

SENATO DELLA REPUBBLICA

Bollettino 99 - Vano

Parte Vellina

Joseph - Nicotro

1

2

Lamberto Dini
Ministro degli Affari Esteri

8.2
3

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

*Intervento del
Ministro degli Affari Esteri,
On. Lamberto Dini
alla 54^{ma} Assemblea Generale
delle Nazioni Unite*

New York, 22 settembre 1999

4

Signor Presidente,

Signore e Signori,

gli ultimi anni del secolo hanno incrinato l'assunto secondo il quale l'uomo e le sue libertà sono secondari rispetto alla sovranità degli Stati. Nel Kosovo, a Timor Est, una coalizione di Stati è ricorsa alle armi non per un egoismo di interessi nazionali; non per difendere i propri confini; non per imporre nuove egemonie.

La fine dell'incubo nucleare ha coinciso con una straordinaria proliferazione di conflitti locali, azioni terroristiche, traumatiche crisi economico-finanziarie. E' possibile che la fine del comunismo abbia dato pace ai contendenti della guerra fredda e conflitti al resto del mondo?

La guerra fredda aveva consentito una pace precaria, imperfetta. Essa è allora preferibile alla drammatica sequenza di conflitti che hanno travagliato l'umanità negli ultimi dieci anni? La divisione dell'Europa era stata in grado di neutralizzare tutte le tensioni del pianeta. Diremo allora che è stata l'arma nucleare a favorire una stabilità senza precedenti e che, come è stato suggerito paradossalmente, ad essa avrebbe dovuto essere assegnato il Nobel per la pace?

La dissoluzione del mondo di ieri ha creato una miriade di nuovi Stati.

Diremo allora che solo la divisione del mondo era capace di dare una cittadinanza comune a popoli e gruppi religiosi che non hanno mai appreso l'arte della convivenza?

2. La comunità internazionale agisce militarmente di fronte a tragedie che qualche anno fa ci avrebbero lasciato indifferenti. Ma siamo pur sempre condizionati da valutazioni militari, interessi strategici, solidarietà regionali, opinioni pubbliche, entità dei diritti violati. Come agire secondo regole più precise, basate essenzialmente sul dovere degli Stati di proteggere i diritti degli individui?

Le crisi di questi ultimi anni ci lasciano difficili scelte ed interrogativi ai quali dobbiamo dare una risposta. Sarebbe un errore nascondersi dietro le imperfezioni dell'ordinamento internazionale per invocare l'inerzia. Ma sarebbe anche un errore ignorare le nuove esigenze di certezza e di legalità. La sfida più

2

grande è il rapporto tra autorità e legge. La definizione di codici di condotta, di una disciplina politica che sappia appunto coniugare i due termini del potere e della legittimità.

3. Vorrei provare a formulare alcuni principi capaci di guidare la nostra azione nel secolo nuovo:

a) Dovremmo privilegiare la prevenzione delle crisi piuttosto che la soppressione dei conflitti.

Ha detto giustamente il Segretario Generale Kofi Annan che "dobbiamo sradicare le cause economiche e culturali dei conflitti. La logica della prevenzione deve prevalere sulla logica della repressione". Conosciamo le cause. L'abissale disuguaglianza delle condizioni di vita e di reddito tra classi e popoli. La spinta della povertà verso la ricchezza - le migrazioni di massa - che si manifesta con una velocità esponenziale e con una forza che nessuna difesa riesce ad arrestare. La differenza delle culture, dei conflitti che ne scaturiscono, dei fanatismi che ne derivano. I crimini commessi nel nome della nazione, addirittura per crearla. Questi sono i quattro cavalieri della apocalisse contemporanea.

b) Dovremmo usare la forza come ultima ratio.

Arrestare con le armi un progetto criminale quando gli strumenti dell'economia e della politica non siano applicabili oppure abbiano fallito. Strumenti che dieci anni fa hanno sconfitto un avversario ben più potente ed imponente dei tiranni di oggi, il comunismo totalitario.

Nei Balcani, a Timor Est, l'intervento è stato deciso a fronte di violazioni gravi, massicce, sistematiche dei diritti umani. Dopo che la comunità internazionale aveva invitato più volte i colpevoli a por termine ad una situazione di illegalità; dopo la ricerca estenuante e infruttuosa di una soluzione diplomatica; ad opera di un gruppo di Stati e non di una sola potenza.

Viviamo un tempo di guerre incompiute, che in Iraq, come in Serbia, lasciano dittature profondamente debilitate ma ancora padrone del loro campo. In che misura, in che modo possiamo ricorrere allo strumento delle sanzioni, in sostituzione o ad integrazione dell'uso della forza? Non sarebbero necessarie su questo argomento più precise strategie e regole internazionali? Strategie e regole che tenessero anche conto della voce della componente più vulnerabile della società civile; del punto di vista delle opposizioni politiche; dei rischi di

rafforzare, attraverso un regime sanzionatorio, il potere del despota. L'accento dovrebbe essere più sugli incentivi che sulle sanzioni.

c) Dobbiamo definire le regole.

Nessuno può dire in che misura ed in che forma si manifesterà la prossima sfida. Tuttavia la risposta non può essere dettata dagli equilibri di potere piuttosto che dall'osservanza di principi universali. Guai a suscitare l'immagine di un diritto internazionale che fosse il diritto del più forte! Che alcuni possano essere più eguali degli altri! Sarebbe questo, semmai, il contrario delle nostre migliori tradizioni politiche e culturali, nelle quali la legge vuole proteggere il più debole.

Il mondo occidentale, le istituzioni euroatlantiche non minacciano l'integrità, la prosperità, la libertà altrui. Ma dobbiamo perfezionare gli strumenti della legalità internazionale. Dobbiamo catalogare i doveri degli Stati e creare una vera e propria giurisprudenza dei diritti umani universali. Dobbiamo pensare regole, procedure che rendano accettabile l'erosione della sovranità in nome di una responsabilità globale. Per questo occorre che ogni paese dia priorità alla ratifica degli strumenti internazionali di tutela dei diritti. Ricordo in particolare il Tribunale Penale Internazionale istituito a Roma nel giugno dell'anno scorso. Tali strumenti dovrebbero riflettersi nella nostra prassi e legislazione nazionale, coinvolgendo le proprie istituzioni. In questo spirito abbiamo invitato l'Alto Commissario, Signora Robinson, ad indirizzarsi al Parlamento italiano.

Fino a quando i diritti umani saranno poco istituzionalizzati, permarranno sempre dubbi sul rapporto tra legittimità ed efficacia. La graduale costruzione di una cittadinanza universale è un processo di apprendimento al quale tutti dobbiamo contribuire. Altrimenti avremo una corsa alla frammentazione, alla ricerca di indipendenze non vitali economicamente, vulnerabili alle aspirazioni egemoniche altrui.

d) Dobbiamo imparare a cogliere le ragioni degli altri.

Vorrei citare uno dei fondatori della grande democrazia americana, James Madison:

"Il riguardo di ogni governo per il giudizio di altre nazioni e' importante per due motivi. Il primo è che, indipendentemente dal valore di ogni particolare proposito o iniziativa, è desiderabile, per varie ragioni, che essi appaiono ad altri Paesi il risultato di una politica saggia ed onorevole. Il secondo è che, nei casi

7

dubbi, allorché l'atteggiamento nazionale può essere inquinato di forti passioni o da momentanei interessi, l'opinione presunta o manifesta di un mondo imparziale può costituire la guida migliore".

Il mondo di oggi ha una sensibilità nuova. Non tollera che siano oppressi i deboli, non ammette i genocidi. E' questa una deviazione dal rispetto della sovranità e dal principio di non ingerenza che hanno retto la comunità degli Stati, a partire dall'Europa, per oltre tre secoli. Ma dobbiamo evitare l'accusa di criteri diversi a seconda che si tratti di giudicare paesi amici o nemici. Per questo la sanzione ultima delle Nazioni Unite diviene indispensabile, come regola di una legalità internazionale che non vuole essere - al di là di situazioni temporanee ed eccezionali - prerogativa di un solo gruppo di Stati.

Non possiamo immaginare, nel difendere i diritti degli altri, di porre a rischio soltanto le altrui e non le nostre esistenze. Non saremmo coerenti se non attribuissimo lo stesso valore alle nostre vite umane e a quelle degli altri.

La difesa delle libertà deve coinvolgere anche ogni cultura, ogni tradizione. Non possiamo ignorare la dimensione regionale dei diritti, che tenga conto anche di esperienze storiche diverse, capaci, in alcuni casi, di arricchire il loro carattere universale inviolabile. Evitando tuttavia equilibri passivi, la paralisi dei veti incrociati, per ancorare anche i più forti ad un sistema di regole e di principi, bilanciando la loro potenza con la efficacia e la crescita delle istituzioni internazionali.

e) Rafforziamo le istituzioni.

Ciò che è accaduto dopo la fine della guerra fredda ci conferma che le grandi aggregazioni politiche ed economiche possono dare una più efficace risposta ai problemi della convivenza etnica, della tolleranza religiosa, del progresso economico. Meglio ricordarlo ogni volta che le circostanze sono tali da far uscire il genietto dell'autodeterminazione dalla bottiglia della sovranità degli Stati!

Soltanto le grandi istituzioni, regionali, come l'Unione Europea e l'Alleanza Atlantica, universali, come le Nazioni Unite, possono chiudere il cerchio tra l'applicazione vincolante del diritto e la sua codificazione democratica. Senza una robusta rete istituzionale ogni operazione di pace rischierebbe di apparire un modo di fare giustizia da sé. Ognuno riterrebbe di dover provvedere soltanto in proprio alla propria sicurezza, con una proliferazione degli strumenti di distruzione di

massa. Ecco allora che occorre rilanciare i negoziati sul disarmo, come ricordava ieri il Presidente Clinton, per dare un più solido fondamento alla sicurezza comune.

La lezione di questi anni convulsi è dunque una sola: le misure atte a prevenire e reprimere le più gravi violazioni dei diritti dell'uomo hanno precedenza sul rispetto della sovranità degli Stati. Nessun governo può nascondersi dietro lo schermo delle proprie frontiere.

La legalità necessita di una ridefinizione dei rapporti tra Stati e comunità internazionale e di una diversa formulazione di quel principio di non ingerenza che talvolta ha contribuito a cancellare i doveri dei governi. Anche se le Nazioni Unite sono una organizzazione di Stati, i diritti e gli ideali da esse protetti sono quelli degli individui.

Signor Presidente,

queste alcune regole intorno alle quali ridefinire la convivenza fra i popoli, facendo leva sulle Nazioni Unite. Viviamo in un mondo nel quale la minaccia contro gli uni tocca immediatamente tutti gli altri e ne sollecita le responsabilità. Nel quale il concetto di non ingerenza, dinanzi a gravi violazioni dei diritti, non può essere un ostacolo all'azione. Dobbiamo interrogarci su come far fronte a questi cambiamenti, in nome di una collaborazione internazionale sempre più stringente, sempre più equa.

Non che vengano meno gli interessi confliggenti degli Stati e la necessità di trovare una composizione pacifica tra di essi. Ma perché le Nazioni Unite possano rispondere alle sfide del secolo nuovo, debbono dare una più forte veste istituzionale ai nostri codici di condotta. Dobbiamo rivedere la composizione del Consiglio di Sicurezza, in termini di rappresentatività e di democraticità secondo proposte avanzate da più Stati. È importante che tutti i cittadini del mondo si riconoscano nelle Nazioni Unite, si sentano partecipi dei loro processi di decisione e legislazione, in nome di una sovranità universale che non sia il privilegio di pochi ma il diritto di tutti.

