettivo); il Fondo ammortizzatori sociali (8 miliardi, di cui 4 dal FAS nazionale, 2,6 da FSE regionale e 1,4 stanziato dalla legge finanziaria 2009); il Fondo economia reale (9 miliardi dal FAS nazionale). In realtà i tre fondi non sono stanziamenti aggiunti-

vi, ma esclusivamente una riprogrammazione di risorse statali (i 25,4 miliardi della quota nazionale del FAS-Fondo aree sottoutilizzate) e regionali (2,6 miliardi del FSE) già esistenti, e di investimenti privati già previsti (8 miliardi).

È evidente che non stiamo di fronte a politiche anticicliche, ovvero in grado di affrontare la crisi. Il combinato disposto dei decreti anticrisi e degli interventi di bilancio (decreto legge 112/08 e finanziaria) restituisce un quadro di misure deboli sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, che disegnano però un patto sociale coerente per il blocco di consenso del centrodestra: qualche aiuto ai più poveri e maggiore libertà di evadere le tasse per chi può. Nulla sulla qualità dello sviluppo, nulla sul mezzogiorno, nessuna vera e seria politica industriale. Sulle infrastrutture poi si consuma il consueto effetto annuncio. Gli investimenti pubblici rimangono fortemente penalizzati, tra tagli soffocanti per gli Enti territoriali (che nel 2007 hanno realizzato il 77% del totale degli investimenti della PA) e i rigidi vincoli di cassa per gli investimenti infrastrutturali (secondo Il Sole 24 Ore nel 2009 potranno essere spesi solo 650 milioni degli 11 miliardi disponibili tra FAS e Legge obiettivo).

Il terzo importante decreto cosiddetto anticrisi è il 78 del 2009 in cui appare la cosiddetta Tremonti-ter che consiste nella deduzione, in sede di determinazione del reddito d'impresa, del 50% del valore degli investimenti effettuati tra il 1 luglio 2009 e il 30 giugno 2010, in macchinari e apparecchiature funzionali alle attività dell'azienda. I beni oggetto dell'agevolazione devono possedere il requisito della novità, cioè non devono essere stati utilizzati, a qualunque titolo, in precedenza. Non è necessario che i beni siano anche concretamente entrati in funzione. Deve trattarsi di beni comunque impiegati nel processo produttivo, con esclusione di quelli destinati alla vendita (beni merce).

Tutte le misure di sviluppo uscite fuori dai Ministeri del Governo Berlusconi hanno lo stesso spirito: quello di sostenere una domanda generica, da parte esclusivamente di individui e imprese, che però risulta priva dei caratteri sistemici della domanda aggregata. Insomma non ci si rende conto che il sistema Italia ha ormai acquisito dei ritardi dal punto di vista della produttività e della competitività per cui un generico sostegno alla domanda

non risolve nessun problema strutturale. Non riempie i portafogli degli italiani né svuota i magazzini delle aziende.

Con il passare degli anni le politiche di sviluppo del Governo Berlusconi diventano sempre più caricaturali e fantasiose. Tremonti presenta "l'Irap zero per il Mezzogiorno", ma visto che il Governo non stanziava risorse, se le Regioni meridionali vorranno ridurre tale imposta dovranno farlo a carico dei propri bilanci.

Uno dei momenti dove è apparsa evidente l'assenza di politiche industriali da parte del Governo è stato il caso Parmalat. Il decreto Antiscalate, come chiudere la stalla dopo che sono usciti i buoi, rappresenta una toppa rabberciata. Il PD si è astenuto perché non crede a queste forme di pseudoprotezionismo. La verità è che se si voleva mantenere Parmalat in mani italiane ci si doveva muovere prima, ma ancora una volta il Governo è rimasto fermo. Si è mosso troppo tardi. Per questo il PD si è astenuto su questo decreto. Non per contestare le finalità ma la modalità. Contemporaneamente c'è il decreto Omnibus assegna a Cassa depositi e prestiti il compito di intervenire anche in funzione antiscalate senza definire i settori prioritari, con totale discrezionalità del Ministro dell'Economia. Per tutti gli anni del Governo Berlusconi, la Cassa Depositi e prestiti sarà spesso evocata come *deus ex machina* dello sviluppo economico. Senza che poi alla fine si sia spesa in una qualche direzione.



... E SENZA ENERGIA

In materia di energia manca completamente da parte del Governo un piano strategico nazionale. Sulle fonti rinnovabili all'inizio si naviga a vista. Così come sull'obiettivo di diminuire la dipendenza del nostro Paese dalle altre fonti energetiche. I primi anni sono quindi dedicati alla grande passione del Ministro Scajola per il nucleare. Di qui i rapporti con la francese Edf, forse contraltare di quelli tra Alitalia ed Air France. Fatto sta che prima dissensi interni alla maggioranza, poi lo scoppio della centrale di Fukushima, quindi il referendum del giugno 2011, mettono definitivamente una pietra sopra lo sviluppo del nucleare in Italia. E insieme a questo, i disegni energetici del ministro Scajola. Sulle rinnovabili il discorso è simile. L'assoluta improvvisazione delle scelte normative

ha prodotto l'articolo 45 del decreto-legge n. 78 del 2010 che vanifica i certificati verdi e, più di recente, il decreto legislativo sulle fonti rinnovabili è, di fatto, illegittimamente intervenuto in modo retroattivo con gravi danni per gli investitori e per la credibilità per lo Stato italiano (credibilità su cui influisce anche la vicenda del nucleare). Sulla concorrenza nel mercato del gas il Governo fa finta di muoversi ipotizzando una separazione funzionale. Mentre l'Europa chiede di muoversi per una separazione proprietaria tra Eni e Snam. La mancata piena concorrenzialità del gas assume nel nostro Paese particolare importanza perché il 65% dell'energia elettrica è prodotta tramite gas metano e questo ha pesanti ripercussioni sul costo dell'energia, tra le voci che più spiegano le tendenze inflazionistiche attuali.



L'AZIONE DEL PD PER UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE

A conti fatti, l'unico vero intervento di «politica industriale» del Governo Berlusconi in tre anni è stata la privatizzazione dell'Alitalia. Un'operazione costata ai contribuenti tra i 2,8 ed i 4,4 miliardi di euro. Numeri da far rimpiangere l'Efim. A parte però questo salvataggio di «bandiera», con il caso Alitalia inizia e finisce praticamente l'interventismo in economia del Governo Berlusconi. Il governo del lasciar fare diventa quello del lasciare andare in crisi. Aziende, famiglie, individui. Di fronte alle sfide della crisi mondiale il centrodestra sceglie la linea dell'immobilismo. Il Governo italiano sembra aspettare che la crisi mondiale sia superata e che riparta la domanda globale. Aspettare che la crisi internazionale sia superata è solo aspettare un aggravamento della crisi italiana, tanto è vero che, a differenza di altri Paesi europei, l'Italia subisce il ricatto di molte multinazionali senza reagire, mentre pezzi importanti dell'apparato produttivo italiano si spostano in Germania, in Francia e nel Nord Europa. Uno degli sforzi del Partito Democratico sarà quello di incentivare o forse sarebbe meglio dire obbligare il Governo a dotarsi di un'interlocuzione credibile con l'Europa. Per il PD sta lì la chiave per riaprire la porta dello sviluppo. Di uno sviluppo quantitativo e qualitativo.

Sono numerose le mozioni del PD e in generale le battaglie parlamentari che incrociano temi dello sviluppo e crescita con la centralità dell'Europa. Ad esempio in una di queste si chiede di introdurre, previa negoziazione con l'Unione europea, nei distretti industriali e a favore delle reti di impresa, un sistema fiscale premiante (detassazione degli investimenti) per le imprese che investono nel rafforzamento del capitale societario, del capitale tecnologico e del capitale umano (occupazione) così come chiede al Governo di svolgere un'azione pressante presso l'Unione europea perché sia resa operativa la proposta di regolamento sulla etichettatura di origine di alcuni prodotti industriali, tra i quali quelli del settore tessile abbigliamento, che la Commissione europea ha adottato già dal 16 dicembre 2005. Se, infatti, l'industria italiana per il posto che occupa nella divisione internazionale del lavoro, è tra quelle più direttamente investite dalla concorrenza dei Paesi emergenti che spesso chiedono all'Europa l'azzeramento delle barriere ma non sono intenzionati a promettere altrettanto in patria, è chiaro che solo una costante pressione a livello dell'Unione europea, e ove possibile in accordi bilaterali con altri Paesi non appartenenti all'Unione europea, può raggiungere l'obiettivo della reciprocità dei dazi doganali e la rimozione delle barriere non tariffarie (dumping sociale). Nella dinamica delle relazioni internazionali la partita per l'affermazione del Made in Italy (etichettatura MADE IN ITALY) si gioca su scala europea. Una scala dove il Governo Berlusconi non intende salire. Discorso simile si può fare a proposito delle infrastrutture, dove, dati i pressanti vincoli di bilancio, le sole finanze nazionali non sembrano bastare. Ecco allora che, proprio l'acquisizione di una dimensione europea, attraverso l'adozione dei project bond, o eurobond per le infrastrutture, potrebbe risolvere quel nodo tuttora irrisolto per cui la crescita ha bisogno di infrastrutture ma i bilanci non consentono spese di questo tipo, ovvero investimenti dalla remunerazione nel medio lungo periodo.

Dove invece il Governo del centrodestra pare insistere è la competizione sui costi per tentare di attrarre o di mantenere una parte della domanda su scala internazionale attualmente depressa. Il Governo Berlusconi nato nel 2008 fa gli stessi errori di quello del 2001. È una politica illusoria,

poiché le produzioni *labour intensive*, senza l'anello fondamentale della ricerca e dell'innovazione tecnologica, sono ormai trasferite in altre parti del mondo. Malauguratamente il Governo italiano non ha fatto e non intende fare dell'innovazione il settore strategico della politica di sviluppo e lo strumento più importante per uscire dalla crisi, ma punta sulla politica delle megainfrastrutture, come il Ponte sullo Stretto, che non mobilitano a breve l'attività economica e che in alcuni casi hanno effetti dubbi sullo sviluppo a lungo termine. Effetti nulli se si considera che i cantieri non sono mai partiti. Per assicurare, quindi, un esito positivo alle manovre anticrisi, per il Partito Democratico occorre procedere in due direzioni: rimuovere le rigidità dell'offerta e realizzare una crescita della produttività. La prima richiede una politica economica orientata alla ristrutturazione produttiva, cioè a cambiare, modernizzare, trasformare, migliorare l'apparato produttivo del Paese. Ci sono settori strategici da sviluppare, ci sono aree e settori in crisi da ristrutturare. La prima richiede insomma delle politiche industriali degne di questo nome, la seconda richiede delle politiche della concorrenza, e come le conosce il grande pubblico, le liberalizzazioni.

► Caso Fiat

L'Italia è ancora il secondo più grande paese manifatturiero dell'Europa. In questo vastissimo insieme, il settore della meccanica e in particolare dell'automotive rappresenta per tecnologia e visibilità internazionale uno dei più importanti. Ciononostante, il centrodestra di governo non ha mai mostrato per l'industria automobilistica, quell'attenzione, quella considerazione che meritava, e che invece riversava in altri ambiti, si pensi al mercato radiotelevisivo. Eppure un grande paese industriale e che voglia rimanere tale non può fare a MENO DI UNA GRANDE INDUSTRIA DELL'AUTO, non può non essere tra i leader mondiali nel mercato dell'auto. Lo dimostra proprio il caso degli USA in cui la politica non ha lasciato solo il settore scommettendo sul suo rilancio. Con il risultato che proprio gli operai dell'Ohio, quelli dell'indotto dell'auto, sono stati essenziali per far confermare Obama alla Casa Bianca. Il PD ha preso da subito sul serio i dossier sulla crisi degli stabilimenti Fiat a partire da quello di Termini Ime-

rese. Con diversi atti di indirizzo parlamentare si è inteso impegnare il governo a promuovere presso l'azienda Fiat azioni di rilancio degli investimenti nonché di tutela dei lavoratori. In qualche modo a mettere la Fiat di fronte alle proprie responsabilità. È assolutamente da scongiurare infatti l'ipotesi che il rafforzamento di Fiat sullo scenario internazionale possa tradursi nella riduzione della presenza del gruppo nel nostro Paese, o in una dequalificazione del ruolo degli stabilimenti che rimarranno in Italia, e, in particolare, che possa trasformarsi in un alibi per abbandonare proprio i territori più deboli e sottoutilizzati; dopo anni di sostegno pubblico, appare grave e inaccettabile che Fiat auto si limiti a invocare le leggi di mercato per giustificare il proprio defilarsi, ieri dalla Sicilia, domani chissà forse da tutto il resto d'Italia. Il Partito Democratico ha sempre ritenuto che la dirigenza del Lingotto non potesse sottrarsi alle proprie responsabilità sociali. Bisogna riconoscere prima il governo Berlusconi poi il governo Monti non hanno mostrato la necessaria determinazione nel far onorare alla Fiat gli impegni assunti nei confronti del paese. La legislatura che si era aperta con la crisi di termini Imerese termina con la cassa integrazione nello stabilimento modello della Fiat per produttività: quello di Melfi.

► Caso Irisbus

L'Irisbus, l'industria italiana degli autobus, 100% gruppo IVECO, conta 700 dipendenti, con un indotto che supera i 300 addetti, e soltanto nel 2010 ha investito 8 milioni di euro nella ristrutturazione aziendale, che diventano 30 milioni, considerando l'insieme degli investimenti degli ultimi 5 anni; produce autobus in tutto il mondo, con stabilimenti in Brasile, India, Argentina, Cina, e cinque siti produttivi in Europa, in Francia, Italia, Spagna e nella Repubblica Ceca. Solo per il sito italiano è stata annunciata la chiusura, attribuendone le ragioni agli effetti della grave crisi che ha colpito il mercato degli autobus urbani in Italia, le cui immatricolazioni hanno registrato una drastica riduzione, passando da 1.444 unità del 2006 a 1.113 del 2010, a 291 nel 2011; nello stesso periodo la produzione complessiva dello stabilimento di Valle Ufita è scesa da 717 autobus nel 2006 a 472 nel 2010, fino a 145 nel 2011. Il tutto nella disattenzione del governo Berlusconi.

Mentre in questo periodo il personale è passato da 1.400 a 700 addetti, due terzi dei quali sono in cassa integrazione, Fiat passa direttamente alla chiusura dello stabilimento, sancendo l'uscita di Fiat, solo in Italia, dalle produzioni per il trasporto pubblico. In Italia, gli autobus del trasporto pubblico che continuano a circolare, pur non essendo a norma rispetto agli standard di legge in materia di emissioni inquinanti e di ammodernamento del parco circolante, sono almeno ventimila. Ci sarebbero tutte le condizioni affinché la domanda di autobus possa intercettare le potenzialità dell'offerta irisbus, che in termini di prodotto non ha nulla da invidiare ad altre importanti casi produttrici internazionali ed europee. In sintesi il caso irisbus evidenzia la totale mancanza di una chiara politica industriale nel nostro Paese che individui priorità, regole e risorse cui tutti i soggetti interessati dovrebbero sentirsi coinvolti e vincolati. E' poi un chiaro segno dell'avvitamento prodotto dai rigidi parametri di bilancio che vincolano gli enti locali, i principali se non unici committenti di Irisbus, a non impegnare risorse per rinnovare il parco autobus. La crisi dell'irisbus, tipica crisi industriale da sovracapacità dell'offerta, è insomma tra le prime drammatiche conseguenze della crisi finanziaria dei titoli pubblici. Segno evidente della integrazione e non separazione tra i diversi ambiti, finanziario e manifatturiero, che devono tornare a condividere strategie di rilancio produttivo. Il ruolo del governo risulta a tale proposito sempre più strategico.

► Caso ILVA

Per il Partito Democratico uno stabilimento industriale come quello dell'Ilva di Taranto rappresenta senza dubbio un'area di interesse strategico. Di qui l'esigenza di contemperare le richieste della magistratura con quelle dei lavoratori e della produzione. Se nel caso dell'irisbus si parlava di un migliaio di lavoratori, e in quello di termini imere di alcune migliaia, la vicenda che riguarda l'Ilva interessa direttamente 30.000 lavoratori. La crisi dell'industria siderurgica ha radici lontane, se al difficile contesto internazionale che vede una concorrenza agguerrita dei paesi emergenti si aggiunge il disinteresse per le politiche industriali dei governi di centrodestra, ecco spiegata la totale assenza di strumenti per governare oggi

la drammatica vicenda dell'ilva di Taranto. Eppure durante i primi anni della legislatura non si contano gli interventi del gruppo del PD attraverso atti di indirizzo volti a sensibilizzare il governo circa l'urgenza di dotarsi di una vera e seria politica industriale per il settore siderurgico. È evidente il nesso tra la latitanza delle istituzioni nazionali e in primis del governo e il deteriorarsi delle condizioni sanitarie ed ambientali interne alla produzione dello stabilimento. Tutto questo porta al groviglio praticamente inestricabile della situazione attuale. Il PD è quindi arrivati a questo punto, per superare la rigidità della posizione della magistratura che, con il sequestro delle tonnellate di acciaio già prodotte, taglia liquidità e risorse indispensabili per avviare quelle azioni di bonifica e sbloccare gradualmente la situazione con il minor danno per i lavoratori. Il conflitto tra produzione, salute e ambiente non è questione solo tarantina ma di tutti i paesi industrializzati e, anche in questo senso, quella pugliese è questione nazionale. Che non può essere risolta aggiungendo conflitto a conflitto. Nella contrapposizione drammatica tra il lavoro, l'economia di un intero territorio e la salute, il decreto del Governo Monti ha rappresentato una approssimazione certo utile per dare una risposta nell'urgenza ma non esaustiva. Per il PD va prevista anche la formazione di un Comitato di gestione cui affidare le operazioni di bonifica, formato da rappresentanti di azienda, istituzioni e lavoratori, e da un'Autorità che verifichi lo stato dell'inquinamento ambientale. Il sequestro conservativo al momento sarebbe ancora una soluzione troppo invasiva, ma se sarà il caso non dovrà essere escluso a priori, così come la nazionalizzazione.



LE PROPOSTE DI RIFORMA FISCALE "20 20 20"

L'Italia, tra i Paesi europei, è quello a maggiore disuguaglianza di reddito e ricchezza e minore mobilità sociale. Dal 1993 al 2006 la quota di ricchezza detenuta dall'1% più ricco delle famiglie è aumentata di 3 punti percentuali, a svantaggio della variegata platea delle classi medie, così ora la quota di ricchezza nelle mani del decile più ricco delle famiglie è arrivata al 47%. Migliorare le condizioni distributive è una condizione decisiva per la crescita. Le riforme devono premiare i pro-

duttori, soprattutto nelle aree più in difficoltà, recuperare universalità e progressività e semplificare, sulla base di un principio di fondo: un euro di reddito da lavoro o di impresa non può essere tassato più di un euro tratto dalla rendita. È questo il cuore del progetto di riforme presentato dal PD nell'autunno del 2010 che puntava a una radicale semplificazione e diminuzione delle tasse.

- Portare la prima aliquota Irpef dal 23 al 20%
- Armonizzare la tassazione delle rendite finanziarie dal 27% dei depositi e dal 12,5% dei titoli ad un unico e onnicomprensivo 20% non toccando i Titoli di Stato
- Unificare la tassazione del reddito d'impresa al 20% se prelevato o distribuito, azzerarla se reinvestito. Non più quindi diversi regimi fiscali (minimi semplificati, ordinari) ma uno solo uguale per tutti.

