

---

# AUTONOMIE

---

Per una profonda riforma  
dello Stato e delle Autonomie

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



## Dieci idee del PD su federalismo, risorse e riordino dei poteri

A) Con l'Assemblea Nazionale di Busto Arsizio il PD afferma ad alta voce il suo impegno politico e propositivo per una autentica e coraggiosa riforma dell'ordinamento istituzionale, che modernizzi il sistema dei poteri nazionali, regionali e locali e produca una nuova governance trasparente, coerente ed efficace.

Tutto ciò deve procedere assieme al varo del federalismo fiscale ed alla battaglia per modificare l'insostenibile manovra finanziaria varata nel luglio scorso dal Governo.

La nostra critica al Governo Berlusconi non si limita ai soli dati finanziari, anche se il taglio è al di fuori di ogni portata e il patto di stabilità blocca investimenti che oggi sarebbero ossigeno prezioso. Essa riguarda anche la scelta assolutamente negativa di aver separato – concettualmente e di fatto – la partita del federalismo fiscale da quella della riforma delle competenze.

Oltre ad aver svuotato e tradito la prospettiva di un avvio reale del federalismo nel quadro dei principi dettati dalla Legge delega 42/09, la Destra e la Lega hanno la responsabilità di aver lasciato indietro le proposte di riordino e di semplificazione dei poteri decentrati, mortificando una volta di più i valori dell'autonomia e della sussidiarietà.

Quanto più si declama l'imminente magnifico decollo del federalismo, tanto più le cose si bloccano e si impantanano.

Il danno per il Paese è serio. Si rischia alla fine di non avere né il federalismo, sostituito dalle vuote chiacchiere sulla devolution che non riescono più a nascondere l'affermarsi ormai routinario di pratiche centralistiche; né la riforma dello Stato e delle Regioni.

Ciò produce un ulteriore distacco della politica dal Paese reale. Mina la credibilità di un obiettivo, il federalismo appunto, sul quale si è purtuttavia registrata una convergenza di intenzioni proveniente da molti settori della comunità nazionale.

Contro questa deriva il PD si batterà con forza e spirito innovatore, avanzando al tempo stesso le proposte necessarie a superare lo stallo ed a far ripartire nel Parlamento e nel Paese un autentico processo riformatore. (vedi a tal proposito la proposta sul federalismo fiscale contenuta a pag 5 e seguenti del documento "Fisco 20,20,20: la road map per liberare i produttori, la progressività, il federalismo")

B) La prima cosa da fare è rimettere sui giusti binari la riforma autonomistica, guardando ad essa non solo come un passaggio ineludibile sul cammino del riassetto politico-istituzionale. E del risanamento della finanza pubblica Essa è anche uno strumento essenziale per la ripresa economica, per una più forte competitività del sistema Italia, per assicurare la coesione sociale.

Per il PD il punto politico fondamentale è innanzitutto affermare l'idea di una riforma che non sia mera redistribuzione di ruoli e competenze tra i diversi livelli di governo, né un'operazione di semplice maquillage organizzativo.

E' molto di più di tutto questo. E' in realtà una delle prime e più concrete azioni che possiamo assumere per il rilancio economico, l'ammodernamento dell'Italia, il rafforzamento di un forte spirito civico.

Serve allora un disegno organico e coerente, che veda insieme Riforma dello Stato (nei suoi rami alti) e riordino dei poteri regionali e locali; federalismo fiscale e Codice delle Autonomie; rivisitazione delle competenze e certezza delle risorse.

Poi si potrà anche procedere per gradi e per passaggi successivi. Ma una visione d'insieme ci vuole. Non si può più procedere alla cieca o sotto l'impulso di spinte particolaristiche.

Noi saremo il Partito di questo sforzo culturale e politico coerente, rigoroso, urgente. Il Partito del vero autonomismo, perché preoccupati del funzionamento e dell'unità di tutto il Paese.

Guardiamo alle esigenze di un Nord dinamico e potenzialmente competitivo con le aree più forti d'Europa e ci preoccupiamo di tenere agganciato al paese un Mezzogiorno in crescenti difficoltà.

In gran parte del Mezzogiorno i Comuni sono in primissima linea per garantire, in condizioni talvolta drammatiche il rapporto di fiducia tra cittadini e Istituzioni. Uno Stato più efficiente e moderno deve rispondere alle esigenze di tutela della legalità e di contrasto alla criminalità organizzata. E nella Repubblica "multilivello" dobbiamo pensare a rafforzare l'azione degli Enti Locali nelle zone più difficili del paese con meccanismi di sostegno "fra pari" (diffusione delle migliori pratiche tra Comuni, fra Province e fra Regioni) e di affiancamenti propriamente federali (non solo poteri sostitutivi ma strumenti di governance condivisi)

C) Sul piano pratico il Governo ha mancato del tutto. La riforma delle Autonomie è lungi dal giungere in porto.

Gli obiettivi più volte sbandierati, riordino delle competenze, semplificazione dei livelli amministrativi, risparmio virtuoso della spesa aggregata, sono stati tutti disattesi.

Al di là di qualche fiammata demagogica, che non ha esitato a cavalcare le più negative campagne di delegittimazione dei poteri locali e regionali, i risultati sono nulli. E' il Federalismo delle chiacchiere, non dei fatti concreti.

Il varo della Carta delle Autonomie è fermo al Senato, avendo il Governo preferito – per le esigenze elettoralistiche della Lega Nord – dare la precedenza a provvedimenti – bandiera sul federalismo fiscale, peraltro del tutto vuoti e contraddittori.

E lo stesso discorso vale per il Senato delle Regioni, indispensabile luogo di sintesi e composizione di un assetto "federale": è tutto fermo.

La vicenda della annunciata soppressione delle Province è finita nel grottesco di mirabolanti annunci seguiti da proposte timidissime, peraltro abbandonate subito per le resistenze degli eletti locali della Destra. Lega in primis.

Il progressivo spegnimento delle Comunità montane (avvenuto per asfissia, facendo mancare totalmente le risorse) lascia del tutto irrisolti non solo il tema di chi svolgerà le funzioni fin qui esercitate dalle stesse ma soprattutto il bisogno che resti comunque in essere una politica pubblica, nazionale e locale, per la montagna.

Così può dirsi per altri aspetti qualificanti: il varo delle Comunità metropolitane, fermo al palo nonostante per questa via si possano superare 9 Province; un effettivo sostegno alle Unioni di Comuni ed alle diverse esperienze di gestioni associate; la ricerca di nuove vie per assicurare la partecipazione civica dopo la sostanziale cancellazione degli strumenti di decentramento circoscrizionale; ecc...

Paradossalmente le poche cose positive che il percorso del Federalismo ha fin qui acquisito (la miglior scrittura della legge delega 42/09 e gli utili aggiustamenti al decreto sul federalismo demaniale) si debbono all'impegno fattivo e coerente dei parlamentari del PD presenti nella Bicamerale e nelle Commissioni di merito. Purtroppo questo contributo non è stato valorizzato quanto meritava dalla maggioranza.

Insomma, un disastro. Un disastro per i servizi, falcidiati dai tagli con conseguenze pesanti sulla qualità della vita e sul reddito delle famiglie. Vedremo presto il prezzo alto che il paese paga a questa linea recessiva. E un disastro istituzionale, reso più grave dal continuo annunciare riforme che poi non si avviano mai.

E' indispensabile ripartire col piede giusto e rimettere, in modo credibile e senza ambiguità, questo tema in cima all'agenda delle riforme.

D) Il PD presenta con questa Assemblea Nazionale il quadro degli obiettivi e criteri essenziali che devono presiedere al realizzarsi di questa riforma. E che diventano per il Partito linee guida impegnative sulle quali mobilitare coerentemente tutte le proprie forze. Sono dieci i punti politici da cui ripartire, per un'innovazione indispensabile e non più rimandabile. Li elenchiamo di seguito, chiamando il Partito tutto e con esso l'insieme dei nostri interlocutori politici, sociali e culturali ad una elaborazione e ad un'azione comuni.

## **1. Partiamo dai cittadini**

La riorganizzazione dei poteri non è finalizzata ad un nuovo equilibrio interno ai poteri della Repubblica ma ad offrire ai cittadini, comunità ed imprese servizi e prodotti migliori, di maggiore qualità e dal prezzo equo.

La riforma autonomistica è tutt'altro che un derby fra gli amministratori dello Stato e quelli delle Autonomie.

Bisogna mettere al centro della riforma il cittadino, il suo bisogno di regole, di semplicità, di partecipazione. E' l'occasione per migliorare le istituzioni e, al tempo stesso, per coinvolgere i più ampi strati della cittadinanza, ed in particolare i giovani, le donne, il volontariato.

Ciò significa cambiare l'ottica della riforma, mettere da parte ogni autoreferenzialità ed ogni vischiosità conservatrice. E' questa la lezione delle poche vere esperienze di successo nella riorganizzazione dei servizi: la priorità è alla qualità dei risultati, all'appropriatezza

nelle prestazioni, alla soddisfazione degli utenti.

## **2. Impossibile difendere tutto com'è**

Le Istituzioni che fronteggiano la globalizzazione, la crisi economica mondiale, le nuove questioni di fondo del pianeta (clima, migrazioni, cibo, rivoluzione numerica) non possono essere le stesse del dopoguerra, quelle uscite dalla sconfitta del fascismo. Bisogna innovare, pena una crisi di autorevolezza della democrazia locale.

Siamo contro lo smantellamento indiscriminato della presenza pubblica, specie quella locale. Contrasteremo la riproposizione, oggi davvero anacronistica, di ricette neoliberiste, di mera privatizzazione dei servizi, peraltro prive di autentico contenuto liberale. Ma è impossibile stare fermi e difendere tutto com'è. Per il PD la via è chiara: non si salverà la giusta e necessaria funzione pubblica se non rinnovandola, qualificandola, correggendone i limiti e le storture.

## **3. Lo Stato dimagrisca a Roma e nei territori**

A Roma e nei territori lo Stato deve riorganizzarsi e dimagrire notevolmente. Esiste una grande quantità di uffici, sedi decentrate, rappresentanze varie di ministeri, agenzie statali, enti parastatali che assorbono risorse ingenti in modo improduttivo e talvolta si sovrappongono alle competenze regionali e locali.

E' grave che questo tema non sia mai stato affrontato dal Governo, il quale ha risposto sempre con un sordo muro di gomma alle istanze locali. Come se la razionalizzazione e le esigenze di risparmio si ponessero solo per le Autonomie e non per lo Stato! Invece di proporre ministeri disseminati per il paese la Lega dovrebbe misurarsi con il concreto obiettivo di snellire lo Stato, Ministeri e Agenzie comprese

## **4. Un nuovo rapporto tra Stato, società e mercato**

La riconsiderazione sul perimetro d'intervento pubblico nell'economia e nella società italiane non può avvenire per via ideologicamente demolitoria né, surrettiziamente, attraverso i tagli finanziari lineari, concentrati peraltro sulle Autonomie.

Il PD è consapevole che va costruito oggi un nuovo e più fecondo rapporto tra Stato, società e mercato. Siamo su questo punto senza remore ideologiche e però rigettiamo altre ideologie, presentate come "riformatrici" e modernizzanti ma in realtà pesantemente responsabili della crisi finanziaria sociale del mondo di oggi.

L'Italia delle Autonomie propugnata dal PD è quella che unisce il meglio del pubblico, del privato e di quanto espresso dalla società civile organizzata, e che mette al centro le domande vecchie e nuove dei cittadini, a cominciare da quelli meno protetti.

## **5. Superiamo duplicazioni e confusioni**

La riforma deve ottenere il superamento delle duplicazioni, delle sovrapposizioni di competenza, della confusione di ruoli tra Stato, Regioni ed Enti locali. Purtroppo ancora

siamo lontani da questo traguardo.

Alla base della nostra proposta vi è l'impegno a definire con chiarezza "chi fa cosa", cancellando le zone d'ombra, le posizioni di rendita, i poteri di interdizione.

Non inseguiamo l'ideale astratto e non praticabile di liste rigide di competenze separate tra i diversi livelli istituzionali. I poteri concorrenti non sono una maledizione se ben congegnati e gestiti nell'ottica della leale cooperazione interistituzionale.

Ma una maggiore chiarezza è oggi indispensabile. Anche per ridurre il vasto conflitto che negli anni si è aperto davanti alla Corte, il che spesso diventa alibi per non risolvere limpidamente il tema dell'assunzione di responsabilità verso il cittadino.

## **6.No alla frammentazione, sì all'unione delle forze**

Vogliamo favorire davvero e non a parole la scelta delle Unioni di Comuni (e per i territori montani delle unioni di Comuni Montani, art. 44 della Costituzione), delle gestioni associate obbligatorie di servizi (per superare il limite della facoltatività e della instabilità della governance locale), delle dimensioni metropolitane o di area vasta, incluse le unioni di Comuni e di Comuni Montani, come ottimali per l'esercizio di funzioni pregiate.

Il pulviscolo e la frammentazione amministrativa e gestionale vanno superati. E deve risultare chiaro che la messa a fattore comune dei poteri per un governo più efficace e "risparmioso" è l'altra faccia o l'altra possibilità rispetto alla possibile riduzione dei livelli istituzionali previsti dalla Costituzione.

Ineludibile è il risultato da raggiungere, condizione per la ripresa di un rapporto positivo e di fiducia con i cittadini.

## **7. Distinguiamo poteri legislativi e funzioni amministrative**

Proponiamo che si lavori ad una chiara distinzione tra le funzioni legislative, di alta programmazione e di controllo, che spettano alla Regione; e quelle amministrative, di gestione diretta dei servizi, che appartengono all'Ente locale.

Ciò comporta che le Regioni, anello sempre più strategico di un sistema collocato nella dimensione europea, devono specializzarsi e rapidamente concentrarsi nel fare leggi, piani e programmi, controlli sui risultati e sulla coerenza delle scelte locali.

Va quindi chiusa, ove ancora esiste, l'esperienza di Regioni che gestiscono i servizi, fatta eccezione per le materie o le situazioni in cui risulti evidente, anche nel confronto con gli Enti locali, che la funzione collocata altrove perderebbe efficacia.

Discorso complementare vale per gli Enti locali. Vanno valorizzate l'autonomia e la pratica della sussidiarietà; e va stimolato il dinamismo degli amministratori che cercano, nel concreto, soluzioni innovative alle questioni spesso inedite che cambiano l'agenda del governare.

Vanno peraltro previsti oculati poteri sostitutivi ove la situazione non presenti alternative praticabili.

Per quanto attiene l'ente intermedio il PD ritiene che le sue funzioni mantengano ancora oggi attualità e che si debba semmai aprire una approfondita riflessione, guardando alle migliori esperienze e europee sulla forma più innovativa e capace di dare risultati.

## **8. Semplifichiamo gli strumenti del governo locale**

Insistiamo per una forte semplificazione dei vari livelli e strumenti di governo delle politiche locali: agenzie, società, consorzi, ambiti ottimali, ecc... Forte è l'aspettativa dei cittadini per un'effettiva razionalizzazione e per la riduzione degli Enti competenti sulle materie di più immediato impatto sociale.

In questa direzione il PD avanzerà le sue specifiche proposte, in modo convinto e motivato, avendo ovviamente cura che per questa via non si perdano acquisizioni recenti che non hanno perso d'importanza: distinzione tra controllore e controllato, flessibilità e velocità d'intervento nell'organizzazione del servizio, possibilità di sperimentare forme virtuose ed innovative di relazione tra pubblico e privato.

## **9. Assicuriamo la dimensione ottimale dei servizi**

La dimensione dei servizi e della loro gestione deve essere quella ottimale dal punto di vista della qualità del risultato per i cittadini.

Ciò significa, in generale, la necessità di andare oltre la scala municipale o locale, promuovendo livelli di programmazione e quindi di gestione più ampi e razionali. In particolare per i servizi più importanti per i cittadini (acqua, assistenza sociale, trasporti, casa, gas, rifiuti) è logico considerare che il livello dell'area vasta o quello regionale siano quelli più congrui.

Questo approdo è necessario anche per prepararsi in modo intelligente alla fase assai prossima, quella delle gare internazionali per l'aggiudicazione dei servizi, nelle quali i nostri territori non possono essere visti solo come territori di caccia per società europee e mondiali più forti e patrimonializzate.

## **10. Rigore e sobrietà nella politica e nella P.A.**

Il sistema delle Autonomie che risulterà da questa riforma dovrà essere meno costoso di quello che si è consolidato fino ad oggi, senza far mancare le risorse per i servizi essenziali.

Noi difendiamo strenuamente il valore e la dignità delle Istituzioni, degli amministratori e dei lavoratori pubblici, della rappresentanza politica democratica contro ogni campagna populistica e strumentale. Proprio per questo il PD propone senza esitazione l'esigenza di sobrietà e di rigore nell'uso delle risorse. E con essa l'urgenza di individuare soglie oggettive di riferimento (nazionali ed internazionali) cui agganciare i limiti massimi di spesa per il governo locale, per la rappresentanza, per l'amministrazione attiva.

E proporremo anche meccanismi di responsabilità individuale e collettiva in caso di sfioramento di questi tetti.

---

# FISCO

---

Fisco 20, 20, 20:  
la *road map* per liberare i produttori,  
la progressività, il federalismo.

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



## Premessa

Noi proponiamo la riscrittura del patto fiscale, pilastro di un nuovo patto sociale, per tagliare le tasse su lavoratori, professionisti ed imprese, per l'equità e lo sviluppo sostenibile. La vera *exit strategy* dalla stagnazione e dall'elevata disoccupazione passa per una stagione di riforme, da avviare subito.

Per disegnare un coerente sistema fiscale, orientato alla crescita sostenibile, alla progressività e al federalismo è utile richiamare quattro punti cardinali. Primo, l'ancoraggio costituzionale. L'art 53 stabilisce che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività." La giungla fiscale italiana è molto lontana dalla progressività. La nostra principale imposta diretta, l'Irpef, progettata come generale, ossia relativa a tutti i redditi personali, è diventata un'imposta di specie: la versano quasi esclusivamente i lavoratori dipendenti, i professionisti assoggettati alla trattenuta alla fonte ed i pensionati. Negli ultimi 30 anni, i redditi da lavoro dipendente sul valore aggiunto sono scesi dal 66 al 53%. Secondo analisi della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, dal 1993 al 2006, l'incidenza delle persone a basso reddito (60% della mediana) per classe sociale aumenta dal 27 al 31% per gli operai, mentre diminuisce di 11 punti percentuali per i lavoratori indipendenti (autonomi, professionisti, imprenditori). Tuttavia, la quota di Irpef pagata dai lavoratori dipendenti è balzata dal 52 al 56%. La ragione di tale contraddizione non è una sorta di superiorità civile e morale del lavoro dipendente rispetto ad altre fonti di reddito, ma il meccanismo di prelievo, imperniato sulle trattenute alla fonte. In altri termini, la tracciabilità dei pagamenti.

Secondo. L'evasione fiscale, in Italia ha dimensioni patologiche: oltre il 15% del Pil (300 miliardi di euro) è nascosto e la comunità nazionale perde circa 100 miliardi di euro di gettito all'anno, un importo superiore all'intera spesa per la scuola o la sanità. E' un livello doppio rispetto alla media dell'Unione Europea e degli Stati Uniti. L'evasione di qualunque natura non può essere tollerata o promossa come avvenuto recentemente con il condono-scudo fiscale introdotto dal Ministro Tremonti. Oltre a colpire l'equità, è fonte di concorrenza sleale. Dobbiamo attuare una "Maastricht" della fedeltà fiscale per portare gradualmente l'evasione italiana a livelli medi europei.

È condizione necessaria per alleggerire il carico sui produttori: non possiamo avere livelli di imposizione europei e livelli di evasione sudamericani, dato il nostro debito pubblico. Gli strumenti per combattere l'evasione devono essere adeguati ed includere non solo la repressione ed i controlli, ma le politiche per la crescita, la riduzione del carico fiscale individuale, la semplificazione degli adempimenti burocratici, la riqualificazione dei servizi pubblici.

Terzo. Il federalismo è una straordinaria opportunità di modernizzazione del Paese. La ruota dei decreti attuativi ha incominciato a girare. Ma, il decreto sull'autonomia impositiva dei Comuni, varato all'inizi di agosto, è un bluff. Non è un errore accidentale. È frutto di una contraddizione di fondo nell'impostazione del Governo, ossia la politica dei due tempi: prima il federalismo fiscale, poi la riforma complessiva del sistema fiscale. Tale impostazione non può funzionare. Il fisco, per funzionare, deve essere un sistema. Non si può toccare il potere impositivo delle autonomie territoriali senza mettere a punto le linee generali della riforma del fisco.

Quarto ed ultimo. La fase straordinaria in corso. La crisi economica e sociale esplosa nell'autunno 2008 ha reso necessari imponenti salvataggi bancari e consistenti politiche di contrasto alla contrazione delle economie drogate dalle bolle immobiliari e finanziarie. Il risultato è stato l'impennata dei debiti pubblici in rapporto alla dimensione della produzione di ciascun Paese. Una tendenza insostenibile, da correggere. Ma, senza crescita, la riscrittura del Patto di Stabilità proposta dalla Commissione Europea implica stagnazione, elevata disoccupazione e rischi di tenuta per l'unione monetaria. È necessaria una politica economica comune ed una strategia di investimenti finanziata con eurobonds. Inoltre, le politiche di risanamento e le riforme fiscali non possono ignorare la colossale regressione nella distribuzione del reddito e della ricchezza causa primaria della grande recessione prima e della grande stagnazione ora in atto. Negli Stati Uniti, punta estrema di una tendenza condivisa tra i Paesi Ocse, dal 1976 al 2007, per ogni dollaro di crescita reale, 58 centesimi sono andati all'1% più ricco delle famiglie. In Italia, tra i Paesi europei a maggiore disuguaglianza di reddito e ricchezza e minore mobilità sociale, la quota della ricchezza nelle mani del decile più ricco delle famiglie è arrivata al 47%, mentre 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. Insomma, migliorare le condizioni distributive è condizione decisiva per la crescita.

La sfida delle riforme è estremamente complessa, ma si può, anzi si deve, partire subito. Le riforme devono premiare i produttori, soprattutto nelle aree più in difficoltà, recuperare universalità e progressività e semplificare. Il principio di fondo è semplice: un euro di reddito da lavoro o di impresa non può essere tassato più di un euro tratto dalla rendita. Quindi: "Fisco 20, 20, 20". L'aliquota del 20% è l'aliquota di riferimento per la tassazione di tutti i redditi.

Le riforme proposte dal Pd hanno i seguenti obiettivi di riallocazione del prelievo:

i) da chi paga a chi non paga; ii) dai redditi da lavoro alla rendita; iii) da chi ha di più a chi ha di meno, in particolare verso la famiglia con figli e monoreddito; iv) da attività inquinanti ad attività "verdi"; v) dalla dimensione nazionale al territorio.

Al di fuori della propaganda, data la nostra condizione di finanza pubblica e lo scenario accidentato di fronte a noi, 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, le proposte implicano una riallocazione di risorse di quasi 3 punti di Pil. In sostanza, il carico fiscale effettivo sul singolo produttore di reddito da lavoro e reddito di impresa viene ridotto contestualmente all'emersione di basi imponibili, al potenziamento del gettito da rendite e patrimonio e alla riduzione e riqualificazione della spesa pubblica.

Quest'ultimo è un capitolo fondamentale, da affrontare con coraggio. Va abbandonata la strada iniqua ed inefficiente dei tagli ciechi praticata dal Ministro Tremonti e riavviata e potenziata la *spending review*. Va realizzato, per ciascuna amministrazione centrale, un "piano industriale" di riorganizzazione e ridimensionamento e va reso ordinario il *benchmarking* dei servizi offerti ed efficace la valutazione dei risultati. Soprattutto, va data attuazione efficiente ed equa del federalismo fiscale nel quadro di un radicale ridisegno delle autonomie territoriali (vedi il documento "Per una profonda riforma dello Stato e delle Autonomie). Sussidiarietà verticale ed orizzontale, ma responsabilità ultima della Repubblica a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo integrale della persona.