La guerra fredda era un ordine internazionale dominato da due superpotenze, disciplinato dalle armi nucleari. Il mondo di oggi è più unito sul piano economico, più diviso su quello politico. L'economia è il regno della "deregulation". Ma la politica necessita di regole e principi, se non vogliamo far trionfare l'anarchia. A differenza del mercato, qui nessuna mano invisibile genera

8

pace e prosperità. Al contrario, abbiamo bisogno di una mano visibile che detti le regole e che induca gli Stati a rispettarle, oltre le proprie frontiere o nei confronti dei propri cittadini. Rendiamo dunque le Nazioni Unite la mano visibile di un mondo di pace e di prosperità! Nessuna sfida più grande, forse, ci attende. Dobbiamo affrontarlo insieme, in questa sede, porla al centro dell'Agenda del millennio.



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE RIFORMA FISCALE
(LEGGI 23 DICEMBRE 1990, N. 662)

IL PRESIDENTE

On. Prof. Salvatore Biasco

Roma, 5 ottobre 1999

A tutti i Senatori e Deputati
Casella

Caro collega,

Ti invio, a scopo di documentazione il testo della relazione finale approvata dalla Commissione per la Riforma Fiscale, relativa all'indagine conoscitiva svolta in merito al funzionamento dell'Irap.

I migliori saluti

Salvatore Biasco

Martedì 29 settembre 1999

- 123 -

Commissione bicamerale

ALLEGATO 2

RELAZIONE FINALE
APPROVATA DALLA COMMISSIONE*Introduzione*

La Commissione ha condotto un'indagine estesa, consultando tutte le categorie produttive nelle loro espressioni nazionali e spesso periferiche, e chiamando in audizione anche i rappresentanti e testimoni delle dinamiche dei distretti industriali. Vi sono state audizioni in sede locale tenute da singoli membri della Commissione; è stata istituita una casella di posta elettronica che ha ricevuto numerose testimonianze.

L'indagine non aveva come motivo principale il delinearsi di un gettito dell'imposta di circa il 20 per cento inferiore a quanto preventivato (al netto degli effetti stimati di indeducibilità), ma mirava soprattutto ad esaminare singoli aspetti del modo di operare dell'imposta, le sue modalità di applicazione, il suo impatto sull'economia. La Commissione si è trovata nella felice posizione di non dover partire con un pregiudizio rivolto all'innalzamento dell'aliquota o ad altro tipo di recupero, dato che, nonostante la perdita di gettito rispetto a quanto preventivato, vi è stata una tenuta del gettito complessivo nel 1998 e si delinea una tenuta anche nel 1999. La compensazione è venuta dai recuperi di entrate dovuti alla chiusura di canali elusivi e a efficaci misure di contrasto all'evasione che caratterizzano la riforma fiscale; in tal modo, si è venuta configurando una anticipazione di quanto stabilito nel Collegato fiscale alla Finanziaria, per il 1999 che codifica la restituzione ai contribuenti di quanto recuperato - indubbio, ma non si ritiene di entrare in argomento, che il recupero sia provenuto essenzialmente dal settore delle imprese.

La Commissione ha soprattutto concentrato l'attenzione sugli aspetti ma-

croeconomici dell'imposta e, interrelati con essi, sugli effetti redistributivi e quelli specifici sul costo del lavoro. Ha esaminato, poi, un altro aspetto importante dell'imposta riguardante la sua stessa definizione e quindi i caratteri applicativi e di determinazione della base imponibile, alla luce del cosiddetto terzo binario cui ha dato luogo nella concreta applicazione. La Commissione ha lasciato volutamente in ombra i problemi connessi al decentramento fiscale, sia nelle prerogative specifiche delle regioni sia nei criteri e modalità di redistribuzione del gettito tra le stesse. Sul punto si è limitata soltanto ad alcune raccomandazioni in materia di accertamento. Non sono stati affrontati neppure gli effetti sugli Enti locali. Ciò non esclude che l'indagine possa avere in futuro un prologo che approfondisca specificamente questi argomenti.

I paragrafi 1-5 sono dedicati al quadro analitico e di giudizio sul funzionamento dell'imposta. I paragrafi 6-10 riguardano invece l'esame degli interventi ipotizzabili sulla struttura. Il rapporto può essere letto anche limitatamente alla Parte II (paragrafi 6-10).

È bene precisare che il quadro di ragionamento è svolto a prescindere dai limiti della delega e quindi presupponendo, ove essi siano travalicati, nuovi interventi legislativi.

La natura dell'indagine prescinde dalla valutazione del sistema precedente. È indubbio che esso fosse stato destrutturato da un insieme di provvedimenti occasionali presi soprattutto sotto il segno dell'emergenza finanziaria. Come risultato, alcuni contribuenti subivano un carico eccessivo, altri erano in condizioni di

evitarlo. La neutralità fiscale era totalmente persa. Il senso era difficile da discernere.

PARTE I ANALISI E GIUDIZI

1. Inquadramento all'interno dell'Irap del tipo di modifica che subisce il vecchio regime di tassazione.

1.1. È bene partire da alcuni punti di orientamento generale per inquadrare l'imposta. Insieme alla Dit, alle norme sulle trasformazioni societarie e al nuovo regime dei dividendi, l'Irap è parte di un ridisegno della tassazione societaria volto a spingere le imprese verso comportamenti di patrimonializzazione, con capitali reperiti attraverso fonti interne di finanziamento o sul mercato dei capitali; quindi: una tassazione premiale, con premi cumulativi per chi investe, riduce l'indebitamento, si quota o è in grado di generare maggiori profitti. Obiettivo è il rafforzamento finanziario e produttivo del sistema delle imprese; imprese meno fragili finanziariamente, imprese più aperte all'allargamento degli assetti proprietari.

In primissima approssimazione, e solo per un orientamento aggregato, grezzo e di massima ma sintetico, l'Irap parametrata sui flussi di indebitamento, ricollocandola, sia una parte della tassazione che precedentemente gravava sui profitti sia la tassazione raccolta in precedenza da imposte sulle imprese non legate alla loro performance. Ciò si ricava dall'ipotesi, sempre di prima approssimazione, che il carico fiscale aggregato sulle retribuzioni derivante dai contributi sanitari (al netto della loro deducibilità) e dall'Irap sia equivalente. Poiché l'aliquota sui profitti è stata ridotta (e con essa la tassazione diretta sugli stessi) segue quanto affermato: il gettito mancante alla parità è ricollocato sugli interessi.

L'effetto combinato mira a correggere una distorsione, presente nel nostro sistema fiscale, che accordava un privilegio all'indebitamento rispetto ad altre fonti di

12
finanziamento. Ciò avveniva anche in misura anomala rispetto ai paesi ad economia di mercato. In altre parole, la completa deducibilità degli interessi passivi concessa a fini fiscali dal nostro ordinamento, tale da costituire addirittura un premio fiscale, non aveva equivalenti negli altri paesi. L'Ocse stima che nel 1991 un'impresa italiana che avesse voluto ottenere dall'investimento finanziato con fondi interni un saggio di rendimento equivalente a quello ricavabile sui titoli di Stato avesse necessità, per ragioni fiscali, di aggiungere a quel rendimento un rendimento ulteriore lordo del 4,5 per cento (a tanto ammontava il cuneo fiscale); aveva necessità di aggiungervi un 2,9 per cento quando l'investimento fosse stato finanziato attraverso nuova emissione di capitale. L'Ocse stima che sarebbe bastato un rendimento lordo dello 0,8 per cento in meno per ottenere lo stesso rendimento netto dei titoli di Stato se l'investimento fosse stato finanziato con indebitamento (cuneo fiscale negativo). Con l'introduzione dell'Irap e della Dual income tax, per il 1998 (sempre fonte Ocse) i primi due differenziali lordi di rendimento si riducono rispettivamente al 2,3 per cento e al 2,6 per cento, mentre il segno negativo del terzo (indebitamento) diventa positivo per lo 0,6 per cento (cuneo fiscale positivo). Permane comunque una differenza, anche se attenuata, sulla fiscalità dell'indebitamento rispetto alla fiscalità di altre fonti di finanziamento e comunque permane una differenza rimarchevole rispetto ad altri paesi. Nonostante le correzioni intervenute per l'Italia, Stati Uniti (1,7 per cento), Gran Bretagna (1,8 per cento) Irlanda (2,6 per cento), Olanda (3 per cento), Germania (1,4 per cento), Spagna (2,6 per cento) e altri paesi hanno coefficienti di cuneo fiscale per il finanziamento con indebitamento (sempre misurato come extra di rendimento lordo per ottenere lo stesso rendimento netto dei titoli di Stato) considerevolmente superiori (e nessun paese Ocse, tranne Belgio, Grecia e Portogallo ha coefficienti negativi).

La rappresentazione sintetica delle modifiche fiscali intervenute attraverso l'Irap si attaglia bene alle società di capitale. Per le società di persone, l'orientamento aggregato che abbiamo tenuto in precedenza è più sfumato. Per il lavoro autonomo si ha la soppressione della tassa sulla salute (deducibile), la quale, a seconda che sia considerata un prelievo sui risultati d'impresa oppure una sorta di contributo sanitario autoprelevato cambia il quadro di giudizio. I contributi sanitari versati per i lavoratori dipendenti erano, inoltre, deducibili ai fini della determinazione dei risultati d'impresa (e quindi incidavano di fatto diversamente a seconda dell'aliquota delle imposte sul reddito).

Ponendo in un unico calderone la fiscalità sui risultati d'impresa e sul costo del lavoro, è possibile assumere - tagliando molti problemi con l'accetta - che il prelievo complessivo specificamente diretto a queste due componenti del valore aggiunto non sia variato con l'introduzione dell'Irap (forse residua, in attivo, una parte da ricollocare e forse proveniente dal costo del lavoro). Il che implica, di nuovo, che tutta la tassazione proveniente in precedenza da tributi impropri (e forse qualcosa di più) sia stata ricollocata, a parità di gettito, in ragione degli interessi pagati. In altre parole, la tassazione precedente subisce una redistribuzione assimilabile a quella subita dalle società di capitali.

1.2. Un secondo obiettivo che si proponeva l'Irap era di eliminare la giungla dei contributi sanitari e delle sue componenti, i quali, a seconda di settori, sottosectori, zone territoriali risultavano fiscalizzati ampiamente, in parte, per nulla. Una ragnateia anomala e sorprendente per un paese che aspiri ad avere un fisco intellegibile.

In pratica, l'applicazione dell'Irap è esattamente equivalente ad uno schema di tassazione che a) avesse mantenuto il vecchio regime di contributi sanitari, inclusa la loro deducibilità, uniformando, però, l'aliquota per tutti al netto della deducibilità; b) avesse stabilito come base

imponibile della nuova imposta solo i profitti e gli interessi (in sostituzione delle altre imposte abolite). L'aliquota del 4,25 per cento sulla base imponibile Irap relativa al costo del lavoro (con prelievo indeducibile) ha una equivalenza in un'aliquota dei vecchi contributi sanitari, relativa alla loro base di imposizione, (con prelievo deducibile). Un sistema è traducibile nell'altro. In pratica, è come se il legislatore avesse modificato l'aliquota dei vecchi contributi sanitari (mantenendo in essere lo schema) e avesse adottato l'«aliquota implicita» nell'Irap abolendo le varie differenziazioni, l'avesse resa proporzionale al reddito del dipendente (invece che regressiva), avesse posta la stessa aliquota in capo ai datori di lavoro anche per i collaboratori coordinati e continuativi o occasionali, come sostituti d'imposta. Se questo fosse stato lo schema adottato, ferme restando le altre imposte soppresse e confinando l'Irap solo a profitti e interessi, nessuna società di capitale sarebbe stata incisa né una lira più né una meno di quanto ha effettivamente pagato nel 1999. «L'aliquota implicita» stabilisce anche il discrimine rispetto ai vecchi contributi sanitari, nel confronto col quale i contributi effettivamente pagati allora risultano inferiori o superiori, determinando, così, un aggravio o uno sgravio sul costo del lavoro.