L'aliquota del 20% deve essere l'aliquota di base per la tassazione di tutti i redditi. Per realizzare il nuovo patto fiscale è necessario a ridurre le tasse ma per far questo occorre procedere lungo tre strade: la tracciabilità; l'innalzamento ex ante della fedeltà fiscale dei contribuenti all'atto dell'autodichiarazione; i controlli ex post attraverso l'uso efficiente e sinergico delle informazioni già a disposizione delle amministrazioni pubbliche. Non può funzionare la modalità di puntare esclusivamente o prevalentemente sui controlli. Negli ultimi due anni, il rapporto tra il recupero di evasione ex post attraverso i controlli dell'Agenzia delle entrate e la perdita di gettito dovuto alla riduzione della fedeltà fiscale è stato circa di 1 a 10. In altri termini, per ogni miliardo di euro di maggior recupero da controlli, si è avuto un aumento di evasione di 10 miliardi di euro. La fiscalità rappresenta anche una delle leve decisive per sviluppare la green economy e per orientare l'economia verso la sostenibilità ecologica. È un obiettivo da perseguire soprattutto in ambito europeo e internazionale attraverso il coordinamento delle politiche di intervento fiscale, ma, in parallelo all'iniziativa comunitaria, si deve procedere anche a livello nazionale.

Data la condizione della nostra finanza pubblica, il vincolo della riforma è la neutralità in termini di gettito. Le riforme fiscali hanno anche un altro vincolo imprescindibile: ogni euro recuperato dall'innalzamento della fedeltà fiscale va vincolato alla riduzione delle imposte. Pertanto, il carico

fiscale effettivo sul singolo produttore di reddito da lavoro e reddito di impresa dovrà essere ridotto contestualmente all'emersione di basi imponibili, al potenziamento del gettito da rendite e da patrimonio e alla riduzione e riqualificazione della spesa pubblica. I principali settori di intervento sono, pertanto, le famiglie, le attività autonome e professionali, le imprese ed i redditi da capitale, l'innovazione «verde», il federalismo fiscale, l'evasione fiscale, il coordinamento sovranazionale delle politiche fiscali.



TRE BUONE LEGGI GRAZIE AL PD

L'attenzione del PD per le dinamiche e le condizioni di sviluppo si esprime compiutamente anche all'opposizione dove, pure da minoranza, mette a segno tre buone leggi bipartisan che ammodernano e qualificano per le condizioni della crescita il sistema delle imprese.

► Lo statuto delle micro piccole e medie imprese

Il giorno prima dell'insediamento definitivo del Governo Monti entra in vigore una legge d'iniziativa parlamentare, quindi discussa e votata in costanza di Berlusconi, volta a definire lo statuto giuridico delle micro, piccole e medie imprese (nel seguito indicate con l'acronimo MPMI). La legge recepisce indicazioni contenute nello *Small Business Act* adottato a livello comunitario e intende rappresentare un fascio di tutele per le MPMI nei confronti della Pubblica Amministrazione in generale ma anche del sistema bancario. I principi che sovrintendono la legge sono infatti riconducibili alla libertà di iniziativa economica e alla concorrenza; la semplificazione burocratica; la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese; il diritto delle imprese all'accesso al credito informato, corretto e non vessatorio; e, infine, misure di semplificazione amministrativa. Tali principi sono volti prevalentemente a garantire alle imprese condizioni di equità funzionale, operando interventi di tipo perequativo per le aree sottoutilizzate, nel rispetto dei principi fissati dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Si enuncia anche il principio della libertà di associazione tra imprese. Il Governo è delegato ad emanare norme finalizzate ad eliminare i ritardi di paga-

mento nelle transazioni commerciali, al riordino degli incentivi alle imprese, e, infine, alla loro internazionalizzazione. Il senso della legge è quindi quello di stabilire i criteri per un'alleanza tra mondo della PA e mondo delle MPMI dalla promozione dell'internazionalizzazione della ricerca e dell'innovazione alla trasparenza negli appalti pubblici.

Viene poi istituito il Garante per le MPMI, con la finalità, fra l'altro, di monitorare l'impatto dell'attività normativa, anche del Governo e delle Regioni, e dei provvedimenti amministrativi sulle MPMI, prevedendo un interscambio tra il Garante e gli enti e le istituzioni interessate, fra cui, principalmente, Parlamento, Governo ed enti territoriali.

► La legge sul “ritorno dei cervelli”

È un'altra legge bipartisan della XVI legislatura. Prevede la detassazione per chi, domiciliato all'estero, venga assunto o avvii un'attività di impresa o di lavoro autonomo in Italia trasferendo il proprio domicilio, nonché la propria residenza entro 3 mesi dall'assunzione o dall'avvio dell'attività. Accedono ai benefici fiscali anche i cittadini italiani e dell'Unione Europea che, sempre alla data del 20 gennaio 2009, per almeno 24 mesi hanno risieduto continuativamente in Italia e - negli ultimi due anni o più - hanno studiato fuori dal Bel Paese, conseguendo un titolo di laurea o una specializzazione post lauream e che decidono di rientrare anche in questo caso per un contratto a tempo indeterminato o per avviare un'attività in proprio. Per quanto riguarda l'agevolazione fiscale la legge istitutiva prevede che i lavoratori che rientreranno in Italia potranno contare fino al 31 dicembre 2013 di una sostanziosa riduzione del prelievo Irpef o Ires: i redditi da lavoro dipendente, d'impresa e di lavoro autonomo percepiti da chi rientra in Italia, saranno imponibili nella misura del 20% per le lavoratrici e del 30% per i lavoratori.

► La legge sulle donne nei CdA

La presenza delle donne nei Consigli di amministrazione delle imprese italiane non raggiunge il 10%. Una partecipazione davvero esigua se si pensa che in Norvegia la presenza delle donne è del 37,9 %, in Svezia del 28,2, in Finlandia del 25%

e in Gran Bretagna del 13%. Per valorizzare il lavoro delle donne, promuovendo l'avvicinamento dell'Italia agli standard dei Paesi europei più virtuosi, il PD presenta una proposta di legge volta a promuovere l'eguaglianza di genere all'interno dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa.

Al termine di un percorso parlamentare tortuoso tale proposta, divenuta bipartisan, viene approvata ed è ora la legge n. 120 del 2011. Da questo momento la composizione degli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate sui mercati regolamentati e delle società costituite in Italia controllate da pubbliche amministrazioni, deve prevedere la presenza di almeno un terzo dei posti per il genere meno rappresentato.

Il monitoraggio e la vigilanza sull'attuazione del regolamento attuativo previsto dalla legge è affidata alla Presidenza del Consiglio, al Ministro delegato per le pari opportunità. A tal fine le società sono tenute a comunicare la composizione degli organi sociali e le eventuali variazioni in corso di mandato. Inoltre, per garantire un controllo “diffuso”, a chiunque vi abbia interesse è data la possibilità di segnalare situazioni non conformi alle nuove norme. Qualora, a seguito di diffida formale, la società non ripristini tempestivamente l'equilibrio tra i generi, la sanzione è la decadenza dell'organo sociale interessato.



DALLA PARTE DELLO SVILUPPO

► Il decreto “Crescitalia

La partita sulle liberalizzazioni, avviata a dicembre del 2011 con la manovra del Governo, è proseguita tra febbraio e marzo del 2012 con la discussione sul cosiddetto Decreto “Crescitalia”.

Per il Partito Democratico è stato molto positivo che sia ripreso, finalmente, quel processo riformatore e di modernizzazione del Paese in materia di concorrenza e di liberalizzazioni fermo da quando il Governo Prodi varò con il “Decreto Bersani” le famose “lenzuolate” che iniziarono ad aprire il mercato e a migliorare i servizi, abbattendone i costi.

Procedere su questa strada, liberalizzare quei settori rimasti troppo a lungo protetti è stato per noi, che proprio per questo per tutto il 2011 abbiamo proposto invano al precedente esecutivo di confrontarsi

su un ampio pacchetto di liberalizzazioni, un modo per promuovere il merito e la concorrenza eliminando privilegi e protezioni amministrative, per rispondere alle esigenze e ai diritti dei cittadini e al tempo stesso per sostenere la crescita economica.

In questo senso, per le misure in esso contenute il Decreto "Crescitalia" è stato senz'altro importante, perché ha riaperto un cantiere fermo da cinque anni. Oltre ad essere importante, il Decreto è stato certamente necessario, perché ha fatto seguito agli impegni assunti dal Governo Berlusconi nei confronti dell'Europa e poi sostanzialmente disattesi, e utile, perché ha confermato la ritrovata credibilità dell'Italia, di un Paese impegnato, dopo aver messo ordine nei conti pubblici, su un altro dei fronti "obbligati" per uscire da una situazione di assoluta emergenza.

Detto ciò, anche e forse soprattutto sul tema delle liberalizzazioni e della promozione della concorrenza, il Partito Democratico ritiene che si poteva e si doveva fare di più. Ritiene cioè che per quanto importante, necessario e utile il Decreto "Crescitalia" sia stato parziale. Una parzialità resa meno evidente e pesante grazie ad alcune proposte migliorative da noi avanzate e accettate nel corso del dibattito parlamentare. Ma comunque parzialità, perché da subito abbiamo espresso il timore che nel loro complesso le misure previste non sarebbero state così efficaci da contribuire validamente, nel breve periodo, alla crescita economica, sia dal punto di vista degli stimoli agli investimenti e all'occupazione, sia da quello dei benefici per i cittadini, per i consumatori.

Ad ogni modo è proprio su questi limiti, su queste criticità, che si è concentrata l'azione propositiva del Parlamento e in particolare del Partito Democratico. E il risultato è stato da un lato quello di difendere l'impianto del provvedimento dall'attacco congiunto di lobbies, corporazioni e gruppi politici, dall'altro di migliorare comunque il provvedimento del Governo, introducendo modifiche capaci di ampliare le misure di liberalizzazione e di renderle più efficaci e più chiare, accorciandone i tempi di attuazione.

Autorità di settore sui trasporti

Se alcune proposte a nostro avviso migliorative, come quelle a favore dei giovani nel campo delle professioni, non sono state purtroppo accolte,

ammontano invece a una quarantina gli emendamenti che, accolti dalla maggioranza e dal Governo, sono intervenuti positivamente nei settori dei trasporti, dell'energia, delle banche, delle assicurazioni, dei farmaci e della tutela dei consumatori. L'istituzione di una Autorità di settore sui trasporti, novità senza dubbio positiva, in origine era, ad esempio, subordinata alla presentazione di un apposito disegno di legge; nella versione definitiva del Decreto la nuova Autorità è stata invece immediatamente istituita, stabilendo di renderla operativa entro maggio, con la nomina di tre Commissari. Anche l'importantissima separazione proprietaria della rete di trasporto del gas con lo scorporo di Snam da Eni, a lungo attesa, grazie alle modifiche approvate dal Parlamento è stata definita meglio e resa più rapida. Si è poi teoricamente estesa la facoltà dei gestori dei punti vendita di liberarsi del vincolo di esclusiva negli approvvigionamenti di carburanti, che all'inizio, nel Decreto, era preclusa agli esercenti non proprietari delle stazioni di rifornimento.

Mutui

Migliorare la trasparenza delle condizioni, accrescere la contendibilità dei clienti e abbassare i costi sono stati, per il Partito Democratico, i principi da seguire anche sui controversi temi delle banche e delle assicurazioni. Per quanto riguarda le prime, il Decreto interveniva in modo a dire il vero solo parziale sulle polizze-vita che le banche richiedono al momento di accendere un mutuo, prevedendo l'obbligo per gli istituti di presentare al cliente almeno due preventivi. Con un emendamento approvato dal Parlamento si è invece messo fine (riprendendo la tesi dell'Isvap, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo) al conflitto di interesse che vedeva le banche venditrici e al tempo stesso beneficiarie della copertura assicurativa ed è stato sancito il principio che il mutuatario deve essere libero di scegliere sul mercato la polizza al prezzo migliore o che comunque preferisce.

Assicurazioni

Anche sul versante delle assicurazioni (rc-auto) nella versione iniziale del Decreto non emergeva con sufficiente forza la volontà di far scendere i premi annuali pagati dagli automobilisti. È vero che non si è riusciti, come pure volevamo, a

reformare anche in modo minimo il sistema bonus-malus in modo da valorizzare il sistema della patente a punti, ma con le modifiche introdotte in Parlamento gli assicurati avranno la possibilità di conoscere in anticipo, nel momento in cui sottoscrivono il contratto, l'esatta entità del bonus da scontare, se non ci saranno incidenti con colpa, al momento del rinnovo annuale.

Farmacie

Per quanto riguarda le farmacie il testo del Decreto è stato ampliato con misure in grado di assicurare ai cittadini un servizio distributivo migliore. Una svolta procedurale e anche culturale è rappresentata dalla soppressione della pianta organica delle sedi in rapporto alla densità degli abitanti: saranno i Comuni a individuare le zone dove aprire oltre 4 mila farmacie. Altri risultati positivi sono l'ampliamento delle attività di vendita in regime concorrenziale che potranno esercitare le parafarmacie; l'eliminazione della limitazione demografica alla parziale liberalizzazione dei farmaci di fascia C, prima possibile solo nei Comuni con più di 12.500 abitanti; la semplificazione delle procedure di concorso, l'accorciamento dei tempi per l'assegnazione delle nuove sedi e l'adeguato riconoscimento nei concorsi della professionalità dei titolari di parafarmacie.

Class action

Infine, i consumatori potranno contare in modo più ampio su quell'efficace strumento di tutela collettiva che è la class action, perché le modifiche legislative introdotte estendono gli ambiti della sua possibile applicazione, rendono più facile e meno onerosa l'adesione al gruppo dei singoli consumatori e permettono di far stipulare alle parti, su indicazione del giudice, un accordo sulla liquidazione del danno.

► Il decreto "Sviluppo"

In coerenza con quanto il PD sostiene da sempre, ovvero che non esiste rigore fine a se stesso anzi, se non è accompagnato dalla crescita diventa quasi controproducente, i Democratici hanno inteso convintamente dare il proprio contributo al cosiddetto "decreto Sviluppo".

Di seguito i principali argomenti trattati dal decreto:

Infrastrutture

- ✓ Introduzione di un regime fiscale agevolato (12,5%) sugli interessi derivanti dalle obbligazioni emesse dalle società di progetto per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità (project bond). Inoltre, vengono eliminati i limiti alla deducibilità degli interessi passivi.
- ✓ Si apportano modifiche alla normativa di finanziamento delle infrastrutture mediante defiscalizzazione contenuta nell'art. 8 della legge di stabilità 2012. Viene in sostanza rimodulato, estendendolo, l'ambito di applicazione delle misure di defiscalizzazione. Si applica a tutte le nuove opere infrastrutturali in partenariato pubblico-privato.

Terremoti: Emilia-Romagna, Abruzzo, Umbria

EMILIA:

- ✓ Per la ricostruzione e la ripresa economica nei territori colpiti dagli eventi sismici del 20-29 maggio 2012, oltre all'apprestamento urgente di moduli abitativi provvisori e di moduli destinati ad uso scolastico ed edifici pubblici, si prevede il procedimento per la ripianificazione del territorio comunale definendo le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica, la riqualificazione dell'abitato e garantendo un'armonica ricostituzione del tessuto urbano abitativo e produttivo, tenendo anche conto dei nuovi insediamenti abitativi.
- ✓ Per quanto riguarda il credito di imposta per le assunzioni di profili altamente qualificati, viene riservata una quota di 2 milioni nel 2012 e di 3 milioni a decorrere dal 2013 alle assunzioni da parte di imprese localizzate nelle zone terremotate dell'Emilia.
- ✓ 10 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 per l'attribuzione a imprese e lavoratori autonomi con sede nei territori colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 di un contributo, sotto forma di credito di imposta, pari al costo sostenuto per la ricostruzione, il ripristino o la sostituzione dei beni d'impresa o di lavoro autonomo distrutti o inagibili a causa del sisma stesso.

ABRUZZO:

Si forniscono all'Abruzzo gli strumenti normativi per chiudere la fase della gestione dell'emergenza determinatesi a seguito del sisma del 6 aprile 2009, e iniziare quella della ricostruzione, lo sviluppo e il rilancio dei territori interessati.

UMBRIA:

Si destinano 35 milioni di euro (20 per il 2012 e 15 per il 2013) per gli interventi per il miglioramento sismico degli edifici gravemente danneggiati dal sisma del 15 dicembre 2009 in Umbria.

Amministrazione aperta = Trasparenza

Si vincolano le pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali, le società pubbliche ad utilizzare la rete internet per assolvere all'obbligo di pubblicità di dati relativi all'erogazione di vantaggi economici

Ristrutturazioni edilizie e interventi di riqualificazione energetica

- ✓ Innalzamento del limite dell'ammontare complessivo delle spese da 48.000 a 96.000 e della percentuale della detrazione dal 36 al 50% per le spese per le ristrutturazioni edilizie sostenute dal 26 giugno 2012 fino al 30 giugno 2013.
- ✓ Proroga fino al 30 giugno 2013 (dal 31 dicembre 2012) della detrazione 55% per le spese per interventi di riqualificazione energetica degli edifici.

Istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale

Istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale, preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale italiana, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia per l'attuazione della citata agenda digitale italiana e dell'agenda digitale europea. L'Agenzia assicura altresì il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale

Fondo per la crescita sostenibile

Si provvede a riordinare, razionalizzare e riprogrammare gli strumenti per l'incentivazione alle attività imprenditoriali al fine di recuperare risorse e concentrare la politica industriale su progetti di rilevante interesse nazionale nell'ambito dei settori: ricerca, sviluppo e innovazione; rafforza-

mento della struttura produttiva, in particolare del mezzogiorno (85% delle risorse complessive); promozione della presenza internazionale delle imprese e attrazione di investimenti dall'estero.

Semplificazioni in materia di attività edilizia

Introduzione di numerose semplificazioni in materia di autorizzazioni e pareri per l'esercizio dell'attività edilizia:

- ✓ per ciascun procedimento amministrativo, deve essere pubblicato sul sito dell'amministrazione, il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo in caso di inerzia del responsabile del procedimento e al quale l'interessato può rivolgersi per la conclusione del procedimento;
- ✓ lo sportello unico per l'edilizia e dei procedimenti amministrativi relativi alla denuncia di inizio attività (Dia) assumerà la funzione di unico punto di riferimento sia per il privato che per le p.a. in relazione a tutti i procedimenti connessi con l'attività edilizia;
- ✓ si impone alle amministrazioni l'acquisizione d'ufficio di documenti, informazioni e dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e il divieto di richiedere attestazioni o perizie sulla veridicità e l'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

Imposta sul Valore Aggiunto

Estensione dei casi in cui l'IVA sulle cessioni di beni/prestazioni di servizi diventa esigibile (e dunque deve essere versata all'erario) al momento del pagamento dei corrispettivi anziché al momento di effettuazione dell'operazione. In particolare, il regime "per cassa" viene reso opzionale e applicabile alle operazioni effettuate da soggetti con volume d'affari non superiore a due milioni di euro in luogo dell'attuale soglia di duecentomila euro.

Si assoggettano ad IVA le operazioni relative a cessioni e locazioni di abitazioni effettuate dai costruttori edili anche oltre il limite di 5 anni dall'ultimazione dei lavori. La normativa previgente, non considerando dette operazioni imponibili IVA, non consentiva di portare a compensazione l'IVA a credito relativa agli immobili, determinando una perdita per gli operatori del settore stimata in c. 840 milioni di euro.

Deducibilità delle perdite su crediti

Si introducono elementi di certezza ed economicità nella applicazione della disciplina fiscale di deducibilità dal reddito di impresa delle perdite su crediti. In particolare si prevede una soglia minima al di sotto della quale l'entità del credito non giustifica economicamente che l'impresa creditrice intraprenda azioni esecutive.