È evidente, quindi, la necessità di procedere per passi successivi. "Fisco 20, 20, 20" è la *road map* per la liberazione dei produttori, la crescita sostenibile, la progressività, il federalismo responsabile. La proposta può essere attuata per gradi, senza compromettere la coerenza del disegno generale.

## Le famiglie

La proposta prevede la riduzione al 20% dell'aliquota sul primo scaglione, oggi al 23%, la riduzione del numero delle aliquote intermedie e la revisione degli scaglioni a vantaggio dei redditi bassi e medi. Inoltre, la giungla di deduzioni e detrazioni oggi vigenti viene disboscata e ricondotta a razionalità. Si cambia radicalmente la detrazione: oltre che per livello di reddito, si differenzia per età, a vantaggio dei giovani e degli ultra-settantacinquenni, in particolare non-autosufficienti, e delle responsabilità familiari.

Il problema dell'incapienza viene affrontato con l' "imposta negativa". In altri termini, si prevede l'erogazione di un trasferimento pari alla detrazione spettante ma non goduta. Per quanti ai margini del mercato del lavoro, si introduce il "reddito di solidarietà attiva" (vedi il Documento sul lavoro approvato dall'Assemblea Nazionale

del 22 Maggio 2010) mirato e condizionato a programmi di reinserimento lavorativo.

Nel segno della universalizzazione dei diritti e del riconoscimento dei costi sostenuti dalle famiglie per i figli, ai fini di contribuire alla coesione sociale e allo sviluppo di politiche per la natalità, si introduce il “bonus per i figli”, un istituto unico, generalizzato, fruibile dai capienti come sconto d’imposta e dagli incapienti come trasferimento a loro favore. Il bonus per i figli unifica le detrazioni fiscali e gli Assegni al nucleo familiare. Riguarda tutti coloro che hanno figli minori, dipendenti, parasubordinati, indipendenti (autonomi, professionisti, imprenditori). Il bonus per i figli è di 3000 euro all’anno per ogni figlio. Viene introdotto gradualmente a cominciare dalla fascia 0-3 anni.

Per incentivare il lavoro femminile e sostenere la famiglia, la leva fondamentale sono i servizi: dagli asili nido, all’assistenza alle persone non-autosufficienti. In sinergia con il potenziamento dei servizi, proponiamo di introdurre una consistente agevolazione fiscale (detrazioni ad hoc o riduzione dell’aliquota Irpef) per il reddito da lavoro delle donne in nuclei familiari con figli minori.

### **Le attività autonome e professionali, le imprese ed i redditi da capitale**

La vigente tassazione delle imprese presenta una serie di ostacoli alla crescita. Primo, sono scoraggiati gli investimenti provenienti dall’estero. Secondo, la tassazione disincentiva l’utilizzo del capitale proprio rispetto al capitale di debito. Terzo, il reddito del capitale investito é tassato in maniera diversa a seconda della forma giuridica dell’impresa

La proposta prevede, in primo luogo, di eliminare, gradualmente, l’Irap sul costo del lavoro. Poi, per superare gli ostacoli ricordati sopra, si prevede la distinzione del reddito da lavoro autonomo, professione, impresa in due componenti: il reddito corrispondente la remunerazione ordinaria del capitale investito nell’impresa a qualsiasi titolo; il reddito eccedente tale remunerazione ordinaria.

Per i lavoratori autonomi, gli imprenditori individuali, le società di persone, il reddito ordinario re-investito nella propria attività non viene tassato. Quando prelevato, viene considerato come reddito da capitale e tassato con la relativa imposta sostitutiva. Il reddito eccedente la parte ordinaria è, invece, assimilato a reddito di lavoro e assoggettato ad Irpef. Il regime è opzionale.

Anche per le società di capitale, l’aliquota Ires è azzerata quando gli utili “ordinari” sono re-investiti in azienda. Gli utili distribuiti vengono tassati in capo al socio, come gli altri redditi da capitale. Gli utili eccedenti la remunerazione ordinaria del capitale sono sottoposti ad aliquota Ires (si prevede una detrazione ad hoc per le *start-up* e per le imprese “verdi”).

Ai fini della semplificazione, della trasparenza delle norme e di recupero di gettito, le basi imponibili sono ripulite dalla selva di agevolazioni fiscali (detrazioni e deduzioni) oggi vigente.

In tale contesto, si allinea al 20%, livello medio europeo, la tassazione dei redditi da capitale. Si escludono i titoli di Stato e si tutela il risparmio familiare. Insieme alla riforma delle imposte su lavoro autonomo, professione ed impresa, l'intervento implica che il capitale di rischio viene significativamente premiato rispetto alla situazione in vigore, mentre si elimina il vantaggio del capitale di debito. Insomma, si premia chi scommette sul futuro della propria attività, sull'innovazione e la crescita.

Proponiamo, anche una profonda riforma degli Studi di Settore per semplificarli ed evitare che siano una sorta di *minimum tax*, iniqua nei confronti dei contribuenti di dimensioni minori e, al tempo stesso, inefficace contro l'evasione. La riforma prevede: i) riduzione del numero di Studi; ii) revisione del calcolo dei ricavi attraverso il riferimento al valore aggiunto, un maggiore e migliore utilizzo di dati territoriali; iii) creazione presso il MEF di un Comitato di sorveglianza sugli Studi di Settore, composto da esperti esterni indipendenti, per valutare le tecniche di elaborazione degli Studi, relazionare al Parlamento, curare la divulgazione di dati aggregati sugli esiti degli Studi; iv) piano straordinario di formazione degli operatori dell'Agenzia delle Entrate sul corretto funzionamento degli Studi e modifica dei criteri di attribuzione della retribuzione di risultato.

Per semplificare gli adempimenti dei contribuenti di dimensioni minori ed evitare l'allargamento dell'area di evasione, proponiamo di migliorare il "forfettone", ossia l'applicazione sul reddito di cassa di un'imposta del 20%, in sostituzione di Studi di Settore, Iva, l'Irap e l'Irpef. In particolare, per differenziare i limiti di fatturato ed i limiti dei beni strumentali in relazione alle specificità dei settori produttivi e per introdurre il pre-invio dei dati della dichiarazione all'Agenzia delle Entrate.

### **Gli incentivi all'innovazione "verde"**

La fiscalità rappresenta una delle leve decisive per sviluppare la green economy, 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. Tuttavia, in parallelo all'iniziativa comunitaria, si deve procedere anche a livello nazionale.

Negli ultimi anni, grazie ai governi del centrosinistra, si sono fatti importanti passi avanti in termini di fiscalità ambientale. Il Governo Berlusconi ha bloccato il cammino. Anzi, su tanti ambiti di intervento ha fatto marcia indietro (dallo svuotamento del credito di imposta per la ricerca e l'innovazione, all'interruzione della detrazione del

55% per le ristrutturazioni eco-sostenibili; dalla limitazione all'utilizzo dei certificati verdi, al definanziamento dei programmi di "Industria 2015" dedicati al risparmio energetico, alle fonti rinnovabili e alla mobilità sostenibile).

Vogliamo riprendere con determinazione e sistematicità il cammino iniziato seguendo il principio della "responsabilità condivisa" e del "chi inquina paga". Per l'innovazione "verde" proponiamo: i) incentivi per la riduzione della produzione di rifiuti, per il riciclo e per una efficace gestione del ciclo integrato dei rifiuti; riduzione delle aliquote Iva per i beni ad elevata efficienza energetica; ii) finanziamento agevolato per sostituire caldaie ed elettrodomestici con apparecchiature ad alto rendimento energetico e realizzare interventi per l'efficienza energetica degli edifici, da restituire a rate "in bolletta" con interesse zero ed eventuale quota a fondo perduto (il risparmio energetico "paga" la rata del finanziamento); iii) re-introduzione a regime della detrazione fiscale del 55% per l'efficienza energetica degli edifici, degli elettrodomestici e dei motori elettrici ed eliminazione del tetto all'utilizzo del credito di imposta per le spese in R&S ed investimenti in tecnologie sostenibili; iv) previo coordinamento europeo, applicazione della *carbon tax*, imposta sul consumo di combustibili fossili, senza sovrapposizione ad altre forme di disincentivazione vigenti (ad es. il "*cap & trade*") e finalizzazione del gettito al potenziamento del trasporto pubblico locale; v) vincolo per i bilanci comunali all'utilizzo degli introiti da oneri di urbanizzazione e da imposte su nuovi immobili per finalità proprie e non per sostituire entrate correnti.

## Il federalismo fiscale

L'autonomia impositiva degli enti territoriali può essere definita soltanto all'interno di chiare linee guida per le riforme del sistema fiscale generale. Invece, siamo di fronte ad un processo incoerente, frutto della scelta politica fatta dal Governo e dalla Lega di privilegiare la logica degli annunci e dei decreti-manifesto. In sostanza, si è svuotato il federalismo, tradito l'impostazione della Legge delega 42/09 e buttato al vento un'occasione importante. È il federalismo delle chiacchiere, non dei fatti concreti. Né dello spostamento di poteri e risorse ai territori. Nemmeno al Nord. Anzi: nei fatti siamo in pieno neo-centralismo, con la sistematica invasione di campo da parte dei Ministeri nei confronti delle competenze di Regioni ed Enti locali e con la più pesante riduzione nel trasferimento di risorse mai verificatasi nella storia Repubblicana.

In questo modo il federalismo non potrà nemmeno nascere. Altro che decollare! Si torna indietro persino rispetto alle Legge Bassanini di fine anni novanta! È grande la colpa della Lega, impegnata in una cinica operazione di pura propaganda e mistificazione. Il partito di Bossi ha di fatto rinunciato a misurarsi con la fatica di costruire il federalismo, di fronte alla complessità ed ai prezzi da pagare per le demagogiche promesse elettorali.

Per un vero federalismo responsabile, noi abbiamo le seguenti proposte (vedi

anche il documento "Per una profonda riforma dello Stato e delle Autonomie).

Per l'autonomia impositiva per i Comuni: i) si elimina l'addizionale comunale Irpef; ii) si elimina la Tarsu/Tia sugli immobili ad uso residenziale; iii) si conferma l'esclusione della prima casa dall'Ici e si elimina l'Ici sugli immobili locati a canone concordato. L'imposta sostitutiva del 20% sui canoni da locazione residenziale, prevista dal Decreto sull'autonomia finanziaria dei Comuni, si applica ai contratti sottoscritti successivamente alla sua entrata in vigore, per favorire la riduzione del canone; iv) si introduce l'Imposta comunale sui servizi (Ics) quale principale tributo proprio in mano ai Comuni con ampi gradi di manovrabilità. L'Ics è pagata dai residenti nel territorio comunale e si configura come un prelievo sul consumo dei servizi non strettamente tariffabili forniti dal Comune (strade, illuminazione pubblica, ciclo dei rifiuti, anagrafe, ecc.) ispirato al principio del beneficio; v) si completa il sistema di finanziamento dei comuni con il fondo perequativo e si istituisce una compartecipazione comunale all'Irpef, determinata in via residuale, in modo che sia garantito il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni come previsto dalla legge 42/09.

Ai Comuni è riconosciuta la possibilità di introdurre tributi propri, in particolare per particolari scopi di interesse generale e per finalità di tutela ambientale.

L'autonomia impositiva delle Province si articola intorno a tributi relativi al trasporto su gomma e ad una compartecipazione all'Irpef. Anche alle Province è riconosciuta la possibilità di introdurre tributi propri, in particolare di scopo. Va attuata la previsione della legge 42/09 relativa alla finanza rafforzata per le Città Metropolitane.

Infine, l'autonomia impositiva delle Regioni viene affidata alle seguenti imposte: l'Irap (a campo di applicazione ridotto dalla graduale eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile prevista al punto 4); una robusta compartecipazione all'Iva (anche a compensare la variazione della base imponibile Irap); e, al fine di garantire spazi di manovra, l'addizionale regionale Irpef ed a tributi propri da istituire mediante legge regionale.

## **L'evasione fiscale**

Per realizzare la Maastricht fiscale necessaria a ridurre le tasse, si dovrebbe procedere lungo due strade: i controlli ex post attraverso l'uso efficiente e sinergico delle informazioni già a disposizione delle amministrazioni pubbliche; l'innalzamento ex ante della *tax compliance*, ossia della fedeltà fiscale dei contribuenti all'atto della auto-dichiarazione. Non funziona la scelta del Governo Berlusconi di puntare esclusivamente o, con le misure ripristinate nella manovra correttiva del Maggio scorso, prevalentemente sui controlli, in un quadro di riavvio dei condoni ("scudo fiscale") ed eliminazione delle principali misure pro-compliance. Negli ultimi due anni, il rapporto tra recupero di evasione ex-post attraverso i controlli dell'Agenzia delle Entrate e per-

di gettito dovuto alla riduzione della *compliance* 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 da minor *compliance* di 10 miliardi di euro. Le due strade individuate vanno percorse insieme.

L'Agenzia delle Entrate deve diventare, prima e più di ogni altra amministrazione pubblica, amica del contribuente in buona fede. È una rivoluzione culturale da attuare sia nel funzionamento dell'Agenzia sia nelle aspettative dei contribuenti alla quale possono fornire un contributo decisivo gli intermediari fiscali. Va attuato un piano straordinario per semplificare gli adempimenti, in particolare per i contribuenti di dimensioni minori e per riqualificare gli uffici territoriali della Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza. Vanno rivisti i meccanismi di premialità retributiva per i risultati per promuovere controlli senza esisti precostituiti e sempre più personalizzati ed aperti alle posizioni dei contribuenti. In tale contesto, va riconosciuto valore costituzionale allo "Statuto del contribuente". Si deve introdurre, infine, la facoltà per i contribuenti di fare un invio provvisorio dei dati, precedente alla fase della dichiarazione definitiva, al fine di consentire all'Agenzia una valutazione ed, eventualmente, invitare il contribuente a modificare, senza alcuna sanzione, i dati meno plausibili.

Ma non basta, dato il carattere pandemico dell'evasione in Italia. Nel pieno rispetto dei vincoli di *privacy*, va proseguita e potenziata la capacità di utilizzo da parte della Agenzia delle Entrate di tutte le banche dati delle pubbliche amministrazioni per migliorare l'applicazione del "redditometro". Al fine esclusivo di migliorare i controlli, va richiesto ad ogni contribuente di dichiarare annualmente la consistenza del proprio patrimonio (oggi, la dichiarazione riguarda soltanto i patrimoni all'estero). Va estesa la fatturazione elettronica e va incentivato l'uso della moneta elettronica. Infine, va messa in Costituzione l'impossibilità dei condoni, detonatore della fedeltà fiscale.

## **Il coordinamento sovrazionale delle politiche fiscali**

Il maggior contributo all'indebolimento della politica economica nell'ultimo quarto di secolo è venuto dalla competizione fiscale sleale. È un processo che va interrotto e va ripristinato un livello decente di pari condizioni di gioco. Proponiamo, quindi, di riprendere prima in sede euro-gruppo poi Ecofin e poi Ocse il capitolo del contrasto alla competizione fiscale dannosa, non solo la lotta ai paradisi fiscali, peraltro mai cominciata davvero (vedi Governo Berlusconi), ma la limitazione del *tax dumping*, in particolare nei confronti dei Paesi europei beneficiari di fondi strutturali. L'Italia deve spingere affinché il sistema finanziario internazionale riduca le sue attività meramente speculative. Inoltre, deve promuovere la partecipazione del settore finanziario al consolidamento delle finanze pubbliche. Quindi, deve impegnarsi affinché l'Unione Europea porti al prossimo G20 una proposta di *Financial Transaction Tax* sia a fini anti-speculativi che per recuperare gettito da destinare ad un fondo in-

ternazionale dedicato alla riduzione del debito pubblico accumulato dopo l'esplosione della crisi. L'Italia, inoltre, deve sostenere l'introduzione di un'imposta sulle banche sistemiche (più grandi e con attività in più Paesi) per far fronte al loro eventuale fallimento. Infine, l'Italia, in stretta relazione con gli altri Paesi europei decisi a regolare i mercati globali per evitare la regressione protezionista, dovrebbe mettere in agenda del Consiglio Europeo una prima ipotesi di *border tax adjustment*, ossia tariffe europee alle importazioni di prodotti e servizi irrispettosi di standard sociali (rispetto dei diritti civili, lavoristici, sindacali) ed ambientali minimali.

### Le priorità

Per innalzare il potere d'acquisto delle famiglie e sostenere la domanda, incremento delle detrazioni per la produzione di reddito da lavoro dipendente e per i redditi da pensione; sterilizzazione del *fiscal drag*; introduzione del "bonus per i figli" e del sostegno al lavoro delle donne (vedi punto 2).

Per sostenere l'occupazione, eliminazione dell'Irap sul costo del lavoro per le neo-assunzioni di giovani e donne con contratto a tempo indeterminato.

Per contrastare la precarietà ed innalzare le pensioni delle generazioni più giovani, riduzione e ri-allineamento del costo del lavoro (vedi "Sviluppo, lavoro, welfare: le proposte del Pd per il diritto unico del lavoro", Assemblea Nazionale 21-22 Maggio 2010).

Per promuovere l'innovazione e lo sviluppo sostenibile attuazione graduale delle "imposte verdi" (punto 6).

Per sostenere gli investimenti innovativi delle imprese, eliminazione del vessatorio *click day* e ripristino della piena disponibilità del credito di imposta per le spese in ricerca e sviluppo e per gli investimenti nel Mezzogiorno.

Per contrastare la speculazione finanziaria e recuperare risorse per gli investimenti, approvazione, in coordinamento con gli altri Parlamenti europei, della *Financial Transaction Tax* (punto 9).

---

# PICCOLA E MEDIA IMPRESA

---

Pensare al piccolo  
per crescere alla grande

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



## **Premessa**

Per le prospettive delle nostre micro, piccole e medie imprese è decisivo innalzare il potenziale di crescita dell'economia italiana. Il "decennio perduto", oltre a essere un rischio per il futuro, è certamente un fatto alle nostre spalle. Dobbiamo inscrivere le specifiche riforme per le micro, piccole e medie imprese dentro una più generale strategia di sviluppo del Paese. Per tornare a crescere, è necessario un ventaglio di politiche e di riforme: ristrutturazione vera e profonda della PA, in particolare della giustizia civile; riscrittura del patto fiscale per premiare i produttori; investimenti pubblici e privati nelle infrastrutture, nell'innovazione, nella ricerca, nella scuola e nell'università, nella formazione permanente; liberalizzazione dei mercati dei servizi alle persone e alle imprese; riforme della rappresentanza politica, economica e sociale e dell'efficienza delle istituzioni democratiche e, non ultimo in termini di rilevanza per la crescita economica, innalzamento del capitale sociale, della legalità e del civismo. Il circolo virtuoso della crescita va riavviato nell'Unione Europea e nell'area dell'euro, attraverso la costruzione di una politica economica comune che persegua il rigore dei conti pubblici, ma nel quadro di politiche per la crescita, per il sostegno alla domanda interna europea. L'UE non può affidare la sua crescita soltanto alle esportazioni inseguendo un rigorismo senza prospettive. L'Italia è la culla dell'impresa, della voglia, del sapere e del saper fare; coraggio, fantasia, tenacia e senso del rischio e della comunità sono le caratteristiche di un popolo che da millenni si organizza per conoscere produrre, vendere e cambiare. La Costituzione ci ricorda come dopo l'afflizione terribile della guerra i padri costituenti decisero di investire sul lavoro e sull'impresa: oggi diremmo sui "lavori" nell'accezione più ampia.

## Il Paese delle opportunità

### “Lo sviluppo non è un lusso, ma un dovere” (Caritas in Veritate)

Il modello di sviluppo di un Paese è dato dalla sua capacità di gestire il presente, ma soprattutto dalla volontà di progettare il futuro delle prossime generazioni. È dato dalla sua visione di Stato, società, partecipazione ai processi produttivi. Con la crisi tutti i Paesi avanzati si stanno confrontando con la ricerca di un nuovo paradigma di sviluppo in grado di sostenere le contestuali sfide dell'allargamento dei diritti, della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica. Il dovere dello sviluppo e l'imperativo del rigore sono per noi il fondamento delle politiche per le future generazioni. I nostri figli meritano di non pagare gli errori del passato e di essere messi nelle condizioni di approfittare delle occasioni che un mondo più competitivo può offrire. Vogliamo costruire il Paese delle opportunità: un posto dove sia più bello e facile vivere e fare impresa, dove lo sviluppo sia non un lusso, ma un dovere. Lo vogliamo per noi e per quanti verranno dopo di noi.

1. Il Partito democratico considera la libera intrapresa dei cittadini uno strumento fondamentale di mobilità sociale e di sviluppo della capacità creativa degli italiani. Per questo riconosciamo alle micro e piccole imprese il ruolo di “spina dorsale” del Paese, elemento di solida tenuta del sistema economico e sociale, motore di innovazione e di sviluppo, ma soprattutto veicolo di trasmissione di valori e di promozione della parità e della realizzazione umana, fondata sul merito, sulla fatica e sulla capacità di far fruttare i propri talenti.

2. Il PD crede che l'impresa sia l'espressione del rischio degli imprenditori e, al contempo, il frutto della dedizione dei lavoratori. Tutti uniti per una causa comune. Per questo pensiamo all'impresa come all'approdo più qualificante di milioni di progetti di vita familiare: un investimento sul proprio e sull'altrui essere (italiani), sapere e credere.

3. Per il PD micro, piccola e media impresa e professioni mettono in sinergia crescita e occupazione: luoghi nei quali il fattore “lavoro”, nella sua accezione più piena e compiuta, viene massimamente valorizzato, più del “capitale”, comunque da stimolare.

4. Il PD giudica centrale per lo sviluppo del Paese il ruolo delle professioni: libere, rispondenti alle esigenze del mercato, ma riconosciute, regolate e promosse.

5. Per il PD la cooperazione rappresenta un modello avanzato d'impresa che produce ricchezza e può distribuirla attraverso la sua struttura sociale. La capacità dell'impresa cooperativa di resistere alla lunga crisi in corso ne testimonia la validità e le potenzialità di crescita.

6. Il PD vuole uno Stato che, senza invadere il campo della libertà di iniziativa, sia amico dell'impresa e del tessuto produttivo che attorno alle esperienze territoriali nasce e si consolida.

7. Il PD intende sostenere, sul piano sia giuridico sia fiscale, le reti d'impresa, l'evoluzione dei distretti e le filiere, dei consorzi, come formazioni in grado di coniugare i vantaggi in termini di flessibilità produttiva e le necessità di scala adeguata ad

affrontare la competizione globale, nonché come soggetti capaci di distinguersi nel passaggio dal “lavorare per produrre” al “produrre per competere”.

8. Il PD riconosce e promuove un rapporto fiscale con l’impresa fondato sulla cultura della legalità e sulla promozione della crescita: equo e finalizzato alle buone pratiche di spesa pubblica, centrale e territoriali.

9. Il PD sostiene i progetti di incubazione di nuova impresa e i modelli di espansione produttiva e punta al rafforzamento dell’internazionalizzazione attraverso il sostegno e la promozione delle eccellenze, in tutti i settori, non solo del “made in Italy”.

10. Il PD riconosce la diversità dell’Italia nella sua struttura produttiva. Per questo siamo impegnati affinché in tutti gli ambiti le politiche dell’UE tengano conto della specifica ricchezza italiana, non rintracciabile in alcun altro Paese europeo.

## **A - RISORSE**

### **Il capitale “paziente” per le PMI**

#### 1) Patrimonio e capitalizzazione

Caratteristica delle PMI italiane è certamente una prevalenza (benefica) del fattore famiglia/lavoro sul capitale. Nel confermare tale peculiarità positiva, occorre promuovere l’organizzazione in rete e sostenere la patrimonializzazione.