Questo schema di assimilazione di un regime all'altro tornerà poi utile non per proprio come soluzione, ma come base di ragionamento in sede di esame di alternative che possono essere imboccate per una revisione del regime Irap.

Di nuovo, e per le ragioni dette, più nebulosa si presenta questa assimilazione dei due regimi (pre e post Irap) per ciò che riguarda le imprese personali. Se fosse stata in vigore l'aliquota-discrimine unica (proporzionale e detraibile) sia per i contributi che per la tassa sulla salute (com'è nella logica implicita della nuova tassazione) vi sarebbe stata una tassa sulla salute pagata con aliquota effettiva progressiva al crescere del reddito (ma lo era anche prima); i contributi sanitari avrebbero avuto la stessa incidenza che hanno

nelle società di capitali per redditi tassati in sede Irpef al 37 per cento; incidenza inferiore o superiore ad aliquota inferiore o superiore. Ma guadagni o perdite rispetto all'Irap effettivamente pagata su questa componente specifica avrebbero dovuto commisurarsi oltre che al confronto tra aliquote precedenti e « aliquote implicite », anche alla variazione degli scaglioni e delle aliquote Irpef e delle detrazioni effettivamente intervenute.

1.3. Questa lunga premessa, volta a mettere in evidenza le caratteristiche aggregate della nuova tassazione e a comprenderne gli obiettivi, ha tradotto in termini della tassazione pre-esistente tali caratteristiche e obiettivi come puro espediente esplicativo. La Commissione aderisce pienamente agli obiettivi di neutralità e perequazione messi in evidenza e chiarisce che solo nell'ambito di una loro condivisione di fondo si inquadrano i rilievi e gli aspetti problematici che ha messo in evidenza, nonché le domande preliminari su cui ha lavorato.

2. Tassazione societaria e intensità del capitale.

2.1. In questo quadro, un punto importante di riflessione nasce dal dubbio se le sollecitazioni convogliate verso l'impresa (in calcoli di convenienza che incidano la Dit e l'Irap) non vadano oltre il ristabilimento della neutralità fiscale nelle scelte di finanziamento (e verso la percezione di un premio all'investimento), ma finiscano per far pesare la bilancia verso la scelta di investimenti a tecniche più *capital intensive* in preferenza a tecniche più *labour intensive*. Si tratta di capire, cioè, se nel lungo periodo la struttura della nuova tassazione non provochi un effetto dinamico di sostituzione di capitale a lavoro.

La sollecitazione verso una traiettoria tecnologica è parte non secondaria di una politica industriale: una traiettoria dell'economia caratterizzata da più alta intensità di capitale paga probabilmente dei

prezzi nel breve periodo in termini di livelli del reddito e dell'occupazione (che sarebbe stato possibile ottenere in alternativa), ma consente a lungo andare una maggiore crescita della produttività del lavoro e del fattore capitale e quindi, alla lunga, produce una crescita produttiva più alta di quanto sarebbe stato altrimenti e più alto reddito e occupazione. Il perseguimento di una traiettoria più *labour intensive* per l'economia comporta probabilmente una crescita della produttività più lenta di quanto sarebbe possibile altrimenti, ma maggiore occupazione e maggior reddito nel breve periodo. La domanda di partenza è legittima, ma è bene non cadere nell'errore di enfatizzare troppo gli effetti che il sistema fiscale (spostando i prezzi relativi dei fattori) possa generare in questi percorsi: non solo la sua incidenza potrebbe non essere decisiva, ma potrebbe anche essere nulla se ci trovassimo ormai in una situazione (non implausibile) in cui le tecniche a risparmio di lavoro dominano le altre in corrispondenza di qualsiasi rapporto tra i prezzi relativi.

La Commissione evoca questo punto non perché sia suo compito pronunciarsi sull'argomento, che, fra l'altro, non trova concordi gli economisti, ma perché ritiene che l'insieme di problematiche su cui impatta implicitamente la revisione della tassazione sulle imprese vada posto in un contesto più ampio, che coinvolge orizzonti di lungo periodo del Paese. L'eventualità della scelta della prima via - sempre ammesso che su di essa incidano le variabili fiscali - potrebbe, sì, rendere alla lunga più forte la struttura produttiva del Paese, ma richiede una strategia intermedia di carattere straordinario per la gestione del mercato del lavoro in un contesto di economia dell'offerta.

2.2. Posto il tema, nell'ambito dei compiti dell'indagine la Commissione si può solo limitare a una prima verifica, da un lato circa gli spostamenti di incidenza fiscale relativa sul costo del lavoro e sul costo del capitale, e dall'altro circa la variazione assoluta della fiscalità sul costo

del lavoro; spostamenti che si sono verificati con l'introduzione dell'Irap rispetto alla situazione pregressa.

La variazione fiscale relativa intervenuta nel costo dei fattori non si commisura alla tassazione sui profitti rispetto a quella sulle retribuzioni perché il profitto è frutto della complementarità di tutti i fattori. Si commisura, invece, alla correzione che la fiscalità apporta alla profittabilità di scelte imprenditoriali che comportino l'impiego di più capitale produttivo e meno lavoro rispetto a quella apportata alla profittabilità di scelte che, in relazione, comportino l'impiego di più lavoro e meno capitale.

2.3. Le testimonianze di studio e di riflessioni e che affrontano il tema, sono ancora scarse e non decisive. Incide sull'argomento il diverso trattamento fiscale riservato all'investimento con capitale proprio e con indebitamento. Non si sfugge all'impressione che la nuova tassazione d'impresa, mentre avvicina (ma solo avvicina) alla neutralità il trattamento fiscale riservato alle diverse fonti di finanziamento, raggiunga il risultato alterando la profittabilità relativa di opzioni tecniche alternative in termini di contenuto di lavoro e capitale. Quei passi verso la neutralità sono compiuti abbassando la pressione fiscale sull'utilizzo di capitale proprio, ma, in tal caso, portano ad una correzione di una fiscalità che era relativamente più favorevole all'impiego della forza-lavoro; ora, a seconda degli studi, essa tende ad una maggiore neutralità anche sotto questo profilo o rovescia del tutto le convenienze relative. Nel caso di indebitamento, invece, la pre-esistente convenienza al maggiore impiego relativo di capitale è solo ridotta, ma non alterata di segno.

Quei pesi fiscali pre-esistenti, anche quando meno pesanti sul fattore lavoro, avevano comunque portato ad un risparmio dinamico di forza-lavoro, per via dell'evoluzione della tecnologia. Se è così (ma sarebbero necessarie, tuttavia, maggiori verifiche sul punto), l'alterazione di

quei pesi persegue un obiettivo desiderabile, quale la neutralità fiscale e la sollecitazione all'investimento in capitale produttivo, ma rafforza le tendenze non favorevoli all'impiego di lavoro. Deve poi contare su un conseguente allargamento della base produttiva o su altre linee collaterali di politica economica affinché non vi siano effetti sull'occupazione. Una strategia duale, quindi, che è una strada percorribile, purché perseguita consapevolmente.

2.4. In tema di effetti dell'Irap, la Commissione ritiene di dover dare un peso anche ad un argomento più sottile, insito nella percezione dell'imposta; percezione che determina reazioni comportamentali, quand'anche non giustificate dalla razionalità economica.

Risulta da numerose testimonianze che nelle piccole imprese si sono verificati fenomeni di «illusione fiscale».

Mentre in precedenza i contributi sanitari incidevano sul costo del lavoro ed erano parte integrale di quel costo - componenti passive che emergevano strada facendo - sottratte le quali emergeva alla fine un risultato lordo di esercizio (su cui incideva l'imposta diretta), ora l'utile netto di esercizio emerge in sede di bilancio finale dalla sottrazione di costi correnti che non includono più gli oneri sanitari. L'utile, però, viene scarsamente posto in relazione con la soppressione d'imposte e può venire inciso da percentuali maggiori di prelievo finale diretto, inclusa l'Irap. Il risultato netto finale viene quindi posto dagli imprenditori in relazione a una tassazione che è tanto più elevata quanto maggiore è il costo del lavoro. Ciò a prescindere dal fatto che, rispetto alla vecchia tassazione sulla specifica componente costo del lavoro, l'impresa abbia eventualmente risparmiato; indipendentemente anche dal fatto che l'utile (netto) finale sia eventualmente maggiore di quanto sarebbe stato altrimenti.

Di conseguenza, l'Irap contribuisce ad un sentimento negativo verso l'assunzione di forza lavoro e può contribuire, anche

se come motivazione aggiuntiva e non come motivazione principale, a fenomeni di esternalizzazione della forza lavoro o di sua espulsione. La Commissione non sa dare un peso a quanto sia esteso questo sentimento, ma esso risulta da testimonianze le più disparate, dalle professioni come dal mondo delle piccole imprese: testimonianze che meritano di essere considerate con attenzione.

2.5. L'argomento dell'esternalizzazione non va, tuttavia, confuso con quello relativo al decentramento all'estero, che spesso viene imputato all'Irap come suo effetto collaterale. Il fenomeno ha tutt'altre dinamiche e motivazioni che quello di evitare un 4,25 per cento di tassazione su parte del costo del lavoro (da pesare - a parità di altre circostanze - con gli oneri da decentramento e con la tassazione all'estero). Qui l'«a parità di altre circostanze» non si dà perché si commisurano salari a livello 100 contro salari a livello 20. Quand'anche parte di una potenziale base imponibile sia stornata e diventi costo di beni e servizi intermedi prodotti all'estero, è sufficiente che anche una piccola porzione della compressione dei costi originata dall'operazione si trasformi in profitti addizionali (tassati al 41,25 per cento), affinché il vantaggio di aver evitato l'Irap sia del tutto perso (e rovesciato).

Nessuna delle testimonianze dirette del mondo imprenditoriale ha indicato l'Irap come causa del fenomeno, anche se il sentimento negativo che in parte attraversa l'imposta può rafforzare motivazioni che hanno ben altra scala di valutazioni.

2.6. Va detto che, quand'anche l'argomento relativo alla percezione della nuova imposizione (l'illusione fiscale citata al punto 2.4) sia sovra-enfaticizzato, resta comunque importante capire come l'Irap verrà percepita quando il rapporto con la vecchia tassazione sia lontano nel tempo, e quindi la nuova tassazione sia valutata per ciò che rappresenta in sé per le convenienze dell'imprenditore e non per ciò che rappresenta rispetto a vecchie convenienze relative ad una tassazione di

cui nessuno ha più il ricordo. Con tutta probabilità, verrà percepita come una tassazione diretta, parametrata soprattutto al costo complessivo del lavoro. L'argomento non è secondario rispetto alle possibili modifiche nella stessa amministrazione dell'imposta.

3. Gli effetti d'impatto sul costo del lavoro.

3.1. In questa fase di transizione, tuttavia, occorre dare enfasi anche al rapporto con la tassazione pre-esistente sul costo del lavoro in relazione alle possibili scelte d'impresa. Quel confronto è importante in sé, per le conseguenze d'impatto, ed è importante nel contesto di valutazione degli effetti occupazionali di lungo periodo, discussi nel punto 2. Occorre investigare, quindi, se i carichi fiscali sul costo del lavoro vengano in assoluto aumentati o diminuiti rispetto ai carichi preesistenti all'istituzione dell'Irap. La Commissione ha esaminato un materiale nutrito di studi (basati su ipotesi a priori) e di testimonianze (provenienti dal mondo imprenditoriale e riferite sia a dati di contabilità, sia a prospetti che incrociano i parametri in gioco).

Va detto che i calcoli usati come riferimento sono calcoli-promemoria, che interessano la Commissione, così come hanno interessato gli studiosi e le categorie. Riguardano gli effetti diretti e indiretti dell'Irap. Non corrispondono, invece, alla percezione degli operatori i quali si riferiscono soprattutto agli effetti diretti del mutamento del regime fiscale (contributi sanitari contro Irap sul costo del lavoro) e questi inequivocabilmente indicano una riduzione della fiscalità sul costo del lavoro. È innegabile che ad essi occorra far riferimento per gli aspetti comportamentali. Le statistiche Istat (e da ultimo in modo più opinabile Eurostat) che rilevano tali effetti del mutamento di regime fiscale sono una base di orientamento in questa direzione.