Concordato preventivo

Le modifiche alla legge fallimentare si pongono l'obiettivo di favorire la continuità dell'impresa, prevedendo:

- ✓ la possibilità di presentare domanda di concordato preventivo senza il contestuale accompagnamento del piano e della documentazione fino ad oggi prevista;
- ✓ obblighi informativi periodici a carico dell'imprenditore che ha presentato domanda anticipata di concordato.

Lavoro

Introdotte numerose modifiche alla riforma del lavoro, tra le quali:

- ✓ Possibilità di riduzione degli intervalli di tempo tra più contratti a termine in caso di attività stagionali e in ogni caso previsto dalla contrattazione collettiva.
- ✓ Possibilità di assunzione di apprendisti in somministrazione a tempo indeterminato
- ✓ L'arco di tempo entro il quale sono determinati i requisiti necessari per essere considerati titolari di "autentiche" partite IVA passa da 1 a 2 anni.
- ✓ Si consente anche per il 2013 di cumulare le prestazioni derivanti dalla cassa integrazione con il voucher (buono lavoro).
- ✓ Estensione delle disposizioni previste per il 2013 in materia di periodo transitorio di mobilità (più favorevoli per i lavoratori) anche per il 2014.
- ✓ Sospensione per un anno del previsto aumento dell'aliquota contributiva degli iscritti alla Gestione separata dell'Inps non assicurati presso altre forme obbligatorie mentre per gli altri iscritti tale aumento è anticipato.

Call center

Si prevede una deroga all'applicazione delle nuove norme in materia di collaborazioni a progetto per i lavoratori dei call center, mentre per le imprese di tale settore si dispongono una serie di obblighi in caso di delocalizzazione.

Energia

Si introduce un nuovo assetto delle concessioni idroelettriche, con la previsione di una durata delle stesse rapportata alla quantità di investimenti futuri, nonché di una adeguata remunerazione delle opere oggetto della gara, che deve svolgersi in assenza di conflitti di interesse.

Inoltre, si introducono norme volte a:

- ✓ stabilire un'unica e più rigida fascia di rispetto, fino alle 12 miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, per le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione;
- ✓ semplificare gli adempimenti burocratici per il settore petrolifero, con particolare attenzione al settore della raffinazione;
- ✓ accelerare l'autorizzazione dei procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche, attualmente rallentati o sospesi, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali;
- ✓ individuare i siti di interesse nazionale, con particolare riguardo ai siti interessati da attività di raffinerie, impianti chimici integrati, acciaierie, compresi, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto;
- ✓ individuare gli impianti di produzione di energia elettrica necessari per situazioni di emergenza e le relative condizioni di esercizio e funzionamento.
- ✓ identificare le categorie di imprese a forte consumo di energia secondo i criteri dati dalla direttiva europea, con riferimento non solo alla quantità di energia consumata ma anche al peso che riveste il costo dell'energia sui costi di produzione e sull'attività di impresa.

Piano nazionale per le città

Introduzione di un Piano nazionale per le città finanziato da un Fondo di 250 milioni di euro e finalizzato alla riqualificazione di aree urbane at-

traverso interventi di miglioramento della qualità urbana e del tessuto socio ambientale e di contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato.

Si destinano 68 milioni di euro ad interventi di manutenzione e recupero degli alloggi privi di soggetti assegnatari di proprietà degli ex Iacp da destinare ai cittadini italiani o comunitari appartenenti alle particolari categorie sociali cosiddette, svantaggiate.

Filtro in Appello

Si modificano le norme in materia di giustizia civile al fine di introdurre un “filtro di ammissibilità” per accedere al secondo grado di giudizio. Il giudice ha, in ogni caso, l'obbligo di sentire le parti prima di dichiarare con ordinanza l'inammissibilità dell'appello. Sono disciplinati gli specifici contenuti della motivazione dell'atto d'appello, previsti a pena di inammissibilità, ovvero: l'indicazione delle parti del provvedimento che si intendono appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto compiuta dal giudice di primo grado; l'indicazione delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata. Si esclude il processo tributario dalla nuova disciplina.

Auto elettrica

Si prevede l'incentivazione della mobilità sostenibile attraverso la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli elettrici, la diffusione di flotte pubbliche e private di veicoli a trazione elettrica, ibrida, Gpl, a metano e biometano, biocombustibili e ad idrogeno e l'incentivazione per l'acquisto di veicoli a trazione elettrica o ibrida.

L'incentivazione consiste in una serie di misure tra le quali un contributo per l'acquisto, anche in locazione finanziaria, di un veicolo nuovo a basse emissioni complessive previa consegna di un veicolo da rottamare da parte del proprietario o dell'utilizzatore.

Previste inoltre norme per il sostegno e lo sviluppo della riqualificazione elettrica dei veicoli circolanti. Con decreto ministeriale si dovranno stabilire norme specifiche per la trasformazione del motore dei veicoli, volta a renderlo ad esclusiva trazione elettrica.

Misure per lo sviluppo delle imprese culturali dello spettacolo

Riconoscimento della qualifica di micro, piccola e media impresa agli organismi dello spettacolo costituiti in forma di impresa operanti nei diversi settori di attività, che potranno così usufruire delle agevolazioni nazionali e comunitarie previste dalla normativa vigente per le Pmi.

Credito di imposta per l'assunzione di profili altamente qualificati

Istituito un contributo in forma di credito di imposta a favore di tutte le imprese che effettuano nuove assunzioni a tempo indeterminato di profili altamente qualificati, attraverso consistente in un contributo del 35% sulle spese effettuate per le nuove assunzioni di personale, con un tetto massimo di 200 mila euro per impresa.

Reti di imprese

Si favorisce il contratto di rete attraverso una semplificazione burocratica sulla forma contrattuale e sulle modalità di iscrizione presso il Registro delle imprese delle eventuali modifiche intervenute.

Se il contratto di rete prevede l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e di un organo comune destinato a svolgere anche un'attività commerciale con i terzi per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune purché l'organo comune rediga una situazione patrimoniale secondo le regole valide le SpA.

Se è prevista la costituzione del fondo comune, la rete può iscriversi, nella sezione ordinaria del registro delle imprese e acquisire soggettività giuridica.

► Il decreto “Crescita 2.0”

L'ultimo dei provvedimenti espressamente finalizzati allo sviluppo è quello recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, il cosiddetto “Decreto Crescita 2.0”. Di particolare evidenza le misure per l'attuazione della “Agenda digitale” italiana, per favorire la nascita e lo sviluppo delle imprese innovative (*start-up*), per assicurare più mercato nel campo delle assicurazioni, per realizzare nuove infrastrutture e attrarre investimenti stranieri. Rilevanti anche in questo caso gli interventi in sede parlamentare del gruppo del PD

per assicurare l'approvazione di misure autenticamente innovative. Di seguito una enunciazione più puntuale delle norme previste.

Agenda digitale

Per quanto riguarda l'attuazione della "Agenda digitale" italiana, sono stati innanzitutto stanziati 150 milioni di euro per il 2013 da destinare allo sviluppo della banda larga in determinate aree del Centro Nord, comunità montane e piccoli Comuni in testa. Queste risorse si aggiungono ai 600 milioni disponibili per il Mezzogiorno, con l'obiettivo complessivo di azzerare il digital divide. Nel corso del confronto parlamentare, è stata introdotta una riserva a favore delle micro, piccole e medie imprese nell'ambito dei grandi progetti di ricerca e innovazione che saranno gestiti dall'Agenzia digitale. Una percentuale di almeno il 25% delle risorse annuali per tali progetti strategici dovrà essere infatti destinata a iniziative che le coinvolgano, anche associate tra loro.

Documento digitale unico

Dal punto di vista dei cittadini i cambiamenti sono molti, e in diversi campi. Un documento digitale unico, con tutti i dati personali, sostituirà gradualmente carta d'identità e tessera sanitaria, con l'obiettivo finale dell'accesso a tutti i servizi on-line della Pubblica Amministrazione. I dati confluiranno nella nuova Anagrafe nazionale della popolazione residente.

Posta elettronica

Ogni cittadino, indicando un indirizzo di posta elettronica certificata che diverrà una sorta di "domicilio digitale", otterrà che tutte le amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi gli inviino comunicazioni esclusivamente in forma elettronica (con responsabilità dirigenziali e disciplinari in caso di mancata trasmissione di documenti da parte di personale inadempiente).

Pagamenti elettronici

Introdotta, poi, l'obbligo per le amministrazioni e per le imprese pubbliche di accettare il pagamento elettronico. In modo analogo, dal 1° gennaio 2014 i soggetti che effettuano attività di vendita di prodotti e di prestazioni di servizi, anche professionali, saranno tenuti ad accettare pagamenti con carte di debito.

Anche le aziende di trasporto pubblico locale sono incentivate a promuovere l'adozione di sistemi di bigliettazione elettronica, peraltro compatibili a livello nazionale; possibile anche il pagamento del titolo di viaggio con cellulare, anche attraverso l'addebito diretto su credito telefonico.

Cartella clinica e ricette elettroniche

A livello di sanità un unico fascicolo elettronico racchiuderà la "storia" dei pazienti e anche la cartella clinica diventerà digitale, così come entro il 2015 ricette e prescrizioni mediche saranno solo elettroniche. A proposito di ricette, confermato l'accostamento del farmaco di marca all'indicazione del principio attivo.

Libri di testo digitali ed edilizia scolastica

Per quanto riguarda l'Università, dall'anno accademico 2013-14 dovrà essere introdotto un fascicolo elettronico dello studente contenente tutti gli atti e i dati relativi alla sua carriera, mentre nelle scuole medie e superiori dal 2014-2015 saranno adottati, ad accompagnare quelli cartacei, libri di testo in versione digitale. Sempre per la scuola, promossi dei piani triennali per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con l'istituzione di un apposito Fondo unico.

Comunicazioni on line per la giustizia

Nel settore della giustizia, ai soggetti in possesso di un indirizzo di posta elettronica certificata arriveranno le comunicazioni dei processi civili, così come quelle legate alle procedure fallimentari.

Imprese start-up

Altre misure importanti sono quelle per la nascita e lo sviluppo di imprese start-up innovative. Rispetto al testo del Governo la soglia delle spese in ricerca e sviluppo necessarie per essere considerate tali è stata abbassata dal 30% al 20% del maggiore valore tra costo e valore totale della produzione. Altri requisiti sono l'impiego, almeno per un terzo della forza lavoro, di ricercatori, dottori e dottorandi, e il fatto di essere titolari o licenziatari di un brevetto (o almeno di aver presentato domanda di registrazione).

Per le start-up sono state stanziati, come primo investimento per il biennio 2013-14, risorse pari a 210 milioni di euro (110 l'anno a partire dal 2015). Sono poi previsti incentivi fiscali: nei prossimi tre

anni le persone fisiche che investono nel capitale di una start-up potranno detrarre una parte della somma, il 19%, dall'Irpef lorda (per le aziende diventa il 20% sul reddito imponibile).

Altro strumento sarà la possibilità di assumere ricorrendo a contratti a tempo determinato per una durata tra 6 e 36 mesi, con possibili rinnovi anche senza soluzione di continuità (trascorsi quattro anni, il rapporto diventa a tempo indeterminato). Le start-up potranno inoltre raccogliere capitale diffuso attraverso portali on-line e posticipare di un esercizio il termine entro cui ricostituire il capitale nel caso le perdite siano pari a un terzo del capitale sociale.

Assicurazioni e polizze

È principalmente grazie al Partito Democratico, poi, che si progredisce sul piano delle liberalizzazioni e della maggior tutela dei consumatori nel campo delle assicurazioni.

Tra le altre misure vengono abolite le clausole di tacito e automatico rinnovo, con le compagnie che dovranno mantenere, come stabilito in un nostro emendamento, la garanzia della copertura assicurativa per 15 giorni dopo la scadenza; si stabilisce per tutte le compagnie Rc auto un contratto base, per definire il quale sono state coinvolte, sempre grazie ad un nostro emendamento, le associazioni dei consumatori; le compagnie avranno inoltre l'obbligo di aggiornare on-line la posizione del cliente e di semplificare la procedura per il rinnovo della polizza eliminando inutili adempimenti burocratici a carico degli agenti (introdotta per loro la libera collaborazione per fornire ai clienti una migliore assistenza), compresa la ridondante modulistica solitamente sottoposta alla firma dei clienti.

Via libera anche alla possibilità che il premio della polizza assicurativa collegata a un mutuo venga restituito, almeno in parte, qualora il prestito venga ripagato in anticipo o trasferito: è la norma, su cui il Partito Democratico ha molto insistito, che stabilisce in pratica il diritto per i consumatori di vedersi restituite le somme anticipate per il pagamento delle polizze vita collegate ad un mutuo in caso di estinzione anticipata o di portabilità, che consentirà ai titolari dei mutui di recuperare parte della somma, a volte alcune migliaia di euro, pagata in un'unica soluzione anticipata per la stipula

di polizze vita ventennali o trentennali a garanzia del creditore del mutuo. Per quanto riguarda le "polizze dormienti", è importante il ripristino a dieci anni del termine di prescrizione dei diritti derivanti dai contratti assicurativi, dopo che una manovra del governo Berlusconi lo aveva improvvisamente ridotto, nel 2008, a due anni dal decesso del familiare contraente.

Si poteva fare, nel complesso, ancora di più, ma per i consumatori si tratta di norme di fondamentale importanza.

Infrastrutture

Tra le altre misure per la crescita del Paese, per favorire la costruzione di nuove infrastrutture in partenariato pubblico-privato è da ricordare – anche se in materia avremmo voluto interventi più incisivi – l'introduzione di un credito d'imposta, a valere sull'Ires e sull'Irap direttamente generate dalla costruzione e gestione dell'opera, per un importo superiore ai 500 milioni di euro, nel limite del 50% del costo dell'investimento. Sono escluse dall'ammissibilità a tale credito d'imposta le opere già aggiudicate.

Sviluppo

Nasce poi Desk Italia: lo sportello unico per attrarre gli investimenti esteri. Le Regioni dovranno a loro volta individuare un apposito Ufficio che si interfacci con il Desk Italia.

Per le piccole e medie imprese si introducono misure per la maggiore patrimonializzazione dei Confidi. Sono previste agevolazioni destinate alle piccole e medie imprese localizzate nelle Zone Franche Urbane del Mezzogiorno, in particolare delle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Servizi pubblici locali

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, da ricordare, tra le altre, la norma che fa cessare al dicembre 2013 le concessioni ottenute senza gara e prive di scadenza esplicita. Per assicurare il rispetto della disciplina europea in tema di concorrenza, si prevede che la relazione in cui si giustifica l'affidamento senza gara di servizi di rilevanza economica sia pubblicata sul sito Internet dell'Ente affidante. Da sottolineare, infine, che nel corso del dibattito parlamentare il Governo ha accolto la richiesta di stralciare la norma con cui si in-

troduceva l'obbligo, previo decreto del Ministero dell'Economia, di vendere ai locatari o affittare a importi calmierati gli immobili di proprietà delle Casse di previdenza private.

Stabilimenti balneari

Tra le misure controverse e che sono passate nonostante la contrarietà del Governo e anche del PD quella che ha fatto scattare di cinque anni, fino al 2020 la proroga per le concessioni demaniali per gli stabilimenti balneari, in scadenza il 31 dicembre 2015. È realistico ipotizzare il rischio di forti multe da parte dell'Ue. Come per altri casi più conosciuti come le "quote latte".

Pneumatici invernali e "accisa mobile" sui carburanti

Un'ultima controversa misura, di non chiara applicazione, è quella che dà la possibilità ai gestori delle strade di imporre, d'intesa con il Prefetto o con il responsabile della Protezione civile, "l'utilizzo esclusivo" di pneumatici invernali in caso di condizioni meteorologiche critiche. È una misura voluta da esponenti del PdL che noi avremmo voluto correggere (insieme a quella dell'obbligo dell'Abs sui motocicli), se i tempi l'avessero consentito, e che abbiamo esortato a modificare già con la Legge di stabilità.

Da segnalare, infine, l'importanza dell'approvazione di un nostro ordine del giorno per l'applicazione della "accisa mobile" sul costo dei carburanti, scelta che permetterebbe un calo dei prezzi alla pompa, con conseguenti benefici per le famiglie e le imprese.



LA LEGGE SULLE PROFESSIONI NON REGOLAMENTATE

Dulcis in fundo, verrebbe da dire, proprio come ultimo atto della legislatura si segnala che la Commissione Attività produttive della Camera approva, in sede legislativa, il 19 dicembre 2012, la legge "Disposizioni in materia di professioni non organizzate". Un risultato storico considerato che il parlamento tentava questa impresa da molte legislature. L'approvazione si deve al pieno e costante impegno dei parlamentari del PD che si sono battuti fino all'ultimo affinché questa legge non finisse su un binario morto come già era accaduto più volte.

La legge disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi, l'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista. La professione è esercitata in forma individuale, in forma associata, societaria.

Un grande ruolo viene dato alle associazioni professionali e alle aggregazioni tra di esse. Le associazioni promuovono la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta e vigilano sulla condotta professionale degli associati, stabilendo le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice. Le associazioni promuovono inoltre forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore, presso il quale i committenti delle prestazioni professionali possano rivolgersi in caso di contenzioso con i singoli professionisti e ottenere informazioni relative all'attività professionale in generale e agli standard qualitativi da esse richiesti agli iscritti.

L'elenco delle associazioni professionali e delle loro eventuali forme aggregative è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito internet.

Le associazioni professionali e le forme aggregative tra le associazioni pubblicano nel proprio sito web gli elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità e nel caso in cui autorizzino i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità e di qualificazione professionale dei propri servizi, devono pubblicare il codice di condotta, l'elenco degli iscritti, le sedi dell'associazione sul territorio nazionale, la presenza di una struttura tecnico-scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati, l'eventuale possesso di un sistema certificato di qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza, le garanzie attivate a tutela degli utenti. È prevista infine l'autoregolamentazione volontaria e la qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano

le professioni non organizzate, basata sulla conformità alla «normativa tecnica UNI».

Le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, un'attestazione relativa alla regolare iscrizione del professionista all'associazione; ai requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa; agli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione; alle garanzie fornite dall'associazione all'utente, tra cui l'attivazione dello sportello per l'utenza; all'eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista; all'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI.

Il professionista iscritto all'associazione professionale e che ne utilizza l'attestazione ha l'obbligo di informare l'utenza del proprio numero di iscrizione all'associazione.

TRASPORTI E INFRASTRUTTURE

Sui trasporti l'avventura del Governo Berlusconi comincia con la privatizzazione dell'Alitalia e finisce con quella della Tirrenia. Due assoluti non capolavori che, ben lungi dal rappresentare una prospettiva di rilancio del settore e delle imprese hanno comportato impoverimento del patrimonio pubblico e disagi per i cittadini e gli utenti. Sui trasporti quindi il Governo Berlusconi quando si è mosso, si è mosso male. Su altri settori, dalle infrastrutture al trasporto pubblico locale no, in quelli proprio non si è mosso. Lì è rimasto fermo. E ovviamente nell'inerzia i beni non si conservano. Si deteriorano. Non investendo sul trasporto pubblico locale peggiorano la qualità e l'efficienza. Non investendo in sicurezza stradale non si centrano gli obiettivi prefissati. E tutto viene lasciato al disordine e alla casualità. Solo dopo la caduta del Governo Berlusconi e con l'ingresso del PD in responsabilità di Governo si è potuto cominciare a dare un assetto sistemico e organico al settore dei trasporti, cominciando dalla Legge che istituisce l'Authority del settore.



LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ALITALIA

La fine del Governo Prodi lascia in sospeso una delle partite più delicate: la questione Alitalia. Ereditata dal precedente Governo Berlusconi, che per cinque anni non è stato in grado di dare una prospettiva al vettore nazionale italiano facendo incancrenire la situazione economica e aziendale con un continuo e inarrestabile accumulo di perdite, in meno di due anni il Governo Prodi fa chiarezza sulla vicenda intuendo nella gara internazionale la procedura più virtuosa per assicurare competitività e occupazione, minimizzando le perdite per il contribuente. Ma così non è stato. Berlusconi ha populisticamente sposato la questione dell'italianità senza nessuna considerazione di carattere strategico. La proprietà di una compagnia di bandiera, infatti, non incide sulla centralità o meno di un paese nelle rotte commerciali e turistiche. Né di per se assicura una migliore qualità di volo ai cittadini italiani. A distanza di quasi cinque anni si torna a parlare di una vendita di Alitalia ad Air France, segno che la soluzione trovata allora dal Governo Berlusconi non era la più lungimirante ma solo la più comoda e vantaggiosa comunicativamente.

Corre pertanto l'obbligo di riconoscere che, se si fosse conclusa la vendita al vettore francese, si sarebbero evitati 3 miliardi di debiti sulle spalle dei cittadini italiani e nelle casse dello Stato sarebbero entrati 2,4 miliardi di euro da Air France. Questi i termini dell'offerta che Berlusconi fece saltare. Vuol dire più di 5 miliardi di euro buttati

al vento che sarebbero potuti servire, ad esempio, per evitare l'Imu sulla prima casa. I risultati di una scelta avventata e sconsiderata sono sotto gli occhi di tutti: 4500 lavoratori in mobilità, un vettore ridimensionato a compagnia regionale e l'intero trasporto aereo nazionale in difficoltà.



LA PRIVATIZZAZIONE DELLA TIRRENIA E LA CONTINUITÀ TERRITORIALE

Un discorso simile a quello che si è fatto per la compagnia di bandiera dell'aviazione civile si può fare anche per la società di navigazione pubblica, la Tirrenia. In questo caso non c'è l'effetto mediatico, l'immediata spendibilità elettorale, non c'è la questione dell'italianità. C'è però, anche qui, la consueta assenza di visione strategica da parte di un governo che non perde occasione di rivelare una certa qual subalternità a interessi privati, tutelati e privilegiati a discapito dei cittadini e degli utenti. La questione della Tirrenia, infatti, a differenza dell'Alitalia, non riguarda solo utenti e dipendenti ma un'intera regione, la Sardegna, più di un milione e mezzo di cittadini, un pezzo del paese. È il tema della cosiddetta "continuità territoriale" ovvero la possibilità dei cittadini della Sardegna di spostarsi nel continente senza che questo comporti degli oneri insostenibili ma salvaguardi il principio costituzionale dell'"eguaglianza sostanziale" e del "diritto alla mobilità" quindi un tema che ha a che fare con i diritti di cittadinanza non una pura e semplice questio-

ne di mercato. Compito dello Stato quindi, in ottemperanza al diritto comunitario, sarebbe stato quello di indire gare per la gestione del trasporto per affidare poi il servizio in esclusiva all'impresa vincitrice. Il Governo Berlusconi ha invece intrapreso tutto un altro percorso: con il famigerato decreto 112/08 ha avviato la privatizzazione di Tirrenia Spa conclusasi nel luglio 2011 con la cessione della società alla CIN – Compagnia italiana di navigazione. Sostanzialmente, come prontamente denunciato dal PD, il passaggio da un monopolio pubblico a uno privato. E per di più a prezzi di favore. Mentre il valore della società e del suo patrimonio è valutato in circa un miliardo di euro, il Governo vende Tirrenia per 380 milioni. Va ricordato, inoltre che chi compra ha diritto ad un contributo dello Stato di 72 milioni di euro l'anno per 8 anni, che ammonta ad un totale di circa 600 milioni. Un acquisto a rate ma che non viene pagato dal compratore, bensì ripagato dal venditore. Paradossale. La conclusione che si deve trarre è che la decisione del Governo sia stata fortemente condizionata dalle compagnie private che hanno puntato allo smantellamento della compagnia pubblica per poter mettere in piedi un "cartello delle tariffe". Infatti, con la decisione del Governo Berlusconi di autorizzare nel 2009 la società Tirrenia a svolgere in regime di libero mercato, quindi senza limiti tariffari, le tratte più redditizie (tra cui Civitavecchia-Olbia e Genova-Porto Torres) durante la stagione estiva, si creano i presupposti per scardinare il sistema tariffario fino ad allora calmierato proprio dalle tariffe della Tirrenia. Inutile rimarcare come tale decisione non abbia risolto i problemi di mobilità, in particolare dei cittadini delle isole, rappresentando un deciso passo indietro rispetto al passato in tema di garanzia della continuità territoriale. La regione Sardegna, in particolare, non ha avuto e non avrà voce in capitolo su qualità della flotta, sulle frequenze e sul costo dei biglietti. Per completare il quadro del disimpegno del Governo Berlusconi nel sistema nazionale dei trasporti non si può non menzionare la crisi di Fincantieri, la ristrutturazione di Alenia e di Ansaldo. Ovvero ancora una volta la totale mancanza di strategie di sviluppo per quanto riguarda due campioni del manifatturiero nazionale quali Finmeccanica e Fintecna.



LO STATO DELLA SICUREZZA STRADALE

Nel 1999 il centrosinistra al governo, al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali, definisce un Piano nazionale della sicurezza stradale. Il Piano sarà realizzato attraverso programmi annuali approvati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Negli anni di applicazione del Piano nazionale per la sicurezza stradale (2001-2009) gli incidenti con lesioni a persone sono passati da 263.100 a 215.405 (-18,1%) e i decessi sono diminuiti da 7.096 a 4.237 (-40,3%) mentre i feriti sono passati da 373.286 a 307.258 (-17,7%); per il periodo compreso tra il 2001 e il 2009 il Piano prevedeva una dotazione finanziaria a carico della finanza centrale di 3.280 milioni di euro, mentre sono stati stanziati solo 512 milioni di euro, pari al 15,6% del totale. Il ritorno al governo del centrosinistra, nel 2006, dota il Piano di un fondo 1.678 milioni di euro. Nel triennio 2007-2009 c'è un impegno effettivo di 141 milioni di euro pari all'8,4% del totale, quasi esclusivamente ascrivibile alle decisioni del Governo Prodi, mentre per il biennio 2010-2011 il Governo Berlusconi elimina completamente ogni stanziamento.

Il Gruppo del PD ha costantemente chiesto al Governo di rispettare gli impegni di Legge reperendo le risorse per non interrompere i significativi progressi fatti in passato, da ultimo nel marzo del 2011 con una risoluzione, mai approvata, che impegnava il Governo a "reperire le risorse destinate all'attuazione del piano nazionale per la sicurezza stradale al fine di garantire le attività e i servizi di prevenzione e di monitoraggio previsti dalla Legge e a far fronte agli obblighi di presentazione al Parlamento delle relazioni annuali sullo stato della sicurezza stradale nel nostro Paese, ferme al 2007". Ovvero all'ultimo governo di centrosinistra.

Un'altra iniziativa del PD è stata la battaglia per cancellare l'obbligo introdotto nel Codice della strada sull'uso esclusivo di gomme termiche in caso di neve. Il Partito Democratico, con ordini del giorno ed emendamenti, ha fatto tornare indietro il Governo che aveva inopportunamente escluso la possibilità di scegliere tra dispositivi omologati, ovvero gomme termiche, catene o altro.



IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: AUTOBUS, TRENI, PENDOLARI

Negli ultimi anni il settore dei trasporti pubblici locali è stato interessato da logiche di contenimento dei costi e riduzione della spesa pubblica che, avulsi da qualsiasi riflessione di razionalizzazione e rilancio del settore nonché miglioramento del servizio pubblico universale sono, senza alcun dubbio, alla base di gravi inefficienze nonché di pericolose spirali recessive. Trascurare il diritto alla mobilità individuale vuol dire, infatti, non solo deprimere la qualità della vita dei cittadini ma disinvestire su una filiera produttiva che è essenziale per un grande paese manifatturiero quale l'Italia.

Il trasporto pubblico locale, in particolare quello su ferro, è il tema, tra tutti quelli relativi ai trasporti, cui il PD dedica maggior impegno e attenzione durante tutta la legislatura. Riguarda la vita quotidiana di centinaia di migliaia, anzi, di milioni di persone. Lo testimonia una proposta di Legge (2009) che propone di finanziare l'acquisto di 1.000 treni per il trasporto pendolare attraverso un'addizionale sulla Robin Tax a carico dei petrolieri, bocciata da Tremonti e dal Pdl su pressioni della *lobbie* dei petrolieri. Scopo della proposta è rilanciare la "cura del ferro" e garantire maggiore dignità ai due milioni e seicentomila pendolari che ogni giorno sono penalizzati dalle carenze del nostro sistema ferroviario. La posta in gioco è duplice. Da un lato c'è la qualità della vita dei pendolari, che richiede l'efficienza e la sicurezza del trasporto, dall'altra c'è la scommessa tutta industriale di rilanciare l'industria ferroviaria italiana riportandola alle eccellenze del passato. La scelta di utilizzare il servizio pubblico dei trasporti deve essere considerata conveniente per l'intera collettività in termini di minor costo ambientale e sanitario, e per questo deve essere premiata e incentivata.

Malauguratamente la disattenzione del Governo produce sovraffollamento dei mezzi, pulizia carente, inadeguatezza degli orari, mancanza di sicurezza delle stazioni soprattutto nelle ore serali, mancanza di capillarità del servizio, mancanza di competitività per quanto riguarda i tempi di percorrenza. Questo degrado del Servizio di trasporto pubblico locale è frutto di un preciso disegno. Lo testimonia il decreto-Legge n. 78

del 2010, che stabilisce la riduzione delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle Regioni a statuto ordinario, in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni annui a decorrere dal 2012, a titolo di concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013. A compensazione di questo taglio il Governo istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, con dotazione di 400 milioni di euro annui il cui utilizzo è escluso dai vincoli del patto di stabilità; un'inezia se si pensa che il fabbisogno del settore è pari ad un minimo di 1,5 miliardi di euro. È di tutta evidenza che in assenza di nuove risorse le Regioni non potranno più far circolare autobus e treni locali a danno della collettività e del diritto alla mobilità oppure saranno costrette ad aumentare il prezzo del servizio a livelli inaccessibili per la stragrande maggioranza dell'utenza.

Per la collettività e l'intero Paese, i costi economici dell'assenza di adeguate politiche di trasporto pubblico sono enormi: si stima che la congestione urbana costi 10 miliardi di euro l'anno e che la congestione nel trasporto merci ne costi 56 miliardi. Per non parlare dell'incidentalità in ambito urbano che determina più di 2000 morti l'anno. Un modello inadeguato di mobilità urbana ha anche un costo sanitario enorme: in Italia in 62 capoluoghi di provincia si superano i valori limite di inquinamento per 54 giorni all'anno, ignorando la direttiva dell'Unione europea che prevede l'obbligo di adottare misure per evitare che i valori limite di inquinamento siano superati per più di 35 giorni all'anno. Infine la mobilità in ambito urbano rappresenta un quinto del consumo energetico globale del Paese: questo è un costo economico insostenibile in un Paese che paga l'energia il 40% in più dei paesi confinanti. Ma c'è anche un altro aspetto: la mancanza di investimenti per la modernizzazione e il miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico locale e la riduzione delle risorse al settore produce rilevanti effetti recessivi anche sul sistema industriale del trasporto; la logica conseguenza è che un'azienda come Irisbus che produce autobus deve chiudere perché le poche commesse risultano insufficienti a garantirne la sopravvivenza, con inevitabili e gravissime

conseguenze sul piano occupazionale per i 700 lavoratori dipendenti dell'impresa irpina e i 300 dell'indotto.



L'AUTORITÀ INDIPENDENTE DEI TRASPORTI

Dopo quasi vent'anni finalmente con la Legge 27/2012, che ha convertito il decreto legge 201/2011, è stata istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, che sarebbe dovuta diventare operativa dal maggio dello stesso anno. È stata una delle conquiste che il PD ha portato a casa con l'arrivo del Governo Monti e l'ingresso nella maggioranza, basandosi sul presupposto che la politica economica poggi su due pilastri: da una parte l'apertura alla concorrenza dei mercati protetti, dall'altra la tutela dei consumatori, degli utenti e dei risparmiatori. Lo scopo di ridurre le rendite monopolistiche e corporative, e in tal modo di migliorare la qualità e il prezzo dei servizi, non è stato ancora assicurato. A tutt'oggi, infatti, a causa delle resistenze corporative dei principali attori del sistema dei trasporti, che hanno trovato sponda presso il Ministero e ambienti parlamentari da sempre contrari alla regolazione indipendente del settore, l'Autorità non è ancora operativa. Il Gruppo democratico ha ripetutamente denunciato questa situazione chiedendo al Governo un intervento "chiaro e trasparente con una soluzione da prendere in autonomia e sfuggendo a tentazioni spartitorie". La definitiva istituzione e implementazione dell'Autorità dei trasporti sarà senza dubbio una delle priorità dell'agenda politica del PD al governo del Paese.



IL FALLIMENTO DELLA LEGGE OBIETTIVO

Con la Legge 443 detta anche "Legge-Obiettivo" il II Governo Berlusconi nell'autunno del 2001 vara un piano di importantissimi e relevantissimi interventi infrastrutturali. Un programma che comprende 348 opere per un valore complessivo di 358 miliardi di euro. Tutte a vario titolo infrastrutture strategiche. Ad oltre 10 anni dalla promulgazione della Legge il bilancio è fallimentare. Le opere ultimate sono ben al di sotto della metà di quelle previste.

Eppure il centrodestra ha costantemente sottolineato l'efficacia della Legge-Obiettivo nel semplificare e accelerare i procedimenti amministra-

tivi e nel ridurre i tempi di realizzazione delle opere. Tutto falso. In realtà detta Legge non ha prodotto né accelerazioni né semplificazioni. Già uno studio del 2005 dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) sottolinea come i percorsi procedurali disposti dalla Legge-Obiettivo siano addirittura più lunghi e complessi delle procedure ordinarie. Secondo l'ANCE, se un'opera dovesse essere realizzata secondo i tempi medi necessari alle procedure definite dalla Legge-Obiettivo si arriverebbe a 2.920 giorni; oltre 900 giorni in più dei 2.010 giorni necessari per seguire le procedure richieste per le opere ordinarie (cioè 5,5 anni).

Quando Berlusconi torna al governo, nella primavera del 2008, il fallimento della Legge-Obiettivo è ormai un dato acquisito e irreversibile. Le grandi opere stentano a decollare. Il bluff non si può più nascondere. Ecco allora che "la politica del fare" abbandona la solennità e la visibilità del "contratto con gli italiani" per sposare in toto la discrezionalità e l'impenetrabilità di una particolare struttura dello Stato: la Protezione Civile. È attraverso questo strumento che il Governo di centrodestra può ottenere la velocità delle procedure sebbene a scapito della trasparenza e del rispetto delle norme ordinarie e della concorrenza. Uno stato d'eccezione permanente. Per far fronte all'emergenza, che ha riguardato, nel tempo, il Passante di Mestre come il G8, il Giubileo come l'Expo 2015, il terremoto d'Abruzzo, l'emergenza rifiuti Campania, Palermo, Calabria e gli eventi alluvionali, sono state adottate dal 2000 al 2010 oltre 800 ordinanze per una spesa totale di circa 17 miliardi di euro.

Per quanto riguarda invece la realizzazione delle opere attraverso procedure trasparenti, niente da fare. Inutile è stata la previsione di commissari straordinari per accelerare altre opere e inutile e improduttiva è stata la pseudo-semplificazione di procedure. Già, perché la complessità della normativa ordinaria, quella su cui si confrontano migliaia di piccole e medie imprese, fa naturalmente proliferare il contenzioso, rallenta la realizzazione, non vede controlli efficaci, mette in difficoltà la Pubblica Amministrazione.

Cosa fa quindi il Governo per accelerare la realizzazione delle opere? Per "velocizzare le procedure esecutive dei progetti del quadro strategico na-

zionale e le disposizioni processuali amministrative”, con il decreto legge 185/2008, prevede la nomina di commissari straordinari con poteri di monitoraggio e di impulso. E con il decreto-Legge 5/2009, stabilisce che il commissario “esercita i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari ed agisce in deroga ad ogni disposizione vigente”. Insomma c’è la moltiplicazione dei Bertolaso! Invece di innovare le procedure realizzative con regole semplici, trasparenti ed efficaci di fatto, c’è un’ammissione implicita del fallimento dei percorsi procedurali disposti dalla Legge-Obiettivo e, con Legge, si prevede di “commissariare” qualsiasi progetto, e di agire “in deroga” ad ogni norma stabilita. Evviva lo stato di diritto!

Dopo venti anni di berlusconismo e di seconda repubblica fa male constatare quanto si è fatto poco o meglio non si è fatto. Così, mentre negli anni ’70 l’Italia si confrontava con gli altri paesi membri dell’UE su posizioni di assoluto vantaggio, per esempio nella dotazione di reti stradali e di infrastrutture ferroviarie, in poco meno di quaranta anni, dal ’70 ad oggi, la rete autostradale italiana è aumentata meno del 70%, a fronte di ben più consistenti aumenti negli altri paesi UE (a 15), in media quasi triplicati: la Germania (unita) ha più che raddoppiato la propria rete, la Francia l’ha aumentata di 6 volte e la Spagna di 33 volte. Ma – si potrebbe notare – l’Italia partiva da una posizione di vantaggio; ma bisogna anche tenere conto che tra il 1970 e il 2007 il traffico passeggeri su gomma è cresciuto, in Italia, del 240%, mentre quello delle merci del 250%. Il programma “Opere strategiche, edilizia statale e interventi per calamità” – che rappresenta la maggior parte degli stanziamenti di competenza e dove dovrebbero essere allocate le risorse per investimenti in opere strategiche “di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche” – registra un modesto incremento di 45,7 milioni di euro, pari al 2,7% in termini percentuali rispetto a quanto previsto nel bilancio assestato in giugno.

► I tagli delle grandi opere

Tra tutti i settori che subiscono una pesante rasoiata da parte del Ministro dell’Economia Giulio Tremonti ci sono senza dubbio anche le infrastrutture e il comparto delle costruzioni. Se si confronta la serie storica, dal 2008 al 2011, degli

stanziamenti previsti per infrastrutture pubbliche e logistica e quelle per la casa e le politiche urbanistiche, emerge che dopo il 2009, ovvero dal primo anno successivo all’insediamento del Governo Berlusconi, le risorse disponibili per queste finalità si riducono drasticamente.

La finanziaria per il 2011, ad esempio, accelera questo trend con un taglio di 7 miliardi rispetto all’anno precedente. È lo stesso Governo a parlare di una riduzione del 38% degli investimenti in conto capitale nell’ambito delle infrastrutture. Ma i tagli nel comparto costruzioni non riguardano solo le reti; le risorse destinate a “Casa e assetto urbanistico” ad esempio passano dai 2.176 milioni di euro del 2009 ai 238 milioni di euro del bilancio di previsione 2011. Una decurtazione di quasi il 90%. I tagli contenuti nella finanziaria 2011, l’anno che poi vedrà la fine del Governo Berlusconi, restituiscono l’immagine plastica di un paese immobile, che non investe e che non mantiene. Sono l’anticipazione di una ritirata, di una Caporetto dello sviluppo e della crescita, che poi vedrà capitolare anche i suoi generali e colonnelli. I disinvestimenti sono su tutti i fronti: per i “sistemi idrici, idraulici ed elettrici” solo 30 milioni, ovvero il 30% in meno rispetto a quanto previsto solo pochi mesi prima; alle politiche abitative, urbane e territoriali -34%.