Per questo, oltre agli strumenti di intervento fiscale (cfr. Documento sulla Riforma del Fisco), proponiamo:

- Potenziamento dei CONFIDI;
- Fondi di garanzia territoriali e Fondi regionali di microfinanza pubblico/privato: destinati al credito per le PMI del territorio, alimentati con l'emissione di obbligazioni e azioni da parte delle aziende nei distretti e nelle reti (Finanziaria 2009); Fondi regionali di venture capital come quelli sperimentati in Francia sul capital gain;
- Società/fondazioni per trasferimento tecnologico: a partecipazione paritetica CCIAA e Università/Centri di ricerca, con l’obiettivo dell’autofinanziamento per il supporto delle PMI.
- Fondi rotativi: fondi in capitale di rischio sui modelli dei Fondi di garanzia che, in maniera terza, garantiscano l'accesso al credito con un finanziamento minimo a 7 anni.

#### 2) Pagamenti

La prima modalità di sano finanziamento dell’impresa è una corretta relazione del pagamento delle prestazioni e dei prodotti. Troppo spesso il fabbisogno di credito delle PMI è artificiosamente accresciuto da modalità di pagamento capestro, che generano un cortocircuito anche nei sistemi di autofinanziamento più sani ed evoluti.

Per questo, proponiamo:

- Revisione del Patto di stabilità interno: abbiamo presentato una proposta di legge che prevede lo spostamento del peso del Patto di stabilità per gli enti locali dal deficit (e quindi per Comuni e Province dalla Cassa) alla riduzione del debito e misure compensative di risparmio sulla spesa per l’acquisto di beni e servizi da parte delle

pubbliche amministrazioni centrali;

- Compensazione dei crediti verso la PA superiori ai 60 giorni con crediti fiscali e previdenziali. Ciò naturalmente nel pieno rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- Nuova regolamentazione sui pagamenti tra privati e istituzione di una snella Autorità per i prezzi e la trasparenza, recepimento delle Direttive europee, come già previsto dalla proposta Beltrandi-Misiani.

### 3) Banche

È innegabile che la difficoltà di accesso al credito sia esponenzialmente cresciuta con la crisi economica. Alla luce di questa situazione, occorre riallineare il percorso credito-patrimonio-progetto d'impresa ed evitare effetti e ricadute negative nell'applicazione di Basilea 3. A tal fine proponiamo:

- Aggiornamento della moratoria dei debiti delle imprese con l'introduzione del lavoro autonomo e delle professioni, mediante accordi con i fondi di garanzia territoriali, finalizzati al riassetto del debito, alla riconversione dei processi e dei prodotti e al cofinanziamento di fondi territoriali che dotino le imprese di "manager temporanei" per nuovi business plan o per la gestione delle fasi a maggior valore aggiunto dell'impresa (evitando di dare soldi ai soldi);
- Fondo di garanzia, consolidamento del finanziamento nazionale e territoriale, previsioni di accesso alle professioni, start-up e avvio delle reti d'impresa;
- Revisione dell'impostazione di Basilea 3, con l'introduzione urgente di sistemi di valutazione (rating) che si orientino alla reale capacità di stare sul mercato delle aziende e che privilegino le reali possibilità di successo del business.

### 4) Pubblica amministrazione e semplificazione

La questione della revisione dell'art. 41 della Costituzione è solo fumo negli occhi. Per risolvere il problema del rapporto tra Stato e imprese occorre ridefinire i confini dell'agire della PA e avviare rapidamente la riforma, senza aggravii per le attività d'impresa e di lavoro autonomo. L'atteggiamento culturale nuovo da cogliere, e che l'Europa ci propone con la Direttiva sullo Small Business Act, è fondamentale per provare a "pensare sempre a misura di piccolo". Occorre poi prevedere che gli oneri burocratici siano proporzionali alle dimensioni e al settore aziendale.

Per queste ragioni proponiamo:

- Processo civile telematico ampliato a tutto il territorio italiano;
- Ridefinizione del ruolo della PA rispetto alle imprese: modelli di Procedimenti Unici Semplificati su igiene-ambiente, urbanistica-edilizia, sicurezza del lavoro. Solo tre procedimenti, per la definizione degli interventi in questi settori: non più un solo front-office della PA;
- Potenziamento dell'utilizzo del silenzio-assenso con destinazione delle risorse ai controlli;
- Sperimentazione dell'Agenzia per le Imprese nel suo ruolo di garante terzo, collegandola a un forte potenziamento dei controlli;
- Riforma della legge sugli appalti, con l'introduzione di vincoli di qualità, impatto ambientale e innovazione. Sia sugli appalti sia sulle commesse pubbliche proponiamo la riserva del 30% per le PMI.

\*\*\*\*\*

**B - FUTURO****Lo sviluppo che vogliamo: l'alleanza tra il PD e le PMI****1) Capitale umano e formazione**

Il nesso tra saperi, formazione e lavori è fondamentale per un'economia matura che vuole tornare a crescere. Lo è a maggior ragione per un sistema come quello italiano, diffuso sul territorio e parcellizzato in milioni di unità produttive.

Per riattivare questo legame, proponiamo di:

- Innalzare l'obbligo scolastico;
- Attivare incentivi fiscali per la formazione permanente dei lavoratori/imprenditori delle microimprese;
  - Introdurre dei "contratti di esperienza-lavoro": si tratta di nuove tipologie contrattuali che coinvolgono giovani dai 17 ai 19 anni che frequentano gli istituti tecnico-professionali e alternano la scuola all'esperienza diretta nelle PMI;
  - Sostenere la formazione orientata all'avviamento autonomo di impresa o attività professionale e alla trasmissione di impresa fra generazioni;
  - Sostenere la formazione per affiancamento, improntata all'obiettivo di "riportare la formazione nel luogo di lavoro"; dobbiamo restituire dignità alle professionalità del lavoro manuale depositario del "saper fare";
  - Sostenere la formazione post-universitaria: introduzione del credito formativo post-universitario, legato alla formazione in azienda (o nello studio professionale) verso la quale il giovane è indirizzato direttamente dall'università.

**2) Costituzione avviamento di nuova impresa**

Il PD propone nuovi strumenti orientati alla creazione di una nuova impresa diretta, ai potenziali imprenditori under 30 o ai disoccupati over 50.

Più nel dettaglio, proponiamo:

- "Contratto di avviamento ad attività imprenditoriale" per le donne, che non comporti la perdita degli eventuali benefici derivanti dalla Cassa Integrazione per il l'anno, che vengono riconvertiti in capitale utilizzabile per la nuova attività;
- Riduzione delle tariffazioni di notai/contabili e dei costi dei servizi bancari all'interno dei costi ordinari di costituzione e start-up;
- Creazione del meccanismo di "riconversione" di casi aziendali in difficoltà (leverage buy-out manageriale o dei lavoratori, comprensivo di possibilità di riconversione settoriale) nei territori ("investiamo sulle risorse territoriali").

**3) Innovazione**

L'innovazione non può essere solo uno spot di facile presa mediatica. Per trasformarla in una pratica concreta, appannaggio delle PMI e motore del loro sviluppo, proponiamo:

- Riconversione di tutte le risorse a fondo perduto, sia nazionali sia regionali, a copertura del credito d'imposta finalizzato a ricerca, sviluppo di nuovi prodotti, di nuovi processi e di nuovi servizi;
- Definizione del modello di credito d'imposta per la costituzione delle reti e per progetti di export delle reti medesime.

#### 4) Reti e distretti d'impresa

Le reti d'impresa, come i distretti e i consorzi, sono un'opportunità: una seria normativa può consentire lo sviluppo di sinergie sui territori. Occorre considerare le positive esperienze dei distretti. Oltre alle politiche attive per la valorizzazione delle potenzialità locali, per questo proponiamo:

- Accordo ABI sul riconoscimento delle reti d'impresa come soggetto attivo;
- Promozione dell'internazionalizzazione delle reti e delle reti impresa-servizi;
- Incentivi fiscali per le reti che assumono e per quelle che fanno integrazione tra imprese, servizi e professioni, apportando nuove competenze.

#### 5) Internazionalizzazione

La domanda mondiale nei prossimi tre anni subirà un incremento significativo solo nelle economie asiatiche e sudamericane. Un'eccessiva parcellizzazione di competenze e di soggetti impegnati a sostegno delle imprese italiane all'estero, non garantisce il supporto alle PMI. In ambito ministeriale si evidenzia un'eccessiva sovrapposizione di competenze. Per superarla proponiamo di:

- Unificare gli strumenti sul piano nazionale (azione che evidentemente liberebbe risorse);

- Introdurre a livello nazionale una Cabina di regia delle iniziative dei territori.

Più in generale, per rendere il "made in Italy" capofila di una promozione eurolocal, proponiamo:

- Deduzione totale dei costi per l'apertura e l'avviamento di sedi commerciali all'estero (solo finalizzati alla vendita, non alla produzione);

- Deduzione delle spese sostenute per i corsi di lingua (inglese e del Paese meta di internazionalizzazione);

• Ricognizione delle imprese altamente internazionalizzate (short list qualificata): individuazione del patrimonio nazionale internazionalizzato che sia la base per la nascita di un vero network di imprese;

- Legge quadro nazionale a supporto dei processi di internazionalizzazione: un testo unico che razionalizzi strumenti ed enti che operano in materia. Un quadro normativo nazionale in coerenza con le politiche comunitarie sugli interventi a favore delle PMI;

- Accordi regionali con il MSE per sostenere azioni promozionali all'estero e potenziamento dell'offerta, con particolare riferimento alle reti d'impresa;

- Fondo nazionale per aiuti diretti all'internazionalizzazione delle PMI: il Fondo sarà composto da una parte a fondo perduto e da una parte garanzia al credito, da ripartire con le regioni in base a una programmazione quadro nazionale;

- Credito d'imposta per l'internazionalizzazione, rafforzato nel caso di reti d'impresa;

- Inquadramento delle azioni di internazionalizzazione delle PMI italiane in una cornice europea: stipula di contratti di partenariato comunitario che, partendo dalla valorizzazione delle identità locali, sappiano creare reti di impresa transnazionali quali unico elemento di concreta competitività nel mercato globale.

**C – COOPERAZIONE****Pluralismo e qualità: la forza di stare insieme**1) **Mantenere il rispetto del pluralismo imprenditoriale**

Per l'imprenditoria cooperativa è necessario ripartire dal dettato costituzionale che "riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità [...], ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità". Se le specificità della cooperazione costituiscono un valore aggiunto in tutti i settori in cui è presente, ne esistono alcuni in cui l'assenza dello scopo di lucro è elemento "essenziale" per lo sviluppo economico e sociale del paese. Nel Mezzogiorno, in particolare, la promozione e lo sviluppo della cooperazione vanno sostenuti poiché in grado di valorizzare le risorse endogene e accrescere il capitale sociale del territorio, permettendo la partecipazione diretta dei cittadini ai processi economici e di cambiamento nelle comunità locali. Nella sua componente di emancipazione, la cooperazione è, dunque, parte attiva di un progetto di sviluppo del territorio.

2) **Sostenere l'esperienza delle cooperative sociali**

Le cooperative, caratterizzate dai principi di sussidiarietà, solidarietà, responsabilità e partecipazione, vanno sostenute per la loro capacità di porre le persone nelle condizioni di partecipare - da protagoniste - alla costruzione delle risposte alle loro stesse necessità. L'inserimento lavorativo delle persone disabili, i servizi sociali e di assistenza, sono ambiti che richiedono il valore aggiunto del "bene relazionale", del quale la cooperazione è strumento principe. Lo scopo mutualistico che caratterizza le cooperative autentiche dimostra che esiste un modo differente e attuale di stare sul mercato e di fare impresa, un modo peculiare di mettere al centro la persona che è origine e fine della sua stessa ragione di essere, valorizzando le risorse e le potenzialità del territorio in cui le cooperative sono radicate.

3) **Sostenere la qualità della cooperazione e la cooperazione di qualità**

Mutualità e partecipazione dei operatori sono fondamentali. Per questo occorre contrastare la cooperazione spuria, anche con l'esercizio effettivo della vigilanza prevista dalla legge in tutte le cooperative. La cooperazione è la scelta consapevole di una governance basata sulla democrazia economica e sulla solidarietà, ma per esistere deve essere virtuosa, capace di rendere i requisiti di mutualità e partecipazione un elemento di forza e distinzione. La vera cooperazione non teme, bensì incoraggia, maggiore controllo e rigore. La vigilanza è stata disegnata dal legislatore ordinario come una funzione che coniuga gli aspetti tipici dell'attività ispettiva con un fondamentale ruolo di assistenza e sostegno alla corretta gestione dell'insieme di norme legislative e statutarie. Il sistema dei controlli ha, dunque, il compito di contenere fenomeni degenerativi pericolosi, quali la cooperazione spuria, capace di danneggiare in maniera sostanziale la cooperazione genuina e il sistema Italia nel suo complesso.

**D – PROFESSIONI****Nuove professioni: la proposta del PD**

La legislazione nazionale ha sempre lasciato in ombra il mondo dei lavoratori autonomi e delle professioni, anche se la Costituzione valorizza fortemente l'iniziativa imprenditoriale (art. 41). Dare maggiore spazio al lavoro dipendente della grande fabbrica (vedi Statuto dei Lavoratori) andava bene in una determinata fase storica e all'interno di un contesto sociale che puntava sui meccanismi produttivi "fordisti". La proposta Treu sulle nuove professioni, depositata in Parlamento, cambia questa prospettiva promuovendo e valorizzando appunto i nuovi professionisti. Gli obiettivi della proposta sono:

- Annullare il ritardo che ha la legislazione del mondo dei lavoratori autonomi e dei professionisti rispetto ai lavoratori dipendenti;
- Scongiorare ogni omologazione con le normative tradizionali del diritto del lavoro costruite sul modello fordista del lavoro dipendente;
- Introdurre una proporzionalità tra le regole del lavoro dipendente e il lavoro autonomo;
- Tener conto del rapporto di sussidiarietà fra le fonti: il quadro dettato dalla legge deve lasciare spazio all'autonomia collettiva delle categorie interessate e, per i soggetti in grado di negoziare in proprio, alla contrattazione collettiva;
- Riformare il sistema degli ammortizzatori sociali con estensione delle tutele ai lavoratori autonomi, ai professionisti e ai piccoli imprenditori;
- Non annullare le specificità della categoria dei lavoratori autonomi (tutele, incentivi, esigenze comuni di questi soggetti); valorizzare e riconoscere il loro lavoro.

A beneficiare di questo ridisegno della materia saranno i soggetti che partecipano in autonomia alla produzione di beni e servizi con la prevalenza di lavoro proprio e/o del nucleo familiare. Il fattore lavoro, anche qui, è dunque cruciale. Più nello specifico il soggetto protagonista è il prestatore di lavoro professionale e personale al di fuori di vincoli di subordinazione e a titolo oneroso: piccoli imprenditori, artigiani e piccoli commercianti con attività organizzata con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia, i professionisti, gli agenti, etc.

Guardiamo con grande interesse, infine, anche al fenomeno nuovo e quanto mai significativo per l'integrazione e la crescita del Paese, delle 340.00 aziende costituite da immigrati. La promozione dell'autoimpresa per chi viene in Italia e, rispondendo a esigenze reali di mercato, si afferma nella legalità e nel rispetto delle regole è e rimane un nostro impegno.

---

# IMMIGRAZIONE

---

impariamo a vivere insieme

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



Cosa diciamo di fronte a un genitore che non ha nulla contro gli immigrati e che scopre che suo figlio è il solo italiano in una classe di bimbi stranieri? E alle mamme di Sonnino che chiedono che la donna marocchina si scopra il viso quando porta il bambino alla materna perché gli altri piccoli ne hanno paura? E agli abitanti del quartiere di periferia che protestano perché con l'insediamento dei Rom sono aumentati i furti nelle case? Cosa avrebbe detto un premier di centrosinistra dopo le scelte sui Rom di Sarkozy?

Cosa diciamo al bambino straniero che a causa delle quote del Ministro Gelmini deve prendere due pullman per arrivare a scuola? E al padre di famiglia che perde il lavoro e che ha paura che il suo collega immigrato gli faccia concorrenza? Ai lavoratori immigrati che sono in Italia da oltre 10 anni, hanno portato qui la famiglia, hanno fatto lavori che gli italiani non fanno più, e che ora a causa della crisi lo perde e ha soltanto 6 mesi tempo per cercarlo un altro, altrimenti viene espulso perché così vuole la legge Bossi-Fini? Cosa diciamo alle famiglie e alle imprese che hanno tra loro lavoratori immigrati cui è scaduto il visto turistico ed il permesso di soggiorno e non possono rinnovarlo perché le quote dell'ingresso regolare sono chiuse? E al giovane immigrato, nato e cresciuto in Italia, che al compimento di 18 anni, se non trova subito un lavoro stabile diventa irregolare sulla base della nostra legge sulla cittadinanza e rischia di essere espulso?

Vogliamo partire dalle domande dell'Italia vera, dai dilemmi che vivono le sue persone.

Vogliamo rompere il perverso circolo politico mediatico che alimenta i pregiudizi e le paure e non risolve i problemi. Vogliamo sollecitare gli italiani a diventare consapevoli di come sta cambiando l'Italia con la presenza degli immigrati, di come e perché abbiamo bisogno di loro e che dunque dobbiamo imparare a vivere insieme. Italiani e nuovi italiani. Dobbiamo liberarci dalla paura e accendere la curiosità verso il mondo che cambia.

## **I nuovi italiani**

Gli immigrati sono una popolazione di cinque milioni di persone appartenente ad oltre 100 popoli diversi, composti da famiglie giovani con figli, da lavoratori e lavoratrici, per metà donne. I minori sono 864.000. Nel 1990 erano 50.000. Questa popolazione vive prevalentemente nel Centro-Nord e si è insediata nei territori seguendo le esigenze del nostro mercato del lavoro.

Gli immigrati hanno contribuito e contribuiscono a rendere più giovane il nostro Paese.

Un sesto dei nuovi nati in Italia ha almeno un genitore straniero ed i giovani di origine straniera incidono di un decimo sulle classi di età più giovani (i minori ed i giovani fino a 39 anni).

Il 70% dei piccoli comuni, quelli con meno di 5000 abitanti, non attraggono nuovi cittadini e ben 2830, che sono circa la metà, sarebbero in irreversibile declino se non fossero arrivati gli immigrati a ripopolarli. Al Nord, al Centro ed al Sud.

Il lavoro immigrato anche in tempi di crisi economica non ruba posti agli italiani, perché occupa i segmenti del mercato del lavoro che agli italiani non interessano mentre l'invecchiamento della popolazione con il conseguente bisogno di servizi alla persona, anche per mancanza di servizi pubblici adeguati, lo ha reso e lo renderà sempre più necessario.

Se in Italia le porte fossero chiuse all'immigrazione, la popolazione giovane in età attiva tra i 20 e 40 anni scenderebbe tra il 2010 e 2030 da 15.4 a 11.3 milioni; una diminuzione di oltre 4 milioni; 200.000 unità in meno per ogni anno di calendario. Né un alto tasso di attività e di occupazione degli italiani e una perfetta parità uomo-donna basterebbero ad evitare il nostro declino economico.

### **I nuovi europei**

L'Europa è un caleidoscopio di culture diverse, è la parte del mondo culturalmente più eterogenea e gli europei vogliono conservare la propria eredità culturale ma, al contempo, hanno ed avranno bisogno degli immigrati.

La presenza degli immigrati anima conflitti, obbliga a confronti e crescita culturale collettiva, obbliga a ripensare lo stato sociale ed i diritti di cittadinanza che oggi, nella Europa unita, non possono più riguardare il singolo paese.

Mai come ora, infatti, la cittadinanza può e deve divenire il motore del processo di integrazione politica, il cuore di una nuova Europa che sia davvero spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Cittadinanza nel senso più ampio: non solo l'insieme dei diritti già riconosciuti ai cittadini europei e ancora da inventare pienamente, ma anche un nucleo forte di diritti di cittadinanza per tutte le persone che risiedono sul territorio dell'Unione europea, a comporre il mosaico di una vera e propria cittadinanza di residenza.

Con il Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea diviene giuridicamente vincolante e, con essa, la cittadinanza europea e i diritti che la compongono: il diritto di circolare liberamente e di stabilirsi in un altro Stato membro dell'Unione, portandosi dietro i propri diritti e acquisendo doveri, al pari dei cittadini di quello Stato.

Questo diritto, che è il cuore della cittadinanza europea, è oggi - non a caso - al centro di tensioni perché strettamente legato al concetto di uguaglianza. Occorre dare piena applicazione alla direttiva 38/2004, che ne regola l'esercizio, perché la libera circolazione sia garantita a tutti i cittadini europei, senza discriminazioni fondate sul reddito o sulla presunta appartenenza a un gruppo etnico.

Tuttavia bisogna impedire la competizione tra le componenti più deboli dei paesi

dell'Unione. Per questo, a sostegno della libera circolazione, occorre una grande iniziativa europea per definire un reddito minimo garantito, come componente essenziale della cittadinanza, insieme alla definizione di politiche comuni di inclusione, integrazione, prossimità e sicurezza.

Cittadinanza europea, ma anche cittadinanza di residenza, dicevamo.

La presenza degli immigrati non solo è utile all'Europa per gli stessi motivi per cui è utile all'Italia, ma può contribuire a costruire il sogno europeo dell'unità nella diversità.

Oggi l'Europa ha nuovi strumenti per costruire questo sogno: con il Trattato di Lisbona la politica di immigrazione, nelle due dimensioni della politica di ingresso e della politica di contrasto all'immigrazione irregolare, diviene piena competenza comunitaria. Per la prima volta diviene possibile definire a livello dell'Unione i contorni di una politica di ingresso e soggiorno con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo.

Occorre cogliere questa occasione storica e costruire una nuova politica europea dell'immigrazione che realizzi il sogno europeo dell'unità nella diversità. Sviluppare una politica comune in materia di ingressi, di soggiorno, lavoro stagionale, diritto d'asilo e visti che ridefinisca le leve di un governo europeo dei flussi migratori e, al contempo, definisca un nucleo di forte di diritti fondamentali e di cittadinanza per tutti i migranti.

Il programma di Stoccolma, che definisce il quadro di azione quinquennale dell'Unione anche in questa materia, va rafforzato nella dimensione "positiva", nel solco delle precedenti agende di Tampere e dell'Aia, promuovendo in seno al Parlamento europeo una forte azione per l'adozione di direttive espansive per l'ingresso e il soggiorno, a partire dalle recenti proposte sui lavoratori stagionali e su un permesso unico di soggiorno e lavoro.

In questa chiave, occorre aggiornare l'impostazione del Patto Europeo per l'immigrazione sottoscritto nel giugno 2008, le cui parole chiave sono prosperità, sicurezza e solidarietà, per progredire nella definizione di una politica comune anche nell'ambito dei diritti di cittadinanza. L'integrazione deve divenire l'elemento centrale nell'agenda europea e nel Patto, che la definisce come "la chiave" del successo dell'immigrazione, un processo a "doppio senso" che vede protagoniste le società ospitanti ma anche gli immigrati, attraverso un reciproco adattamento, in cui gli immigrati sono tenuti a rispettare le regole ed i valori dei paesi ospitanti ma sono anche sollecitati ad arricchirli attraverso la conoscenza reciproca, lo scambio umano e culturale.

### **Dai territori la via italiana alla convivenza**

L'immigrazione sta cambiando la società italiana.

E' un cambiamento molecolare e profondo che coinvolge i quartieri delle città, i comuni, le scuole, le aziende, gli ospedali.

Certo in questa Italia c'è chi ha paura degli immigrati, chi non li vuole per pregiudizi o ideologia, ma c'è anche chi ha saputo combattere la paura, chi guarda in faccia la realtà, chi affida a queste donne e a questi uomini stranieri quanto ha di più caro.