3.2. Tuttavia, la Commissione ritiene utile possedere anche un orientamento più introspettivo che si estenda al con-

fronto con gli effetti indiretti. È consapevole che in questa direzione il semplice raffronto tra la tassazione pre-esistente sul costo del lavoro e l'analoga tassazione implicita nell'IRAP può essere mal posto, sia perché qualsiasi aggravio può essere traslato, sia perché, come ha ricordato il Ministro in Commissione, la convenienza o meno all'impiego di forza lavoro si giudica anche in relazione ai margini di profitto che vengono giudicati adeguati dall'imprenditore per offrire lavoro ad un nuovo occupato e non soltanto in relazione allo stretto recupero dei costi per quel nuovo occupato, perché non è quello il criterio che guida le motivazioni imprenditoriali. Inoltre, gli effetti dell'IRAP vanno visti attraverso rimandi generali di causalità: il fatto che la sua introduzione abbia comportato una disponibilità aggiuntiva di 9000 miliardi per le imprese deve avere significato qualcosa in termini occupazionali. La Commissione si è, tuttavia, pur con queste cautele interpretative, limitata al confronto fra fiscalità pregressa e vigente, supponendo implicitamente una invarianza di impiego dei fattori produttivi e dei prezzi.

Il quadro che emerge è il seguente: vantaggi o svantaggi in termini di carico fiscale sul costo del lavoro (considerando nel nuovo scenario quello Irap sulla specifica componente, più gli effetti dovuti alla indeducibilità) dipendono strettamente dall'aliquota che ciascuna impresa pagava precedentemente per contributi sanitari. Poiché l'Irap determina, in prima approssimazione, una fiscalità sul lavoro rapportabile ad un'aliquota uniforme (deducibile) per tutti i vecchi contributi sanitari, si tratta di stabilire un confronto tra questa « aliquota implicita » e quella effettivamente pagata in precedenza. L'« aliquota implicita » nell'Irap non tiene conto, come non deve tenere, del rimbalzo del maggior reddito da indeducibilità sui contributi previdenziali delle persone fisiche, perché tali contributi sono un risparmio forzoso che i singoli si ritroveranno poi in miglioramento dei flussi previdenziali. Non tiene a maggior ragione conto dell'incremento contributivo dello 0,8 per

cento stabilito in Finanziaria per i lavoratori autonomi, perché quell'aumento non ha nulla a che vedere con l'Irap, ma dipende da considerazioni previdenziali.

In una situazione di riferimento priva di apprendisti e di lavoratori con contratto di formazione lavoro e dove sia piena l'aliquota dei contributi sociali, l'aliquota-discrimine (quella implicita nell'Irap, come se fosse deducibile) si colloca intorno al 9,5 per cento per le società di capitale (calcolando un 37 per cento di prelievo diretto) e all'8,2 per cento per le società di persone e imprenditori individuali (e professionisti) che scontino un'aliquota marginale Irpef al 27 per cento (si colloca più in basso o più in alto al variare di tale aliquota). Le aliquote progressive andavano dal 6,76 per cento all'11,83 per cento.

In realtà, il confronto diretto tra le aliquote deve essere mediato dalla composizione della forza-lavoro, perché l'« aliquota-implicita » per gli apprendisti è zero (ma era zero anche per i vecchi contributi sanitari) e quella per gli assunti con contratto di formazione lavoro è del 2,5 per cento per le società di capitale e del 2,2 per cento per le società di persone (contro un'aliquota dei vecchi contributi sanitari più alta del doppio o di tre volte a seconda dell'entità della fiscalizzazione).

Una seconda correzione dell'« aliquota implicita » verso il basso va anche calcolata per le imprese che non pagano i contributi previdenziali pieni (essendo i contributi sociali parte della base imponibile Irap).

Si dovrebbe poi tenere conto di altre correzioni: le perdite riducono la componente Irap sul costo del lavoro; la presenza di personale qualificato riduce l'aliquota media effettiva pregressa da confrontare con l'aliquota-equivalente, data la regressività dei contributi sanitari.

Il risultato è che inequivocabilmente le imprese che non godevano di fiscalizzazione dei contributi sanitari e corrispondevano per intero i contributi sociali vedono ridursi il carico fiscale sul costo del lavoro mentre quelle che avevano fiscalizzazione massima lo vedono innal-

zarsi, in una forchetta che è intorno all'1,5 per cento in più e in meno. In mezzo, vi sono imprese con parziale fiscalizzazione degli oneri sanitari, ma con fiscalizzazione anche di oneri previdenziali o con tassazione ad aliquota attuale Irpef inferiore al 37 per cento.

Per il Mezzogiorno il confronto va fatto a sé. Aveva aliquote sanitarie particolarmente fiscalizzate prima (4,76 per cento, dovendosi portare nel 2000 al 6,76 per cento per l'accordo Pagliarini-Van Miert) e confluirà, secondo il percorso concordato con la Comunità, verso l'« aliquota implicita » standard Irap, 9,5 per cento e 8,2 per cento, mantenendo per i primi due anni un'« aliquota implicita » ridotta, di circa metà prima (5,0 per cento per le società di capitale e 4,3 per cento per le società di persone) e di circa un quarto poi (7,2 per cento e 6,3 per cento).

La Commissione può confermare che non ha alcun fondamento l'imputazione all'Irap, sovente avanzata, di un effetto redistributivo che va a svantaggio delle imprese a più alto impiego di forza lavoro e a vantaggio di quelle con minore impiego di forza lavoro. L'unico parametro rilevante per giudicare gli effetti sul costo del lavoro riguarda le aliquote contributive precedentemente pagate, e non vi era alcuna identità fra attività con aliquote fiscalizzate e attività a maggiore impiego di forza lavoro: tant'è vero che settori *labour intensive* quali il commercio, l'edilizia e i servizi sono quelli che più vedono ridursi la fiscalità sul costo del lavoro con l'introduzione dell'Irap.

3.3. L'insieme delle affermazioni precedenti deriva da deduzioni facilmente desumibili dalla struttura stessa dell'imposta e dai parametri rilevanti. La presenza di elementi correttivi che si irappongono ad un confronto sintetico tra aliquota sanitaria pre-esistente e « aliquota implicita » nell'Irap rinvia ad un esame specifico dei dati di bilancio per un giudizio definitivo. Anche dove vi sono aggravii, questi vanno pesati con la composizione della forza lavoro e con le perdite di bilancio dichiarate da una

abnorme percentuale di società. I dati effettivi denotano una estrema variabilità di situazioni, in aumento e diminuzione, del costo del lavoro, con prevalenza della diminuzione, specie nelle piccole imprese. La fascia di variazione è comunque limitata.

Vi sono elementi per sostenere la presenza di una certa sistematicità che vede il carico fiscale sul costo del lavoro in leggero aumento per le grandi imprese e in diminuzione per le piccole.

Ciò, però, non è generalizzabile. Vengono segnalati settori nei distretti industriali, dove è alto il contenuto di design (e quindi impiego di manodopera ultra specializzata e di collaborazioni esterne ad elevata retribuzione), che subiscono un rimarchevole rincaro del costo del lavoro. Può andare nella stessa direzione il settore bancario, soprattutto in ragione dell'aliquota differenziata.

Nell'aggregato, tuttavia, date le percentuali di variazioni prevalenti, non sorprenderebbe se i dati consuntivi finali vedessero la raccolta dell'Irap sulla componente « retribuzione » (compresa l'aggiunta di Irpeg/Irpef imputabili all'effetto di indeducibilità) avere lo stesso ordine di grandezza dei contributi sanitari aboliti. Se è così, attraverso l'Irap si è avuto qualcosa di paragonabile ad un effetto di perequazione dei pre-esistenti contributi sanitari (al netto della loro deducibilità) verso un valore mediano tra l'aliquota corrispondente alla massima fiscalizzazione e quella piena, con aliquota unica applicata in modo uniforme.

Non sorprenda la doppia « aliquota implicita » calcolata in precedenza per le società di capitale e per quelle di persone, che deriva dalla diversa percentuale di deduzione in sede di imposte sui redditi, essendo la perequazione avvenuta su ciò che rimane come aliquota netta e non sul livello dell'aliquota formale. Lo stesso effetto implicito di livellamento si ha per la tassa sulla salute pagata in precedenza dai lavoratori autonomi.

3.4. Tirando le somme, mentre complessivamente non è giustificato alcun

allarmismo per ciò che riguarda gli effetti aggregati sul costo del lavoro per le imprese (ed è più probabile che dai dati consuntivi emerga anche una sua leggera flessione piuttosto che il contrario), la Commissione avrebbe desiderato che una riduzione del costo del lavoro fosse risultata pronunciata. Ci si può chiedere se l'IRAP sia lo strumento idoneo per raggiungere questo risultato e si è consapevoli che una politica straordinaria di riduzione del costo del lavoro è in atto attraverso la Carbon tax. Tuttavia, schemi di modifica della determinazione dell'Irap che possano supplementare tale politica e portare a risultati inequivocabili in questa direzione meritano di essere esplorati, come faremo più avanti.

3.5 Il contesto in cui valutare una eventuale variazione del costo del lavoro indotta da variazioni fiscali è bene che non sia mai perso di vista, in quanto non univoco. Mentre nel punto 2 quel contesto ha riguardato l'indirizzo degli investimenti, implicando in un certo senso una variazione dinamica di tecnologia e capacità produttiva, gli effetti d'impatto presuppongono una invarianza di entrambe. In quest'ambito, il passaggio primo di una variazione del costo fiscale del lavoro è sui costi specifici del fattore, i quali si traducono in effetti occupazionali solo nella misura in cui gli imprenditori siano indotti a sfruttare (se vi sono) le opportunità di sostituzione tra un fattore e l'altro offerte dalla tecnologia a parità di capacità produttiva e siano convinti che ciò non compromette i costi complessivi e il profitto pre-tasse.

L'ambito statico in cui viene presupposto il dispiegarsi di questo comportamento lo rende parzialmente irrealistico, ma non è detto che non possa verificarsi dove vi è effettiva sostituibilità dei fattori a parità di produzione e in caso di scarso dinamismo o ristagno della domanda specifica dell'impresa (quando il costo del lavoro aumenta).

In casi diversi da questi, che siano di espansione dell'attività produttiva (e complementarietà stretta nell'impiego dei fat-

tori), la variazione di convenienza ad offrire lavoro non va giudicata solo in relazione alla variazione della tassazione specifica sul fattore, ma anche alla variazione di tassazione del profitto atteso; profitto che l'imprenditore associa all'incremento dei costi come condizione di convenienza per intraprenderli. Nell'ipotesi che, nelle condizioni descritte, sia richiesto per l'aggiunta di un lavoratore almeno un 10 per cento di profitto sui costi specifici, la variazione di tassazione (su costo del lavoro e profitto) uguaglia le convenienze preesistenti nell'attività in cui si aveva in precedenza la massima fiscalizzazione dei contributi sociali e le migliori in tutte le altre circostanze.

Poiché i tre ambiti di decisione coesistono allo stesso momento per imprese diverse, gli effetti occupazionali non sono inequivocabili, a meno che non portino tutti e tre nella stessa direzione; ed è anche per questo che è opportuno rendere, attraverso l'Irap, inequivocabili gli effetti sul costo del lavoro.

4. Gli effetti redistributivi.

4.1. Se ciò che è stato sostenuto in precedenza è fondato, il minor gettito rispetto ai tributi aboliti si è tutto determinato a livello aggregato sui profitti (depurati di quella porzione già considerata negli effetti indiretti della fiscalità sul lavoro) e sugli interessi passivi (i quali, oltre ad un'aliquota inferiore a quella di equilibrio, scontano lo sgonfiamento dei flussi dovuto alla caduta dei tassi di interesse).