Solo il programma “Opere strategiche, edilizia statale e interventi per calamità”, che raccoglie le risorse per investimenti in opere strategiche “di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche”, registra un incremento (irrilevante): +2,7% rispetto a quanto previsto in giugno. È quel che resta della vecchia modalità di intervento della Protezione Civile: si realizza solo quello che si può fare per via discrezionale e in situazioni di emergenza. Ovvero, concettualmente, l’esatto opposto dell’investimento che si progetta anticipando un’esigenza futura non rincorrendo un’urgenza presente.

► Né nord né sud

Dire che sulle infrastrutture i Governi del centro-destra abbiano privilegiato il nord e penalizzato il sud, come pure si sarebbe di primo acchito portati a credere, non è esatto. Il fallimento del governo del fare si può riscontrare tanto nelle regioni settentrionali come in quelle meridionali.

Certo la sottrazione di risorse per investimenti destinate al mezzogiorno, in particolare delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate vincolato, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, alla realizzazione di politiche per il sud, effettivamente farebbe ipotizzare una vera e propria penalizzazione. Stando infatti alle proporzioni previste, la destinazione delle risorse è vincolata per l'85% al sud e per il 15% al centro-nord. Ebbene queste risorse sono impiegate, nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) esattamente con una proporzione inversa. Se infatti osserviamo i numeri, vediamo che in 10 anni il valore delle opere programmate ha raggiunto circa 231 miliardi di euro, ma di questi solo 84 miliardi di euro, ovvero poco più del 36%, sono impegnati per infrastrutture nel Mezzogiorno. Ovvero quello che per il nord è un impegno, almeno sulla carta, per il sud non c'è nemmeno sulla carta. Ma a ben vedere il fallimento delle politiche del centrodestra sulle infrastrutture è talmente generale che una distinzione tra nord e sud sarebbe pleonastica. Insomma, sul piano delle infrastrutture "questione meridionale" e "questione settentrionale" si tengono.

Le regioni del nord esprimono una domanda di accessibilità e mobilità per persone e merci assolutamente non soddisfatta dall'offerta infrastrutturale attuale. Gravi sono i deficit qualitativi e quantitativi relativi sia alle connessioni con le "reti lunghe" (corridoi europei, rotte aeree, rotte marittime ecc.) sia alla mobilità locale, caratterizzata da elevati livelli di congestione dei territori regionali e dei sistemi urbani. Si pensi al terzo valico per il porto di Genova, alla BreBeMi (Brescia-Bergamo-Milano) e alla Pedemontana: progetti vecchi di quaranta anni, e ancora non realizzati. Si pensi alla TAV e alla situazione degli aeroporti lombardi, e in genere del nord Italia, non integrati ma invece di ostacolo gli uni agli altri. Una situazione logistico-infrastrutturale, insomma, che non collega il nord Italia al cuore d'Europa come pure dovrebbe essere, ma che neppure rappresenta un equilibrio soddisfacente per la mobilità interna dei territori regionali e dei sistemi urbani.

Ma dove il centrodestra ha fallito riguardo le politiche infrastrutturali per il nord, dove ha mostrato tutta la propria assenza di visione strategica, è proprio riguardo l'evento culmine di questa se-

conda decade del XXI secolo, un evento che interessa principalmente proprio la capitale del nord: Milano. Si tratta dell'Expo 2015, un appuntamento internazionale di tutto rispetto che poteva essere utilizzato come occasione di rilancio per un'internazionalizzazione di successo del sistema produttivo, una vetrina della qualità italiana dal punto di vista gastronomico ma anche architettonico urbanistico. Ebbene, negli anni del Governo del centrodestra abbiamo assistito ad un continuo ridimensionamento dei progetti infrastrutturali tanto che a livello territoriale esistono ancora molte incertezze sia sul piano del reperimento delle risorse sia sul modello gestionale. Opere importanti come alcune linee della metropolitana rischiano di essere stralciate per la carenza di fondi e la ristrettezza dei tempi così come alcune delle principali arterie di collegamento inserite nel piano, come la Pedemontana lombarda e la BreBeMi, non trovano la copertura completa in quota pubblica. Se serviva una prova circa la latitanza e l'incompetenza delle politiche infrastrutturali del centrodestra nell'Italia settentrionale, il caso dell'Expo 2015 ne rappresenta la quintessenza.

In definitiva riscontriamo una politica del Governo di definanziamento sistematico dei programmi per infrastrutture in controtendenza rispetto agli altri paesi europei, che invece puntano "tutto" sui programmi di investimento in funzione anticiclica. Un Governo impegnato in tutto meno che nel fermare il declino.

► Il caso dell'ANAS

La costruzione e la manutenzione delle strade statali e delle superstrade, come è a tutti noto, è compito dell'Anas. Ora, il Governo Berlusconi nel 2010 azzerò completamente gli stanziamenti di oltre 1,5 miliardi a favore dell'Anas (investimenti disposti dal Governo Prodi) dirottandoli a favore della società Ponte sullo stretto di Messina.

Per porre rimedio alla mancanza di fondi destinati alla manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità di tutto il territorio nazionale il Governo introduce quindi il pedaggiamento dei raccordi autostradali e l'aumento delle tariffe sulle tratte esistenti provocando un contenzioso con gli utenti e, di fatto, alzando le tasse nel medio periodo. La maggior parte di tali introiti arriverà dal sud e dai pendolari più svantaggiati, quelli che ogni giorno,

per coprire la lunga distanza tra casa e lavoro, non hanno nemmeno la possibilità di avere una metropolitana, un treno o una corriera a costi sostenibili. Gli effetti poi sulla manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture di competenza Anas nei territori saranno molto evidenti e purtroppo il ritardo sulla messa in sicurezza della viabilità esistente è destinato ad aumentare. È utile sottolineare che l'effetto immediato sarà quello di deprimere lavoro ed occupazione per migliaia di imprese.

Nel 2011 le risorse Anas, nel bilancio dello Stato, collocate in 5 capitoli nel Ministero dell'Economia, sono complessivamente pari a 66,8 milioni di euro.



IL PIANO CASA

Il Piano Casa è uno dei provvedimenti con cui Berlusconi inaugura la legislatura. Contenuto anch'esso nel decreto 112 del 2008 evidenzia in linea generale obiettivi del tutto condivisibili. Dalla realizzazione di politiche abitative per le fasce più deboli, fino all'incremento del «Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione» e al «Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa». Ma non solo. Nel Piano casa ci sono anche incentivi per le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie. C'è infine la questione della qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale. Tutti buoni propositi inadatti però a sopravvivere ai pesanti tagli dell'Economia. L'annus orribilis in questo caso è il 2011. Le risorse destinate a «Casa e assetto urbanistico», infatti, passano dai 2.176 milioni di euro nel 2009 a 238 milioni di euro nel bilancio di previsione 2011. Crescono le risorse per edilizia abitativa e politiche territoriali (+57,5 milioni di euro rispetto al 2010) ma bisogna riconoscere che in questo caso la maggior parte degli stanziamenti (il 90% del totale) sono destinati alle popolazioni colpite dal sisma in Abruzzo. Quindi la logica

dominante è ancora quella dell'emergenza, non dell'investimento. Insomma del tanto propagandato «Piano Casa» previsto dal decreto 112 del 2008 non è rimasto quasi niente.

I «Programmi di edilizia sperimentale agevolata in locazione a canone concertato» dispongono di poco più di 40 milioni di euro; il Fondo per l'attuazione del «Piano casa» ha uno stanziamento irrilevante: solo 4,1 milioni di euro. Per cui i 200 milioni per l'edilizia sociale, e i 150 per costituire «fondi immobiliari» semplicemente non ci sono più. Il «Piano Casa» è servito solo a giustificare ampliamenti di metratura e cubatura. Si potrebbe rinominarlo «Piano Villa».

► Il taglio del Fondo affitti

Se c'è un piano delle politiche abitative del Governo Berlusconi dove clamorosa è stata la disattenzione e l'insensibilità, questo è il trattamento riservato al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito dall'art. 11 della Legge 431/1998, che è il principale strumento previsto dalla normativa nazionale in materia di agevolazioni alle locazioni. Le sue risorse sono utilizzate per concedere contributi ai conduttori a reddito basso per sostenere il costo dei canoni di locazione; per questo la dotazione del Fondo dovrebbe essere integrata ogni anno dalla Legge finanziaria. Se si considera la serie storica degli stanziamenti disposti dalle leggi finanziarie negli anni dal 2001 al 2010, relativi al c.d. «Fondo affitti» emerge che tale fondo, che aveva una «dote» di oltre 335 milioni nel 2001, si è ridotto nel 2010 a meno della metà, con poco più di 143 milioni di euro. Nel 2013 il fondo «crolla» a 14,3 milioni di euro. Nei programmi del Governo Berlusconi sarebbero dovuti essere le Regioni ed i Comuni a mettere a disposizione ulteriori risorse a sostegno degli affitti: ma sono proprio le Regioni e i Comuni che, con la manovra del decreto legge 78, hanno subito i tagli più incisivi.



IMPRESE EDILI E P.A.

Il credito del sistema delle piccole e medie imprese nei confronti della P.A. nei periodi di crisi diventa sempre più insostenibile. I ritardi nei pagamenti rischiano di far fallire un numero elevatissimo di aziende. La questione riguarda in modo rilevante

i rapporti tra Comuni e in generale tra gli Enti locali e le piccole imprese.

Secondo un'indagine ANCE si registra un costante e progressivo peggioramento del fenomeno dei ritardati pagamenti. Quasi la metà delle imprese, il 44%, (erano il 20% a gennaio 2009 ed il 28% a maggio 2010) denuncia ritardi medi che superano i quattro mesi oltre i termini contrattuali – quindi tempi di pagamento superiori ai 6,5 mesi – con punte di ritardo che toccano i 24 mesi. L'indagine evidenzia inoltre che sono soprattutto le imprese più piccole ad incontrare maggiori difficoltà nel riscuotere i crediti vantati.

Correttamente l'ANCE rileva che per i ritardi subiti, alle imprese di costruzioni viene riconosciuto un tasso di interesse dell'1% per i primi 4 mesi mentre i tassi bancari applicati per il rifinanziamento dell'attività imprenditoriale (e che evidentemente sostituiscono la liquidità non riscossa) sono molto superiori. La situazione è grave in Italia ma anche in Europa. Ecco perché al fine di garantire la tempestività dei pagamenti ai fornitori, la Commissione europea il 9 aprile del 2009 modifica una direttiva del Parlamento di Strasburgo. La proposta prevede che le amministrazioni e gli enti pubblici paghino le fatture entro 30 giorni; in caso contrario dovranno corrispondere un indennizzo forfetario pari al 5% dell'importo dovuto, oltre agli interessi e al risarcimento delle spese di riscossione sostenute dalle imprese creditrici; un criterio analogo si applica anche ai crediti di limitato ammontare; non sono previste eccezioni a tali regole neppure per gli interessi di importo inferiore a 5 euro.

Questo principio evidentemente cozza con il patto di stabilità che il governo ha imposto a tutte le amministrazioni pubbliche. Ecco perché il gruppo PD della Camera propone che, nel rispetto delle indicazioni della proposta di Direttiva relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali approvata in prima lettura dal Parlamento Europeo il 20 ottobre 2010, i Comuni possano, nei limiti di una spesa complessiva per l'intero comparto di un miliardo di euro, escludere dal saldo rilevante ai fini del patto di stabilità interno i pagamenti effettuati, a fronte di impegni regolarmente assunti, per spese di investimento relative a fatture di piccole e medie imprese per opere pubbliche eseguite. È evidente che una tale misura non al-

lenterrebbe il rigore ma farebbe respirare le imprese. Anche in questo caso il Governo Berlusconi avrebbe potuto utilizzare la decantata vicinanza al mondo delle imprese ma nulla è stato fatto. Accanto a tali misure giuridico-contabili appare necessario intervenire sui sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni, per l'accettazione di fatture elettroniche come equivalenti a quelle su supporto cartaceo e porre in essere tutte le iniziative necessarie a sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali. La semplificazione informatica e l'allentamento normativo sul patto di stabilità sono senz'altro due misure in grado di accorciare i termini insostenibili dei pagamenti della pubblica amministrazione al sistema delle piccole e medie imprese.

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Sono 384 le leggi approvate dall'inizio della legislatura, di cui 104 di conversione dei decreti Legge. Abbiamo pensato di suddividere il prospetto relativo alla produzione normativa tra il periodo del governo Berlusconi e quello del governo Monti.

Nonostante in tutta questa legislatura l'iniziativa parlamentare sia stata fortemente compressa dall'attività dell'esecutivo – per motivazioni certamente assai diverse per l'uno e per l'altro governo – le proposte di iniziativa parlamentare divenute Legge sono 86 e, di queste, ben 31 hanno come primi firmatari parlamentari del PD.

Nel prospetto si dà conto anche di quei progetti di Legge per i quali la fine della legislatura ha determinato l'impossibilità di approvazione definitiva.

 LEGGI APPROVATE
IV Governo Berlusconi – Governo Monti
a confronto

IV Governo Berlusconi (14/5/08 – 12/11/11)		Governo Monti (18/11/11 – 21/12/2012)		TOTALE
Leggi approvate	271	Leggi approvate	113	384
<i>di cui</i>		<i>di cui</i>		
DI INIZIATIVA GOVERNATIVA	220	DI INIZIATIVA GOVERNATIVA	78	298
<i>di cui</i>		<i>di cui</i>		
Disegni di Legge di conversione di decreti Legge	74	Disegni di Legge di conversione di decreti Legge	30	104
Disegni di Legge di ratifica ad esecuzione di trattati internazionali	104	Disegni di Legge di ratifica ad esecuzione di trattati internazionali	30	134
Altri disegni di Legge	42	Altri disegni di Legge	18	60
DI INIZIATIVA PARLAMENTARE	51	DI INIZIATIVA PARLAMENTARE	35	86
<i>di cui</i>		<i>di cui</i>		
Approvati in sede legislativa	31	Approvati in sede legislativa	16	47
Approvati in Assemblea	20	Approvati in Assemblea	19	39



DECRETI LEGGE

IV Governo Berlusconi (14/5/08 – 12/11/11)		Governo Monti (18/11/11 – 21/12/2012)		Totale
Deliberati dal Consiglio dei Ministri	80*	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	36	117
<i>di cui</i>		<i>di cui</i>		
Convertiti in Legge	74**	Convertiti in Legge	30	104
Confluiti nel testo dei decreti convertiti	8	Confluiti nel testo dei decreti convertiti	5	
Respinti	3	Respinti	1	
All'esame del Parlamento		All'esame del Parlamento	1	

* nel dato è compreso un decreto non firmato dal Presidente della Repubblica – c.d. decreto Englaro

** nel dato sono compresi 5 decreti deliberati dal Governo Prodi e convertiti all'inizio della XVI Legislatura



LE LEGGI DEL PD

► ISTITUZIONE COMMISSIONE D'INCHIESTA ANTIMAFIA

Legge 4 agosto 2008, n. 132

Iniziativa: *sen. Giuseppe Lumia*

“Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere”

È istituita, per la durata della XVI legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale

► VOTO DOMICILIARE DEI DISABILI

Legge 7 maggio 2009, n. 46

Iniziativa: *dep. Rita Bernardini*

“Modifiche all'articolo 1 del decreto-Legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 gennaio 2006, n. 22, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione”

Con la presente Legge, in un'ottica di sempre maggiore agevolazione dell'esercizio del diritto di voto costituzionalmente tutelato, viene esteso il diritto al voto domiciliare anche ad altre categorie di elettori intrasportabili affetti da gravissime infermità.

► PREMIO ANNUALE “ARCA DELL'ARTE – AI SALVATORI DELL'ARTE”

Legge 3 agosto 2009, n. 111

Iniziativa: *dep. Massimo Vannucci*

“Istituzione del premio annuale “Arca dell'arte – Premio nazionale Rotondi ai salvatori dell'arte”

► RATIFICA DELLA CONVENZIONE DELL'ONU CONTRO LA CORRUZIONE

Legge 3 agosto 2009, n. 116

Iniziativa: *sen. Felice Casson*

“Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale”

► **NORME IN MATERIA DI NOMINA DEL COMANDANTE GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA**

Legge 3 giugno 2010, n. 79

Iniziativa: dep. Massimo Vannucci,
dep. Angelo Alberto Zucchi

“Norme in materia di nomina del Comandante generale del Corpo della guardia di finanza e di attività di concorso del medesimo Corpo alle operazioni militari in caso di guerra e alle missioni militari all'estero”

► **DIRITTI DELLE PERSONE SORDOCIECHE**

Legge 24 giugno 2010, n. 107

Iniziativa: sen. Fiorenza Bassoli

“Misure per il riconoscimento dei diritti delle persone sordocieche”

Legge diretta al riconoscimento della sordocecità come disabilità specifica unica, distinta dalla sordità e dalla cecità, in conformità alle indicazioni contenute nella Dichiarazione scritta sui diritti delle persone sordocieche del Parlamento europeo, del 1° aprile 2004. Viene stabilita la percezione in forma unificata delle indennità spettanti alle persone sordocieche, vengono definiti i criteri per l'accertamento della disabilità unica e disciplinati gli interventi per l'integrazione e il sostegno sociale delle persone sordocieche.

► **FUNZIONALITÀ DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DELLE FERROVIE**

Legge 13 agosto 2010, n. 152

Iniziativa: dep. Michele Meta

“Modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, finalizzate a garantire la funzionalità dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie”

► **NUOVE NORME IN MATERIA DI DIFFICOLTÀ SPECIFICHE DI APPRENDIMENTO**

Legge 8 ottobre 2010, n. 170

Iniziativa: sen. Vittoria Franco

“Nuove norme in materia di disturbi specifici d'apprendimento in ambito scolastico”

Con questa Legge sono state dettate nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento (DSA) in ambito scolastico. Inoltre, sono state introdotte, per la prima volta in un testo legislativo, sia la definizione di DSA, sia quella di dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia. Finalmente, dopo anni di mancata od insufficiente conoscenza delle cause di queste difficoltà, la normativa ha fatto un grande passo avanti.

► **DIVIETO DI PROPAGANDA ELETTORALE PER LE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE DI PREVENZIONE**

Legge 13 ottobre 2010, n. 175

Iniziativa: dep. Sabina Rossa

“Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione”

La Legge fa divieto ai soggetti sottoposti in via definitiva alla misura della sorveglianza speciale di svolgere attività di propaganda elettorale in favore o in pregiudizio dei candidati partecipanti a qualunque tipo di competizione elettorale, dal momento della presentazione delle liste alla chiusura delle operazioni di voto; la trasgressione è punita con la reclusione da uno a cinque anni, e con le pene accessorie dall'interdizione dai pubblici uffici. La medesima pena si applica anche al candidato alla competizione elettorale che – conoscendo la misura di prevenzione a carico del soggetto – richieda comunque l'attività di propaganda, e se ne avvalga concretamente. Al fine di scongiurare il rischio di un utilizzo strumentale di questa seconda disposizione, si subordina la punibilità del candidato all'esistenza di prove ulteriori oltre alla dichiarazione del soggetto sottoposto alla misura.

► **SALVAGUARDIA DEL SISTEMA SCOLASTICO IN SICILIA**

Legge 3 dicembre 2010, n. 202

Iniziativa: dep. Alessandra Siragusa

“Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004”

La Legge reca una disciplina per la rinnovazione della procedura concorsuale per dirigente scolastico di cui al decreto direttoriale 22 novembre 2004, la quale è stata annullata dal Consiglio di giustizia amministrativa della regione Sicilia con la sentenza 10 novembre 2009, n. 1065. Tale Legge ripara a una ingiustizia e una disparità di trattamento tra i presidi siciliani e quelli italiani.