C'è chi costruisce, senza proclami o rumore, una civile convivenza quotidiana.

I protagonisti dell'Italia della convivenza sono i lavoratori e le lavoratrici, il giardiniere, la colf, la babysitter, la badante, le famiglie che diventano datori di lavoro, gli insegnanti, le piccole e le grandi imprese il sindacato, il volontariato, gli enti locali.

E tutto ciò sta succedendo dalla fine degli anni 70 realizzando, giorno dopo giorno, un modello che non tende all'assimilazione, ma alla convivenza fatta di integrazione sociale; educazione interculturale, interazione e reciprocità, mescolanza, condivisione di un patto di diritti e doveri, promozione della partecipazione alla vita pubblica. Insomma, "una via italiana alla convivenza". Le istituzioni locali, non sempre, ma in molti casi, sono riusciti a coinvolgere attraverso la pratica della sussidiarietà i soggetti della società civile e del mondo economico in accordi di programma e piani di zona sociali. L'integrazione è dunque un processo che permea tutta la società coinvolgendo la dimensione economica, sociale, politica e religiosa.

Le esperienze maturate nei territori avevano avuto una traduzione legislativa, la legge 40/98 poi rielaborata dal decreto legislativo 288/98. Si era determinato in quegli anni e con i governi dell'Ulivo un processo virtuoso tra leggi e risorse nazionali, politiche locali, azioni della società civile. Ma questo processo si è interrotto con il governo Berlusconi. I comuni si sono trovati senza le risorse necessarie ad affrontare i problemi inediti e difficili della integrazione e della convivenza. Molti di loro hanno proseguito su questa strada e molte Regioni come l'Emilia Romagna, la Toscana, la Calabria e la Puglia hanno approvato leggi innovative per l'inclusione e la convivenza. Altri comuni, quelli del centrodestra, hanno scelto la strada della riduzione dei diritti degli immigrati in nome dello slogan "prima gli italiani".

Vogliamo partire dai territori per conoscere l'Italia vera e profonda. Quella che non fa notizia. Vogliamo promuovere una "pedagogia dell'esperienza", far conoscere i successi dell'integrazione, far leva sulla forza dell'esempio: "se ce l'hanno fatta loro, possiamo farcela anche noi".

## **Quali immigrati? Quote, punti, capitale umano?**

### **Una riflessione di lungo periodo**

Chi sono gli immigrati? Con quali criteri vengono ammessi? Chi è il nuovo vicino di casa, il nuovo "compagno" di lavoro, il "nuovo" abitante del quartiere? Quali le garanzie che l'immigrazione non determini il degrado della comunità, dei diritti sociali, dei servizi pubblici?

Il nodo politico da affrontare è più che "quanti" immigrati, "quali" immigrati. Porre la questione della qualità significa porre esplicitamente quella della selezione. Quasi tutte le politiche migratorie attuate nel mondo hanno in sé dosi massicce di selezione più o meno esplicite. Lo sono le riserve geografiche, per le quali alcune provenienze vengono privilegiate rispetto ad altre, lo sono le quote riservate a categorie particolari di immigrati – imprenditori, investitori, scienziati, religiosi, calciatori.

Che un paese abbia una politica migratoria utilitaria non è uno scandalo, ma così facendo, si devono forse abbandonare i principi umanitari di accoglienza, così radicati nello spirito riformista? Sicuramente no. La politica a carattere umanitario può essere realizzata attraverso complesse politiche di aiuto allo sviluppo attualmente ridotte al

lumicino, con una aperta e generosa politica dell'asilo. In numero assoluto i rifugiati in Italia sono un quindicesimo di quelli accolti in Germania, un quinto degli accolti in Gran Bretagna e un quarto degli accolti in Francia. Dunque, l'Italia può e deve fare di più.

Gli italiani sono ansiosi di sapere "quali" stranieri vengono ammessi: la risposta deve essere "quelli che sono utili al paese" ed i perseguitati, le vittime, le persone la cui vita ed incolumità è in pericolo.

Alcuni paesi di antica tradizione migratoria – Canada, Australia, Nuova Zelanda – e recentemente alcuni paesi europei – Gran Bretagna, Danimarca – hanno adottato regole di ammissione "a punti". Altri paesi hanno in programma di adottarle. Il principio è semplice, e consiste nell'attribuire al candidato un punteggio per ogni caratteristica individuale di una determinata lista, e di farne la somma: chi supera una determinata soglia è ammissibile (in funzione delle "quote" o dei "tetti" numerici adottati). Normalmente si prendono in considerazione età, stato civile, grado di istruzione, conoscenza della lingua, della cultura o dell'ordinamento, capacità di guadagno o di produrre reddito, specializzazione lavorativa, talenti particolari. Ma si può immaginare di attrezzarsi per considerare altri elementi: per esempio, la composizione della famiglia e le relative caratteristiche, l'esigenza di legami con il paese, eventuali programmi (comprovabili) di inserimento. Naturalmente l'attribuzione del punteggio non deve essere distorta da elementi discriminatori: genere, razza, religione, opinioni, provenienza geografica. Un sistema di questo tipo ha il vantaggio della trasparenza e dell'obiettività: la selezione è basata su criteri noti e (per quanto possibile) controllabili, ma poi... preferiamo i giovani agli adulti, i colti agli incolti, gli specializzati ai generici, le persone sole a quelle con famiglia? E perché? E in che misura? Le risposte a questi quesiti possono darsi in funzione di un metro di giudizio complesso, ma che si basa essenzialmente sul presunto contributo che una determinata "qualità" o "caratteristica" del candidato dà allo sviluppo della società e dell'economia e alla sua capacità di essere partecipe della società stessa (inclusione, integrazione, interazione...).

Non è (solo) l'esistenza di un posto di lavoro che determina l'ammissione dell'immigrato, ma anche la qualità del capitale umano, la capacità e la volontà di inclusione. Questa proposta è una riflessione di lungo periodo che dobbiamo però formulare oggi, perché governare l'immigrazione significa di uscire dalla logica dell'emergenza e pensare alla società del futuro.

## Le nostre proposte

- 1 Residenza? Europa
- 2 Casa nostra, casa loro.
- 3 Chi nasce e cresce in Italia è italiano
- 4 La scuola, per cominciare
- 5 Chiudere la fabbrica della clandestinità con il lavoro legale e l'integrazione sui territori
- 6 Votare per partecipare
- 7 Moschee e burka, perché e come
- 8 Respingimenti: leggi e diritti.
- 9 Rom e Sinti, serve un piano
- 10 PD, partito della convivenza tra italiani e immigrati

### 1 Residenza? Europa!

Il Governo chiama spesso in causa l'Europa per sollecitarla ad assumersi le sue responsabilità nel gestire i problemi dei richiedenti asilo, delle persone che sbarcano sulle nostre coste. Tace però sulle novità dell'Europa e non si impegna in modo adeguato a costruire una politica comune. Noi siamo impegnati a costruire una nuova politica europea a partire dalla novità del Trattato di Lisbona.

Con il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea assume forza giuridicamente vincolante. I diritti sanciti dalla Carta devono essere rispettati e promossi dall'Unione europea e dagli Stati membri.

La Carta, attraverso i suoi cinque titoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, prevede un corpo di diritti che affermano in modo compiuto la dignità della persona e disegna un modello sociale inclusivo, definendo il quadro fondamentale di valori necessario per costruire il sogno europeo dell'unità nella diversità.

Molti diritti sanciti nella Carta sono diritti della persona e non solo dei cittadini europei.

Si tratta di una novità importante anche sul piano costituzionale, come hanno riconosciuto autorevoli costituzionalisti, perché fonda l'identità dell'Unione europea su di un nucleo di diritti fondamentali inviolabili comuni a tutti gli esseri umani.

La Carta dei diritti conferisce poi carattere costituzionale alla cittadinanza europea elencando i diritti specifici derivanti dall'essere cittadini di un Paese membro, tra cui il diritto a circolare liberamente sul territorio dell'Unione e di partecipare alle elezioni

del Parlamento Europeo e alle elezioni comunali.

Occorre quindi partire dalla Carta dei diritti fondamentali per espandere il concetto di cittadinanza europea e fare evolvere i diritti di cittadinanza andando oltre il legame con l'appartenenza allo Stato nazione.

Dalla Carta dei diritti potrebbe scaturire una Carta Europea dei diritti dei migranti che attribuisca in modo esplicito ai migranti quelli che la Carta riconosce come diritti della persona.

Si potrebbe inoltre riprendere la battaglia per estendere ai migranti lungo-residenti la cittadinanza di residenza e consentire loro forme adeguate di partecipazione politica a livello locale in tutta l'Unione europea.

## **2 Casa nostra, casa loro**

Gli accordi bilaterali avviati dai governi di centrosinistra (il 90% di quelli esistenti) hanno dimostrato di essere la strada più efficace per governare l'immigrazione. La Lega e il centrodestra ripetono "aiutiamoli a casa loro", ma il governo Berlusconi ha ridotto le risorse per la cooperazione allo sviluppo e l'Italia è fanalino di coda in Europa. Nella Finanziaria 2009 sono scese ad un ammontare di circa 322.000.000 di euro e sono state ulteriormente ridotte del 56% in quella 2010. Bisogna invece estendere quegli accordi e rendere operative intese che prevedano l'impegno reciproco per il contrasto all'immigrazione clandestina - terreno su cui l'Italia deve migliorare e non recedere - e l'ingresso di quote regolari tra mercati del lavoro nazionali, mercato unico europeo, area Schengen, all'interno di una politica estera di pace, collaborazione e cooperazione.

La dimensione puramente nazionale, però, non è sufficiente a governare un fenomeno che è per sua natura sovranazionale.

L'Unione europea è impegnata da tempo nella definizione di accordi bilaterali in materia di immigrazione con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori che interessano il continente. Occorre fare incrociare questo sforzo con la dimensione nazionale, facendo in modo che gli accordi europei siano sempre più il quadro politico generale e la cornice di principi entro cui definire gli accordi bilaterali nazionali, a partire dalla necessità comune di rispettare e promuovere i diritti fondamentali e in particolare il diritto a richiedere asilo, di recente sottoposto a notevoli tensioni nell'applicazione concreta delle politiche nazionali di riammissione.

Bisogna collegare tra loro le politiche migratorie con quelle di promozione dello sviluppo all'interno di una politica estera di pace, collaborazione e cooperazione. Bisogna puntare su un nuovo approccio integrato tra mercati del lavoro nazionali, mercato interno europeo, area Schengen e flussi migratori.

Va attribuita una particolare attenzione da parte di tutta l'Unione Europea ai problemi dell'Africa, alle sue potenzialità ed ai suoi drammi perché non debbano essere i Paesi più esposti, come il nostro, a farsene carico.

Il Programma di Stoccolma, in linea anche con il Patto Europeo sull'immigrazione, impegna l'Unione europea a "collaborare strettamente con i paesi africani al fine di attuare insieme il Processo di Rabat del 2006 sulle migrazioni e sullo sviluppo" e a

potenziare il partenariato politico UE – Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione. In generale, il Programma di Stoccolma prevede il potenziamento dei partenariati di mobilità tra l'Unione e i Paesi terzi, sviluppando il concetto già noto di migrazione circolare. E' necessario operare affinché questo concetto non riduca il lavoratore migrante a essere un lavoratore ospite nella società di accoglienza, senza uno status e destinato a non restare.

Il concetto di immigrazione circolare deve avere al centro il lavoratore migrante come portatore di diritti, soggetto attivo di un processo di integrazione e inclusione nelle società europee, dove il rapporto con i Paesi di provenienza diventa centrale in una prospettiva di co-sviluppo. In questo processo è importante promuovere una politica europea di valorizzazione non soltanto delle rimesse, ma anche del patrimonio culturale e professionale accumulato nell'esperienza migratoria.

E' inoltre necessario rilanciare il partenariato economico, sociale, politico per lo sviluppo tra l'Unione europea e i Paesi del mediterraneo e di Africa, Caraibi e Pacifico, che deve avere al centro l'intensificazione delle politiche di co-sviluppo attraverso la collaborazione paritaria tra territori, istituzioni, con il coinvolgimento delle imprese e delle ONG. L'obiettivo è quello di attivare le capacità e le risorse dei paesi poveri ed in via di sviluppo per renderli protagonisti delle loro crescita economica e sociale.

Gli immigrati e le loro associazioni possono essere attori dello sviluppo e potenziare quell'identità transnazionale di chi vive simultaneamente in due società diverse, che connota molti di loro e che può costruire dei ponti tra le popolazioni.

Vanno promosse politiche di sostegno da parte dei governi dei paesi d'origine, del governo e del parlamento italiano, degli enti locali, del terzo settore, del sistema economico e finanziario, delle università. Come indicato nel recente "manifesto migrazioni e sviluppo" promosso dal Laboratorio migrazioni e sviluppo che raccoglie importanti centri di ricerca ed associazioni del nostro Paese.

### **3 Chi nasce e cresce in Italia è italiano**

Sono 864.000 i figli degli immigrati che vivono in Italia.

Ogni anno ne nascono 50.000 in tutto. Nel 1992 erano 50.000.

50.000 – 864.000: in queste cifre è scritto il cambiamento che l'Italia ha vissuto nell'arco di 20 anni. Questi bambini e ragazzi crescono con i nostri figli, frequentano le nostre scuole, i nostri centri sportivi, le nostre piazze, le nostre discoteche.

Sono italiani di fatto, ma stranieri per la legge perché la nostra legge sulla cittadinanza obbliga a risiedere in modo continuativo per 18 anni nel nostro Paese prima di poter rivolgere la domanda per ottenerla. In nessuno stato europeo esiste una legge così ostile nei confronti dei minori.

Bisogna preparare questi figli dell'immigrazione ad essere membri a pieno titolo della nostra comunità. E per questo bisogna modificare la legge in vigore sulla cittadinanza (L. 191 del 1992) e prevedere che i figli di genitori stranieri, da alcuni anni residenti nel nostro Paese, che nascono in Italia o che arrivano bambini in Italia, al momento della nascita o quando concludono il primo ciclo scolastico possono essere riconosciuti come cittadini italiani.

#### 4 La scuola, per cominciare

Alla mamma italiana il cui figlio si trova solo in una classe di immigrati, alla mamma straniera che deve prendere due pullman per portare il figlio a scuola, diciamo che il loro è un caso estremo e che può essere evitato con una buona programmazione scolastica.

La nostra scuola sta diventando sempre più una scuola a colori. Gli alunni figli di immigrati sono, senza contare i casi estremi che fanno notizia e destano preoccupazione, il 7% della popolazione scolastica. Prezioso è, in tutto questo, il lavoro silenzioso degli insegnanti che fanno della scuola pubblica italiana una formidabile fucina della convivenza e che dimostrano concretamente come la mescolanza sia una strada che offre opportunità formative maggiori per i nostri ragazzi.. Siamo impegnati a sostenere questo carattere inclusivo, pubblico ed universalistico della scuola e a contrastare le gravi politiche del Governo. Il primo passo resta l'apprendimento della lingua e della cultura italiana per i bambini e per gli adulti. Per questi ultimi proponiamo un programma nazionale della scuola pubblica in sinergia con il volontariato e le associazioni e le imprese.

Con " l'accordo di integrazione" (articolo 25 della legge 94 del 2009) il Governo introduce una grave previsione, quella della espulsione del cittadino che nel corso di due anni dal suo ingresso in Italia non raggiunge un determinato livello di apprendimento della lingua e cultura italiana, senza peraltro mettere a punto un programma nazionale che prevede opportunità concreta ma rinviando tutta la responsabilità agli enti locali ed al volontariato.

Attraverso un apposito disegno di legge il PD propone un sostegno pubblico per l'apprendimento della lingua e cultura italiana – riteniamo la conoscenza dell'italiano elemento imprescindibile per la popolazione immigrata.- che mette a disposizione opportunità concrete da parte dello Stato, in accordo con le Regioni, gli enti locali ed il volontariato, rilancia le 150 ore per i lavoratori sollecitando le imprese ed i sindacati a realizzare accordi di integrazione.

#### 5 Chiudere la fabbrica della clandestinità con il lavoro legale e l'integrazione sui territori.

All'operaio che perde il lavoro, al giovane precario che non lo trova diciamo che non devono arrabbiarsi con gli immigrati e temere la loro concorrenza. Dobbiamo invece promuovere insieme un patto per la dignità e la legalità del lavoro che combatta lo sfruttamento, il lavoro sommerso e irregolare che colpisce gli italiani e gli immigrati. All'interno del patto per il lavoro proponiamo una piattaforma per il lavoro legale, contro lo sfruttamento che vogliamo far vivere in Parlamento, nel confronto con le parti sociali ed i lavoratori italiani e immigrati.

Ecco i punti della nostra piattaforma:

utilizzare tutti gli strumenti già disponibili per l'emersione del lavoro irregolare. A questo scopo occorre che sia perseguita con energia il contrasto all'economia sommersa, le cui dimensioni abnormi sono, nel nostro Paese, potente fattore attrattivo

dell'irregolarità;

prevedere l'introduzione del nostro ordinamento del reato di grave sfruttamento del lavoro (caporalato), aggravato quando interessa minori e migranti clandestini;

prolungare la durata del tempo per il rinnovo del permesso di soggiorno quando si perde il lavoro ed estendere ai lavoratori immigrati gli ammortizzatori sociali previsti per i lavoratori italiani;

ridurre i tempi per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno;

adottare forme di regolarizzazione ad personam per evitare il formarsi di periodiche "bolle" di irregolarità che poi comportano il ricorso alle periodiche sanatorie. Tali regolarizzazioni dovrebbero essere attuate sulla base di requisiti: il lavoro, la casa, il rispetto delle leggi, la buona integrazione. Potrebbe riguardare coloro che contribuiscono all'individuazione di fattispecie criminali legate all'immigrazione; per coloro che compiono atti di rilevanza umanitaria e sociale;

riattivare le quote dell'ingresso regolare e semplificare le procedure, incentivare e semplificare, in accordo con le Regioni, l'applicazione dell'articolo 23 del decreto legislativo 296/98 relativamente alla formazione di personale all'estero da parte delle aziende,

applicare l'articolo 18 del decreto legislativo 286/98 che prevede un permesso di soggiorno umanitario per le persone che denunciano i propri sfruttatori;

applicare la direttiva del 18 giugno 2009 che impegna gli Stati membri dell'Unione Europea a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

incentivare il rimpatrio volontario degli irregolari sulla base di quanto previsto dalla direttiva europea 2008/115/EC;

prevedere l'inserimento dei rifugiati e delle persone vittime di tratta tra le categorie svantaggiate che possono essere inserite nella cooperazione sociale attraverso la modifica della legge 382/91 sulla cooperazione sociale.

Ai datori di lavoro che cercano lavoratori immigrati e li vogliono tenere in regola, al lavoratore immigrato che rischia di essere espulso perché ha perso il lavoro, alla badante che è stata ingannata dalla recente sanatoria, a quelli che sono diventati irregolari grazie alla Bossi – Fini proponiamo di impegnarsi per una profonda modifica delle politiche del Governo. In particolare siamo interessati ad un confronto con i datori di lavoro e i sindacati per discutere insieme le modalità più efficaci per consentire l'ingresso regolare per lavoro. Infatti per combattere l'immigrazione clandestina bisogna promuovere l'immigrazione legale e regolare e rendere conveniente l'ingresso regolare per lavoro.

Infatti, il Governo Berlusconi ha bloccato l'ingresso regolare per lavoro dal 1 gennaio 2009, non ha presentato nessun decreto flussi se non quello riguardante il lavoro stagionale; non ha presentato il piano triennale delle politiche migratorie interrompendo così l'azione di programmazione dei flussi e delle politiche d'integrazione avviato dal centro-sinistra.

Non ha stipulato nuovi accordi bilaterali. Non ha ancora recepito la Direttiva Europea del 18 giugno 2009 contro lo sfruttamento del lavoro degli immigrati irregolari attraverso sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano

cittadini di paesi terzi con il soggiorno irregolare.

La propaganda leghista sbandiera successi sul fronte anti-immigrati, ma chiudendo l'ingresso regolare, si incentiva di fatto quello irregolare. Le impervie norme relative all'ingresso regolare contenute nella Bossi – Fini incentivano l'irregolarità, cosicché il Governo è costretto a fare le sanatorie, come quella del 2001, la più grande sanatoria d'Europa! L'esame dei decreti flussi e delle regolarizzazioni nel periodo 1998- 2009 mette in evidenza dati molto interessanti.

Il centrosinistra in cinque anni di governo aveva programmato 948.400 ingressi di cui 199.400 per stagionali (21%) e 749.000 per lavoro subordinato e autonomo; ha regolarizzato 214.000 persone per un totale di 1.162.400.

Il centrodestra in sei anni di governo aveva programmato 853.500 ingressi di cui 383.500 per lavoro stagionale (45%) e 500.000 per lavoro subordinato e autonomo; ha regolarizzato 944.744 persone per un totale complessivo di 1.828.244.

Per questo bisogna cambiare radicalmente le norme contenute nella Bossi-Fini e nella recente legge 164 sulla sicurezza. Il PD propone una cancellazione delle nuove norme contenute in quel "pacchetto" a partire dal reato di immigrazione clandestina ed una revisione dell'intera normativa ispirandosi alla legislazione dei governi dell'Ulivo: la legge 40/98, il decreto legislativo 286/98, la legge Amato- Ferrero. Tale legislazione ha dimostrato di essere efficace e lungimirante ed era basata su tre pilastri: contrasto dell'immigrazione irregolare, ingresso regolare per lavoro, politiche d'integrazione.

La nuova normativa dovrà introdurre nuove vie di accesso legale. Ecco alcune proposte:

ingresso per ricerca di lavoro sponsorizzata e garantita da istituzioni ed organizzazioni certificate (sindacati, associazioni di imprenditori, istituzioni pubbliche);

ingresso per ricerca di lavoro su domanda dei singoli, dietro prestazioni di garanzia da parte del richiedente entro tetti numerici prefissati;

la conversione del permesso di soggiorno ad altro titolo in permesso di soggiorno per lavoro, in presenza di determinate condizioni;

l'ingresso di persone con profili professionali di alta qualità che apportino particolari contributi alle conoscenze scientifiche e tecnologiche, o alla qualità anche artistica della produzione, o che esercitino attività di riconoscimento e particolare valore sociale.

I vari canali d'ingresso legale hanno una natura complementare e per ciascuno di essi può essere posto un tetto numerico, modulandone il funzionamento, così da sperimentarne l'efficienza.

Una buona politica migratoria deve fondarsi anche sulla adozione di metodi scientifici adeguati per determinare la possibile domanda di lavoro straniero e le concrete possibilità di integrazione. La conoscenza di grandezze plausibili e non di valutazioni di parti interessate è una buona guida per la programmazione di medio e lungo periodo. Bisogna pertanto semplificare il sistema delle quote passando dal decreto annuale, elaborato dalle strutture ministeriali, con vincolo amministrativo e contenente una misura quantitativa rigida, ad un documento pluriennale elaborato da una agenzia tecnica che indica le esigenze del mercato del lavoro, i profili professionali neces-

sari, la capacità di accoglienza del nostro Paese e le politiche di inclusione necessaria. La macchina amministrativa che gestisce l'immigrazione deve essere messa in condizioni di operare con efficienza e rapidità e necessità di forti investimenti.

Gli immigrati rappresentano il 7% della forza lavoro del nostro paese, con stipendi netti attorno ai 900 euro mensili ed un'età media di 15 anni più bassa di quella degli italiani, costituiscono l'1% del gettito fiscale complessivo, hanno fatto lievitare di circa l'1% la spesa pubblica nei settori del welfare, forniscono il 4% dei contributi previdenziali, ricevendo per ora una quota minima dei trattamenti pensionistici.