Nella percezione dei contribuenti, però, gli effetti attribuiti all'Irap possono presentarsi totalmente invertiti. Come già detto, il riferimento agli effetti indiretti dell'abolizione di tributi deducibili è questione che interessa gli analisti e gli operatori solisticati più che i contribuenti, specie se piccoli e medi. Il confronto con la situazione pregressa avviene, piuttosto, confrontando la percentuale di risultato lordo che la tassazione diretta (inclusa l'Irap) taglia ora rispetto alla percentuale

che tagliava in precedenza, senza che al contempo il maggior risultato lordo sia ricondotto al mutamento stesso del regime impositivo. I profitti appaiono quindi fiscalmente più penalizzati di prima.

4.2. Arriviamo così agli effetti distributivi della tassazione Irap, sui quali si è concentrata la maggiore attenzione, anche in relazione al buco di entrate: i famosi 9 mila miliardi mancanti alla parità di gettito. Qui non si tratta più di esaminare gli spostamenti di tassazione su una componente specifica, ma sull'insieme delle componenti del valore aggiunto.

La Commissione era consapevole dall'inizio che la tassazione Irap era, per la sua stessa struttura, congegnata in modo tale da correggere distorsioni precedenti e quindi anche di attenuare il carico fiscale per coloro che in passato avevano contribuito maggiormente al bilancio pubblico (quindi le imprese più patrimonializzate, con maggiori utili dichiarati e con minore fiscalizzazione degli oneri sanitari e minore indebitamento) e che avrebbe portato un aggravio di tassazione per coloro che meno avevano in precedenza contribuito al bilancio pubblico (maggiore fiscalizzazione, minori utili dichiarati, minore patrimonializzazione e anche maggiore indebitamento). È una regola generale che condividono tutte le disposizioni che alleggeriscono la tassazione specifica sui profitti di andare a vantaggio di chi fa più profitti e se l'Irap ha implicito in sé questo elemento di detassazione (cfr. 4.1.), non poteva distribuirsi diversamente.

Nel complesso, quindi, i propositi che hanno ispirato l'Irap e quelli che hanno guidato la revisione della tassazione societaria trovano consenso da parte della Commissione.

In discussione non sono tali obiettivi, ma se, nel loro perseguimento, la tassazione Irap abbia o meno avuto sistematicità di azione nell'inasprire il carico fiscale su particolari categorie, alleggerendole sistematicamente su altre. In realtà, dopo l'esito del gettito, il metro di giudizio si è spostato: se vi siano particolari categorie di imprese, settori, o aree ter-

ritoriali che abbiano tratto un vantaggio o uno svantaggio proporzionalmente maggiore rispetto al loro peso nel valore aggiunto complessivamente prodotto.

È bene premettere che dall'analisi di una notevole mole di dati rimane sostanzialmente confermato che l'incidenza dell'imposta, rispetto ai tributi soppressi (e al netto degli effetti di indeducibilità), deriva dalla struttura dei bilanci. Il giudizio di asistematicità del quadro prescinde dai settori che usufruivano in precedenza di maggiori benefici fiscali, vale a dire agricoltura e settore cooperativo, rispetto ai quali la Commissione non ritiene di entrare nel merito dei caratteri meritori che hanno consigliato in passato una tassazione attenuata; settori che tramite l'Irap vedono ora ridursi la loro peculiarità in termini di trattamento fiscale. Prescindendo, quindi, da tali settori, non riscontriamo altre sistematicità della stessa natura. È noto, tuttavia, che vi è un risparmio d'imposizione considerevole per il settore finanziario e che una certa sistematicità è rilevabile per il settore degli idrocarburi e chimico (il che non è sorprendente, data la capitalizzazione del settore). Abbiamo già detto circa indizi di carattere inverso che riguardano il settore del design.

4.3. Entreremo successivamente nel merito della variabilità che l'imposta ha avuto nei singoli comparti esaminati. Per ora ci concentreremo sui valori medi per comparto.

Facendo riferimento alla media, non sembra di poter concludere che vi sia stata sistematicità per i soggetti, precedentemente erano sottomessi alla imposizione Ilor. Il punto si presentava a priori particolarmente delicato, ma i dati in possesso della Commissione e le testimonianze delle stesse categorie produttive e professionali segnalano che il sottocampione di contribuenti non soggetti a Ilor si dispone come altri sottocampioni, presentando in modo equidistribuito sia imprese che hanno subito aggravii di imposizione, sia imprese che hanno subito sgravi d'imposizione.

In generale, per i contribuenti persone fisiche, titolari di reddito d'impresa o professionale, rimane uniformemente confermato quanto emergeva in sede di primo esame dell'Irap. Si registra una media di risparmio d'imposta, talvolta anche sostanziale, per coloro che hanno redditi fino a 60 milioni. Il risparmio ancora rimane, ma meno pronunciato, se il limite di analisi è posto ai 100 milioni o ai 135. In media, tra i 60 e i 135 milioni di reddito la differenza con la tassazione precedente non è, tuttavia, significativamente diversa da zero. Dentro i limiti di 60 milioni cade il reddito del 95 per cento degli artigiani, dell'80 per cento dei commercianti e dell'80 per cento dei professionisti. Vari indicatori, compreso anche quello riferito dal Ministro circa le attese e le risultanze dell'anticipo Irap, segnalano che per i commercianti possa esservi stata una più accentuata riduzione d'imposta.

Particolarmente delicata si presentava anche l'analisi dell'incidenza sui settori professionali. Anche per essi sembra prevalere una totale assimilazione allo scenario tracciato per il complesso dei redditi d'impresa pagati in sede Irpef. Quello scenario risulta rafforzato se, come la Commissione ritiene corretto, si evita di considerare tra gli aggravii indiretti connessi all'Irap gli effetti di rimbalzo sui contributi previdenziali del maggior reddito contabile attribuibile all'indeducibilità dell'Irap. Come già detto, maggiori contributi sociali alzano contemporaneamente il futuro beneficio pensionistico. Ancor meno corretta è l'aggiunta all'eventuale aggravio previdenziale della maggiorazione dello 0,8 per cento introdotta dalla Finanziaria 1998, che nulla ha a che fare con l'Irap, derivando da considerazioni previdenziali.

5. Piccole e grandi imprese.

5.1. I dati tranquillizzanti che risultano da queste sottodivisioni vanno ritradotti, tuttavia, in un'ottica piccole-grandi imprese. Entriamo quindi in una questione

che è stata molto rilevante in sede di indagine Irap, perché è una questione di prospettiva dell'economia italiana e quindi di indirizzo di politica economica. Quella prospettiva riguarda la scelta di dove indirizzare prioritariamente gli sforzi di riorganizzazione del sistema produttivo italiano, ben sapendo che questa riorganizzazione è compito del mercato, ma che quest'ultimo opera anche in risposta a politiche pubbliche, non ultimo a politiche fiscali. La scarsità delle risorse pubbliche in questa fase fa diventare rilevanti le questioni analitiche connesse alle fonti di solidità produttiva del paese nel medio periodo, se esse derivino prioritariamente dal rafforzamento produttivo in attività chiave ad alta tecnologia, comportando anche il rafforzamento di un nucleo di grandi imprese e, con esse, del sistema finanziario di riferimento, o se derivino principalmente dal rafforzamento di quella peculiarità italiana per ciò che riguarda la dimensione delle imprese, la loro collocazione settoriale, la loro organizzazione e reti. La risposta più ovvia e più plausibile è: «da entrambi». Ma essa non aiuta ad avere un criterio di giudizio sulla distribuzione della detassazione implicita nel passaggio all'Irap. In quale dei due subsistemi, fra l'altro, l'asprezza della competizione è più forte?

L'Irap, per gli effetti di detassazione che si è trovata ad avere, impatta quindi su questioni analitiche di primaria importanza, che forse andrebbero chiarite come premessa a qualsiasi indirizzo di politica economica.

Per la verità, l'analisi che investe tali questioni non è stata assente nel nostro Paese, anche se il dibattito non è mai pervenuto a risultati e verdetti conclusivi. Era sicuramente più vivo e appassionato nel passato. Ma la Commissione rileva che uno o due decenni fa la convinzione ricorrente e più accreditata a livello di studiosi e di *policy makers* era che il sistema delle piccole imprese italiano, collocato in settori tradizionali, non avrebbe retto. Vent'anni dopo, il sistema delle piccole imprese, collocato negli stessi settori, è rimasto integro, malgrado l'ina-

sprirsi della concorrenza internazionale. È probabile che prospetticamente le cose possano porsi in modo diverso, ma l'errore analitico compiuto in passato è evidente.

5.2. Si obietterà che una politica verso la piccola impresa-politica fiscale, perché solo di questa ci occupiamo - non si misura solo sull'entità della tassazione diretta, ma anche sulla fluidità dei canali che consentono all'impresa di crescere e la stimolano in tal senso. All'interno della riforma fiscale è stato sicuramente costruito un quadro normativo che è andato in questa direzione. Si può citare la neutralità fiscale consentita nella trasformazione da società di persone a società di capitali, senza la perdita della qualifica di imprenditore per chi conferisca l'unica impresa. E, ancora, la possibilità di applicare le Dit anche per le società in contabilità semplificata che optino per la contabilità ordinaria. Una volta esercitata la delega contenuta nel Collegato fiscale, sarà prevista per le società in contabilità ordinaria la possibilità di essere tassate sulla stessa base (proporzionale) delle società di capitali (quindi con maggiore possibilità di utilizzo della Dit). Importante, ancora, è l'inclusione della « società unipersonale » nel nostro ordinamento.

Per converso, vi è da dire che la Dit opera per le società di persone molto lentamente e che non produce agevolazioni finché l'aliquota agevolata corrisponde alla prima aliquota di tassazione del reddito. Inoltre, le agevolazioni, in quanto permanenti, sono apprezzabili solo in termini di rendita attuariale: quindi poco percepibili, per cultura, dalla piccola impresa. La Super Dit e la possibilità di far valere l'intero ammontare delle riserve, non solo il loro incremento, potrà, per le società in contabilità ordinaria, costituire un meccanismo di compensazione.

Pesando tutto, compreso il diverso rapporto delle piccole imprese con il mercato finanziario e con l'autofinanziamento, la Commissione ha ritenuto che la domanda che pongono le organizzazioni delle pic-

cole imprese, e cioè se l'aliquota debba effettivamente essere identica per dimensioni differenti e se basi imponibili differenti debbano essere incise in modo uniforme, meriti di far parte dell'agenda di riflessioni sulle possibili modifiche dell'Irap, affrontate più avanti in questo Rapporto.

5.3. Su tutta questa tematica aleggia ovviamente la distribuzione per classi di imprese dei 9 mila miliardi di gettito mancante rispetto a quello preventivato.

Su questo punto, la Commissione ha evidenze e testimonianze variegata. Emerge con chiarezza che le piccole imprese, siano esse società di capitali o società di persone, hanno guadagnato in media nel raffronto fra vecchi e nuovi tributi dall'introduzione dell'Irap, tenendo conto anche degli effetti di indeducibilità. Le testimonianze che sono pervenute non sembrano dare quindi fondamento a una tesi largamente diffusa, che l'introduzione dell'Irap sia stata a totale ed esclusivo vantaggio delle grandi imprese.

L'evidenza è andata contro le aspettative della stessa Commissione, che si sarebbe attesa una distribuzione squilibrata, se non altro per il dato di partenza che vedeva l'incidenza fiscale proporzionalmente più alta per le grandi imprese e più bassa per le piccole, le quali ultime hanno più facilità a sottrarre base imponibile.