► **INCENTIVI FISCALI PER IL RIENTRO DEI LAVORATORI IN ITALIA**

Legge 30 dicembre 2010, n. 238

Iniziativa: dep. Enrico Letta

“Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia”

L'obiettivo di questa Legge è favorire lo sviluppo del Paese mediante la valorizzazione delle esperienze umane, culturali e professionali maturate da cittadini dell'UE al di sotto dei 40 anni che hanno risieduto continuativamente per almeno 24 mesi in Italia, che studiano, lavorano o hanno conseguito una specializzazione post lauream all'estero e che decidono di fare rientro in Italia, pur avendo la residenza nel proprio Paese d'origine.

► **ASSUNZIONI OBBLIGATORIE E QUOTE DI RISERVA PER I DISABILI**

Legge 11 marzo 2011, n. 25

Iniziativa: dep. Amalia Schirru

“Interpretazione autentica del comma 2 dell'articolo 1 della Legge 23 novembre 1998, n. 407, in materia di applicazione delle disposizioni concernenti le assunzioni obbligatorie e le quote di riserva in favore dei disabili”

La presente Legge sblocca la situazione insostenibile che si era creata dopo l'approvazione, nel 2010, di un decreto in materia di difesa. Questo, infatti, riconoscendo una quota di assunzioni per i familiari delle vittime del terrorismo, andava a danneggiare, di fatto, la quota riservata per le assunzioni di persone disabili. A causa della poca chiarezza nelle norme, gli uffici provinciali del lavoro avevano bloccato tutte le assunzioni. Con questa Legge si apre la strada all'assunzione di diecimila disabili.

► **TUTELA DEL RAPPORTO TRA DETENUTE MADRI E FIGLI MINORI**

Legge 21 aprile 2011, n. 62

Iniziativa: dep. Donatella Ferranti

“Modifiche al codice di procedura penale e alla Legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori”

La Legge dispone che le donne condannate a pene detentive con figli minori non saranno più detenute in carcere fin quando il bambino non avrà compiuto il sesto anno di età (nel regime vigente il limite è di 3 anni di età), se non nella ipotesi in cui vi siano “esigenze di eccezionale rilevanza”, in tal caso la detenzione sarà disposta presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri.

► **DISCIPLINA DEI PRODOTTI ORTOFRUTTICOLI DI QUARTA GAMMA**

Legge 13 maggio 2011, n. 77

Iniziativa: dep. Sandro Brandolini

“Disposizioni concernenti la preparazione, il confezionamento e la distribuzione dei prodotti ortofrutticoli di quarta gamma”

La norma si propone di assicurare i corretti processi di preparazione, confezionamento, conservazione e distribuzione dei prodotti di quarta gamma, ossia di quei prodotti ortofrutticoli freschi, confezionati dopo selezione, lavaggio, asciugatura in buste o in vaschette sigillate con eventuale utilizzo di atmosfera protettiva e pronti al consumo. Saranno finalmente definiti gli standard igienico-sanitari dell'intero ciclo di produzione e conservazione e le informazioni da garantire ai consumatori. È un fatto positivo per l'intero settore agroalimentare che avrà effetti positivi sulla qualità dei nostri prodotti e permetterà mondo agricolo di accrescere il proprio valore aggiunto. È una Legge per i consumatori che saranno più garantiti.

► **GIORNATA NAZIONALE IN MEMORIA DELLE VITTIME DEI DISASTRI AMBIENTALI E INDUSTRIALI CAUSATI DALL'INCURIA DELL'UOMO**

Legge 14 giugno 2011, n. 101

Iniziativa: dep. Sabina Rossa

“Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dei disastri ambientali e industriali causati dall'incuria dell'uomo”

► **PARITÀ DI ACCESSO AGLI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE DELLE SOCIETÀ QUOTATE IN MERCATI REGOLAMENTARI**

Legge 12 luglio 2011, n. 120

Iniziativa: dep. Alessia Mosca

“Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati”

La Legge, preso atto della scarsa rappresentatività delle donne nella veste di consiglieri di amministrazione e di componenti degli organi di controllo delle società per azioni quotate nei mercati regolamentati, interviene al fine di bilanciare la rappresentanza tra generi in seno ai consigli di amministrazione e agli organi di controllo delle suddette società.

► **NUOVA DISCIPLINA DEL PREZZO DEI LIBRI**

Legge 27 luglio 2011, n. 128

Iniziativa: dep. Ricardo Franco Levi

“Nuova disciplina del prezzo dei libri”

La nuova disciplina crea le condizioni per una progressiva riduzione del prezzo dei libri, per una migliore tutela dei consumatori, per un più equilibrato rapporto tra librai ed editori e tra grandi e piccoli operatori. Prevede che i libri siano venduti con uno sconto massimo del 15 per cento. Gli editori invece potranno organizzare campagne promozionali di durata non superiore ad un mese e non reiterabili più di una volta nel corso dell'anno, con sconti comunque non superiori al 25% del prezzo già in precedenza fissato. Per le vendite effettuate per corrispondenza o attraverso un sito internet sarà consentito uno sconto fino al limite massimo del 20 per cento.

► **NORMA IN MATERIA DI USO DI APPARECCHI REDIOTELEFONICI DURANTE LA GUIDA**

Legge 13 febbraio 2012, N. 11

Iniziativa: sen. Marina Magistrelli

“Modifiche all'articolo 173 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di uso di apparecchi radiotelefonici durante la guida”

Con questa norma viene meno l'esenzione per i conducenti di veicoli adibiti al trasporto di persone di utilizzare apparecchiature radiofoniche durante la guida se non con l'uso di apparecchi a viva voce o dotati di auricolare purché il conducente abbia adeguata capacità uditiva

► **MISURE PER IL CONTRASTO AI FENOMENI DI CRIMINALITÀ INFORMATICA**

Legge 15 febbraio 2012, n. 12

Iniziativa: sen. Felice Casson

“Norme in materia di misure per il contrasto ai fenomeni di criminalità informatica”

Con questa Legge si estende la misura di sicurezza della confisca ai reati informatici. D'ora in poi i beni e gli strumenti informatici e telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione di reati informatici saranno posti sotto sequestro, salvo che appartengano a persona estranea al reato. Il provvedimento rappresenta un presa d'atto da parte del legislatore del diffondersi di crimini di questa specie, a loro volta conseguenza di una realtà che vira sempre più verso l'incremento dello strumento telematico sia come forma di comunicazione, che come strumento di lavoro o di transazioni finanziarie e commerciali.

► **NORME IN MATERIA DI DIRITTI E PREROGATIVE SINDACALI DI PARTICOLARI CATEGORIE DI PERSONALE DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**

Legge 22 marzo 2012, n. 38

Iniziativa: dep. Marco Fedi

“Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di diritti e prerogative sindacali di particolari categorie di personale del Ministero degli affari esteri”

► **GIOCHI OLIMPICI INVERNALI “TORINO 2006”**

Legge 8 maggio 2012, n. 65

Iniziativa: dep. Stefano Esposito

“Disposizioni per la valorizzazione e la promozione turistica delle valli e dei comuni montani sede dei siti dei Giochi olimpici invernali “Torino 2006”

► **NORME IN FAVORE DEI FAMILIARI DELLE VITTIME E IN FAVORE DEI SUPERSTITI DEL DISASTRO FERROVIARIO DI VIAREGGIO**

Legge n. 107 dell'11 luglio 2012

Iniziativa: sen. Manuela Granaiola

“Modifiche all'articolo 1 della Legge 7 luglio 2010, n. 106, in favore dei familiari delle vittime e in favore dei superstiti del disastro ferroviario di Viareggio”

► **SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA E LA DISCIPLINA DEL SEGRETO**

Legge n. 133 del 7 agosto 2012

Iniziativa: dep. Massimo D'Alema

“Modifiche alla Legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto”

Il provvedimento reca disposizioni volte a rafforzare la sicurezza informatica nazionale, con attenzione ai profili della protezione cibernetica; rafforzare alcuni poteri di controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), specie in caso di apposizione del segreto di Stato; affidare al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) la gestione degli approvvigionamenti e servizi logistici delle due Agenzie; accentrare la competenza ad autorizzare le intercettazioni preventive (sinora in capo al procuratore generale del distretto interessato) presso il procuratore generale della Corte di appello di Roma.

► **RATIFICA ACCORDO ITALIA-CROAZIA
COOPERAZIONE CULTURALE**

Legge n. 164 del 31 agosto 2012

Iniziativa: dep. Ettore Rosato

“Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica di Croazia e il Governo della Repubblica italiana in materia di cooperazione culturale e d’istruzione, fatto a Zagabria il 16 ottobre 2008”

► **RATIFICA DEL PROTOCOLLO OPZIONALE
ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE
CONTRO LA TORTURA**

Legge n. 195 del 9 novembre 2012

Iniziativa: sen. Pietro Marcenaro

“Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002”

Questa Convenzione è una Convenzione fra istituzioni affinché si impegnino a fare in modo che in ciascuno dei Paesi firmatari non si possa verificare quella situazione negativa, terribile e caratteristica, che avviene per mano del potere istituzionalizzato e giuridicamente garantito, chiamato Stato. Con questa Convenzione e con questa richiesta di ratifica si entra a far parte, pur non avendo una Legge contro la tortura, dei Paesi che si impegnano a garantire che la tortura non avvenga e non possa essere ammessa.

► **DISPOSIZIONI PER LA CELEBRAZIONE DEL
SECONDO CENTENARIO DELLA NASCITA DI
GIUSEPPE VERDI**

Legge n. 206 del 12 novembre 2012

Iniziativa: dep. Carmen Motta

“Disposizioni per la celebrazione del secondo centenario della nascita di Giuseppe Verdi, per lo sviluppo del Festival Verdi di Parma e Busseto e per la valorizzazione dell’opera verdiana”

► **QUOTE ROSA**

Legge n. 215 del 23 novembre 2012

Iniziativa: dep. Sesa Amici

“Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”

È Legge la nostra proposta per aumentare la presenza delle donne nei luoghi di rappresentanza e di governo degli enti locali attraverso il meccanismo della doppia preferenza.

► **CONDOMINIO NEGLI EDIFICI**

Legge n. 220 dell’ 11 dicembre 2012

Iniziativa: sen. Giovanni Legnini

“Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici”

La nuova disciplina dei condomini rende più snelle le decisioni (cambio destinazione d’uso locali comuni, l’eliminazione delle barriere architettoniche del palazzo) e valorizza la figura dell’amministratore qualificato. Inoltre liberalizza la presenza degli animali domestici. Ci si può staccare dall’impianto centralizzato continuandone però a pagare la manutenzione. L’obiettivo del provvedimento è di intervenire sugli aspetti più controversi della vita in comune degli italiani, con regole che dovrebbero riportare ordine nei condomini.

► **PROFESSIONI NON REGOLAMENTATE**

Approvato definitivamente ma non ancora pubblicato

Iniziativa: dep. Laura Froner

“Disposizioni in materia di professioni non organizzate”

Con questa Legge ai professionisti viene data la possibilità di costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica fondate su base volontaria senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva e senza nessuna sovrapposizione con gli ordini professionali; l’elenco di queste associazioni sarà pubblicato sul sito del ministero dello Sviluppo economico.

► **QUALITÀ DEGLI OLI D’OLIVA**

Approvato definitivamente ma non ancora pubblicato

Iniziativa: sen. Colomba Mongiello

“Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini”

► **CONSEGUIMENTO DELLE QUALIFICHE
PROFESSIONALI DI RESTAURATORE**

Approvato definitivamente ma non ancora pubblicato

Iniziativa: sen. Andrea Marcucci

“Modifica della disciplina transitoria del conseguimento delle qualifiche professionali di restauratore di beni culturali e di collaboratore restauratore di beni culturali”



LEGGI INCOMPIUTE

La fine della legislatura ha determinato l'impossibilità di approvazione – in alcuni casi definitiva, in altri presso questo ramo del Parlamento – di alcuni progetti di Legge, diversi dei quali a prima firma PD, di particolare rilievo e interesse. Ne segnaliamo alcuni.

Richiamare l'attenzione su queste proposte, oltre a dar conto del lavoro compiuto in questi anni – un lavoro fatto anche di complesse mediazioni e talvolta di rinvii alla ricerca di un difficile consenso tra i gruppi – può costituire uno spunto importante anche per gli impegni della prossima legislatura

► Approvati dalla Camera e trasmessi al Senato

• Delega fiscale

(AC 5291 Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. Relatore: on. Alberto Fluvi. Approvato dalla Camera il 12 ottobre 2012.

Trasmesso al Senato il 16 ottobre 2012. Assegnato alla Commissione Finanze e tesoro il 23 ottobre, esaminato dall'Assemblea il 21, 22 e 27 novembre e deliberato il rinvio in Commissione. AS 3519)

Il disegno di Legge, approvato dalla Camera il 12 ottobre 2012, delega il Governo ad adottare entro nove mesi uno o più decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale, con particolare riferimento alla riforma del catasto dei fabbricati, al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, a norme di semplificazione e revisione del sistema sanzionatorio, alla riscossione degli enti locali, nonché a norme in materia di imposizione sui redditi di impresa e alla previsione di regimi forfettari per i contribuenti minori. Il Testo è stato esaminato dall'Assemblea che ne ha deliberato il rinvio alla Commissione di merito.

• Leggi comunitarie 2011 e 2012

• Messa alla prova

(AC 5019-bis-A Delega al Governo in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili. Relatore: on. Donatella Ferranti. Approvato dalla Camera il 4 dicembre.

Trasmesso al Senato il 6 dicembre 2012. Assegnato alla Commissione Giustizia il 10 dicembre, esaminato dall'Assemblea il 21 dicembre e rinviato in Commissione. AS 3596)

Il disegno di Legge del Governo – al quale è abbinata la nostra proposta di Legge – disciplina, con riguardo a reati puniti con sanzione detentiva fino a quattro anni, la possibilità di applicare la pena detentiva presso l'abitazione e di estinguere il reato in caso di esito positivo della messa alla prova dell'imputato con attività lavorativa di utilità sociale. Prevede inoltre la sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili. Il testo, approvato dalla Camera il 4 dicembre 2012, è stato esaminato dall'Assemblea del Senato il 21 dicembre ed è stato rinviato in Commissione in considerazione dell'impossibilità di concluderne l'iter, stante la contrarietà di alcuni gruppi parlamentari, tra cui la Lega Nord e l'Italia dei Valori.

• Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori

(AC 2438ed abb. – Codurelli ed altri – Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori. Approvato dalla Camera il 3 ottobre 2012.

Trasmesso al Senato il 4 ottobre, assegnato alla Commissione Lavoro l'11 ottobre 2012 e non iniziato l'esame. AS 3508)

Il progetto di Legge si configura come strumento per regolamentare alcuni aspetti peculiari del rapporto di lavoro tra deputati e loro collaboratori, nonché a consentire il pagamento diretto della retribuzione dei collaboratori da parte della Camera di appartenenza del singolo parlamentare, ferma restando la titolarità del rapporto di lavoro in capo a quest'ultimo, così come è peraltro già previsto in molti Paesi europei e presso il Parlamento europeo. Il testo non prevede l'istituzione di una nuova tipologia di contratto, ma si intendono introdurre nell'ordinamento alcune limitate norme di rango legi-

slativo necessarie a garantire il corretto svolgimento del rapporto di collaborazione, evitando incertezze interpretative circa la titolarità del contratto e la giurisdizione competente nel caso in cui il collaboratore sia retribuito direttamente dall'organo parlamentare.

► **Iter avviato in Assemblea, ma non concluso**

- **Tenuità del fatto**

(Tenaglia AC 2094-A Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto) – Relatore: on. Gianfranco Tenaglia. Discussione in Assemblea il 20 febbraio 2012

Per favorire la deflazione del carico processuale penale, senza peraltro intaccare il principio della obbligatorietà dell'azione penale, viene proposto di introdurre nel codice di procedura penale l'istituto del proscioglimento per particolare tenuità del fatto. Infatti, in presenza di vicende che, pur astrattamente valutabili sul piano penale, presentino un grado di offensività particolarmente ridotto, il processo penale può essere definito, secondo i casi, con una formula di archiviazione o di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto. In ciò si coglie tutta la potenzialità deflattiva di tale istituto, che non è né un'amnistia, né un'indulto, né una depenalizzazione: è semplicemente una soluzione che aiuterebbe la risposta giudiziaria e l'efficienza della giustizia.

- **Divorzio Breve**

(Amici AC 749 ed abb – A Modifiche all'articolo 191 del codice civile e all'articolo 3 della Legge 10 dicembre 1970, n. 898, in materia di scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi) – Discussione in Assemblea 21 maggio 2012

Si tratta di un testo di mediazione tra le varie proposte presentate ed esaminate in Commissione giustizia che prevede il passaggio da tre anni a un anno, salvo per le coppie che hanno figli minori (per le quali vi è il passaggio da tre anni a due anni), dei tempi tra separazione e divorzio. Sulla definizione di questo testo hanno influito, da una parte la constatazione che negli ultimi 10-15 anni vi è stato un aggravamento molto consistente dei tempi giudiziari

per il conseguimento della pronuncia di divorzi e, dall'altra, la volontà del legislatore di tener conto, in maniera specifica, dell'interesse del minore.

- **Donazione del corpo post mortem**

(Grassi A.C.746 ed abb.-A Disposizioni in materia di utilizzo del corpo post mortem a fini di studio e di ricerca scientifica) Relatore on. Grassi. Discussione in Assemblea il 23 ottobre 2012

Il testo è volto a disciplinare l'utilizzo del corpo post mortem affinché possa essere utilizzato per fini di alto valore etico e umano, quali lo studio e la ricerca scientifica. Quest'ultima riceverebbe grande aiuto, in particolare sia per quel che riguarda lo studio di una serie di malattie, sia per la pratica delle nuove tecniche chirurgiche, microscopiche e mininvasive. In sostanza, attraverso il provvedimento in oggetto si propone l'estensione di quel diritto a fare «dono di sé» che è già stato sancito dalla Legge n. 91 del 1999 sulla donazione degli organi e dei tessuti a fini di trapianto.

► **Conclusi dalla Commissione di merito**

- **Sblocco delle assunzioni nella P.A.**

(AC 4116- Disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi) Esame concluso in Commissione Lavoro il 22 maggio 2012

La proposta di Legge reca disposizioni per il superamento del blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e per la chiamata dei vincitori e degli idonei nei concorsi pubblici. In particolare, il provvedimento è finalizzato a porre rimedio alla disciplina in materia di limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle pubbliche amministrazioni, interessate, negli ultimi anni, da numerosi interventi legislativi. Le graduatorie dei concorsi pubblici, sostanzialmente inutilizzate a causa del blocco del turn-over, verrebbero ad essere progressivamente riassorbite attraverso un meccanismo che proroga la validità delle graduatorie, introdotto proprio dalla proposta di Legge che reca la firma dell'on. Damiano e di tutti i componenti PD della Commissione lavoro.

- **Omofobia e transfobia**

(AC 4631 ed abb.– Norme per il contrasto dell'omofobia e transfobia). Relatore: On. Concia. Esame concluso in Commissione giustizia il 7 novembre 2012.

Il contrasto alle discriminazioni fondate su motivi di omofobia e transfobia è stato oggetto di un lungo e contrastato iter parlamentare. Un primo testo approvato, dopo un ampio dibattito, dalla Commissione giustizia è stato successivamente respinto dall'Assemblea a seguito dell'approvazione di una questione pregiudiziale per motivi di costituzionalità il 13 ottobre 2009 e, successivamente, il 26 luglio 2011, con l'approvazione di tre nuove questioni pregiudiziali di costituzionalità è stato nuovamente respinto un ulteriore nuovo testo che prevedeva l'introduzione di un'aggravante per i fatti commessi per motivi di omofobia o transfobia. Il tema del contrasto all'omofobia non è stato tuttavia abbandonato dal Parlamento: la Commissione Giustizia della Camera ha infatti nuovamente avviato e concluso il 7 novembre scorso l'esame delle proposte di Legge che prevedono un aumento di pena quando i delitti contro la vita e l'incolumità delle persone sono commessi in ragione dell'omosessualità o transessualità della persona offesa.