Dunque, non è vero come dice la Lega che gli immigrati abusano dei servizi sociali e delle case popolari. Lo slogan "prima gli italiani" racconta una bugia e nasconde il vero problema che si può formulare così: quando la coperta è stretta aumentano coloro che stanno fuori e si accendono conflitti. La coperta stretta l'ha creata il Governo con i tagli pesanti al welfare. Se si ridimensiona il Welfare ed il suo perimetro pubblico, se si procede per tagli ai servizi sociali allora è la scarsità che crea la concorrenza ed alimenta i conflitti.

Un Welfare della sicurezza per tutti, immigrati compresi, costruisce una rete integrata di servizi sociali e sanitari, facilita l'accesso ai servizi sanitari, investe sull'edilizia popolare, si dota di una misura universalistica di lotta alla povertà (come il reddito di solidarietà attiva), promuove la scuola pubblica, sostiene le famiglie nei loro compiti. Arriva a tutti coinvolge tutti prevedendo una compartecipazione ai costi sulla base dei redditi.

In tutto questo rientra anche la promozione di un percorso di integrazione per ciascuna persona straniera che deve partire dall'apprendimento della lingua, della cultura, delle regole del nostro Paese ed il rispetto di queste ultime.

Promotore e garante della politica di integrazione è l'ente locale che attiva l'impegno delle forze economiche e sociali, del volontariato ed inserisce le politiche di integrazione nell'ambito della programmazione delle politiche sociali, educative e dell'inserimento lavorativo.

Ai Comuni devono essere trasferite le competenze del rinnovo del permesso di soggiorno e tale scadenza può diventare l'occasione per verificare lo stato di attuazione del percorso di integrazione di ciascuna persona, attraverso adeguati strumenti istituzionali. Si potrebbe anche approntare un sistema di incentivi per premiare i successi dell'integrazione.

## **6 Votare per partecipare**

Il diritto di voto amministrativo per gli immigrati rientra dentro il processo di "manutenzione" della democrazia. La partecipazione politica in forme uguali agli italiani facilita la collaborazione e la ricerca di interessi comuni, favorisce l'apprendimento di regole e pratiche democratiche, incentiva l'integrazione politica ed abbassa i rischi di conflitto interetnico e di corporativismo.

La proposta sul diritto di voto agli immigrati contiene sia l'istanza della democrazia inclusiva, che quella della lealtà verso la nazione. In tal modo i nuovi cittadini appren-

dono le regole e i valori del nostro ordinamento, ma sono chiamati anche ad arricchirli contribuendo a costruire un orizzonte condiviso di valori in cui ciascuno può riconoscersi perché è stato coinvolto a dare il proprio contributo.

Una legge per il diritto di voto deve partire dal recepimento, attraverso legge ordinaria, della Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, stipulata nel 1992, entrata in vigore nel 1997 e che il nostro Paese nel 1994 attraverso la Legge n. 204 aveva recepito escludendo la parte sul diritto di voto locale.

## 7 Moschee e burka, perché e come

La Costituzione della nostra Repubblica prevede nei suoi diversi articoli la libertà religiosa e il suo esercizio quale diritto umano fondamentale della persona. Attraverso lo strumento delle intese tra Stato italiano e confessioni religiose, l'esercizio di questo diritto è ampiamente riconosciuto e praticato nel nostro Paese. Proprio per questo non si può continuare ad eludere la questione dell'esercizio della religione musulmana, la seconda religione d'Italia. Per rispettare i diritti umani fondamentali e per tutelare la sicurezza della comunità. L'Italia non può continuare ad essere uno stato in cui i musulmani non abbiano luoghi di preghiera e si riuniscano in contesti degradati ed insicuri. Il PD ha presentato un disegno di legge per garantire il diritto costituzionale della libertà religiosa. La Carta dei Valori adottata dal Governo Prodi è il punto di riferimento. Molti comuni stanno aprendo luoghi di culto sulla base di accordi con le comunità musulmane che definiscono regole, doveri e diritti vincolanti per tutti. Dimostrando così che gli italiani possono vivere tranquilli e sicuri in un quartiere o in comune in cui c'è la moschea. Sarebbe importante che l'ANCI e il Governo facessero conoscere queste esperienze positive e le promuovessero come esempio ed indirizzo di una politica nazionale.

E' inoltre essenziale che il Governo solleciti le molte comunità musulmane a costruire tra loro un punto di sintesi per definire finalmente l'Intesa tra lo Stato e questa importante religione.

Dobbiamo dire anche la nostra opinione sul burka, ben sapendo che riguarda pochissime persone e che, pur agitato ad arte per creare paura e rifiuto del diverso, non è tra i primi pensieri degli italiani. La nostra risposta è: nei luoghi pubblici o aperti al pubblico è consentito l'uso di qualunque indumento religioso purché liberamente scelto e portato lasciando il volto scoperto.

## 8 Respingimenti: legge e diritti

Il diritto di richiedere asilo e il diritto di non essere respinti verso un Paese dove si corra il rischio di morte o di subire trattamenti disumani e degradanti sono sanciti dalla Convenzione di Ginevra e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Le intercettazioni in mare ed i riaccompagnamenti all'origine sono leciti solo nel pieno rispetto dei diritti umani a partire dal diritto del migrante intercettato di avan-

zare domanda di asilo e di protezione umanitaria. I dati forniti dall'UNHCR relativi alle domande di asilo nel 2009 registrano un forte calo e sono la conferma che la politica del Governo sui respingimenti in mare mette di fatto in discussione l'applicazione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati perché essi non consentono all'immigrato di attivare le procedure per richiedere asilo. Ecco le cifre:

nel 2008 le domande di protezione internazionale sono state 31.097, in linea con la media europea;

nel 2009 le domande di protezione internazionale sono state 17.603;

al mese di giugno 2010 le domande di protezione internazionale erano circa 5000 e questo fa presagire un saldo ancora più basso degli anni scorsi.

Altri paesi europei, che hanno adottato una legislazione rigida in materia di immigrazione, non hanno arretrato dall'impegno per il diritto di asilo. Anzi:

la Germania nel 2009 ha registrato 28.000 domande di asilo ovvero + 25% del 2008 (22.000);

la Francia nel 2009 ha registrato 42.000 domande di asilo ovvero + 20% del 2008 (35.400).

Ci sono punti irrinunciabili per garantire il rispetto della Convenzione di Ginevra:

Nel caso di riaccompagnamento o respingimento al paese d'origine/transito, al migrante deve essere garantito il diritto di rivolgere domanda di asilo per il tramite dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Le domande devono essere esaminate con le garanzie giuridiche prescritte ed in tempi ragionevoli. Queste condizioni oggi non esistono.

Deve esserci accordo tra il paese di destinazione degli intercettati/riaccompagnati, il paese che opera l'intercettazione e gli altri paesi europei sui criteri per l'insediamento di coloro la cui domanda di asilo è stata accolta. Ricordiamo che un criterio proporzionale (il PIL di ogni paese, per esempio) di redistribuzione dei richiedenti asilo tra i 27 paesi europei, addosserebbe all'Italia un numero di ospiti maggiore dell'attuale.

Per quanto riguarda il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia, entrato in vigore il 2 marzo 2009, il Governo italiano deve applicarlo in tutte le sue parti, a partire dagli articoli 1 e 6 che impegnano le parti ad adempiere agli obblighi "derivanti dai principi e dalle norme del Diritto Internazionale universalmente riconosciuti"; deve intervenire sul Governo libico perché sia riattivato l'ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, gestito da una commissione mista libico-europea, per consentire l'attivazione della procedura del diritto d'asilo; deve inoltre rispettare l'ordine del giorno presentato dal PD al Senato e accolto dal Governo per un coinvolgimento del Parlamento medesimo nella gestione dell'Accordo Italia - Libia.

Il Governo italiano deve impegnarsi inoltre a promuovere e sostenere una politica europea per il diritto d'asilo, un sistema di asilo europeo che definisca una procedura comune ed uno status uniforme per la tutela della persona rifugiata, deve dotarsi di un ufficio europeo per il supporto dell'asilo, deve rafforzare la solidarietà intracomunitaria per l'accoglienza degli asilanti.

## **9 Rom e Sinti, serve un piano**

Dalle persone Rom bisogna esigere il rispetto delle regole. E al contempo offrire loro le opportunità di inserimento nella società. A partire dall'obbligo scolastico dei bambini e dal superamento dei campi rom, dannosi sia per i Rom che per i cittadini italiani. Esistono in Italia molte esperienze positive di integrazione. L'Unione Europea ha messo a disposizione da anni risorse per l'integrazione della comunità Rom, il Governo italiano deve definire un Piano Nazionale di integrazione attraverso l'istituzione di un tavolo congiunto tra Regioni, Comuni e rappresentanti delle comunità Rom.

## **10 PD, partito della convivenza tra italiani e immigrati**

I circoli del PD possono e devono diventare protagonisti della civile convivenza attraverso un lavoro sul territorio che coinvolga i cittadini italiani e gli immigrati. Possono e devono favorire l'incontro e la conoscenza reciproca, attraverso attività concrete come il coinvolgimento delle associazioni degli immigrati, i corsi di lingua e cultura italiana, la conoscenza e la promozione delle altre culture, il coinvolgimento dei giovani e delle donne. Ci sono esperienze importanti come quella del Circolo Esquilino a Roma o i Circoli di Via Padova a Milano.

Proponiamo inoltre la costruzione dei Forum PD sull'immigrazione in ogni città capoluogo del nostro Paese: luoghi aperti di confronto e iniziativa tra tutti i soggetti che operano sul tema dell'immigrazione.

Proponiamo di elaborare un Rapporto sull'Italia della convivenza che raccolga le esperienze costruite nei territori che raccontano i successi e le possibilità della convivenza per arrivare ad una Conferenza Nazionale.

Proponiamo inoltre di tenere una Conferenza su una nuova politica europea dell'immigrazione ed una dedicata ai rapporti con i paesi del mediterraneo e alle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Vogliamo promuovere la partecipazione politica degli immigrati e la loro assunzione di responsabilità nella vita del PD. La classe dirigente del nostro paese sarà nuova e dinamica se sarà composta anche dai nuovi italiani.

---

# SCUOLA

---

Guardiamo al futuro.  
Dieci proposte per la scuola di domani.

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



Gli obiettivi di Europa 2020 chiedono a tutti gli Stati membri di promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Per il futuro dell'Italia, per tornare ad avere alti tassi di occupazione, produttività e coesione sociale, dobbiamo raggiungere un risultato molto concreto: dimezzare il nostro tasso di dispersione scolastica e triplicare il numero di laureati. Solo se sapremo investire sui saperi, scommettendo sulla qualità del capitale umano del nostro Paese e su una società della conoscenza diffusa, potremo tornare a crescere.

Il rapporto annuale 2009 dell'ISTAT, fa emergere un vero e proprio allarme educativo. L'Italia ha un primato negativo in Europa: 2 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni non sono né a scuola, né al lavoro; vivono una condizione di vuoto a grandissimo rischio. Il tasso di abbandono scolastico è del 22%: il 12,2% degli iscritti al primo anno della scuola superiore abbandona definitivamente la scuola, il 14% al Sud. I livelli di istruzione della popolazione italiana sono troppo bassi: soltanto il 12,8% della popolazione è in possesso di una laurea, il 40% di un diploma, il 46,6% ha soltanto la licenza media. Il divario nei livelli di istruzione della popolazione italiana (soprattutto adulta) è molto elevato rispetto ai paesi europei. La scuola ha storicamente ottenuto risultati importanti nella lotta all'analfabetismo, ma ancora oggi opera in un Paese con un livello culturale troppo basso. Altri dati allarmanti del rapporto Istat riguardano la lettura e l'utilizzo delle tecnologie da parte dei giovani: 1,2 milioni di giovani nel 2009 non ha letto alcun libro e non sa utilizzare il computer. Il recente rapporto Ocse 2010 evidenzia come la media di investimenti in istruzione dei paesi membri, sia cresciuta fortemente negli ultimi anni e risulti pari al 5,7% del Pil, ma l'Italia si colloca al di sotto della media, investendo solo il 4,5 % del PIL. Penultimi in graduatoria, davanti solo alla Slovacchia. Eppure è dimostrato che la maggiore spesa per istruzione produce rendimenti certi, come un maggior gettito fiscale ed una maggiore occupabilità e la stessa Banca d'Italia sostiene, sulla base di complesse analisi, che il rendimento medio dell'investimento in istruzione è dell'8.9%.

Il Governo non affronta i problemi cronici del sistema scolastico italiano, ma li aggrava, infliggendo 8 miliardi di tagli, e sottraendo 132.000 posti di insegnanti e personale ATA nel triennio. Una cura da cavallo, che sta uccidendo il malato.

Il PD non solo è impegnato a difendere il diritto universale all'istruzione ma intende rendere il sistema scolastico italiano più efficace e più equo. Vogliamo riportare gradualmente l'investimento almeno al livello medio dei Paesi OCSE. Torniamo ad investire sulla conoscenza per garantire a tutti pari opportunità di apprendimento e di

educazione. La scuola, per garantire “uguaglianza e libertà”, come ci chiede la nostra Costituzione. La scuola, unico vero ascensore sociale, per ridare slancio ad una società bloccata. Non basta difendere l’esistente, dobbiamo dare a questo Paese una prospettiva di cambiamento.

Vogliamo scuole aperte tutto il giorno, tutto l’anno e per tutta la vita. Facciamo partire di qui il nostro “progetto per l’Italia”, per mobilitare energie, persone, intelligenze, per farne un nuovo movimento. Scuole aperte perché come diceva Caponnetto la mafia teme più la scuola della giustizia. Immaginiamo la scuola come luogo fondante di comunità, dove oltre ai necessari insegnamenti curricolari ci si può fermare il pomeriggio per studiare, fare sport, suonare, recitare, imparare le lingue. Dove diventa un valore anche l’apprendimento non formale e informale.

Vogliamo che in una scuola come questa la qualità, sia intesa come raggiungimento di risultati alti per tutti gli studenti (e non solo per una parte di loro); vogliamo contrastare la dispersione scolastica la discriminazione sociale; il rinnovamento della figura del docente, non più erogatore di conoscenza, ma sollecitatore dell’apprendimento; la ristrutturazione dei luoghi e dei tempi della scuola, oggi fissati rigidamente.

La scuola di domani deve promuovere le persone e le loro conoscenze e competenze lungo tutto l’arco della vita, perché possano acquisire e mantenere i diritti di cittadinanza. Deve dare priorità all’apprendimento, tenendo conto del divenire dei ragazzi nelle diverse età e contesti sociali in cui vivono. Deve formare cittadini capaci di informarsi e aggiornarsi per tutta la vita, per partecipare attivamente e consapevolmente alla vita economica e civile. La scuola che vogliamo ha fra i propri scopi la trasmissione dei principi che fondano la convivenza civile e non può non essere conforme ai principi della Costituzione e alla Dichiarazione dei diritti dell’uomo. Questi due pilastri della democrazia implicano oggi la promozione di una cittadinanza attiva in una società e quindi in una scuola sempre più interculturale. Oltre alla necessità di stabilire un’architettura di sistema conforme a questo fine, è necessario operare sul curriculum del cittadino attivo, promuovendo un nuovo protagonismo degli studenti, la parità di genere, una didattica innovativa e interattiva, flessibile, centrata sul metodo cooperativo, laboratoriale, attenta al plurilinguismo e ai nuovi linguaggi, aperta al territorio, con nuove modalità di organizzazione dei tempi, degli spazi, dei gruppi, il che, a qualsiasi età, risulta impossibile senza una pluralità di presenze docenti. Una simile scuola della comunità per le comunità diventa “presidio pedagogico” del territorio, capace di promuovere, attraverso la formazione, nuove relazioni sociali, sviluppo, integrazione e mobilità sociale.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario arricchire l’offerta formativa anche attraverso un lavoro di rete, tra scuole e con altri enti ed agenzie impegnate nel territorio, affinché la funzione di “mediazione” della scuola, finora prevalentemente svolta nei confronti della cultura umanistico-classica e occidentale, si rivolga anche alle altre culture, storie, antropologie; nonché alla cultura scientifica, statistica, giuridica ed economica, fortemente penalizzate dalla scuola del passato e anche da quella del presente.

Le conoscenze e le competenze necessarie alla missione culturale e civile della scuola qui tratteggiata andranno tenute in grande considerazione nella formazione iniziale e in servizio dei docenti, anche attraverso una qualificata azione di documentazione delle buone pratiche.

Una scuola veramente accogliente, per tutti, dovrebbe potenziare scambi e relazioni con istituti e famiglie di altri Paesi e promuovere la preparazione pedagogica di una nuova generazione di mediatori interculturali. Nello stesso spirito la scuola dovrebbe non tagliare, ma potenziare e qualificare il sostegno alle classi con alunni diversamente abili (con nuova attenzione ai disturbi specifici di apprendimento e al "semplice" disagio): una pedagogia inclusiva che fa bene a tutti gli alunni, di cui l'Italia è stata leader in Europa.

Oggi più del 60% degli alunni cosiddetti stranieri sono nati in Italia da famiglie immigrate; il PD è da tempo impegnato, a livello legislativo, nell'estensione della cittadinanza ai nati in Italia. Nei casi di emergenza linguistica, che pure esistono, occorre affrontare la domanda investendo, come hanno fatto i governi e le amministrazioni di centrosinistra, in didattica supplementare dell'italiano come lingua straniera ed altri programmi atti a favorire un rapido ed equilibrato inserimento. Per la generalità dei casi occorre però ripensare l'offerta e orientarsi verso nuovi programmi e modalità di apprendimento che possono diventare una ricchezza per il sistema scolastico italiano.

## **1 Un nuovo piano straordinario per un'educazione di qualità 0-6**

Negli ultimi decenni le scienze pedagogiche, psicologiche, sociologiche, così come più recentemente le neuroscienze, insegnano dell'importanza dell'infanzia nella vita delle persone, delle condizioni materiali e relazionali in cui la si vive e delle esperienze educative che vengono offerte. Anche gli economisti oggi sottolineano la necessità che, in una società globalizzata, si investa nel capitale umano garantendo a tutti un'educazione prescolare.

Vogliamo la riunificazione del sistema di educazione prescolare. Serve un nuovo piano straordinario triennale per l'implementazione del sistema territoriale dei servizi educativi della prima infanzia, per raggiungere l'obiettivo del 33% di copertura.

Vogliamo trasformare l'asilo nido da servizio a domanda individuale a diritto educativo di ogni bambino e bambina, come già proposto da molti anni e da molte parti (Legge di iniziativa popolare 0-6 depositata al Senato da Anna Serafini) e garantire ad ogni bambino e bambina del nostro Paese un posto nella scuola della scuola dell'infanzia (oggi le liste di attesa nelle scuole dell'infanzia sono tornate a crescere).

I divari abnormi tra nord e sud del Paese nei livelli di istruzione, si spiegano anche così: nel mezzogiorno sono pochissimi i posti al nido e una rarità il tempo pieno nella scuola primaria.

## **2 La scuola primaria: nessun bambino sia lasciato indietro**

I modelli educativi del tempo pieno e del modulo con le compresenze degli insegnanti, sono considerati un'eccellenza a livello europeo, e producono, proprio grazie al lavoro in piccoli gruppi, i più alti livelli di apprendimento degli alunni. I test Invalsi

e i dati OCSE Pisa parlano chiaro: il rendimento scolastico degli alunni è più alto laddove è più diffuso il modello educativo del tempo pieno.

Noi i gioielli di famiglia del sistema scolastico italiano “tempo pieno e modulo a 30 ore con le compresenze” li rimetteremo in vetrina e li estenderemo in tutto il Paese.

### **3 Una scuola autonoma nel sistema delle autonomie locali**

Per raggiungere l’obiettivo di dimezzare la dispersione scolastica, come chiesto dagli obiettivi di Europa 2020, non basteranno di certo le pesanti catene dell’ordine e disciplina con cui la Gelmini vuol tenere i ragazzi legati ai banchi delle nostre scuole. Occorre attribuire piuttosto alla scuola autonoma e all’autonomia di insegnamento quelle risorse necessarie per innovare la didattica della scuola superiore di primo e secondo grado.

E’ solo investendo in un più stretto rapporto tra autonomie locali e scuole autonome, che riusciremo a sconfiggere davvero i mali del sistema scolastico italiano, colmando i divari tra nord e sud del Paese, che questo Governo sta invece ampliando. Uno degli aspetti fondamentali che concorre alla crescita della qualità della scuola è costituito infatti dal rapporto positivo, dalla collaborazione tra la scuola stessa e le autonomie locali. È, quindi, fondamentale incrementare le relazioni tra autonomie scolastiche e autonomie locali, rendendo la scuola un luogo aperto, un centro in cui la comunità si ritrova e si identifica; inoltre, la scuola deve fruire delle opportunità del territorio.

Il Partito Democratico propone di sottoscrivere definitivamente l’accordo sull’attuazione del Titolo V, già licenziato dalla Commissione Tecnica della Conferenza Stato-Regioni.

Un cambiamento così radicale del quadro normativo e della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni comporta una trasformazione profonda del funzionamento del Ministero dell’Istruzione, oggi fortemente impegnato in una gestione amministrativa centralizzata sulla vastissima organizzazione scolastica, che conta più di 1 milione e 200mila dipendenti, che si articola in autonomie scolastiche distribuite in modo capillare in tutto il Paese. Il Ministero deve potenziare e qualificare le proprie funzioni di indirizzo, di programmazione alta, di verifica, valutazione e controllo rispetto al funzionamento delle autonomie scolastiche e ai risultati di apprendimento dei ragazzi. Gli uffici scolastici regionali, attuali articolazioni del Ministero della Pubblica Istruzione, devono essere trasferiti per le loro competenze e per la maggioranza del personale dipendente alle Regioni.

Alle Regioni spetta definire il dimensionamento e il numero delle autonomie scolastiche, la distribuzione nel territorio delle scuole, le specializzazioni nella scuola superiore.

La valorizzazione dell’autonomia scolastica costituisce per noi una assoluta priorità, non ancora realizzata a distanza di dieci anni dall’approvazione della legge che la ha istituita.

Occorre, quindi, una legge che rimotivi nella scuola la partecipazione degli studenti, delle famiglie e di tutto il personale scolastico, riaffermando l’autonomia e la libertà di insegnamento. Le scuole hanno fatto molto per migliorare i livelli di appren-

dimento e combattere la dispersione: hanno prodotto sperimentazioni importanti, molto al di là delle innovazioni di carattere normativo e delle risorse statali alle stesse dedicate. Si tratta di esperienze basate su ricerche e sperimentazioni di grande valore, che dovrebbero essere maggiormente conosciute e diffuse, proprio perché costituiscono buone pratiche per la qualificazione della scuola. E' importante sostenere questa azione di ricerca e di formazione sul campo dei docenti, affinché diventi un patrimonio comune di tutte le scuole, non solo di quelle che le hanno messe in atto.

#### **4 Dai livelli essenziali delle prestazioni (lep) ai livelli essenziali degli apprendimenti e delle competenze (leac).**

In maniera ormai malcelata, la questione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, per il Governo, assume la declinazione di livelli minimi, fondati sui tagli dall'art. 64 della legge 133 del 2008.

La sfida che il nostro Partito vuole lanciare su questo tema è nel merito, fondata su elementi concreti e comprensibili per l'opinione pubblica, ovvero declinare i LEP come livelli essenziali di apprendimenti e competenze necessari LEAC.

La scelta degli apprendimenti e delle competenze, quale elemento determinante per la definizione dei LEAC, consente di garantire l'unitarietà dell'ordinamento dell'istruzione, (un ragioniere di Torino deve avere le stesse competenze di uno di Trapani) e queste competenze devono essere utili a raggiungere quegli obiettivi che la strategia di Lisbona ha indicato e che gli standards internazionali richiedono e rilevano.