Con i dati disponibili la Commissione ha costruito una sorta di curva di Lorenz per un giudizio sulla concentrazione di quel risparmio. Dopo aver ordinato le imprese per base imponibile Irap - dalla più piccola alla più grande - , la curva di Lorenz riferisce la percentuale di risparmio lordo cumulativo alla percentuale di valore aggiunto cumulativo via via considerato (se riferisse il risparmio cumulativo al numero cumulativo di imprese via via considerato, essa non sarebbe significativa). Se questa curva fosse equidistribuita, a ogni x per cento di base imponibile cumulativa considerata dovrebbe corrispondere un x per cento di risparmio d'imposta cumulativo: in altre parole, ad

ogni 10 per cento di base imponibile, passando dalla più bassa alla più alta, dovrebbe corrispondere sempre il 10 per cento della quota di risparmio di imposta cumulativa. Si è costruita poi una curva di Lorenz per il sottocampione di imprese « vincenti » e « perdenti » per esaminare la distribuzione di guadagni e perdite separatamente. Questo esercizio è stato fatto con i dati di una indagine locale (della quale, invece che della base imponibile disponevamo del fatturato) e di una indagine nazionale (la più estesa di cui si aveva disponibilità). In entrambi i casi la curva di Lorenz rimbalza sopra e sotto la curva di equidistribuzione, senza scostamenti degni di essere portati all'attenzione.

Va detto che questo risultato si riferisce solo a società di capitali la più grande delle quali non supera 1000 miliardi di fatturato. Non si riferisce a società di persone, dove, tuttavia, la revisione delle aliquote e detrazioni e l'abolizione della tassa sulla salute sembrano nel complesso aver funzionato senza effetti regressivi (abbiamo visto anche che l'« aliquota-implicita » sul costo del lavoro è più bassa). Vale per esse quanto affermato nel § 4.3.

Non vi sono, inoltre, nel campione imprese quotate in Borsa. Esse, per ragioni di trasparenza e di verificabilità delle scelte di bilancio e patrimoniali, come richiesto dal monitoraggio dei mercati, sono naturalmente imprese portate a dichiarare più utili, a mantenere una maggiore patrimonializzazione e un minore indebitamento. Non è sorprendente che in maggioranza guadagnino dalla riforma, bilanciando in tal modo (nella logica « a priori » dell'Irap) il contributo sovraproporzionato dato al bilancio pubblico negli anni passati. Se per « grandi imprese » intendiamo quelle di dimensione superiore ai 500 addetti o con un fatturato di 500 miliardi e più, quindi anche imprese che non sono quotate in Borsa, il quadro è più variegato, ma risente comunque del fatto che l'Irap è entrata in vigore in un anno di miglioramento generalizzato dei conti aziendali.

Per le piccole e medie imprese, società di capitali, si va da calcoli delle associazioni di categoria (nazionali e periferiche) che stimano nel settore manifatturiero un risparmio di imposta, rapportato all'universo, intorno ai 1500 miliardi, ad altri che reputano tale risparmio intorno al 10 per cento delle imposte che si sarebbero pagate a legislazione invariata; altre testimonianze pervengono a percentuali inferiori. Una indagine, tuttavia, presenta un aggravio di imposizione per il complesso di società fino a 10 miliardi di fatturato (le imprese del campione sono tuttavia auto e non etero selezionate).

Sempre, in questo contesto, un dato di difficile interpretazione è quello fornito dal Ministro Visco che segnala (relativamente alle imprese già esistenti nel 1993) uno scostamento di solo il 3 per cento tra il gettito previsto per il settore manifatturiero e quello effettivo sulla base degli anticipi Irap per il 1998 (là dove altri settori presentano scarti fino al 46 per cento). Sebbene il dato sembri in linea con il risparmio complessivo d'imposta segnalato dall'associazione industriali (che ridimensionerebbe il risparmio globale), è in netto contrasto con i dati di un centro di ricerca che attribuisce 7.600 dei 9.000 miliardi di minor gettito al solo settore manifatturiero. A seconda che lo scenario sia l'uno o l'altro, assumono diverso rilievo i 1.500 miliardi indicati dall'organizzazione delle piccole imprese come ordine di grandezza del risparmio specifico (sulla base di una estensione all'universo delle piccole imprese delle risultanze del loro campione).

5.4. Incrociando questi risultati è difficile sfuggire all'impressione di un risparmio di imposta spalmato su tutte le classi di imprese.

Se vi è sproporzione essa è soprattutto dovuta alle imprese quotate in Borsa. Forse si può rilevare che le grandi imprese, al contrario di ciò che mettevano in evidenza i calcoli precedenti all'introduzione dell'Irap, presentano una qualche sistematicità verso il risparmio di imposizione, mentre per le piccole imprese tale

risparmio risulta da una media aritmetica in cui appaiono anche parecchi « meno ».

Questo non vuol dire che la stessa proporzionalità media del risparmio rispetto alla base imponibile segnalata dalla curva di Lorenz - ammesso che sia un risultato non distorto dal campione di dati disponibili - non possa essere contestata sul piano sostanziale dalle piccole imprese, perché porta a risparmi in assoluto elevati per le grandi. Va riferito che sulla base delle cifre a disposizione riguardanti il dato aggregato del gettito, le aspettative delle piccole imprese sarebbero state di un risparmio più elevato.

Tuttavia, il punto critico per le piccole imprese sembra consistere, più che nell'entità della fetta di beneficio, nel fatto che tutte le aree di problematicità nell'azione dell'Irap riguardino il settore specifico.

a) Data l'entità della detassazione implicita nell'Irap, la variabilità di situazione per le piccole imprese appare eccessiva. Prevalgono certamente in numero quelle che hanno risparmiato dall'introduzione della nuova imposta, ma esse non sono, come ci si aspetterebbe, la schiacciante maggioranza (per lo meno per ciò che riguarda le società di capitali); per converso, è molto più alta l'entità unitaria del guadagno rispetto a quello della perdita.

Tuttavia, l'esame degli aggravii di imposta che si hanno per le imprese « in perdita » nel passaggio dalla vecchia alla nuova tassazione porta, in via generale, ad escludere che l'Irap possa aver avuto effetti dirompenti, tali da costituire l'elemento ultimo per l'estromissione dal mercato di imprese marginali. La stessa tassazione dell'indebitamento è equivalente all'aggravio di uno 0,2 per cento, (massimo di uno 0,3 per cento), nei saggi di interesse passivi per imprese che avevano trovato conveniente fino a due anni fa indebitarsi a tassi di 4-5 punti percentuali superiori. Il giudizio è confermato dalle associazioni di categoria, senza, però, che siano esclusi casi critici.

b) Come conseguenza della variabilità di situazioni, dell'assenza di una clausola

di salvaguardia più stringente hanno risentito soprattutto le piccole imprese, perché tale clausola sarebbe stata soprattutto protettiva per esse. È probabile che il deficit di gettito che si profilava e che rendeva comunque morbida l'entrata nel regime Irap (il 4,25 per cento si rivelava un'aliquota non di equilibrio), abbia convinto il Governo a non prevedere una clausola di salvaguardia particolarmente limitativa. Sarebbe stato opportuno, invece, che fosse stata tale. Se fosse stata finanziata con un ritocco, anche marginale, dell'aliquota sarebbe andata nella giusta direzione di ridurre i salti di imposta, riducendo i vantaggi per le imprese « con vincita » e finanziando, in tal modo, la limitazione di perdita per le imprese con aggravio di prelievo. - opportuno quindi che l'argomento sia ripreso in sede di esame delle modifiche possibili all'attuale regime, per vedere se il treno sia stato perso definitivamente o possa ancora essere ripreso.

c) Le imprese con risultati negativi possono esser parte dei casi critici citati al punto a). Anche qui, guai a generalizzare, perché nel sottogruppo delle imprese con risultati negativi appaiono equamente divise sia imprese beneficiarie dall'introduzione dell'Irap che imprese con aggravio di tassazione. Le perdite, inoltre, rilevando su altre componenti della base imponibile, consentono di ridurre la fiscalità Irap attribuibile al costo del lavoro o all'indebitamento. Non sfugge, poi, alla Commissione che, le situazioni marginali non infrequentemente lo sono solo in apparenza: data la discrezionalità nelle scelte di bilancio, è sempre possibile ridurre gli utili, quand'anche in una politica prudentiale di stime e accantonamenti; gli utili, inoltre, sono sovente al netto dei compensi degli amministratori-proprietari.

L'Irap, però, dove produce aggravio, accresce i fattori di criticità per imprese per le quali la situazione societaria sia effettivamente critica.

È vero anche che l'imposta può far apparire un utile fiscale (per via dell'indeducibilità) là dove vi è una perdita

civilistica e portare in perdita bilanci altrimenti in utile. Ma è altrettanto vero che questi attengono più agli effetti ottici che alla sostanza, perché, rispetto ad essi, il regime fiscale precedente non faceva miracoli.

L'argomento, in ogni caso, non è da confondere col fatto che le imprese in perdita abbiano un Irap positiva. Questo è insito nel disegno dell'imposta, dal momento che l'Irap sostituisce prelievi, primi fra tutti i contributi sanitari e l'imposta patrimoniale, che precedentemente erano comunque positivi (e senza compensazione con i crediti d'imposta) anche là dove i profitti fossero stati negativi.

d) Altre situazioni delicate sono nei distretti. Se dovesse essere generalizzata la testimonianza che ci arriva da un distretto industriale (e che altre testimonianze sporadiche confermano), il margine di profitto lordo delle imprese terziste è molto limitato. In particolare, è determinato dal committente, soprattutto quando questo è di grandi dimensioni, anche sulla base di prezzi di acquisto che scontano le sovvenzioni statali e locali cui ha diritto l'impresa terzista. Se è così, una qualsiasi variazione in negativo della tassazione specifica si riflette sul risultato finale delle piccole imprese dei distretti, e cade su unità con scarsi margini di sopravvivenza.

PARTE II PROPOSTE

6. Vie percorribili di aggiustamento: pro e contro.

6.1. Probabilmente un quadro più completo si può avere quando saranno noti i dati a consuntivo, alla fine dell'anno. Nel frattempo, è necessario che il quadro dei possibili aggiustamenti sia presente e meditato dal Governo, in modo da poter agire in una direzione o in un'altra a seconda delle risultanze effettive che emergeranno per il complesso dei contribuenti.

La Commissione ha riflettuto con attenzione sulle linee di possibile riforma dell'Irap che meritano di essere esaminate alla luce delle considerazioni svolte sopra e delle testimonianze e documentazioni ricevute. Tali linee non possono che essere poste in modo interlocutorio. L'assenza di raccomandazioni convinte deriva dal fatto che la Commissione non può non mettere in evidenza gli inconvenienti che ciascun aggiustamento in una direzione provoca in altre direzioni.

La Commissione ha tentato di mettere a fuoco la direzione nella quale occorrerebbe piegare la struttura dell'Irap al fine di raggiungere due risultati desiderabili: rendere a) inequivocabile l'effetto sul costo del lavoro e b) un po' più pronunciato e diffuso il vantaggio per le piccole imprese.

6.2. La Commissione è conscia del fatto che molti contribuenti indicherebbero a tal fine la deducibilità dell'imposta (perché attenua gli effetti di perdita fiscale per le singole imprese derivante dalla sostituzione con l'Irap delle vecchie imposte). Ma questo è un obiettivo del tutto irrealistico, visto che aggiungerebbe altri 12.000 miliardi a quelli già mancanti. E, anche in questo caso, scarso vantaggio immediato deriverebbe alle imprese in perdita di bilancio.

La deducibilità a parità di gettito non ha gran senso. Se tarata sulle società di capitale (in utile), essa comporterebbe un innalzamento dell'aliquota al 7,2 per cento (dando luogo a un'imposizione individuale aggiuntiva in sede Irap del 70 per cento), cui corrisponde in termini assoluti la compensazione per una minore base imponibile dei profitti. Una partita di giro. Le imprese personali con una tassazione in sede Irpef inferiore al 37 per cento verrebbero a perdere. Se la manovra fosse tarata sulle imprese individuali tassate al 27 per cento in sede Irpef, comporterebbe un guadagno per le società di capitale (che deducono il 37 per cento). Un innalzamento dell'aliquota in proporzione intermedia comporterebbe comunque uno spostamento di tassazione, anche

se attenuata, dalle società di capitale verso le società di persone. Le imprese in perdita avrebbero aggravii immediati notevoli.