ATTIVITÀ DI INDIRIZZO E CONTROLLO

Le mozioni (artt. 110-114 Regolamento Camera) sono atti di indirizzo attraverso i quali l'Assemblea delibera, impegnando il Governo, su un determinato argomento.

Nel corso della XVI legislatura il PD ha presentato 278 mozioni e, come si evince dal grafico riportato di seguito, molte di queste sono state esaminate dall'Aula, alcune respinte, altre approvate nella loro totalità, altre solo parzialmente e, in altri casi, alcuni dei nostri atti sono confluiti in testi unitari.

Nelle pagine che seguono si dà conto, in estrema sintesi, anche di taluni tra i principali temi affrontati attraverso le nostre mozioni, distinguendo due diverse fasi: gli anni del Governo Berlusconi, e i tredici mesi del Governo Monti.



MOZIONI PRESENTATE DAL GRUPPO PD

Totale presentate	278
Concluse	162
<i>di cui</i>	
approvate	110
<i>confluite in un testo unitario 32</i>	
ritirate	18
respinte	34
in corso	116

	GOVERNO BERLUSCONI	GOVERNO MONTI
Totale presentate	190	88
Concluse	133	29
<i>di cui</i>		
approvate	83	27
<i>confluite in un testo unitario</i>	19	13
ritirate	16	2
respinte	34	0
in corso	57	59



RISOLUZIONI IN ASSEMBLEA

Le risoluzioni in Assemblea (art. 118 Regolamento Camera) possono essere presentate in occasione di dibattiti su comunicazioni rese dal Governo o su mozioni, costituendo lo strumento conclusivo di una discussione già avviata.

Durante il Governo Berlusconi sono state presentate 33 risoluzioni relative, in particolare, al Documento di programmazione economico-finanziaria, alla amministrazione della giustizia, alla partecipazione dell'Italia alla Unione europea. Nei 13 mesi di Governo Monti sono state presentate e approvate 5 risoluzioni unitarie.

	2012	2011	2010	2009	2008	XVI LEG.
Presentate	21	46	16	25	10	118
Concluse	21	46	16	25	10	118
Da svolgere	0	0	0	0	0	0
Rapporto percentuale tra atti presentati e conclusi	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fonte: Camera dei Deputati



QUESTION TIME

L'interrogazione a risposta immediata in Assemblea, il cosiddetto question time (art. 135-bis Regolamento Camera) è uno strumento di sindacato ispettivo mediante il quale un deputato per ciascun gruppo, per il tramite del Presidente del gruppo, esercita le funzioni di controllo sull'attività del Governo, formulando per iscritto una semplice domanda: ad esempio, se un fatto sia vero, se una determinata informazione sia giunta al Governo, o se sia esatta, o quali iniziative il Governo intenda assumere su una particolare questione. Il question time ha luogo una volta a settimana, di regola il mercoledì e per suo svolgimento è disposta la diretta TV.

Le interrogazioni presentate dal gruppo PD riguardano vicende o problemi di particolare importanza e attualità, quali crisi aziendali, trasporto locale e nazionale, dissesto idrogeologico, ambiente, e misure per rafforzare gli strumenti di stabilizzazione e di correzione degli squilibri nei mercati.

	2012	2011	2010	2009	2008	XVI LEG.
Con l'intervento del Presidente o del Vicepresidente del Consiglio	0	0	0	0	0	0
<i>di cui</i>						
del Presidente del Consiglio	0	0	0	0	0	0
del Vicepresidente del Consiglio	0	0	0	0	0	0
Con l'intervento di ministri	37	33	38	34	19	161
TOTALE	37	33	38	34	19	161

Fonte: Camera dei Deputati



GLI ALTRI ATTI DI INDIRIZZO

Oltre alle mozioni e alle risoluzioni

ORDINI DEL GIORNO	
In Assemblea su bilancio interno	109
In Assemblea su mozione	3
In Assemblea su proposte di Legge	3.522
In Assemblea su proposte di Legge di bilancio	347



GLI ALTRI ATTI DI CONTROLLO

Interpellanze urgenti	389
Interpellanze	220
Interrogazioni a risposta orale	482
Interrogazioni a risposta scritta	8.066
TOTALE	9.157



GOVERNO BERLUSCONI

Sono 190 le mozioni che il Gruppo PD ha presentato durante il Governo Berlusconi: molte sono state esaminate e votate dall'Aula. Numerosi sono i temi affrontati per denunciare le gravi responsabilità e le inadempienze del Governo ed evidenziare al tempo stesso le nostre proposte.

Ne segnaliamo alcuni.

► LAVORO

Particolarmente attenti alla drammatica situazione del mondo del lavoro, i parlamentari PD hanno presentato numerosi atti di indirizzo in materia di lavori usuranti, pensioni, ammortizzatori sociali, lavoratori in mobilità e hanno predisposto molti contributi per affrontare, insieme alla crisi economica, anche un crescente disagio sociale.

Tra le nostre proposte segnaliamo quelle volte a combattere la precarietà, a definire l'anticipazione dell'età del pensionamento per i lavoratori impegnati in lavori usuranti, ad adottare le iniziative normative per favorire l'equità e la crescita soste-

nibili, le misure per assicurare forme di sostegno del reddito e per procedere al varo di un disegno organico di riforma degli ammortizzatori sociali. È importante segnalare l'approvazione, nel luglio 2011, della mozione in tema di totalizzazione e ricongiunzione dei contributi previdenziali che il PD ha promosso con forza, trovando anche la convergenza degli altri gruppi di maggioranza e di opposizione.

Mozione 1-00006

presentata da CESARE DAMIANO

Approvato il dispositivo

Respinta la premessa il 17-6-2008

Mozioni concernenti iniziative relative alla delega legislativa in materia di lavori usuranti

Mozione 1-00034

presentata da CESARE DAMIANO

Respinta il 24-9-2008

Mozioni concernenti iniziative per il recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni e delle pensioni

Mozione 1-00125

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Respinta 12-3-2009

Mozioni concernenti iniziative per misure di sostegno al reddito attraverso l'istituzione di un assegno mensile di disoccupazione e iniziative per un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali

Mozione 1-00148

presentata da DARIO FRANCESCHINI

Respinta il 29-4-2009

Iniziative per il contrasto della povertà e dell'emarginazione

Mozione 1-00219

presentata da CESARE DAMIANO

Respinta il 15-7-2009

Mozioni concernenti iniziative per l'estensione degli ammortizzatori sociali ai lavoratori precari

Mozione 1-00745

presentata da CESARE DAMIANO

Approvata il 9-11-2011

Iniziative relative all'accesso al trattamento previdenziale per i lavoratori in mobilità

Mozione 1-00583

MARIA LUISA GNECCHI ritirata e confluita in un testo unitario Cazzola, Gnecchi ed altri 1-00690

Approvata il 27-11-2011

Iniziative relative alla disciplina dei contributi pensionistici

► **ECONOMIA**

Attraverso le mozioni presentate, il PD ha messo in campo una serie di proposte per rilanciare l'economia e lo sviluppo industriale. La vera strategia per uscire dalla stagnazione e dall'elevata disoccupazione passa per una stagione di Riforme. Eccone alcune: meccanismi per rendere automatici i crediti di imposta per le imprese che investono in innovazione e ricerca; riduzione del peso fiscale su chi lavora e chi produce; estensione anche ai liberi professionisti, ai lavoratori delle piccole imprese e a quelli flessibili, con contratti a progetto o a tempo determinato, delle tutele oggi appannaggio esclusivo dei dipendenti a tempo indeterminato delle grandi imprese; revisione dei vincoli del Patto di Stabilità interno; accelerazione dei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Ammi-

nistrazione; liberalizzazione delle attività economiche; avvio di una politica industriale volta alla ripresa di tutte le attività produttive; lotta alla contraffazione attraverso strumenti di tracciabilità dei prodotti; adozione di Piano straordinario per fare del Mezzogiorno la piattaforma logistica europea per le energie rinnovabili.

Mozione 1-00081

Presentata da PIER PAOLO BARETTA

Respinta il 28-1-2009

Iniziative per fronteggiare la crisi economica e finanziaria in atto

Mozione 1-00123

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Approvata il 17-3-2009

Iniziative in merito alla situazione economico-finanziaria degli enti locali

Mozione 1-00151

Presentata da LUDOVICO VICO

Approvata l'1-7-2009

Crisi del mercato siderurgico

Mozione 1-00165

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

In parte approvata in parte respinta il 26-5-2009

Iniziative a sostegno del settore manifatturiero

Mozione 1-00340

Presentata da PIER LUIGI BERSANI

Respinta il 17-3-2010

Misure per contrastare la crisi economica in atto

Mozione 1-00348

Presentata da PIER LUIGI BERSANI

Approvata il 30-3-2010

Rilancio dello stabilimento Fiat di Termini Imerese

Mozione 1-00471

Presentata da PIER LUIGI BERSANI

Approvata il 22-12-2010

Iniziative in materia di riforma del sistema fiscale

Mozione 1-00546

Presentata da ANDREA LULLI

Approvata il 1-2-2011

Rilancio dell'economia e del sostegno alle piccole e medie imprese

Mozione 1-00696

Presentata da ANDREA LULLI

Approvata il 27-7-2011

Iniziative volte a contrastare il fenomeno della contraffazione e ad assicurare il rispetto dei requisiti di sicurezza e di conformità dei prodotti all'ordinamento comunitario

Mozione 1-00738

Presentata da ANDREA LULLI

Approvata il 26-10-2011

Iniziative in relazione alla annunciata chiusura dello stabilimento Irisbus di Flumeri (Avellino)

► SCUOLA UNIVERSITÀ

Il Partito democratico ha fortemente contestato l'impoverimento e la dequalificazione della scuola pubblica, che i tagli del governo Berlusconi hanno privato delle risorse indispensabili per lo sviluppo dell'azione didattica, educativa, di istruzione e ricerca. Il nostro gruppo ha richiesto un impegno forte del Governo per: l'assegnazione di risorse adeguate a garantire l'offerta formativa scolastica; ridurre in modo considerevole il taglio dei docenti e dei lavoratori precari; attuare un piano nazionale per la messa a norma degli edifici scolastici ed evitare la chiusura delle piccole scuole, in montagna e nelle isole minori; riconoscere l'apprendimento come diritto di ogni cittadino, potenziando, a tal fine, il raccordo scuola-università, i centri territoriali per l'educazione degli adulti, la formazione professionale e le università degli adulti e della terza età.

Mozione 1-00160

Presentata da ANTONELLO SORO

Respinta il 6-5-2009

Iniziative in materia di parità scolastica

Mozione 1-00204

Presentata da MANUELA GHIZZONI

Approvata per parti separate il 15-7-2009

Misure a favore della scuola pubblica

Mozione 1-00229

Presentata da MANUELA GHIZZONI

Respinta il 23-9-2009

Misure a favore del personale precario della scuola

► AMBIENTE e SVILUPPO SOSTENIBILE

Il PD ha posto la questione climatica al centro del dibattito politico consapevole che una «rivoluzione energetica» è indispensabile nella lotta ai cambiamenti climatici, ma è anche una grande frontiera di innovazione tecnologica, di competizione economica, di industrializzazione.

Gli atti di indirizzo presentati pongono l'Italia all'avanguardia dello sforzo europeo, assumendo le politiche per combattere i mutamenti climatici come motore di un nuovo ciclo economico, energetico e ambientale virtuoso, capace di coinvolgere tutti i soggetti interessati, imprenditori, cittadini, amministrazioni, e propongono di mettere in atto una strategia coordinata di investimenti pubblici e privati, sostenuta da politiche industriali, agricole e fiscali che orientino le produzioni ed i consumi verso uno sviluppo ecologicamente sostenibile, al fine di rilanciare l'economia, creare nuove imprese e nuovi posti di lavoro.

Mozione 1-00110

Presentata da ERMETE REALACCI

Ritirata confluita nella mozione unitaria Alessandri, Ghiglia, Mariani, Piffari ed altri n. 1-00122 approvata il 24/02/2009

Iniziative per favorire uno sviluppo ambientale sostenibile

Mozione 1-00272

Presentata da ERMETE REALACCI

Ritirata confluita in un testo unitario Casini, Ghiglia, Realacci ed altri n. 1-00290.

Approvata il 25-11-2009

Cambiamenti climatici e connesse politiche pubbliche

Mozione 1-00510

Presentata da ALESSANDRO BRATTI

Ritirata e confluita nella mozione Alessandri, Bratti, Tommaso Foti, Guido Dussin, Piffari, Di Biagio, Libè, Commercio ed altri n. 1-00584 l'8/3/2011

Iniziative per la bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale

Mozione 1-00604

Presentata da DARIO FRANCESCHINI
approvata la mozione unitaria il 16-3-2011
Franceschini, Cicchitto, Reguzzoni, Libè, Piffari,
Della Vedova, Sardelli ed altri n. 1-00604
Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

► DIRITTI e IMMIGRAZIONE

Il tema dei diritti umani è ampio e complesso.

Le mozioni all'esame dell'Assemblea hanno avuto ad oggetto tanto l'iniziativa volta ad impegnare il Governo per il rafforzamento del dialogo tra Unione europea e Cina sul rispetto dei diritti umani in quel Paese, così come a Cuba e in Bielorussia, tanto quella sul tema del «libro nero» dei diritti umani delle donne che è noto nella sua crudezza e tragicità: sono cifre impressionanti quelle che riguardano le donne vittime di molestie o violenze fisiche, psichiche o sessuali. In questo senso, per una battaglia di civiltà il PD ha chiesto risorse adeguate per l'implementazione di campagne informative, di sportelli medici per l'accoglienza e la previsione di un piano d'intervento mirato al sostegno di case rifugio e centri antiviolenza.

I diritti sono anche quelli degli immigrati all'integrazione, all'inserimento scolastico e lavorativo, alla civile convivenza. Il PD ha proposto di mettere in campo iniziative che vadano nella direzione di governare il fenomeno dell'immigrazione, della lotta al lavoro nero di chi non è cittadino italiano, fuori dalla logica dell'emergenza.

Mozione 1-00070

Presentata da BARBARA POLLASTRINI
approvato il dispositivo respinta la parte motiva il 28-1-2009
Iniziative per prevenire e contrastare la violenza sessuale e di genere

Mozione 1-00326

Presentata da LIVIA TURCO
Respinta il 8-4-2010
Iniziative in materia di politiche migratorie e di integrazione, nonché per il contrasto al lavoro irregolare

Mozione 1-00381

Presentata da FRANCESCO TEMPESTINI
Approvata il 10-6-2010
Tutela dei diritti umani a Cuba, con particolare riferimento ai dissidenti politici e ai detenuti per reati di opinione

Mozione 1-00464

Presentata da ROSA VILLECCO CALIPARI
Approvata mozione unitaria Verneti ed altri 9-11-2010
Iniziative volte alla liberazione di Liu Xiaobo premio Nobel per la pace 2010

Mozione 1-00512

Presentata da SESA AMICI
Approvata il 25-1-2011
Iniziative volte all'eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne

Mozione 1-00536

Presentata da FRANCESCO TEMPESTINI
Approvata il 26-1-2011
Iniziative per il rispetto dei diritti civili e politici in Bielorussia

► SISTEMA CARCERARIO

Le seguenti mozioni sono state tese ad affrontare mediante una mirata e lungimirante programmazione la grave emergenza del sovraffollamento degli istituti di pena con particolare attenzione alle condizioni di vita dei detenuti, allo stato dell'edilizia penitenziaria, agli spazi detentivi, al sistema delle misure alternative alla pena detentiva.

Tra le proposte più significative avanzate dal PD: ripensare il modello unico di istituto penitenziario e reperire le risorse finanziarie per adeguare le piante organiche del personale di polizia penitenziaria e del personale civile del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; promuovere la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari; affrontare il problema dei detenuti tossicodipendenti; verificare lo stato di attuazione del piano carceri; affrontare le cause dell'elevato numero di morti e di suicidi in carcere.

Mozione 1-00302

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Approvato in parte il 12-1-2010

Concernenti la situazione del sistema carcerario italiano

Mozione 1-00615

Presentata da DONATELLA FERRANTI

Approvata il 18-5-2011

Iniziative relative alla situazione delle carceri

► **ESTERI e DIFESA**

Il PD si è impegnato alla definizione di un nuovo modello di difesa che tenga conto dei radicali mutamenti intervenuti nello scenario geopolitico mondiale, fermo restando che l'attuazione di una comune politica estera e di difesa e sicurezza nell'ambito dell'Unione europea costituisce un obiettivo vitale per gli Stati membri.

Molta attenzione è stata posta, sin dalle sue prime manifestazioni, alla crisi politica che ha investito anzitutto la Tunisia, e successivamente l'Egitto, la Libia e la Siria.

Mozione 1-00140

Presentata da ALESSANDRO MARAN

Approvata il 14-7-2009

Iniziative volte a sostenere il processo di riconciliazione nazionale in Somalia

Mozione 1-00313

Presentata da PIERO FASSINO

Approvata il 20-1-2010

Sulla situazione in Afghanistan e sulle prospettive dell'impegno del contingente italiano

Mozione 1-00395

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Respinta il 7-7-2010

Sulle risorse destinate al settore della difesa

Mozione 1-00480

Presentata da FRANCESCO TEMPESTINI

Respinta il 9-11-2010

Mozione concernente iniziative volte alla revisione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione Italia-Libia

Mozione 1-00909

Presentata da ANTONIO RUGGHIA

Approvata (governo Monti) il 28-3-2012

Riduzione e razionalizzazione delle spese militari,

con particolare riferimento al blocco del programma per la produzione e l'acquisto dei cacciabombardieri Joint Strike Fighter (JSF) F-35

Mozione 1-00971

Presentata da FEDERICA MOGHERINI REBESANI

Approvata (governo Monti) il 15-5-2012

Mozione concernenti misure di disarmo e di non proliferazione nucleare in vista del prossimo vertice NATO

► **SALUTE**

Numerose le mozioni del nostro gruppo sui temi della salute. Si segnalano in particolare, l'atto di indirizzo finalizzato a impegnare il Governo sui temi della disabilità, per sviluppare e promuovere un'azione di programma per le politiche dell'handicap, per lo sviluppo di una reale e concreta cultura volta al superamento delle problematiche dell'integrazione delle persone disabili; la mozione sulla tutela e la promozione della salute materno-infantile; quella sulla lotta e la prevenzione dell'HIV attraverso la promozione di strumenti di diagnosi precoce e cure tempestive; ed ancora la mozione concernente le iniziative per l'incremento dei controlli relativi alle pensioni di invalidità.

Mozione 1/00071

Presentata da LIVIA TURCO

Respinta il 28-1-2009

Iniziative a sostegno dei diritti delle persone con disabilità

Mozione 1/00094

Presentata da LIVIA TURCO

Approvato il dispositivo, respinta la parte motivata il 4-2-2009

Prevenzione e cura delle patologie femminili

Mozione 1/00166

Presentata da LIVIA TURCO

Approvata il 26-5-2009

Lotta contro l'AIDS

Mozione 1-00626

Presentata da MARGHERITA MIOTTO

Approvata il 21-7-2011

Iniziative per l'incremento dei controlli relativi alle pensioni di invalidità

► AGRICOLTURA

Un importante contributo al rilancio competitivo del sistema agroalimentare è venuto dalla approvazione di alcune mozioni del nostro gruppo volte ad individuare gli interventi necessari per la tenuta competitiva del settore e, più specificamente, di quello della pesca. Tra gli impegni richiesti al Governo segnaliamo: la conferma biennale degli sgravi contributivi per il contenimento del costo del lavoro in agricoltura nelle zone svantaggiate; la garanzia della stabilità fiscale per gli agricoltori e l'attivazione del credito d'imposta in agricoltura; la conferma del sistema assicurativo e il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale per dare piena attuazione ai meccanismi di gestione del rischio in agricoltura; il potenziamento del ruolo delle polizze assicurative per far fronte alle crescenti emergenze climatiche; l'incentivazione degli strumenti necessari per attuare una politica tal da favorire l'accesso al credito degli imprenditori agricoli e ittici sempre più alle prese con problemi di liquidità.