Nella definizione dei costi standard occorre far riferimento alla quota capitaria pesata, riferita ad ogni ragazzo in età scolare, ponderata sulla base delle caratteristiche socio-culturali e geomorfologiche del territorio, sulla base della presenza di alunni disabili e di alunni stranieri; questa quota dovrà essere definita sulla base di numerosi indicatori di carattere quantitativo e qualitativo.

#### **5 Risorse umane e finanziarie certe per la scuola dell'autonomia**

Dagli organici di diritto e di fatto, all'assegnazione di un organico funzionale a ciascuna scuola autonoma.

La scuola autonoma, per poter assolvere pienamente il proprio mandato educativo ha bisogno di una stabilità pluriennale delle risorse finanziarie e professionali.

Per questo occorre innovare le norme per dare soluzione al problema dei residui attivi e ricondurre a binari paralleli ed omogenei la tempistica dell'erogazione annuale dei finanziamenti secondo il calendario dell'anno scolastico, per determinare una maggiore trasparenza e responsabilità, permettere una migliore programmazione delle risorse ed altrettanto migliore capacità di analisi e gestione della spesa.

Non può più essere che i finanziamenti della legge 440/97 arrivino con oltre un anno di ritardo, sempre più parcellizzati e in minima parte rispetto allo stanziamento globale. Questi dovrebbero essere attribuiti integralmente alle scuole subito dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, modificando la legge laddove questa prevede un iter molto complicato e ormai privo di senso (come il parere delle commissioni parlamentari sul piano di riparto e la registrazione della direttiva annuale da parte della Corte dei Conti). Questa modifica alla legge 440/97 è una riforma a costo zero ma

d'immediato beneficio. C'è poi un problema di trasparenza che va superato con la pubblicazione da parte del MIUR dei parametri utilizzati per inviare i fondi e della composizione delle tranche.

Le scuole autonome oltre ad aver bisogno di certezze sulla dotazione di risorse finanziarie su cui poter contare per poter organizzare al meglio il POF, hanno bisogno di certezze anche sugli organici professionali a disposizione.

Per questo proponiamo il superamento della distinzione tra organico di diritto e organico di fatto, per passare all'assegnazione a ciascuna scuola autonoma di un ORGANICO FUNZIONALE, che includa per reti di scuole anche una quota di personale per le supplenze brevi e professionalità specializzate a supporto dei ragazzi con bisogni speciali (autismo, dislessia, discalculia, etc). L'assegnazione deve poter essere almeno triennale, e concordata con la programmazione attuata dagli Enti Locali dei piani di offerta formativa territoriale. Questo sistema, che costa non molto di più della spesa attuale complessiva dello Stato (ai supplenti vengono pagate comunque la disoccupazione e le ferie non godute), comporterebbe innumerevoli vantaggi, come: il superamento del precariato scolastico; la programmazione certa dei fabbisogni di insegnanti e conseguente piano di reclutamento; la piena autonomia delle scuole nell'organizzazione della didattica per raggiungere l'obiettivo del successo scolastico dei ragazzi e delle ragazze.

## **6 Un moderno sistema di valutazione per una scuola pubblica di qualità**

Una piena realizzazione dell'autonomia necessita di un sistema di valutazione, di carattere nazionale, con modalità di interlocuzione con i territori, soprattutto con le Regioni, indipendente dal Ministero e responsabile verso il Parlamento, che includa la valutazione dell'intero sistema scolastico, delle scuole, dei dirigenti e dei docenti - su base volontaria in relazione all'avanzamento di carriera - come parti integranti di una valutazione complessiva dell'autonomia scolastica (vedi il documento del Forum Politiche dell'Istruzione PD specificamente dedicato al tema su [http://www.partitodemocratico.it/dettaglio/108668/valutazione\\_e\\_rilancio\\_della\\_scuola\\_italiana](http://www.partitodemocratico.it/dettaglio/108668/valutazione_e_rilancio_della_scuola_italiana)

## **7 Formare e reclutare gli insegnanti di domani**

La situazione in cui versa il precariato dei docenti e ATA richiede attenta considerazione e interventi immediati. La stabilità del personale è essenziale; il precariato è un problema che compromette la qualità complessiva della scuola e potrà essere pienamente superato solo attraverso una più articolata e autonoma organizzazione del lavoro scolastico.

Occorre perciò rendere immediatamente disponibili per l'immissione a tempo indeterminato i posti attualmente coperti con incarico annuale e riprendere in prospettiva il piano di stabilizzazioni intrapreso dal governo Prodi. In previsione del momento in cui cominceranno ad essere disponibili gli abilitati del nuovo sistema di formazione iniziale, va garantito un equilibrio tra immissioni dalle graduatorie e nuovo reclutamento attraverso un'opportuna relazione fra numero chiuso e fabbisogno.

Contrariamente a quanto finora previsto, il nuovo sistema di formazione iniziale dovrà valorizzare le esperienze positive maturate nell'ambito delle SSIS, e in partico-

lare i supervisor SSIS, figure chiave per il raccordo scuola-università. E' necessario introdurre una formazione in servizio obbligatoria e certificata.

La continuità didattica è un bene essenziale: salvo rare e motivate eccezioni, il personale docente dovrebbe rimanere in servizio presso la stessa scuola per non meno di 3 anni. L'accesso all'insegnamento deve avvenire in ogni caso per pubblico concorso; rimane aperto l'ambito territoriale in cui il concorso può essere effettuato, fermo restando il pari diritto di accesso per tutti i cittadini italiani (e ormai anche dell'Unione Europea, unico vincolo essendo quello della conoscenza della lingua). Nella condizione attuale non riteniamo che ci siano le condizioni giuridiche e gestionali per affidare il reclutamento alla scelta delle singole scuole, scelta di carattere discrezionale, senza alcuna procedura di selezione.

Completare il processo dell'autonomia scolastica implicherà anche l'introduzione della "carriera" dei docenti e la possibilità di istituire figure professionali diversificate, al fine di affrontare la sfida della complessità educativa alla quale l'autonomia stessa deve rispondere.

## **8 Cambiare la scuola per dimezzare la dispersione scolastica il passaggio cruciale dalla preadolescenza all'adolescenza**

L'insuccesso e la dispersione scolastica, i bassi livelli di apprendimento degli studenti e delle studentesse rispetto ai propri coetanei europei, si manifestano nella scuola secondaria di primo e secondo grado. Come tutti sappiamo, il punto di sofferenza è lo snodo che va dagli 11 ai 16 anni, che coincide con il passaggio dalla preadolescenza all'adolescenza e costituisce il punto debole dell'azione orientativa. E' qui infatti che si registra il tasso più alto di dispersione scolastica, con punte del 30%, soprattutto nel primo anno degli istituti professionali e tecnici.

Occorre promuovere progetti ed esperienze di continuità e di raccordo curricolare tra i due segmenti scolastici. Invece, il passaggio dalla scuola del primo ciclo alla scuola del secondo ciclo è tuttora problematico.

Perché il biennio diventi realmente orientativo a partire dal primo anno, anzi dai primi mesi della secondaria di secondo grado, è necessario progettare una azione di orientamento incentrata sul recupero e sul riallineamento delle competenze di base, soprattutto di quelle afferenti all'area di istruzione generale (sviluppo degli assi culturali) relative all'equivalenza formativa. Mentre nel secondo anno, invece, dovrebbe essere predisposta ed attivata un azione di ri-orientamento.

Perché questo si realizzi è necessario che si renda effettiva la pari dignità dei percorsi e la loro equivalenza formativa, dei bienni, dei licei, dei tecnici, dei professionali e della formazione professionale, indicando con precisione le competenze culturali in uscita riferite ai quattro assi culturali del biennio, in modo da garantire i passaggi da un indirizzo all'altro senza costringere gli studenti a dover affrontare gli esami di idoneità.

Il Partito Democratico inoltre ritiene l'Anagrafe per combattere la dispersione scolastica strumento utile e necessario, se fatto con criteri che rispondano in modo efficace ed efficiente all'obiettivo di dimezzare il tasso di dispersione scolastica, che l'Europa 2020 impone al nostro Paese. Vogliamo dare impulso alla nascita delle Ana-

grafi Regionali degli Studenti (oggi hanno o stanno istituendo le anagrafi solo 11 regioni su 20).

Le norme generali ministeriali secondo noi devono indicare soltanto i criteri per individuare i dati sensibili non acquisibili, salvaguardando le competenze regionali e garantendo allo Stato la possibilità di acquisire, dal sistema delle anagrafi regionali, i dati di cui necessita per l'esercizio delle funzioni che l'ordinamento gli riconosce, tra cui il sistema di valutazione. Nella bozza di Accordo sul Titolo V raggiunta all'unanimità nella Conferenza Stato Regioni, è già prevista la realizzazione di un sistema unitario di raccolta dei dati, a partire dai livelli regionali e quale sistema integrato degli stessi, che consente l'accesso e l'utilizzo da parte di tutti i protagonisti istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali e istituzioni scolastiche) e che prevede anche la loro partecipazione nella predisposizione dei criteri che lo governano.

## **9 Istruzione e formazione professionale di qualità per rilanciare il made in italy nel mondo**

Occorre connettere organicamente il sistema dell'istruzione, di competenza dello Stato, il sistema della formazione professionale, di competenza delle Regioni nonché le competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali relative allo sviluppo e al lavoro.

Riteniamo che sia opportuno che esista ampia collaborazione tra i due sistemi, che le Regioni e le autonomie locali attuino una programmazione integrata. Non riteniamo opportuno un processo di unificazione tra i due sistemi, che farebbe perdere ai due sistemi le proprie peculiari caratteristiche e la propria identità, né una concorrenza tra gli stessi.

Occorre allineare i sistemi, qualificarli, migliorare le dotazioni strumentali, sanare e ammodernare strutture e edifici spesso fatiscenti. Il divario territoriale è una delle criticità più rilevanti, da affrontare attraverso (i) la fissazione dei LEAC (ii) la legge sull'apprendimento permanente (iii) il riconoscimento, la validazione, la certificazione pubblica dei crediti e delle competenze e l'accreditamento delle strutture formative (iv) l'offerta di servizi di trasporto e per il tempo libero. È indispensabile un maggior controllo sulla spesa destinata alla formazione e sull'impiego dei fondi strutturali comunitari.

L'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) va potenziata e gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) vanno istituiti come esperienze di formazione terziaria non accademica, distinguendo tra un'offerta regionale flessibile, non stabile, legata alle condizioni locali in continua trasformazione, e un'offerta di eccellenza, da consolidare nei settori strategici dello sviluppo del Paese. L'effettiva co-progettazione fra scuola e imprese dei percorsi, e in particolare degli stage, vetrina delle aziende, è uno strumento potente, se ben concepito e utilizzato. Vanno infine individuate forme efficaci di monitoraggio e controllo.

Occorre poi un provvedimento di legge per riconoscere il diritto individuale all'apprendimento permanente, estensione del diritto all'istruzione che condiziona l'accesso a tutti i diritti. Anche la formazione continua va riconsiderata, nel senso di orientare le iniziative verso i soggetti che sono più bisognosi di essere formati, ag-

giornati, riconvertiti, e sono più a rischio di perdita del posto di lavoro. Occorre anche un maggior coordinamento tra programmazione regionale e programmazione dei fondi interprofessionali, ampliandone il campo di intervento (apprendisti, lavoratori atipici e discontinui...)

## 10 Un piano straordinario per l'edilizia scolastica

Due edifici scolastici su tre non sono a norma di legge, per questo è urgente mettere subito in sicurezza il 65 per cento delle scuole italiane. Da uno studio della KRLS Network of Business Ethics, emerge che in Italia solo il 46 per cento delle scuole ha il certificato di agibilità statica, contro il 98 per cento della Germania, il 93 per cento della Francia, il 92 per cento dell'Inghilterra, l'89 per cento della Spagna, il 77 per cento della Polonia, il 71 per cento del Portogallo, il 64 per cento della Romania, il 58 per cento della Bulgaria e il 53 per cento dell'Albania che chiude la classifica.

Così come sappiamo che tanti Istituti funzionano fuori norma ed in violazione del decreto che per la sicurezza antincendio prevede la permanenza in classe di non più di 26 persone in presenza di una unica porta quale via di fuga, ora a causa dell'aumento del numero degli alunni per classe, deciso dal Governo in carica, spessissimo il limite viene sfiorato giungendo anche ad avere presenti in classe più di 38 alunni. E' in gioco la vita dei ragazzi.

Il Partito democratico propone un piano straordinario per la manutenzione, la messa in sicurezza degli edifici scolastici e l'edificazione di nuove scuole.

Le risorse stanziare, anche dall'ultimo governo di centro sinistra, talvolta non possono essere spese dagli enti locali per i lacci troppo stretti del patto di stabilità interno, che altrimenti verrebbe sfiorato. Per questo chiediamo di escludere dal patto di stabilità le spese per l'edilizia scolastica, come più volte da noi sollecitato anche in Parlamento. Lo snellimento delle procedure per reperire, liquidare e spendere le risorse, l'apertura di nuovi cantieri per la messa a norma e la ristrutturazione degli istituti scolastici esistenti, oltre che l'edificazione di nuove scuole, permetterebbero anche di dare avvio a centinaia di nuovi cantieri, con un impatto positivo sull'economia e l'occupazione. Va programmata con le Regioni e gli enti locali, soprattutto nel mezzogiorno, una razionalizzazione e un rinnovamento radicale delle strutture scolastiche destinando a questo scopo, nelle aree sotto utilizzate, i fondi FAS. Togliendo le scuole dagli "appartamenti" in locazione ed edificando nuovi poli scolastici progettati con una architettura innovativa eco sostenibile in linea con le nuove tecniche di risparmio energetico, che sostenga e renda possibile una nuova didattica a classi aperte ed interdisciplinare. Dotando gli Istituti scolastici di palestre, biblioteche e laboratori, facendo intervenire nel controllo e nell'indirizzo dell'utilizzo delle risorse per l'edilizia scolastica il consiglio di istituto delle scuole autonome, rimotivando così anche la partecipazione dei genitori e degli studenti, oltre che dei docenti e di tutti coloro che nell'istituto operano.

---

# MOBILITÀ E TRASPORTI

---

Proposte per l'Italia che si muove

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



Una Nazione che vuole competere a livello mondiale deve poter contare su di un moderno ed efficiente sistema della mobilità delle merci e delle persone.

La grande sfida culturale che il PD deve porre è quella di considerare finalmente il trasporto delle persone e delle merci quale fattore decisivo per il rilancio economico, occupazionale e industriale del nostro Paese nonché quale effettivo volano per una compiuta conversione ecosostenibile degli assetti logistici e infrastrutturali dell'Italia.

Se per creare lavoro serve sviluppo, per lo sviluppo è necessario garantire maggiore mobilità alle persone e alle merci. Un fattore questo indispensabile per l'economia ma anche per l'innalzamento della qualità della vita complessiva di tutti i cittadini.

I numeri danno chiaramente la dimensione e l'importanza di questo settore. Ogni giorno 15 milioni di pendolari utilizzano bus, metrò, tram e treni per recarsi sul posto di lavoro o di studio. Solo il settore del trasporto pubblico locale coinvolge più di 1.100 imprese, dà occupazione a 120.000 lavoratori per un fatturato complessivo che si attesta intorno agli 8 mld di euro. Per restare sempre sui numeri è sufficiente considerare che il trasporto marittimo movimentata ogni anno 50 milioni di persone e più di 10 milioni di container, il trasporto aereo italiano impiega oltre 20.000 addetti e movimentata oltre 130 milioni di passeggeri, ed infine l'autotrasporto coinvolge più di 340.000 operatori per un fatturato di oltre 42 miliardi. Complessivamente il settore della logistica impiega più di un milione di persone contribuendo per il 13% al PIL italiano.

## **LE SFIDE**

Di fronte a problemi complessi, come quelli delle moderne società, le scelte di governo richiedono sempre più sfide ambiziose, strategie condivise, politiche coerenti, tempi certi.

Lo stato del sistema dei trasporti ci impone di intervenire tempestivamente con SFIDE nette che invertano un'inerzia che ci ha portato sull'orlo del baratro sia dal punto di vista della competitività economica che da quello della sostenibilità ambientale.

Abbiamo il dovere quindi di pensare a un sistema dei trasporti geneticamente concepito secondo i canoni di una offerta ecosostenibile. Una condizione necessaria per tutti quei Paesi che vogliono competere su scala internazionale.

Dobbiamo perciò, anche in questo settore, indicare le sfide di sistema che lanciamo.

**Prima SFIDA. Una mobilità intelligente a servizio della competitività del Paese.**

Bisogna ridare competitività all'Italia con un efficiente sistema integrato delle infrastrutture e della mobilità. Sia per le merci che per le persone.

Spesso il lavoro delle piccole e medie imprese si scontra con enormi difficoltà logistiche, producendo costi che, in un periodo di crisi come quello attuale, è assolutamente sbagliato caricare sulle spalle di chi sta tentando di mantenere elevati standard di produzione e competitività a livello europeo e mondiale.

Il compito del Pubblico è quello di individuare con chiarezza le priorità di intervento per sbloccare nel breve periodo le gravi e perduranti difficoltà del nostro sistema della mobilità e della logistica. Servono scelte di politiche pubbliche che mettano l'intermodalità al centro del sistema della logistica. Bisogna usare in modo efficace le risorse scarse ed avere sempre come punto di riferimento stabile il principio dell'ecosostenibilità.

**Seconda SFIDA. Nord-Sud: uno sviluppo equilibrato.**

Attraverso il rilancio della mobilità passa anche l'unità complessiva del Paese. E' quindi prioritario ridurre il gap infrastrutturale tra Nord, Centro e Sud. Si potrà raggiungere il completo rilancio dell'economia nazionale solo quando anche il Mezzogiorno sarà messo nelle condizioni di avere un adeguato e moderno sistema della mobilità, la cui inadeguatezza è un fattore importante di diversificazione dello sviluppo.

**Terza SFIDA. Un Paese "europeo" è un Paese più forte.**

Dobbiamo concepire il sistema nazionale dei trasporti e della logistica nei più ampi scenari europei, mediterranei e mondiali. Il nostro sistema deve essere maggiormente integrato con le grandi reti transnazionali europee e al contempo capitalizzare il più possibile dal punto di vista economico e commerciale la posizione strategica del nostro Paese che ci mantiene al centro delle sfide aperte dalla stessa U.E. per le politiche euro mediterranee.

**Quarta SFIDA. Migliore accessibilità dei grandi centri urbani, migliore qualità della vita.**

I maggiori congestionamenti della nostra rete dei trasporti si registrano attorno ai grandi centri urbani attrattori. L'accessibilità delle aree urbane deve diventare perciò un parametro intorno al quale sviluppare una nuova cultura della mobilità concepita intorno ai bisogni e ai tempi di vita delle persone.

I grandi nodi urbani richiedono un'attenzione particolare, sia dal punto di vista dei trasporti che dell'urbanistica. Le priorità sono quelle di decongestionare gli snodi stradali, razionalizzare i meccanismi di distribuzione delle merci e incentivare il trasporto pubblico locale agevolando chi sceglie di muoversi collettivamente. L'obiettivo ambizioso è di restituire ai cittadini l'opportunità di vivere momenti di tempo per sé, affetti e socialità altrimenti persi.

Ma ogni sfida dovrà fare i conti con due ostacoli che devono essere affrontati con intelligenza e lungimiranza: la scarsità di risorse e un quadro normativo farraginoso.

## **GLI OSTACOLI**

### **I soldi sono pochi e bisogna usarli bene**

Iniziamo col dire che senza le risorse adeguate non si potrà raggiungere nessun obiettivo. Sembrerà un'affermazione banale. Ma in realtà non lo è. Visto che proprio su questo aspetto si delinea uno dei principali fallimenti dell'attuale Governo.

A maggior ragione perciò in un momento di crisi è necessario dimostrare la capacità di investire in modo razionale sul sistema delle infrastrutture.

Il Governo Berlusconi si ostina invece su inutili e costosissime opere, come nel caso clamoroso del Ponte sullo Stretto, oppure su operazioni finanziarie caricate interamente sulle spalle dei contribuenti, come nel caso dell'Alitalia (e probabilmente di Tirrenia).

Le risorse pubbliche non sono infinite e perciò devono essere investite bene. Non basta spendere, bisogna spendere bene e in maniera responsabile. Utilizzare bene i soldi pubblici significa prima di tutto investire su opere realizzabili in tempi certi e con modalità sostenibili non solo in termini di vincoli di bilancio ma anche dal punto di vista sociale e ambientale.

E' necessario anche credere di più nelle nostre realtà economiche che ogni giorno sfidano il mercato internazionale a viso aperto. Occorre cioè lasciare parte delle risorse direttamente a quelle infrastrutture che sono in grado di produrle, a partire dai porti.

E proprio perché le risorse sono scarse, occorre coinvolgere sempre più gli operatori privati italiani ed esteri attraverso gli strumenti della finanza di progetto e del partenariato, garantendo l'assoluta trasparenza amministrativa e tempi certi.

Allo stesso tempo però si deve avere il coraggio di prendere a modello la coraggiosa scelta di Obama che proprio poche settimane fa ha deciso di investire 50mld di dollari sulle infrastrutture e sui trasporti nella consapevolezza che da questi settori passa il rilancio dell'economia e dell'occupazione nonché della qualità ambientale degli Stati Uniti.

La crisi si può superare se ci sono investimenti pubblici che vadano a regime in tempi rapidi. E' sbagliato aspettare che si esca dalla crisi per prevedere solo successivamente degli investimenti pubblici nella mobilità. Noi del PD ci proponiamo come forza di governo e come tale, oggi, per costruire l'alternativa, mettiamo tra le priorità della nostra azione un grande piano per realizzare piccole e medie opere infrastrutturali.

#### **Un piano delle 100 "piccole e medie (ma grandi) opere".**

Opere immediatamente cantierabili su cui sbloccare in tempi celeri risorse e procedure autorizzative, con il chiaro obiettivo di aumentare esponenzialmente il livello di efficienza e intermodalità delle nostre reti di trasporto.

Sono queste piccole e medie opere quelle che possono dare in tempi brevi lo slancio che serve a molti sistemi economici regionali che oggi patiscono una inadeguatezza che li condiziona fortemente togliendogli competitività.

C'è inoltre l'esigenza assoluta di ridurre i tempi dei pagamenti da parte della PA coordinando questo con una modifica normativa sulla tematica del Patto di stabilità.

Il nostro slogan dovrà essere: una buona spesa per delle buone opere.

**Le Regole sono troppe e confuse. Ne servono poche, certe e per tutti**

Servono poche regole ma certe. Dobbiamo avere l'onestà intellettuale di riconoscere che una delle zavorre più pesanti all'efficace e armonico sviluppo delle reti infrastrutturali in Italia in questi anni è costituita dall'eccesso di produzione legislativa e dalla confusione interpretativa che spesso ne deriva.

La complessità della normativa ordinaria, quella su cui si confrontano migliaia di piccole e medie imprese, fa proliferare il contenzioso, rallenta la realizzazione delle infrastrutture, non vede controlli efficaci. Con il risultato indiretto anche di favorire la logica della nomina dei commissari straordinari o di norme di pseudo-semplificazione di procedure che spesso si traducono in procedure "molto straordinarie ma poco trasparenti", che oggi pregiudicano concorrenza tra le imprese, trasparenza del sistema pubblico e controllo della spesa.

Ormai gran parte delle opere infrastrutturali passano attraverso il vaglio dei TAR d'Italia e in ultima istanza del Consiglio di Stato. Di questa deriva non possiamo certamente farne un colpa della Giustizia amministrativa, la crisi sta nel campo della politica, in particolare c'è un problema di qualità della legislazione. Non accettiamo la scorciatoia del governo di centrodestra di procedere secondo lo schema dell'urgenza e dell'eccezionalità (vedi Protezione civile per grandi eventi, Ministero difesa attraverso Difesa spa, Beni culturali attraverso ARCUS, Ministero dell'Ambiente attraverso Sogesid, Ministero della Giustizia attraverso piano carceri). A maggior ragione visto che tale scelta ha portato alle degenerazioni corruttive che sono diventate di recente cronaca giudiziaria.