L'inutilità delle complicazioni che necessiterebbero per avere una deducibilità a parità di gettito basterebbe da sola a consigliare di mantenere l'aliquota bassa e indeducibile. Vi è, tuttavia, un argomento più dirimente a portare nella stessa direzione. L'indeducibilità è strettamente collegata al principio della sussidiarietà, che necessita che sia trasparente « cosa va a chi » e « chi è responsabile per cosa ». L'Irap è parte di un disegno di decentramento fiscale che a regime lascerà la competenza sull'imposta alle Regioni; ciò richiede che non vi sia interferenza tra scelte regionali in materia di aliquote da un lato e bilancio statale dall'altro (sul quale rimbalzerebbe, come mancato gettito, la parte deducibile).

Sgombrato il campo da questo punto, gli obiettivi indicati nel punto 6.1. si dovrebbero perseguire ritoccando il dispositivo dell'Irap. Le proposte in merito hanno meriti e inconvenienti specifici.

6.3. a) *Aliquote plurime.* La Commissione ha dapprima esaminato gli effetti che potrebbero derivare da un'Irap non più proporzionale ma progressiva. Imboccando una strada di questo genere si potrebbero ipotizzare due o al massimo tre scaglioni riferiti alla base imponibile. È bene distinguere tra tassazione progressiva, che aumenta marginalmente con la base imponibile e tassazione con aliquote secche, che creerebbe nuovi effetti scalino, là dove dovrebbero essere eliminati i vecchi, in quanto disincentivo alla crescita delle imprese. Certamente, un'Irap di tipo progressivo andrebbe nella direzione di favorire fiscalmente le piccole e medie imprese, anche se vi è da chiedersi se è questa la strada più idonea allo scopo.

Essa costituisce certamente un correttivo di ciò che si è determinato nella prima applicazione dell'Irap, ma, una volta perso il rapporto con la tassazione progressiva e con l'impatto del passaggio da un regime all'altro, verrebbe a codificare

che la tassazione complessiva delle grandi imprese è più che proporzionalmente maggiore della tassazione delle piccole imprese, sia quando esse impiegano forza lavoro che quando esse contraggono debiti. Mentre per ciò che riguarda l'indebitamento alcune condizioni di fatto possono anche far apparire questo come un correttivo ai maggiori costi sopportati dalle piccole imprese, per quanto riguarda l'occupazione e l'insieme di problemi discussi prima (che portavano a considerare desiderabile che l'Irap abbia un inequivocabile effetto di detassazione sul costo del lavoro) si mancherebbe l'obiettivo.

Alcuni calcoli di massima rendono più evidenti quali siano gli inconvenienti cui si andrebbe incontro con un'Irap progressiva. Ordinate le imprese in scala crescente per base imponibile, potremmo ad esempio, selezionare tre scaglioni di reddito. Nel primo cade l'aliquota finale dei contribuenti più piccoli a cui si può far corrispondere 300 mila miliardi di base imponibile complessiva; nell'intermedio, ad un limite esattamente doppio, si esaurisce la tassazione di circa ulteriori 500 mila miliardi di base imponibile (di cui 150 mila miliardi come aliquota finale), e nell'ultimo i residui terzi 400 mila miliardi di imponibile (di cui circa 150 mila come aliquota finale). Ragionando per ipotesi solo orientative, se ponessimo uguale a 0,25 per cento la riduzione di aliquota nel primo scaglione, e a 0,25 per cento l'aggravio nel secondo, le imprese del terzo dovrebbero pagare circa lo 0,65 per cento in più. Quindi, se si parte con un'aliquota del 4,00 per cento si arriva all'aliquota finale del 4,90 per cento. Salendo per dimensioni di base imponibile si determinerebbe conseguentemente, in modo progressivo, un trasferimento di tassazione a vantaggio delle imprese che sono all'interno dei primi due terzi di base imponibile cumulativa a detrimento delle imprese (più grandi) cui corrisponda un terzo di base imponibile cumulativa. In questo modo, l'entità del trasferimento dalle imprese più grandi alle imprese più piccole, si aggirerebbe attorno ai 1.000 miliardi e avverrebbe con modalità pro-

gressive. Ovviamente le cifre sono solo orientative, tratte - è bene precisarlo per trasparenza della Relazione - da una ipotesi di ordinamento della base imponibile che la veda scendere con regolarità formando una curva discendente ad andamento iperbolico rispetto agli assi, su cui vengono rappresentati la base imponibile e i contribuenti dal più grande al più piccolo; non dovrebbero, tuttavia, essere molto discoste dalla realtà.

La tassazione per scaglioni porta in ogni caso ad un incremento della componente specifica costo del lavoro (rispetto alla tassazione progressiva) per tutte le grandi imprese. E questo potrebbe costituire un fattore di incentivazione di un trend in corso da qualche anno che porta all'utilizzo di investimenti a maggiore sostituzione di forza lavoro in questo comparto. Inoltre, anche nel comparto che passerebbe al 4,90 per cento di aliquota marginale, vi sono oggi imprese con aggravii d'imposta.

Risulta, poi, problematica l'applicazione di un principio di progressività alle imprese. La progressività implica solidarietà. Mentre questo perseguimento ha sicuro fondamento dal punto di vista dei principi e del compromesso sociale per quanto riguarda la tassazione personale dei redditi, tiene con molta maggiore difficoltà per ciò che riguarda l'imposizione societaria. Si può obiettare che comunque l'imposizione Irap è un'imposizione sui redditi, anche se sui generis (si veda la parte 8 di questo Rapporto), e che la vitalità del sistema delle piccole imprese è comunque un bene pubblico. Tuttavia, la differenziazione di piccole e grandi imprese nel trattamento fiscale va giustificato con qualche fattore di maggiore criticità relativa, visto che entrambi i segmenti del nostro apparato produttivo sono di fronte alla globalizzazione, entrambi devono crescere, devono competere, devono trovare fonti di competitività. Una differenziazione è giustificata se si può sostenere che questi compiti siano più ardui in un segmento piuttosto che in un altro.

In sintesi, la correzione dei risultati distributivi dell'Irap rimane il criterio principale per adottare uno schema di un'aliquota plurima. Il criterio, però, rischia di essere empirico e con inconvenienti quando si sarà perso il rapporto col sistema progressivo.

Va aggiunto, per promemoria, che la progressività potrebbe essere molto meno marcata nel caso in cui le aliquote fossero due invece di tre e il limite dello scaglione fosse posto in modo tale da demarcare i primi 200 mila miliardi di base imponibile come aliquota finale. Supponendo che la riduzione nel primo scaglione sia dello 0,3 per cento, il secondo scaglione dovrebbe avere un'aliquota maggiorata intorno allo 0,30 per cento; quindi, due scaglioni, uno del 3,9 per cento, un altro del 4,5 per cento. La tassazione delle imprese risulterebbe ancora progressiva, nel senso che anche imprese il cui reddito imponibile finale cada nello scaglione a imposizione più alta le imprese (in ordine decrescente) all'incirca nei primi 500 mila miliardi di reddito imponibile avrebbero comunque dei vantaggi rispetto all'Irap che pagano oggi; le altre finirebbero per pagare più Irap e finanziare in modo progressivo il trasferimento di circa 8-900 miliardi di tassazione (aliquote del 3,75 per cento e 4,8 per cento determinerebbero 1.500 miliardi di trasferimento d'imposta).

6.4. b) *Scissione delle componenti.* Tra le vie di revisione dell'Irap che danno preminenza a interventi che rendono inequivocabile l'effetto di detassazione sul costo del lavoro, una ha avuto vasta eco nella stampa. Riguarda l'Irap differenziata per componenti del valore aggiunto.

Non convincono, tuttavia, la Commissione provvedimenti tesi a ridurre l'Irap sulla parte specificamente attinente al costo del lavoro (o a rendere questa parte, e solo questa, deducibile). La Commissione non tenderebbe a raccomandare questa soluzione. A meno che il legislatore non pensi di ridurre ulteriormente gli introiti dell'Irap (il che è fuori discussio-

ne), il decremento di gettito comporterebbe innalzamenti dell'aliquota su altre componenti.

Come detto, l'Irap ha una vocazione a tassare in modo omogeneo i fattori di produzione; vocazione che verrebbe in tal modo sacrificata. Ne risulterebbe una misura del tutto empirica che sarebbe in contrasto con la logica dell'imposta. Oltretutto, ciò vanificherebbe anche l'anelito a semplificare l'applicazione dell'imposta.

In questo caso, e con gli stessi scopi, sarebbe allora meglio procedere determinando una base imponibile ridotta per ciò che si riferisce al costo del lavoro, ad esempio escludendo i contributi sociali, ma non il TFR.

Il recupero di gettito avverrebbe con un ritocco in alto dell'Irap di circa 0,5 punti percentuali. «L'aliquota implicita» sul costo del lavoro (considerando il doppio effetto della base imponibile e della maggiorazione Irap) passerebbe all'8 per cento per le persone giuridiche e 6,9 per cento per le persone fisiche (tassate ad aliquota marginale Irpef del 27 per cento).

Un provvedimento del genere, tuttavia, va contro le esigenze di semplificazione dell'imposta e richiederebbe che essa sia definita in modo diverso da come viene attualmente definita (ma di ciò ci occuperemo nel § 8). Ma l'inconveniente maggiore è rappresentato dall'aggravio impositivo Irap su coloro, imprese individuali e professionisti, che non hanno dipendenti.

A titolo di completezza, ma come puro esercizio, va segnalato che la separazione dei destini impositivi delle singole componenti del valore aggiunto darebbe risultati più nitidi. Come è stato già detto, l'imposta oggi equivale a) all'applicazione di «contributi sanitari impliciti» uniformi e proporzionali dopo la deduzione dal reddito; b) ad una tassazione sui profitti del 41,25 per cento e c) ad una deducibilità degli interessi passivi ai fini delle imposte sul reddito ammessa fino al 95 per cento (anziché 100 per cento) del loro importo (il tutto come riassorbimento delle imposte soppresse tranne i contributi sanitari).

Nell'ottica di una scissione dell'imposizione sulle componenti, non sarebbe

infondato pensare alla fissazione di «oneri sanitari-equivalenti» esplicitati a un livello che non determina (nel confronto con i vecchi oneri sanitari) per nessuna impresa perdite sul costo del lavoro (e quindi guadagni per la stragrande maggioranza). Il tutto compensato con aliquote Irpeg e quota di indeducibilità degli interessi ben oltre il coefficiente di indifferenza con l'Irap citato sopra (41,25 per cento e 5 per cento). In pratica, un ritorno indietro con gli stessi obiettivi Irap.

L'ipotesi è puramente teorica, perché sarebbe difficile oggi re-istituire i contributi sanitari, dopo che l'Irap è stata introdotta proprio in risposta ad un richiamo della Corte Costituzionale che richiedeva di assorbirli nella fiscalità generale. Si poteva procrastinare la risposta a quel richiamo della Corte, ma è molto più difficile tornare indietro, una volta che sia stato soddisfatto.

6.5. c) *Recupero e fiscalizzazione.* Una formula più diretta per abbassare specificamente l'Irap sul costo del lavoro potrebbe consistere in due operazioni contestuali: si potrebbe, da un lato, ipotizzare di recuperare l'intero gettito mancante rispetto alle previsioni (9 mila miliardi presumibilmente) e contemporaneamente dirigere gli stessi 9 mila miliardi (o quanti essi siano) alla fiscalizzazione di oneri sociali gravanti sul lavoro e a carico dei datori di lavoro. In questo modo, l'effetto combinato sarebbe inequivocabile, in quanto la detassazione portata dall'Irap verrebbe tutta indirizzata verso chi mantiene una maggiore occupazione.