Mozione 1- 00196

Presentata da NICODEMO OLIVERIO

Approvato il dispositivo, respinta la premessa il 14-7-2009

Misure a favore del settore agroalimentare e della pesca

Mozione 1- 00366

Presentata da NICODEMO OLIVERIO

Respinta il 15-6-2010

Misure di sostegno per i settori agricolo ed agroalimentare

Mozione 1- 00513

Presentata da NICODEMO OLIVERIO

Approvata il 2-2-2011

Riforma della politica agricola comune

► TRASPORTI e INFRASTRUTTURE

Oltre alle iniziative parlamentari promosse sul tema delle infrastrutture e della mobilità delle persone e delle merci, con una particolare attenzione al progetto Torino- Lione e al corridoio Baltico-Adriatico lungo la dorsale adriatica, l'attività si è concentrata sul tema del trasporto pubblico locale. Negli ultimi anni il settore dei trasporti pubblici locali è stato interessato da logiche di contenimento

dei costi e riduzione della spesa pubblica che lontani da qualsiasi contenimento selettivo di rilancio del settore e miglioramento del servizio pubblico universale sono alla base delle gravi inefficienze e degli ostacoli che non assicurano al cittadino la garanzia del diritto alla mobilità individuale, soprattutto in relazione alle fasce di popolazione più deboli come studenti e anziani. Le gravi inefficienze del settore, l'inadeguatezza e lo stato di usura del materiale rotabile rendono disagiata l'utilizzo dei mezzi di trasporto da parte dei cittadini che sono costretti a servirsi per lavoro o studio del servizio pubblico che dovrebbe rispettare obblighi precisi nei confronti della collettività. L'universalità e la continuità del servizio senza interruzioni, la qualità, l'accessibilità e la tutela degli utenti, sono tra le priorità delle proposte contenute nelle mozioni presentate dal PD per la definizione di un piano di politiche industriali nel settore dei trasporti pubblici che incentivi la ricerca e l'utilizzo delle modalità a più basso impatto ambientale.

Mozione 1-00414

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Approvata la mozione unitaria il 14-7-2010

Misure volte al sostegno e al rilancio del settore del trasporto ferroviario

Mozione 1-00437

Presentata da STEFANO ESPOSITO

Approvata il 20-10-2010

Iniziative volte alla realizzazione della linea ferroviaria alta velocità/alta capacità Torino-Lione

Mozione 1-00768

Presentata da MASSIMO VANNUCCI

Approvata la mozione unitaria il 20-12-2011

Iniziative per il completamento del corridoio Baltico-Adriatico lungo la dorsale adriatica

Mozione 1-00642

Presentata da MICHELE META

Approvata il 23-6-2011

Iniziative per garantire la continuità territoriale marittima con la Sardegna e sulle procedure di privatizzazione della società Tirrenia

Mozione 1-00715

Presentata da MICHELE META

Approvata il 27-10-2011

Misure a favore del trasporto pubblico locale

Mozione 1-00773

Presentata da MICHELE META

Approvata il 11-1-2012 (governo Monti)

Iniziative in materia di accordi bilaterali nel settore del trasporto aereo, con particolare riferimento alla questione dell'operatività Malpensa-Singapore Airlines

Mozione 1-01121

Presentata da CHIARA BRAGA

Approvata la mozione unitaria (governo Monti) Montagnoli, Braga, Beccalossi, Volontè, Moroni, Cesario, Borghesi ed altri n. 1-01122 il 6/9/2012

Iniziative in materia di gestione del servizio pubblico di navigazione sui laghi prealpini



GOVERNO MONTI

Dal mese di novembre 2011, con la nascita del Governo Monti, molti dei nostri atti di indirizzo sono stati approvati dall'Assemblea e numerosi sono confluiti in testi unitari che hanno trovato ampia condivisone parlamentare con il parere favorevole del Governo.

Tra questi si evidenziano, a titolo esemplificativo, la mozione relativa alla politica europea dell'Italia, le mozioni concenenti iniziative in materia economica e finanziaria, quella concernente le iniziative per favorire gli interventi produttivi e l'occupazione nel Mezzogiorno, la tutela del suolo dal rischio idrogeologico, quello sulle politiche per la tutela dell'infanzia.

► POLITICA EUROPEA dell'ITALIA

L'Europa ha bisogno di una chiara strategia politica per uscire dalla crisi economica, finanziaria e sociale più grave della sua storia. In questo senso il PD ritiene necessario l'inizio di un nuovo cammino che porti progressivamente alla realizzazione di una vera unione politica e federale, con politiche europee contro la crisi economica e la speculazione finanziaria che permettano una ripresa della crescita; occorrono, altresì, forti misure interne a favore della competitività, nel quadro di un ampio progetto europeo e per le infrastrutture materiali e immateriali.

Mozione 1-00800

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Approvata la mozione unitaria Cicchitto, Franceschini il 25-1-2012

Politica europea dell'Italia

Mozione 1-01101

Presentata da DARIO FRANCESCHINI

Approvata il 27-6-2012

Sulla politica europea dell'Italia in vista del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012

► ECONOMIA

Con l'approvazione della mozione a prima firma Fluvi in materia di lotta all'evasione fiscale, il PD ha impegnato il Governo su cinque punti: migliorare la compliance, cioè l'adesione spontanea dei contribuenti agli obblighi fiscali; introdurre un metodo di confronto collaborativo ex ante fra amministrazione e contribuenti; rafforzare i controlli sulle frodi e sui fenomeni criminali connessi; riformare il sistema di riscossione; aumentare la conoscenza pubblica del fenomeno dell'evasione.

Con l'approvazione della mozione a prima firma Tempestini, il PD ha chiesto all'Esecutivo, di ottenere quella che si considera essere una misura irrinunciabile: tassare le transazioni finanziarie è il modo per far contribuire il mondo della finanza speculativa alla crisi da esso stesso determinata.

Inoltre la mozione a prima firma Fluvi, a favore delle piccole e medie imprese in materia di accesso al credito, confluita in una risoluzione unitaria, impegna il Governo ad assumere tutte le iniziative necessarie per un sostegno all'economia reale e all'accesso al credito delle imprese e delle famiglie; ad intervenire rapidamente per ridurre i tempi dei pagamenti dello Stato, degli enti locali e delle aziende pubbliche per allentare i vincoli del Patto di stabilità e a sostenere l'internazionalizzazione, l'innovazione e la ricerca.

Mozione 1-00830

Presentata da ALBERTO FLUVI

Approvata il 7-2-2012

Sulle misure da adottare per il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale

Mozione 1-00850

Presentata da FRANCESCO TEMPESTINI

Approvata il 7-2-2012

Iniziativa in ambito comunitario ed internazionale in materia di tassazione delle transazioni finanziarie

Mozione 1-00910

Presentata da ALBERTO FLUVI

ritirata e confluita nella risoluzione Montagnoli, Crosetto, Fluvi, Ciccanti, Borghesi, Polidori, Misi-
ti, Mosella, Ossorio, Lombardo, Iannaccone, Cam-
bursano ed altri n. 6-00110

il 20/6/2012

Mozioni concernenti misure a favore delle piccole e medie imprese in materia di accesso al credito e per la tempestività di pagamenti delle pubbliche amministrazioni

► **OCCUPAZIONE nel MEZZOGIORNO**

Il gruppo PD si è fatto promotore di iniziative per favorire gli interventi produttivi e l'occupazione nel Mezzogiorno partendo dalla consapevolezza che occuparsi delle zone deboli significa rilanciare anche le zone forti del Paese per avere uno sviluppo equilibrato.

Mettere al centro dell'azione politica nazionale la coesione territoriale e il superamento delle disuguaglianze è il modo per contribuire a far uscire il Paese dalla crisi in cui si trova, puntando sullo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno anche attraverso l'utilizzo dei fondi regionali, comunitari e nazionali, accelerando la spesa e accrescendo la qualità.

Mozione 1-00976

Presentata da SERGIO ANTONIO D'ANTONI

Approvata la mozione unitaria il 28-3-2012

Iniziativa per favorire gli interventi produttivi e l'occupazione nel Mezzogiorno

► **TUTELA del TERRITORIO**

Ampia approvazione della mozione del PD sulla difesa del suolo per impegnare il Governo ad assu-

mere iniziative concrete per rafforzare le politiche di prevenzione e di riduzione del rischio idrogeologico. Si chiede un forte impegno sia per rendere efficiente ed operativo il sistema di soggetti, strumenti ed azioni nel campo delle politiche di gestione delle acque e di tutela del territorio, sia un investimento sul piano dell'informazione e della consapevolezza del rischio, dando vita, insieme agli enti locali, ad una grande opera diffusa di manutenzione del territorio capace di mettere in moto investimenti e occupazione.

Mozione 1-00877

Presentata da CHIARA BRAGA

Approvata il 27-2-2012

Iniziativa concernenti interventi per la difesa del suolo

► **INFANZIA**

La Camera ha approvato la mozione unitaria sulle politiche per la tutela dell'infanzia che prevede interventi per il sostegno alle famiglie per consentire ai minori del nostro Paese di vivere secondo le proprie aspirazioni e capacità.

Il disagio sociale e l'assenza o precarietà nel lavoro dei genitori sono tra le cause dell'abbandono scolastico e dell'isolamento dal contesto sociale e amicale, in particolare i minori maggiormente a rischio sono quelli con un solo genitore e quelli delle famiglie numerose. Inoltre è indispensabile una normativa che consenta ai figli di famiglie straniere nati in Italia di ottenere la cittadinanza italiana per consentire a questa nuova generazione di italiani di sentirsi definitivamente accolti e riconosciuti come cittadini a pieno titolo.

Mozione 1-01183

Zampa, Mussolini, Galletti, Perina, Di Giuseppe, Mosella ed altri

Votata per parti separate. La camera approva la mozione il 20/11/12

Iniziativa in favore dell'infanzia



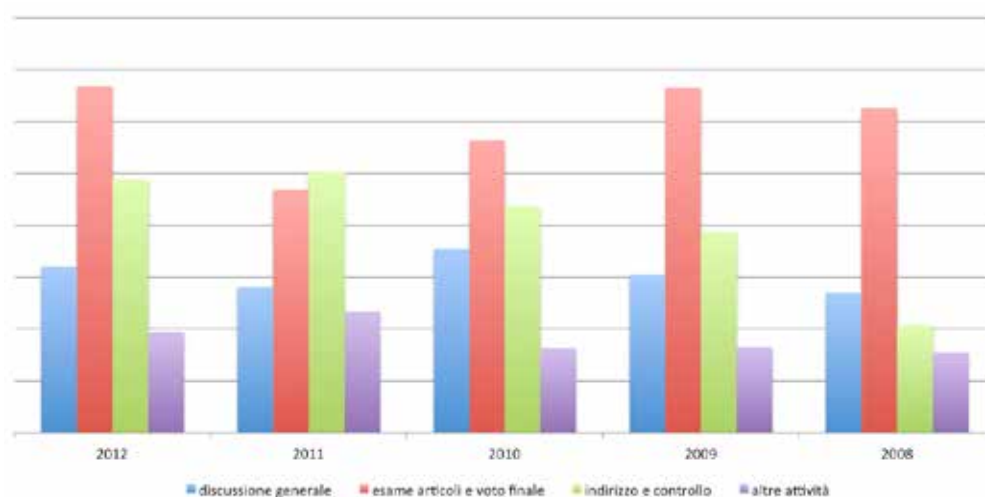
NUMERO E DURATA DELLE SEDUTE*

* La seduta è unica, per l'intera giornata, senza distinzione tra antimeridiana e pomeridiana)

	2012	2011	2010	2009	2008	XVI LEG.
sedute dell'Assemblea	172	153	152	153	108	738
ore totali di seduta	837,8	743,10	760,16	761,29	630,25	3.732,28
per attività legislativa	494,58	375,09	459,54	485,29	448,39	2.264,9
– di cui per discussioni generali	160,40	140,32	177,43	152,28	135,10	766,33
– di cui per esame articoli e voto finale	334,18	234,37	282,11	333,01	313,29	1.497,36
per attività di indirizzo e di controllo	244,24	251,54	218,38	193,36	104,09	1.012,41
per altre attività	97,46	116,7	81,44	82,24	77,37	455,38

Fonte: Camera dei Deputati

Ore di seduta per attività



VOTAZIONI

	2012	2011	2010	2009	2008	XVI LEG.
Votazioni per appello nominale, di cui:	32	11	5	12	8	68
Mozioni di fiducia iniziale al governo		1			1	2
Mozioni di sfiducia	1	2	1			4
Questioni di fiducia su provvedimenti	31	6	3	12	7	59
Questioni di fiducia su atti d'indirizzo		2	1			3
Votazioni qualificate mediante procedimento elettronico, di cui:	2.053	1.898	2.728	2.941	2.033	11.653
Votazioni segrete	4	168	4	51	2	229
Casi di mancanza del numero legale						
Votazioni segrete per schede	1	1		1	6	9

PARTECIPAZIONE AL VOTO DEI GRUPPI PARLAMENTARI

Dati riepilogativi da inizio legislatura (29/04/2008) alla seduta del 21/12/2012 relativi alle votazioni con procedimento elettronico.

I dati registrati dal sistema di voto non evidenziano quando la mancata partecipazione alle votazioni sia dovuta a malattie o altre cause giustificate.

Quadro di riepilogo dei gruppi parlamentari.

Gruppo parlamentare	VOTAZIONI EFFETTUATE	MISSIONI	TOTALE PRESENZE (VOTAZIONI + MISSIONI)	VOTAZIONI ALLE QUALI NON HANNO PARTECIPATO
Futuro e Libertà per l'Italia (FLPTP)	72,23 %	3,74%	75,98 %	24,02 %
Italia dei Valori (IDV)	78,21 %	3,57 %	81,78 %	18,22 %
Lega Nord Padania (LNP)	82,04 %	10,05 %	92,09 %	7,91 %
Misto	57,42 %	15,94 %	73,36 %	26,64 %
Partito Democratico (PD)	84,79 %	2,28 %	87,07 %	12,93 %
Popolo della Libertà (PDL)	73,78 %	11,78 %	85,56 %	14,44 %
Popolo e Territorio (PT)	66,08 %	3,94 %	70,02 %	29,98 %
Unione di Centro per il Terzo Polo (UDCPTP)	77,53 %	4,56 %	82,08 %	17,92 %

FIDUCIE

GOVERNO BERLUSCONI

(14 maggio 2008- 12 novembre 2011)

Fiducia Governo Berlusconi

14 maggio 2008

PRESENTI 611
VOTANTI 610
ASTENUTI 1
MAGGIORANZA 306

FAVOREVOLI 335
CONTRARI 275

Totale questioni di fiducia 51
30 Camera 21 Senato

GOVERNO MONTI

(18 novembre 2011- 21 dicembre 2012)

Fiducia Governo Monti

18 novembre 2011

PRESENTI 617
VOTANTI 617
ASTENUTI 0
MAGGIORANZA 309

FAVOREVOLI 556
CONTRARI 61

Totale questioni di fiducia 51
33 Camera 18 Senato

INFORMATIVE URGENTI E COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Schema di riepilogo

	2012	2011	2010	2009	2008	XVI LEG.
Informative urgenti	21	19	17	16	13	86
Comunicazioni del Governo	1	6	2	1	1	11

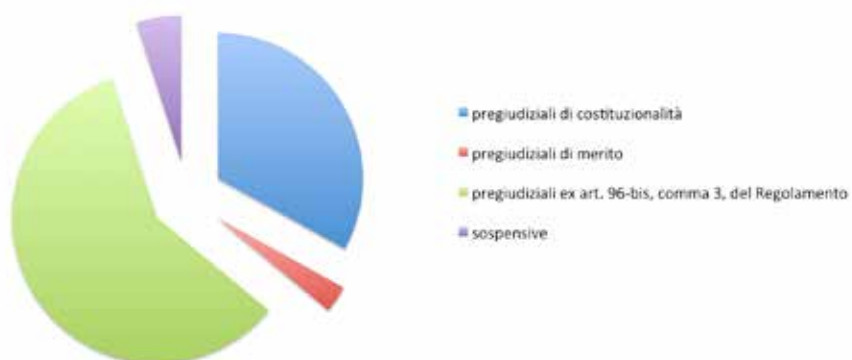
Fonte: Camera dei Deputati



QUESTIONI PREGIUDIZIALI E SOSPENSIVE

	2012	2011	2010	2009	2008	XVI Leg.
Questioni incidentali presentate *	10	18	32	18	22	100
<i>di cui</i>						
pregiudiziali di costituzionalità	4	8	8	6	4	30
pregiudiziali di merito	1	0	1	1		3
pregiudiziali ex art. 96-bis, comma 3, del Regolamento	5	7	22	10	18	62
sospensive	0	3	1	1		5

Fonte Camera dei Deputati



Questioni pregiudiziali approvate	3
<i>di cui</i>	
di costituzionalità	2
sospensiva	1

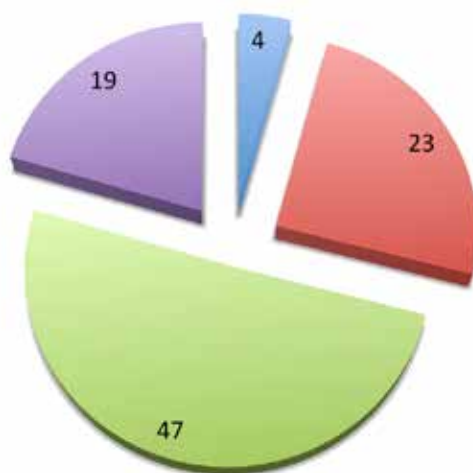
Questioni pregiudiziali e sospensive presentate dal PD	34
Pregiudiziali di costituzionalità	11
Pregiudiziali di merito	1
Pregiudiziali ex art.96-bis, comma 3 del Regolamento	20
Sospensive	2



TUTTE LE VOLTE CHE ABBIAMO BATTUTO IL GOVERNO BERLUSCONI

Dal 26 maggio 2008 al 26 ottobre 2011

93 volte



- in 4 casi il ko della maggioranza ha provocato la reiezione dei provvedimenti:
Demolizioni in Campania; Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione c.d. salva liste; Legge Comunitaria 2010; Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010.
- 23 volte su emendamenti e ordini del giorno a decreti Legge in materia di:
Sicurezza pubblica; Missioni internazionali; Obblighi comunitari; Rifiuti in Campania; Materia fiscale ed economica (imprese in crisi, sostegno alle imprese e alle famiglie, anti-crisi); Settore agroalimentare.
- 47 volte su emendamenti e ordini del giorno a disegni di Legge del governo, ratifiche di trattati internazionali e proposte di Legge di iniziativa parlamentare in materia di:
Lavoro; Energia; Federalismo fiscale; Legge Comunitaria; Infanzia; Legge Finanziaria; Settore agroalimentare; Università; Ambiente.
- 19 volte su mozioni in materia di:
Fisco; Sanità; Mezzogiorno; Esteri; Sistema carcerario; Lavoro.