Proprio per questo, dobbiamo porci l'obiettivo di arrivare ad una legislazione in materia di opere pubbliche che sia più snella e che non produca contraddizioni tali da condurre inevitabilmente a problemi di interpretazione normativa. Il PD, nelle sedi parlamentari, ha già elaborato proposte di legge che vanno verso una maggiore semplificazione normativa, prevedendo contestualmente maggiori strumenti di vigilanza in capo alle Autorità indipendenti che hanno il compito di vigilare sulla correttezza e regolarità degli appalti pubblici.

Una riduzione del numero delle stazioni appaltanti e una chiara divisione delle responsabilità tra progettazione ed esecuzione sono provvedimenti che vanno nella giusta direzione.

**I PROBLEMI dell'ITALIA e le IDEE del PD**

L'Italia è un Paese straordinario. Dai tanti problemi ma anche dalle tante risorse.

Valorizziamo ciò che già esiste e funziona e cambiamo radicalmente e con coraggio quello che ci impedisce di essere ciò che meritiamo.

I due grandi campi per le persone e le merci: il TPL e la Logistica.

**-Il trasporto pubblico locale.**

Il TPL è la colonna vertebrale del sistema della mobilità delle persone. Su ferro, su gomma, urbano, interurbano. Un sistema che trasporta ogni giorno 15 milioni di per-

sone. Un sistema che fa muovere l'Italia che produce, quella che crea benessere. Un sistema che fa muovere le intelligenze e le idee. Un sistema che garantisce non solo la mobilità fisica ma anche che facilita la mobilità sociale. Il sistema più economico ed equo, quello che favorisce la giustizia sociale e perciò l'emersione del merito.

Ma siamo molto lontani dalla condizione ideale. Tante sono le lacune e i problemi. E molto differente è la copertura del territorio nazionale e i livelli di efficienza.

Pensiamo per esempio al sistema ferroviario. La più grande opera infrastrutturale degli ultimi 20 anni è stata l'Alta Velocità. Ha rappresentato, pur tra problemi e criticità, un vero punto di svolta nel trasporto su ferro. Un bene per il Paese.

Non dobbiamo mai dimenticarci però che sull'AV viaggia il 5% del totale dei passeggeri che ogni giorno usano il treno.

Per il restante 95% il servizio è progressivamente peggiorato, fino ad arrivare in più occasioni sotto la soglia della decenza. Carrozze spesso insufficienti o vecchie e malandate. Gravi e cronici ritardi e cancellazioni che condizionano quotidianamente la qualità della vita delle persone. Una situazione la cui gravità è dimostrata dalle proteste sempre più estese ed organizzate dei comitati di pendolari. Una situazione non più sostenibile.

Si è ancora in attesa che l'ambizioso progetto strategico dell'Alta Velocità/Capacità venga completato nella sua interezza, soprattutto nella parte relativa all'Alta Capacità.

Se e quando questo accadrà darà i maggiori frutti soprattutto per coloro che gravitano attorno alle grandi aree metropolitane, dove l'offerta ferroviaria per i pendolari potrà crescere addirittura di due-tre volte.

In poche parole: molto sarebbe da migliorare, sia nel trasporto su gomma che in quello su ferro. E il percorso intrapreso, ma lontano dall'essere completato, di progressiva liberalizzazione ha preso le mosse proprio dall'obiettivo di efficientare il sistema.

Questo era il quadro fino ad oggi.

Adesso la situazione rischia di esplodere in maniera drammatica visto quello che ci aspetta a partire dal primo gennaio del 2011, quando si inizieranno a vedere gli effetti della Manovra del Governo Berlusconi-Tremonti-Bossi.

Una manovra irresponsabile che rischia di dare un colpo mortale al trasporto pubblico locale. Che incide nella carne viva dei bilanci di Regioni, Province e Comuni già fortemente in sofferenza.

Un provvedimento iniquo che scaricherà tutto il suo peso sulle spalle degli utenti.

Sono stati previsti tagli del 30% che si abatteranno quasi integralmente sul trasporto pubblico locale.

Ci saranno effetti diretti quali:

- la riduzione dell'offerta di servizio attualmente erogata;
- rischio di un forte aumento delle tariffe, anche di oltre il 50%;
- il forte rischio di taglio dei livelli occupazionali del settore. Tagli che potrebbero addirittura interessare oltre 18 mila lavoratori (dei 116 mila attualmente in servizio); ed effetti indiretti come:
  - l'aumento dei livelli di congestione nelle aree urbane ed interurbane,

- il conseguente aumento dei livelli di inquinamento,
- un danno al sistema produttivo e all'efficienza della logistica delle città,
- la perdita del potere di acquisto delle famiglie.

Chi sceglie di muoversi con il trasporto pubblico locale lo fa se ci sono le condizioni materiali, se ci sono treni, bus, metrò. Non si può chiedere il martirio a chi decide di prendere i mezzi pubblici.

Chi governa dovrebbe favorire il più possibile chi non sceglie il mezzo privato, non penalizzarlo.

Con questa manovra il Governo Berlusconi dimostra chiaramente di essere contro i pendolari.

### **Il PD, al contrario, vuole e deve essere il partito dei pendolari**

Noi, oltre a denunciare le scelte irresponsabili del Governo, vogliamo difendere i diritti sostanziali di chi deve viaggiare per lavoro e studio e rilanciare il trasporto pubblico locale.

Per questo ci impegniamo concretamente a:

Ridare agli Enti Locali le risorse sottratte ingiustamente solo qualche mese fa.

Finanziare il rinnovo del parco mezzi su ferro e su gomma (di due anni più vecchio della media europea) in modo da garantire più affidabilità, confort e compatibilità ambientale, anche nell'ottica di sviluppare il trasporto in sede propria.

Investire sulla rete e sulla tecnologia per far diventare concreta l'Alta Capacità, in modo da aumentare la frequenza dei treni e da garantire un servizio migliore.

Favorire l'ingresso di operatori privati italiani e stranieri.

Sviluppare intorno al Sistema dell'Alta Velocità/Capacità un articolato sistema di trasporto su breve e media distanza che utilizzi al meglio le numerose tracce rimaste libere.

Favorire le iniziative di partnership o di aggregazione tra operatori sia ferroviari che automobilistici.

Ampliare il territorio di competenza su cui erogare il servizio integrato di TPL per migliorare le economie di scala delle Aziende ed avere, sempre nell'ambito della concorrenza per il mercato, una maggiore efficienza ed economicità.

Estendere i sistemi tariffari integrati regionali, che permettono ai viaggiatori di usare i diversi modi di trasporto, autobus urbani ed extraurbani, treni regionali e locali, su tutto il territorio della regione, con lo stesso titolo di viaggio.

Favorire il coinvolgimento degli utenti nell'organizzazione del servizio di trasporto pubblico in una logica di confronto costruttivo.

Lavorare fattivamente per il varo dell'Agenzia per la Sicurezza, che deve essere condotta rapidamente a regime e messa in condizione di funzionare.

Il Centrodestra, non contento di "aver messo le mani in una tasca degli italiani" con il taglio del 30% del TPL, si è subito attrezzato per "mettere le mani anche nel-

l'altra tasca" con l'aumento dei pedaggi autostradali e di altre strade fino ad oggi libere. Tutto questo non per finanziare investimenti, ma la manutenzione del sistema viario dopo aver azzerato i finanziamenti all'ANAS. Un atteggiamento inaccettabile e sempre indirizzato verso quei tanti pendolari che, non avendo altra scelta, sono costretti ad utilizzare il mezzo privato con tutti i costi aggiuntivi del caso.

- La logistica: una rivoluzione per la mobilità delle merci.

Saremmo miopi se non considerassimo il sistema dei trasporti come una parte necessaria della più ampia filiera della logistica.

Nel pensare le politiche dobbiamo tener conto delle caratteristiche del nostro sistema produttivo e della distribuzione:

- Una struttura produttiva nazionale polverizzata sul territorio e costituita da centinaia di migliaia di piccole aziende. Un fattore che, se da un lato rappresenta una ricchezza delle specificità del nostro sistema produttivo, dall'altro, sul piano della mobilità delle merci, può certamente creare dei problemi logistici.

- Una distribuzione delle merci, in particolare per i beni di largo consumo, che tende sempre più a concentrarsi intono alle grandi aree urbane.

- Una grande quantità di merci esportate e altrettante in entrata dall'estero. Spesso da Paesi molto lontani.

Per migliorare la logistica e aumentare la competitività bisogna, una volta per tutte, compiere gli sforzi necessari per realizzare finalmente l'INTERMODALITA'.

Una parola quasi magica, che viene spesso evocata ma mai realizzata.

In realtà si tratta di dare continuità a un lavoro che era stato iniziato dai governi del Centrosinistra ma che poi è stato smantellato pezzo per pezzo dal Centrodestra per incapacità, indifferenza e talvolta per perseguire interessi non coincidenti con quelli collettivi.

Una scelta che fa i conti fino in fondo anche con le caratteristiche geografiche del territorio italiano. Una penisola allungata nel mare più trafficato del pianeta (1% della superficie ma con 1/3 dei traffici mondiali), con molti porti in grado di ricevere le merci, una grande quantità di comuni grandi e piccoli (oltre 8.000) e diffusi sul territorio, isole molto grandi e popolate, catene montuose importanti che rendono a volte difficile gli spostamenti.

Abbiamo un sistema portuale che non interagisce a sufficienza con il trasporto su ferro, un trasporto ferroviario non ben collegato con il trasporto su gomma e un sistema aeroportuale che vive una dinamica spesso disconnessa dal restante sistema dei trasporti.

In questo contesto la difficoltà strutturale di una scarsa integrazione modale costituisce una perdita di efficienza del sistema della mobilità con il conseguente aumento dei costi, che si riflettono a cascata sul prezzo finale dei prodotti o sulle condizioni di lavoro.

Tutti elementi che ci devono spingere a:

- usare molto la ferrovia per i lunghi spostamenti e il trasporto su gomma negli

altri casi

- scambiare le merci tra ferro e gomma in grandi e organizzati interporti minimizzando i costi dovuti alle "rotture di carico"
- usare al massimo la ricca portualità esistente e di collegarla con snodi ferroviari rapidi e tecnologicamente avanzati
- rilanciare l'idea vincente delle "autostrade del mare" in connessione con il ferro e la gomma e massimizzandone le rispettive convenienze economiche

L'intermodalità ha i suoi protagonisti, ognuno con la propria specificità. Bisogna farli dialogare in modo intelligente e bisogna metterli nella condizione di svolgere bene il proprio compito.

Per questo servono alcuni interventi, che solo in parte sono economici ma spesso sono di idee e di visione d'insieme.

Prima di ogni altra considerazione bisogna evidenziare uno degli aspetti più problematici nel percorso verso una compiuta intermodalità. In Italia è evidente una forte prevalenza del trasporto su strada delle merci, il 90% viaggia su gomma. E' una percentuale insostenibile.

Un tale squilibrio produce diversi effetti negativi, in primo luogo sull'ambiente, generando un costante congestionamento stradale delle principali arterie da cui scaturiscono gravi situazioni di inquinamento ed emissioni di CO<sub>2</sub>, soprattutto nelle aree urbane, nonché gravi problemi di sicurezza stradale dovuta all'alto tasso di incidenti.

Si deve assolutamente, e in tempi rapidi, trasferire una parte consistente di queste merci su ferro. E qui ci si scontra con il fatto che il trasporto merci ferroviario è inadeguato e non competitivo. Si è progressivamente depauperato fino a raggiungere una situazione drammatica.

Le FF. SS. stanno di fatto abbandonando il servizio merci e la liberalizzazione non ha prodotto l'effetto desiderato di attrarre operatori privati italiani o stranieri in maniera sufficiente. Solo qualche esempio, pur significativo, si registra sulle tratte più remunerative del Nord.

Le cause sono indubbiamente dovute alla non concorrenzialità, nelle attuali condizioni, con l'autotrasporto. Ma è inaccettabile che su questa distorsione di sistema, il governo per primo non attivi politiche correttive, finalizzate a investimenti infrastrutturali nel settore e politiche di sgravi e incentivi che abbiano per obiettivo il riequilibrio modale.

Per noi questa è una priorità assoluta e una sfida che bisogna vincere.

Tra l'altro da più parti è stato autorevolmente segnalato il rischio di perdere finanziamenti europei se non vengono onorati gli impegni a cofinanziare progetti per il trasporto merci previsti da accordi già sottoscritti.

Un provvedimento concreto, che deve certamente essere perfezionato ma su cui si deve insistere con maggiore convinzione è per esempio l'incentivo al trasporto combinato strada-rotaia (Ferrobonus).

Così come si deve dare un impulso deciso al sistema degli interporti, che sono le articolazioni fondamentali su cui si deve snodare l'intermodalità. Per questo serve un Piano nazionale degli interporti e delle novità legislative, su cui il PD ha già avanzato proposte in Parlamento.

Ma quando parliamo di logistica e di intermodalità in un Paese bagnato in gran parte dal mare dobbiamo prestare la massima attenzione alle vie d'acqua.

Il sistema della portualità italiana muove ogni anno 50 milioni di passeggeri, 435 milioni di tonnellate di merci, 10 milioni di container, dà lavoro a 70.000 persone, contribuisce al PIL nazionale con 7 MLD di euro. Numeri di tutto rispetto che però potrebbero essere molto più consistenti. Questo perché i porti non sono considerati centrali per la competitività del Paese. Un grave errore di valutazione.

Il problema non è che in Italia ci sia una cattiva politica dei porti. Ma che in Italia "Manca una politica dei porti". Il nostro sistema portuale è potenzialmente forte e competitivo, ma è fortemente penalizzato dalla mancanza di investimenti per le strutture del porto (dighe foranee, moli, dragaggio dei fondali...) e per le infrastrutture retroportuali. Le connessioni con le reti internazionali sono sottodimensionate, a svantaggio soprattutto dei due importanti sistemi del Nord Tirreno e del Nord Adriatico.

I 39 porti italiani sono subiscono molto la competizione internazionale, sia dei grandi porti del Nord Europa che di quelli del Mediterraneo, a partire dagli emergenti del Nord Africa. Questi ultimi sono sempre più competitivi per le tariffe vantaggiose (che si possono permettere per il basso costo del lavoro) e per la strategica posizione geografica.

Tenuto conto di questi problemi e' venuto finalmente il momento di realizzare l'autonomia finanziaria dei porti riconoscendo cioè ai porti una parte della ricchezza che generano, sottoforma di una percentuale del gettito IVA e accise, finalizzandola agli investimenti.

E' necessario realizzare le opere e le innovazioni tecnologiche funzionali a garantire una piena connessione con il sistema ferroviario e auto/stradale.

Così come bisogna promuovere il trasporto di merci via mare anche ripristinando gli incentivi al trasporto combinato strada-nave (ecobonus) che questo Governo ha bloccato.

Tutti questi provvedimenti andranno adottati a fronte di una maggiore sinergia che andrà ricercata e materialmente costruita tra le diverse realtà portuali di una stessa area geografica. Realtà che troppo spesso entrano invece in una sterile competizione tra loro.

E attraverso il fattivo contributo delle Autorità portuali a cui deve essere concretamente riconosciuto il ruolo di enti di regolazione per le liberalizzazioni.

Quando si parla di logistica in Italia si parla innanzitutto di autotrasporto. Non potrebbe essere altrimenti visto che, come abbiamo già sottolineato, il 90% delle merci trasportate viaggia su gomma. Il settore è costituito da 165.000 imprese, di cui

55.000 senza veicoli. 750.000 veicoli in conto terzi. 3.500.000 veicoli in conto proprio.

Ma il dato più sorprendente è quello dei contributi pubblici. Negli ultimi 10 anni sono stati erogati aiuti a pioggia per la cifra astronomica di 4 miliardi di euro.

Nonostante questo la categoria degli autotrasportatori, soprattutto i piccoli, è in grave difficoltà. Decine di migliaia di lavoratori che vedono ogni giorno ridursi i guadagni già scarsi e che hanno tempi di vita e di lavoro sempre più massacranti e pericolosi, anche a causa di un rilevante aumento dei costi vivi (es. caro carburante) e di un limitato potere contrattuale nei confronti dei committenti. Gli aiuti pubblici non hanno migliorato la situazione perché hanno avuto sostanzialmente l'effetto di calmierare le tariffe e traducendosi perciò in sconti usati per farsi reciprocamente concorrenza a tutto vantaggio del committente.

Un altro elemento che incide negativamente sui costi di esercizio è la forte frammentazione del settore. Una frammentazione che riduce le economie di scala e a cui bisogna opporre una razionalizzare il settore, attraverso incentivi che portino realmente all'aggregazione.

La formazione dei prezzi delle tariffe è fortemente condizionata dalla forte concorrenza delle società di autotrasporto straniere ma comunitarie che lavorano in Italia, che abbattano i costi riducendo i margini di guadagno spesso sulle spalle dei propri lavoratori.

A tutela dell'incolumità di tutti è indispensabile rafforzare i controlli sulle strade da parte delle Forze dell'ordine per garantire il rispetto dei tempi di guida, delle norme di sicurezza e della manutenzione dei mezzi. Tutti interventi utili anche per garantire la correttezza della concorrenza, nazionale e internazionale. Tutto questo nella consapevolezza che molto terreno deve essere recuperato visto che, a causa dei tagli del governo, c'è stata una nettissima riduzione dei controlli sulle strade negli ultimi anni.

Un intervento molto atteso, anche in termini di sicurezza, è il miglioramento del sistema dei servizi infrastrutturali all'autotrasporto per rendere più rapidi e certi i tempi di percorrenza e per agevolare il rispetto dei periodi di guida e di riposo (ad esempio le piazzole attrezzate).

Il PD nell'affrontare il tema dell'autotrasporto deve necessariamente partire dall'esigenza di ridare ai lavoratori e alle aziende del settore la dignità di poter avere un giusto guadagno confrontandosi col mercato e non con la logica dell'elemosina pubblica. Un'elemosina tutta a carico delle casse dello Stato, e perciò dei contribuenti, e che ha il sapore antico della logica dello scambio. I premi invece devono andare a chi merita e a chi innova.

A garanzia della sicurezza e della trasparenza dell'autotrasporto è fondamentale inoltre eliminare con metodi decisi l'intermediazione parassitaria e il ruolo sempre più presente della criminalità organizzata che ha ormai le mani su una fetta sempre più rilevante del mercato.

Tra i protagonisti della mobilità, e a maggior ragione in prospettiva, c'è il trasporto aereo, sia passeggero che cargo. Il settore aereo è un indicatore preciso che anticipa il ciclo economico. I passeggeri trasportati in Italia nel 2009 sono stati 130 milioni (-2,5% contro il -6% dell'UE). Il mercato merci italiano è molto limitato (735.000 tonnellate), dietro al Belgio e poco prima del Lussemburgo.

A livello internazionale negli ultimi anni c'è stata una forte contrazione dei passeggeri trasportati. Anche in Italia c'è stata una frenata, ma inferiore alla media europea. La parziale tenuta è legata a una forte crescita dei vettori low cost, che dominano le rotte domestiche.

Ogni considerazione strategica deve comunque tenere conto del fatto che si prevede un raddoppio dei passeggeri nei prossimi vent'anni.

Il nostro sistema di trasporto aereo rischia di trovarsi impreparato di fronte a questa sfida.

Attualmente in Italia ci sono quasi 100 aeroporti, grandi, piccoli e piccolissimi. Di questi solo 40 hanno almeno 10.000 passeggeri/anno.

Una vera e propria proliferazione degli scali su cui hanno pesato spesso forti interessi localistici di costruzione del consenso. Una crescita caotica che oggi mette molte realtà in difficoltà, con conseguenze a volte pesanti per gli Enti Locali e sull'ambiente.

Gli aeroporti sono in forte concorrenza tra di loro e si contendono le compagnie low cost a suon di tariffe e di incentivi garantiti dalle Amministrazioni locali.

Il fallimento della compagnia di bandiera ha causato grandi difficoltà e ha privato il Paese di una compagnia di riferimento. La società CAI che è nata dalle sue ceneri ha un profilo poco più che regionale e versa in evidente difficoltà economica e di strategia.

Anche molte delle Società di gestione degli aeroporti sono in difficoltà e non sono in grado di programmare investimenti significativi.

Investimenti che sarebbero invece necessari proprio per accompagnare il forte aumento di traffico previsto per i prossimi anni. Investimenti per migliorare la recettività delle aerostazioni ma che devono anche incrementare in modo adeguato l'accessibilità,

Gli investimenti pubblici sono perciò decisivi per farsi trovare pronti. Investimenti che in questi anni sono stati negati.

A fronte di questo quadro, bisogna evitare che ci sia un'ulteriore proliferazione degli scali. Un recente studio commissionato dall'ENAC a Nomisma-KPMG ha avanzato alcune proposte che vanno nella giusta direzione. Si prevede di classificare gli aeroporti per importanza (14 aeroporti strategici internazionali, 10 Scali Primari, 24 Scali Complementari) e si propone l'utilizzo prioritario delle risorse pubbliche solo per quelli che hanno una rilevanza significativa.

Per ben utilizzare le limitate risorse pubbliche è necessario investire sul miglioramento dell'accessibilità indirizzandola in modo netto verso la multimodalità (gomma

e ferro).

Si deve inoltre permettere l'adeguamento delle tariffe, ferme da molto tempo, in corrispondenza di precisi e solidi piani infrastrutturali di Società di Gestione autorevoli e credibili.

Una gestione sinergica degli aeroporti di una stessa area geografica, suddividendosi le tipologie di traffico, ridurrebbe inoltre la conflittualità tra scali. Per questo bisogna promuovere la collaborazione e la fusione tra le Società che gestiscono scali che insistono sullo stesso bacino.

La Politica, con la P maiuscola, deve saper guardare lontano e fare le scelte giuste. Ma è necessario accompagnare le scelte, vigilare e far rispettare le regole.

### **AUTHORITY TRASPORTI**

Anche nel campo dei trasporti occorre ridisegnare un sistema istituzionale che distingua la funzione di regolazione da quella di programmazione, attraverso l'istituzione di una specifica Autorità di Vigilanza.

Un'Autorità indipendente che vigili sui processi di liberalizzazione (e privatizzazione che hanno interessato e stanno investendo il settore dei trasporti) in atto, che garantisca l'accesso alle infrastrutture, che tuteli l'accesso di nuove imprese nella gestione delle reti e che tuteli concretamente i diritti dei pendolari.

La costituzione di un'Autorità indipendente dei trasporti serve anche a riportare ordine e chiarezza nella miriade di realtà istituzionali che direttamente o indirettamente sono chiamate ad occuparsi di infrastrutture.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente, Cipe, Regioni e Enti Locali, ognuno di questi soggetti istituzionali ha il dovere di intervenire nell'iter decisionale che deve condurre alla definizione di una infrastruttura, al tempo stesso però c'è bisogno di un soggetto di raccordo che aiuti il sistema a mantenere tempi deliberativi certi e che renda più omogeneo il sistema delle regole fra le diverse tipologie di trasporto. Un'Autorità dei Trasporti con il compito fondamentale di vigilare sulla concorrenza nel mercato dei trasporti e che sia in grado di intervenire a sanzionare le possibili distorsioni del mercato.

---

# AGRICOLTURA

---

Coltiviamo il futuro.  
Proposte per l'agricoltura italiana

**RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE**

**ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE**

---



## Il «prezzo» della crisi: i dati macro

Nell'ultimo anno l'agricoltura italiana ha pagato durissimo il prezzo della crisi che ha investito l'economia globale. Dati alla mano, il settore agricolo ha fatto registrare una flessione del valore della produzione, ai prezzi di base, dell'8,3%, assestandosi a 47,5 miliardi di euro correnti, ossia su risultati simili a quelli incassati nel 2005 e 2006, prima degli anni di "esplosione" dei prezzi. Sul risultato negativo ha inciso la flessione sia delle quantità prodotta (-2,5%) sia dei prezzi dei prodotti agricoli (-6,0%). Cadute consistenti dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli si sono registrate per gran parte dell'anno e per quasi tutte le produzioni. Parallelamente, la spesa per consumi intermedi, nel 2009, è diminuita, a valori correnti, di quasi 5 punti percentuali grazie ad un effetto congiunto di riduzione dei prezzi (-3%) e di quantità impiegate (-1,8%). In ogni caso la riduzione generale dei prezzi degli input produttivi è risultata meno pronunciata rispetto all'aumento dei prezzi dei prodotti venduti: questo si è tradotto in una contrazione della ragione di scambio della fase primaria e, soprattutto, in un calo dei redditi degli agricoltori italiani che è stato del 25%, rispetto ad una media UE del 12,5%. Gli effetti della crisi economica si sono poi mostrati sul mercato del lavoro con la flessione dell'occupazione cominciata nella seconda metà del 2008 e aggravatasi nel corso del 2009. Secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, già a partire dal secondo trimestre del 2008, infatti, l'occupazione ha smesso di crescere per poi diminuire per tutto il 2009, tra il secondo trimestre 2008 e l'ultimo del 2009 si sono persi 823 mila occupati. Come spiega la relazione della Banca d'Italia, e come si evince dai dati di contabilità nazionale, tra il 2008 e il 2009 la riduzione dell'input di lavoro è ancor più rilevante se calcolata in termini di ore lavorate (-3,6%).

### L'industria alimentare: la «ripartenza» stentata

L'industria alimentare, grazie alle sue ben note caratteristiche anticicliche, è riuscita a contenere gli effetti della crisi, evidenziando una dinamica, anche se non positiva, nettamente migliore di quella media del manifatturiero. Il fatturato dell'industria alimentare italiana nel 2009, secondo le stime di Federalimentare, è rimasto pressoché allo stesso livello del precedente anno, vale a dire su 120 miliardi di euro, mettendo in luce una stasi in termini di valori a prezzi correnti, che presupp-

pone una diminuzione a valori costanti. In particolare, nell'ultimo anno è venuta meno la spinta propulsiva costituita dalle esportazioni, che negli anni precedenti aveva contribuito in modo determinante alla crescita del fatturato. Infatti, sempre secondo Federalimentare, nel 2009 le esportazioni sono diminuite del 4,9%, fermandosi a 18,9 miliardi di euro. Il dato più preoccupante, sempre nell'ambito dell'industria alimentare (includendo ancora il tabacco), è quello relativo all'occupazione: nel 2009 si rileva una contrazione del 4,1% rispetto al precedente anno, scendendo a 484 mila addetti. Ciò significa che nell'ultimo anno si sono persi circa 20 mila posti di lavoro nel settore. In definitiva, il settore agroalimentare stenta a recuperare quanto perso lo scorso anno. A ciò, purtroppo, si devono aggiungere le nuove emergenze globali su cui l'agricoltura per la sua natura settoriale ha, e avrà in futuro, un ruolo determinante come la scarsità di risorse (acqua e cibo), l'emergenza ambientale e, soprattutto, quella di mercato determinata dall'inedita, per intensità e durata, volatilità dei prezzi agricoli. Una situazione, quest'ultima, destinata ad accompagnare l'evolversi dei mercati agricoli in futuro e che necessita di adeguati strumenti di gestione che vadano verso la minimizzazione dei rischi ad essa connessi.

### **Politiche agricole: tagli, omissioni e "distrazione"**

In questo preoccupante e drammatico scenario, il governo Italiano è stato pressoché assente negli ultimi due anni. Nessun intervento straordinario, come fatto dai principali partner europei (su tutti il caso della Francia con 2 programmi d'intervento per rilanciare il settore e una legge nazionale di ampie vedute sulla trasparenza dei rapporti contrattuali di filiera) ma neanche il mantenimento dell'ordinarietà necessario a garantire agli agricoltori italiani quantomeno ciò che gli era assicurato fino a due anni fa (agevolazioni contributive in zone svantaggiate, Fondo di solidarietà nazionale solo per citarne alcuni). Solo tagli (piani di settore, imprenditoria giovanile, energie rinnovabili, etc.) e qualche intervento sporadico a favore di pochi amici (emblematico il caso delle quote latte prima con una legge poco trasparente poi, addirittura, con un atto di forza nei confronti dell'Unione Europea). Significativo anche l'ultimo Documento di Programmazione Economica Finanziaria che, in questi giorni, è in discussione nelle commissioni parlamentari. Non una sola parola per l'agricoltura! Assenza, questa, che in ambito europeo diventa particolarmente preoccupante a un mese dalla presentazione della Comunicazione UE sulla riforma della politica agricola comune dopo il 2013 che ridisegnerà il quadro degli interventi in agricoltura per il prossimo futuro.

## Sintesi delle nostre proposte

### A) Recuperare le emergenze dimenticate dal Governo

#### **Stabilizzazione agevolazioni contributive per le aree svantaggiate e di montagna**

Il 31 luglio sono scadute le proroghe per le agevolazioni contributive per le aziende agricole situate in territori montani e in aree svantaggiate.

La non conferma di queste agevolazioni comporta l'aumento del costo del lavoro per le imprese che oscilla fra il 15 e il 25%, imprese che già vivono in situazione di grande difficoltà, in aree di montagna o in zone che per la loro natura economica sono riconosciute in ambito Europeo come zone svantaggiate.

La nostra proposta è di arrivare ad una sostanziale stabilizzazione delle agevolazioni per evitare un ulteriore aumento dei costi di produzione in un momento già particolarmente difficile.

#### **Riduzione accisa gasolio per coltivazioni in serra**

Il Governo non ha confermato la riduzione dell'accisa per il gasolio per le imprese agricole impegnate in coltivazioni in serra.

Queste imprese di fatto si sono trovate un aumento consistente del costo del gasolio e quindi un aumento significativo dei costi di produzione che di fatto rischiano di precipitarli fuori dal mercato.

Il provvedimento riguarda i florivivaisti e i produttori ortofrutticoli.

#### **Rifinanziare il fondo Bieticolo Saccharifero**

Nel 2004 quando in Europa si decise di ridurre la produzione di zucchero, l'Italia si trovò a dover ridurre la propria produzione di circa il 50%.

Vennero chiusi numerosi zuccherifici, in fase di trattativa l'Italia negoziò la possibilità di sostenere con risorse pubbliche gli impianti rimasti in attività che nel frattempo avrebbero dovuto ammodernare i propri impianti per riuscire a competere con i grandi produttori mondiali.

Il Governò si impegnò a finanziare per 5 anni il settore bieticolo saccharifero con un importo di 43 milioni di Euro anno.

Mentre le prime tre annualità sono state puntualmente corrisposte, l'attuale Governo ha sospeso il pagamento delle ultime due annualità.

Mentre gli impianti sono stati ammodernati e l'intera filiera invoca il rispetto degli impegni presi.

#### **Fondo Solidarietà Nazionale**

Ripristinare interamente il fondo incentivante le assicurazioni contro le calamità

naturali in agricoltura.

Questo fondo è stato via via svuotato dalla politica del Governo che anziché incentivare e favorire il passaggio da un sistema di pagamento a piè di lista dei danni subiti da calamità naturale ad un sistema di assicurazione privata rischia complessivamente di far fare dei passi indietro rispetto ad un percorso che l'intera Europa ci ha sempre invidiato.

### **Fondo per il settore lattiero caseario**

Dopo la vergognosa vicenda delle quote latte nella quale il Governo e l'allora Ministro Zaia hanno approvato una legge che di fatto premiava ancora una volta i furbi a danno degli onesti, dopo il vergognoso emendamento che ha rinviato di sei mesi il pagamento delle rate accordato con l'UE, che peserà per 5 mln di euro nelle tasche degli italiani, è necessario che vengano reperite immediatamente le risorse a sostegno di coloro che negli anni hanno prodotto latte rispettando le regole, acquistando quote o affittandole per restare nei limiti della loro produzione e nel rispetto della legge.

Questo fondo, previsto nella legge 33 del 2009 è stato totalmente dimenticato, mentre gli allevatori stanno chiudendo il prezzo del latte spesso non remunera neanche i costi.

## **B) proposte e prospettive**

### **Competitività**

Interventi tesi a sostenere accorpamenti, crescita dimensionale, ricambio generazionale, imprese di donne, creazione di sistemi ed accordi tra imprese e di filiera, creazione di reti e distretti di imprese agricole avanzate, creazione di accordi ("vetrina Italia") con ristorazione, commercio, turismo, ricettività, trasformazione.

### **Semplificazione e modernizzazione.**

Occorre il coraggio di varare un grande piano di cablaggio delle imprese agricole, estensione autocertificazione, coordinamento e unificazione tra controlli ambientali, sanitari, urbanistici ecc.. Presentazione di una proposta di legge per l'eliminazione di alcuni adempimenti sotto una certa Sau, sotto un certo fatturato, e le imprese di giovani che avviano l'attività. Produzione di proposte di coordinamento e semplificazione del sistema dei controlli esercitati da soggetti e competenze diverse.

### **Credito**

In agricoltura sono poco diffusi e funzionali i consorzi Fidi, ma il tema del sostegno soprattutto alle imprese che investono ed innovano è rilevante. Sarebbe utile il varo di fondi di rotazione a sostegno degli investimenti innovativi, a sostegno delle

esposizioni appesantite dalla stagionalità ecc..

## **Governance**

Rilettura e sfoltimento degli enti operanti nel settore (creazione di una sola grande agenzia di servizi e di analisi per l'innovazione dell' agricoltura???) costruzione di un patto tra Stato , regioni, e mondo agricolo per la semplificazione degli enti e delle competenze, che predisponga un dossier ed avvii un negoziato con la UE.

## **Ricerca**

Il ruolo della ricerca in agricoltura ha consentito di raggiungere importantissimi risultati che spaziano dalla qualità delle produzioni, la modernizzazione delle tecniche agrarie, il risparmio idrico, sull'impatto dell'attività agricola, la possibilità di tracciare e rintracciare, al recupero di straordinarie colture,semi, razze animali ecc. Abbiamo bisogno di più ricerca e probabilmente di riformare il sistema semplificando, ottimizzando l'organizzazione del sistema esistente.

## **Fisco**

Alleggerimento fiscale legato a qualità e buone pratiche ambientali e sociali. Penalizzazione legata ad uso sostanze chimiche, inquinamento ambientale e genetico...

## **Ogm**

E' utile partire da due garanzie fondamentali: a) la tutela del Consumatore e degli agricoltori che hanno investito in biodiversità, biologico e comunque colture ogm free; b) ricerca pubblica e trasparente sulle biotecnologie.

Il Pd ha elaborato in materia di Ogm una posizione seria ed articolata che ad oggi ne esclude l'utilizzo. Con le novità emerse con la proposta della commissione europea del 13 luglio, con cui si lascia libertà agli stati membri di coltivare o meno ogm, le posizioni delle regioni ci obbligheranno ad affrontare meglio il problema della coesistenza. A tal proposito e' giusto ricordare come il nostro Paese sia l'unico a non aver ancora presentato un position paper sull'argomento.

## **Filiere**

Le filiere vanno non solo evocate, ma strutturate rimuovendo i passaggi eccessivi. Lo si fa sostenendo gli sforzi tesi ad una migliore organizzazione, alla costruzioni di possibili piattaforme per le forniture, per la trasformazione, per la logistica, per la promozione. La filiera corta va sostenuta, così come la vendita diretta, incoraggiando i sistemi locali a rafforzare la valorizzazione dei prodotti locali ed il loro utilizzo. Proponiamo la costruzione di un serio lavoro di approfondimento con la Gdo Italiana

(che commercializza, lo ricordiamo oltre il 90% delle nostre produzioni alimentari).

## **Biodiversità**

Il 2010 è l'anno della biodiversità, che rappresenta per l'agricoltura una ricchezza straordinaria. La sua valorizzazione, la sua tutela, a fini di sviluppo locale, di recupero e trasmissione delle conoscenze sono citate con grande chiarezza dal Piano nazionale per la biodiversità, ma niente si è mosso al Ministero. Il Pd ha presentato una sua proposta di legge alla camera in materia di tutela della biodiversità agricola e alimentare.

## **Export**

Oltre ad innovare la nostra immagine, servirebbe riordinare la frammentazione esistente oggi tra Buonitalia, Ice, i numerosi enti regionali che si occupano di promozione ed export, a costruire un patto serio con la GDO verso l'estero.

## **Concertazione**

Uno dei limiti più grandi di questo Governo è stata la totale assenza di confronto e di concertazione sulle grandi partite aperte nel settore, riteniamo indispensabile, con le opportune innovazioni la istituzione di un adeguato TAVOLO AGROALIMENTARE, che coinvolga il mondo agricolo, ma anche i soggetti che a vario titolo possono essere coinvolti sulla materia, le Regioni che hanno competenze esclusive in materia agricola, e gli altri ministeri che producono effetti sulle politiche agricole (ambiente, economia, sanità ecc..)

## **Stato regioni**

Troppo spesso in questo paese dimentichiamo che l'agricoltura è tra le materie attribuite alle regioni. Soprattutto lo dimentica il Governo che in più occasioni, anche molto recenti, non ha risparmiato attacchi al sistema regionale. Sappiamo che il grosso delle risorse in agricoltura provengono da Bruxelles, e che alle Regioni sono demandate la maggior parte delle scelte e delle decisioni in materia. Restano comunque allo Stato funzioni importanti e soprattutto il compito di coordinare e delineare uno scenario di sviluppo del sistema Italia. Questo compito in questa fase è tutt'altro che svolto. Sarebbe invece necessario fare il punto sugli Enti pagatori (Agea ed enti regionali), sulle esperienze dei CAA in alcuni casi molto positive, in altri piuttosto negative, sulla semplificazione, sulla promozione e sulla internazionalizzazione. Un tavolo di lavoro permanente stato regioni che avvii un lavoro di aggiornamento del Sistema e delinea, anche attraverso una conferenza nazionale su Agricoltura, Alimentazione e Sviluppo Rurale, o comunque con una grande occasione di consultazione diretta ed On-line di agricoltori, filiere, distretti rurali, sistemi agroalimentari locali, una idea del sistema agricolo italiano per varare "un patto per l'agroalimentare

italiano". Un patto capace di guardare al futuro.

## **Autorità alimentare**

La necessità di istituire un'Autorità per la sicurezza alimentare discende dal regolamento istitutivo dell'Efsa e approvato nel 2002 da Consiglio e Parlamento europeo.

Il Governo Prodi decise Foggia come sede italiana. La decisione dell'attuale governo di includere nella competenza del Ministero della salute della funzione di valutazione del rischio che invece deve essere affidata ad un organismo indipendente e giuridicamente terzo è sbagliata e va rivista.

---

*(Integrazione al testo)*

## **INTRODUZIONE**

### **Costruire il futuro ripartendo da nuovi valori e missioni.**

Le profonde trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni e la rapida evoluzione dei bisogni di cittadini e consumatori hanno arricchito di nuovi contenuti le aspettative della società nei confronti del settore agroalimentare. La tradizionale funzione economico-produttiva dell'agricoltura rimane primaria e per essere svolta, nelle nuove condizioni dell'epoca, deve coniugarsi con una pluralità di valori collettivi legati alla valenza ambientale, sociale e culturale dell'agricoltura e dei territori rurali: l'agricoltore moderno, infatti, non è solo un produttore di beni alimentari, ma un soggetto attivo ed insostituibile nella tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali, promotore di coesione e sviluppo, garante della qualità, della tipicità e della sicurezza alimentare, patrimonio vivente di conoscenze e saperi. Tutto questo va anche nella direzione di una nuova PAC, che da qui ai prossimi mesi modificherà l'intero sistema di aiuti che l'Europa trasferisce agli stati membri.

## **SFIDE GLOBALI E PAC**

A livello mondiale, sul piano economico, stiamo vivendo una fase storica in cui si assiste, innanzitutto, ad una crisi dell'approvvigionamento dei prodotti alimentari e ad un diffuso aumento dei prezzi di tutti i prodotti di base, proprio quando si riteneva che l'implementazione a livello mondiale delle politiche commerciali liberiste avrebbe potuto portare al superamento di storiche diseguaglianze, sia economiche che sociali, assicurando sempre più diffusamente l'esercizio di un diritto fondamentale dell'umanità, quale quello del diritto al cibo.

I cambiamenti climatici, e le strategie di attenuazione, di contrasto e di adattamento che il mondo agricolo può adottare, il deficit di risorse (acqua in primo luogo), le

agro energie ed i biocarburanti, gli organismi geneticamente modificati la solidarietà con i Paesi a diverso sviluppo, costituiscono alcune delle questioni di riferimento globale entro cui misurare le nuove strategie per lo sviluppo del sistema agro-ittico alimentare italiano.

Obiettivo prioritario del sistema Paese deve essere contribuire da protagonista al dibattito europeo sul futuro della Pac con proposte di Riforma coraggiose e innovative.

Il primo obiettivo è quello di giustificare e integrare la politica agricola comunitaria accanto alla dimensione economico-settoriale. Come parte organica delle politiche europee della salute e dell'ambiente.

In questo quadro vanno ripensati i termini dell'intervento pubblico per esempio evolvendo da una concezione legata allo status del passato (proprietà, uso della terra etc..) ad una forma più diretta di incentivi legata a comportamenti e a progetti coerenti con le missioni nuove della politica comunitaria.

Scopo dell'intervento pubblico comunitario è il rilancio della competitività attraverso il sostegno al ricambio generazionale come leva fondamentale del cambiamento, ai livelli occupazionali e alla qualità del lavoro, all'ammodernamento strutturale delle imprese, al superamento della struttura atomistica dell'impresa con la concentrazione dell'offerta e l'organizzazione delle filiere organizzate dei produttori e dei consumatori, l'associazionismo e l'interprofessione. Tuttavia per assicurare la stabilità del reddito, occorre mantenere un minimo di rete di protezione dalle crisi di mercato, attraverso strumenti non lesivi della concorrenza quali le assicurazioni contro le avversità meteorologiche e il sostegno allo stoccaggio per fronteggiare la volubilità dei prezzi.

Il dibattito sulla Riforma chiede di tematizzare il superamento della ripartizione dell'intervento fra primo e secondo pilastro.

Di fronte all'imponenza della trasformazione dei sistemi agricoli ed alimentari determinati dai mercati aperti l'Ue è chiamata ad un ruolo sempre più essenziale per la riforma delle istituzioni internazionali a cominciare dal Wto. Pieno deve essere il sostegno dell'Italia ad una politica di contrasto a posizioni di ritorno neoprotezionistico e a favore di mercati internazionali aperti e regolati in cui si affermino strategie di valorizzazione delle produzioni di qualità ma anche controlli efficaci alle frontiere in materia di sicurezza alimentare.

## **LE AGRICOLTURE: MERCATO GLOBALE E CONSUMO LOCALE**

Per l'internazionalizzazione delle imprese, occorre impostare una strategia per il nostro export agroalimentare fondata sulla distintività del *made in Italy*, con un'azione sistemica che preveda, come nel recente passato si era previsto, diversi interventi tra cui il supporto finanziario per la registrazione nei paesi terzi di un segno Dop e Igp, e sostegno finanziario in favore del "marchio" *made in Italy*.

L'agricoltura del prossimo futuro sarà inevitabilmente "plurale". Plurale nei contenuti, nelle specificità geografiche, nelle definizioni, nelle modalità e nei soggetti ed occorrerà fare di questa differenza una risorsa.

Esiste una differenziazione geografica, esiste una differenziazione strutturale.

Anche per questo è più corretto parlare di "agricolture" nel nostro Paese, più che di unico modello agricolo italiano. Agricolture che, con le loro specificità, concorrono ad una immagine positiva del Made in Italy, fatta di biodiversità, di qualità e legame con i territori e le tradizioni, di interazione e relazione sempre più forte tanto con il mercato mondiale quanto con il consumo locale che sta vedendo una crescita esponenziale dell'attenzione, a partire dai prodotti a "km. 0", dalle produzioni biologiche ai farmers market

## **OGM**

Per quanto riguarda il loro impiego in Italia, in un quadro di incertezza sull'impatto ambientale e per la salute umana, riteniamo che non ci siano le condizioni strutturali per l'ingresso di colture geneticamente modificate, e che quindi la nostra opzione va chiaramente e senza dubbi a condividere il principio di precauzione ed a favore della coltivazione biologica e convenzionale. Peraltro questa scelta corrisponde alle peculiarità del patrimonio produttivo, delle caratteristiche del territorio, e delle potenzialità dell'agroalimentare italiano nella competizione internazionale.

Richiamarsi al principio di precauzione in materia di Ogm non significa per noi chiudere alle biotecnologie in agricoltura (che rappresentano una grande varietà di tecnologie di importanza fondamentale per la produzione e la trasformazione del cibo, e non sono solo gli Ogm).

Non significa quindi negare la necessità della ricerca, per noi parlare di ricerca in questo campo vuol dire ridare un ruolo forte e trasparente alla Ricerca Pubblica, senza che la politica ingerisca nella sua declinazione ed applicazione, ma consentendole, nel rispetto delle prerogative delle regioni e nel quadro di protocolli predefiniti con norme certe, di svolgersi in aree sotto il controllo pubblico

## **LA POLITICA DELLA PESCA**

L'economia ittica versa in una situazione pesante. Alle numerose criticità strutturali si sommano gli effetti della grave e pesante crisi economica in atto. Molti sono i fattori che nell'ultimo decennio hanno determinato tale situazione, a partire dai rialzi record dei costi petroliferi, alla estrema frammentazione della struttura produttiva, ad una rete distributiva irrazionale, alla incapacità dei produttori di incidere sui meccanismi di produzione del prezzo e soprattutto alla debolezza del sistema delle imprese.

Altra grande criticità riguarda senza dubbio il sovra-sfruttamento delle risorse bio-

logiche. Da tutti oramai riconosciuto come principale ostacolo per uno sviluppo di una pesca sostenibile.

La crisi del settore ittico, pur nello scenario della più generale crisi che investe il Paese invoca un'attenzione di carattere straordinario e l'avvio di una organica politica di rilancio che sappia coniugare sostenibilità ambientale ed economica

Il PD intende perseguire questo obiettivo attraverso una agenda di priorità, che, tenendo conto delle importanti partite in atto a livello comunitario, rilanci nel medio termine l'obiettivo strategico di rinnovare le politiche di sostegno all'impresa come principale strumento di modernizzazione del settore, senza nel contempo abbassare la guardia per portare a soluzione le numerose emergenze, ed i problemi aperti che minacciano la sopravvivenza di molte imprese. Altro punto che il PD vuole mettere al centro della propria iniziativa è la riforma della politica comune della pesca, perché sarà necessario sviluppare politiche internazionali a livello Mediterraneo, altrimenti sarà difficile gestire una Regione Unica con regole diverse tra nord e sud, sarà impossibile far comprendere ai pescatori comunitari che le loro regole sono più rigide di quelle dei pescatori non comunitari.

Per rilanciare la filiera è indispensabile incidere su quei limiti strutturali, come le ridotte dimensioni aziendali, la frammentazione dell'offerta, l'assenza di forme commerciali e di vendita, che ostacolano l'avvio di urgenti forme di integrazione, cui sono legati anche il decollo delle piattaforme distributive e le politiche di promozione e adeguata valorizzazione del prodotto ittico nazionale. L'obiettivo strategico di rafforzamento delle imprese deve essere sostenuto dalla programmazione mediante l'introduzione di nuove forme di supporto finanziario che agevolino in particolare i processi di concentrazione e fusione. Il rilancio dell'imprenditoria giovanile nel settore ittico, insieme al potenziamento della ricerca scientifica costituiscono capisaldi imprescindibili per un nuovo sviluppo della economia ittica.