Gli inconvenienti sono altrettanto grandi. Innanzi tutto, questo procedimento costituisce una detassazione solo per chi ha occupati a carico, come nel caso di revisione della base imponibile relativa alle retribuzioni citata al punto b). L'ipotesi comporta ovviamente un aumento dell'aliquota Irap che potrebbe grosso modo arrivare al 5 per cento. Resterebbero quindi maggiormente incisi

gli imprenditori individuali e i professionisti senza dipendenti, per i quali si incrementerebbe la pressione fiscale non tanto (e non necessariamente) in termini assoluti, quanto rispetto a ciò che avrebbero pagato con la struttura d'imposta oggi esistente.

Questo inconveniente ha, tuttavia, anche i suoi correttivi, il primo dei quali porta a ricomprendere nei 9 mila miliardi di decontribuzione anche una qualche fiscalizzazione di aliquote contributive per i lavoratori autonomi. Il secondo correttivo potrebbe derivare dalla preventivata riduzione dell'aliquota Irpef del 27 per cento, che tuttavia riguarda l'insieme dei contribuenti.

Va da sé che, qualsiasi dispositivo possa essere adottato in questo quadro per la fiscalizzazione degli oneri sociali, questo deve essere aggiuntivo a tutti quelli previsti, e non sostitutivo degli stessi; il che implica che gli schemi di riduzione degli oneri sociali, ad esempio quelli legati agli introiti delle tasse ambientali, devono continuare con le stesse caratteristiche preventivate.

Rimane, però, un altro inconveniente di questo doppio intervento mirato al costo del lavoro, che può manifestarsi negli anni futuri, quando la contestualità tra aumento dell'aliquota Irap (al livello corrispondente alla parità di gettito prevista nell'anno di istituzione) e la fiscalizzazione degli oneri sociali si sarà persa e i due istituti appariranno indipendenti con un Irap fissata al 5 per cento (o giù di lì). La tassazione diretta sulle imprese apparirà, in assenza di altri interventi, praticamente in linea con la pressione fiscale esistente nel 1997. Se l'Irap continuerà ad essere percepita come una imposta diretta parametrata sostanzialmente al costo del lavoro, gli effetti di sostituzione possono accentuarsi e quindi andare in direzione opposta a quella che ha originato la manovra. Se il costo di occupare un lavoratore è valutato, però, come costo complessivo (Irap e contributi sociali) e se non vi sono comportamenti irrazionali, la modificazione delle convenienze favorisce l'impiego di forza lavoro.

6.6. d) *Ammortamenti*. Quali che siano i loro meriti o demeriti, le linee correttive che incidono sulla distribuzione dei carichi per piccole e grandi imprese non consentono di ottenere anche risultati per ciò che riguarda il costo del lavoro e viceversa.

Una via che porterebbe un effetto in entrambe le direzioni è quello di allargare la base imponibile agli ammortamenti e ridurre contestualmente l'aliquota, portandola intorno al 3,75 per cento.

Essa consentirebbe di ottenere l'effetto di abbassare l'« aliquota implicita » di indifferenza, rilevante per stabilire se si ha peggioramento della fiscalità sul costo del lavoro rispetto al regime pregresso. Al tempo stesso, consentirebbe di ribilanciare il beneficio particolare di cui le imprese altamente capitalizzate hanno goduto attraverso la soppressione dell'imposta patrimoniale. Con tutta probabilità, l'effetto coinciderebbe con un ribilanciamento della tassazione tra piccole e grandi imprese.

Questa strada, che ebbe approfondita discussione in Commissione in sede di varo del primo parere sull'Irap e che oggi viene riproposta da una autorevole istituzione, ha l'inconveniente principale di dare alle imprese un segnale contraddittorio. Da un lato, la legislazione fiscale societaria le stimola alla capitalizzazione e alla patrimonializzazione; dall'altro lato, la capitalizzazione, nella misura in cui si traduca in investimento e dia luogo ad aumento di ammortamenti, finisce per innalzare la tassazione d'impresa.

È vero che patrimonializzazione e investimento non sono la stessa cosa, è però anche vero che il dispositivo della Dit, a meno che non riguardi il decremento dei debiti, rileva di fatto solo per l'aumento delle immobilizzazioni tecniche (e, in più, nella recente « Visco » per gli investimenti il decremento dei debiti non rileva). Procedendo per questa via, gli effetti vanno attentamente ponderati. Per la parte degli ammortamenti che scaturiscono dallo stock di beni capitali esistenti, si penalizzerebbero le imprese che più hanno tenuto un comportamento prudentiale. Per la parte relativa al flusso dei nuovi beni

capitali, verrebbero ad essere cancellati (per un investimento ammortizzabile in otto anni) metà dei benefici ordinari della Dit di cui godono le società di capitali (e di più se l'investimento è ammortizzabile in meno anni).

L'effetto netto va tuttavia pesato con l'abbassamento dell'aliquota Irap. L'effetto combinato sarebbe tranquillizzante se potessimo ignorare che i contribuenti non vedono la contestualità dei provvedimenti, ma attuano comportamenti di risposta in relazione a singoli aspetti degli stessi, percepiti come indipendenti. L'aliquota Irap verrebbe percepita come un dato di fatto e nei calcoli di convenienza degli investimenti vedrebbero contrappesi gli effetti Dit e Irap. Si potrebbe sempre pensare a correggere questi inconvenienti laterali potenziando la Dit. Ma la correzione, primo, dovrebbe essere sostanziale per ripristinare l'effetto originario (di per sé già debole inizialmente) e, secondo, produrrebbe una circolarità di interventi. Il segnale potrebbe rimanere comunque contraddittorio.

C'è una considerazione a più lunga gittata che interferisce con la materia. Se l'aspirazione è sia di arrivare ad una unificazione della base imponibile delle varie imposte raccolte sulle società, sia di incentivare l'attività di investimento, il passaggio non potrebbe essere che una contabilità su base di cassa, con inclusione degli investimenti nei costi ed esclusione, invece, degli ammortamenti dalle componenti passive. È vero che questi sviluppi sono lontani, forse lontanissimi, richiedendo anche una revisione di convenzioni contabili adottate internazionalmente, ma è opportuno che comunque non siano persi di vista.

Da ultimo, la Commissione non può non segnalare il parere avverso che hanno con una certa uniformità espresso le associazioni imprenditoriali, in tutte le loro articolazioni, a una simile prospettiva. Per esse, i risvolti negativi citati in precedenza sopravanzano quelli positivi.

7. La clausola di salvaguardia.

7.1. La Commissione non individua altre vie perseguibili di intervento sulla

struttura dell'imposta e rileva che nessuna di quelle esaminate è soddisfacente e priva di pesanti inconvenienti.

Questo non vuol dire che le consideri precluse, o che ne sconsigli l'adozione, pur con accorgimenti opportuni. Ma, allo stato della fantasia che è in grado di esercitare, non può non constatare che il meccanismo attuale, per assenza di sicure alternative più che per sua « perfezione », è quasi imm modificabile senza provocare seri inconvenienti da qualche parte.

Forse si può tentare di esplorare le combinazioni che possono aversi incrociando i vari interventi esaminati, al fine di attenuare le conseguenze negative di ciascuno e di colpire i due obiettivi contemporaneamente, di ribilanciamento del carico a favore di piccole imprese e di alleggerimento del carico sul costo del lavoro. Certamente, i procedimenti di revisione dell'Irap esaminati non si escludono mutualmente, ma il loro incrocio dà luogo ad effetti parziali (che potrebbero pasticciare più che semplificare l'Irap).

A puro titolo di esempio, la modificazione della base imponibile relativa al costo del lavoro (caso 6.4.) potrebbe essere accoppiata ad una progressività (caso 6.3.) ancorata su una doppia aliquota che sgravi le imprese nei primi 200 mila miliardi di reddito imponibile cumulativo. L'aliquota massima si porrebbe intorno al 5,0 per cento, con una prima aliquota intorno al 4,4 per cento. Favorite sono piccole imprese e imprese che offrono occupazione, ma chi non è né l'una né l'altra subirebbe un apprezzabile aggravio di imposizione rispetto al regime attuale.

La Commissione è consapevole che la non ovieta di alcuno degli interventi esaminati, e quindi il carattere non definitivo della sua pronuncia, possono portare il Governo a valutare più i costi che i benefici di un ritocco sostanziale del regime Irap. La Commissione è nell'obbligo, di fronte a effetti di ritorno non trascurabili di ogni aggiustamento, di lasciare discrezionalità al Governo. Si riserva tuttavia, una volta conosciuti i dati a consuntivo del gettito dell'imposta, che il Ministro si è impegnato a fornire tempe-

stivamente, di intervenire nuovamente nell'argomento, per valutare quelle correzioni che si renderanno necessarie per ottemperare alle finalità della delega e del successivo decreto legislativo.

7.2. Il mantenimento del regime Irap nella sua struttura attuale imporrebbe in linea di principio, oltre all'intervento sugli aspetti applicativi (di cui parleremo più avanti), che il Governo esplori la possibilità che sia riesumata una clausola di salvaguardia significativa, forse estesa in avanti di un altro anno.

La Commissione è consapevole che anche in questo campo è problematico dare qualsiasi suggerimento perché il raffronto andrebbe fatto con una tassazione che non esiste più ormai da due esercizi e che è sempre più lontana man mano che ci si allontana nel tempo. Situazioni aziendali e strutture di bilancio hanno subito un'evoluzione. L'entrata morbida in esercizio dell'Irap è, tuttavia, un obiettivo sempre valido.

Potrebbe essere perseguito, invece che attraverso un qualche indice di raffronto con la vecchia tassazione, prendendo a base la nuova, e inserendovi qualche limitazione rapportata a parametri di bilancio. Potrebbe anche essere esplorata la possibilità di agganciare la clausola di salvaguardia alla *total liability* del conto fiscale di una impresa.

7.3. Non convince e non è raccomandato, però, dalla Commissione il suggerimento che ci proviene da più parti: di limitare l'Irap al risultato netto che emerge in bilancio in sede fiscale o civilistica. La ragione è nel fatto che - rapportandoci alla tassazione pre-esistente - si codificherebbe per le imprese in perdita di esercizio l'esenzione dai contributi sanitari (e, nella nuova legislazione, l'esenzione dal loro «equivalente implicito» incorporato nell'Irap). Rispetto alla legislazione precedente, le imprese in perdita di esercizio trovano un regime più favorevole nella possibilità di abbattere l'Irap che scaturisce dalle altre componenti, là dove in passato un credito di

imposta che emergesse da un risultato negativo non godeva di compensazione tanto con i contributi sanitari quanto con la tassa patrimoniale e altre imposte abolite.

Il rischio, poi, di scatenare comportamenti elusivi sarebbe elevatissimo, mentre uno dei meriti dell'Irap è avere contrastato l'elusione.

7.4. La Commissione non nasconde la difficoltà di rapporto della clausola di salvaguardia con altri parametri di bilancio. Se l'obiettivo non è sfuggito totalmente, comportando ormai difficoltà tecniche insormontabili, una formula «di salvataggio» è un buon surrogato di ognuno degli interventi adombrati nel § 6.

8. Definizione e base imponibile dell'imposta.

8.1. La Commissione non deve spendere molte parole per attirare l'attenzione sul fatto che con l'introduzione dell'Irap le imprese siano state costrette a redigere un terzo bilancio. Forse è da sottolineare che, prima ancora dei problemi distributivi o di altre proprietà segnalate dalle associazioni dei contribuenti, la questione posta in prima evidenza (e con più forza e unanime recriminazione), riguarda la necessità per le imprese di scritture contabili finalizzate al cosiddetto «terzo binario».

Per capire la portata delle innovazioni possibili volte ad eliminare il «terzo binario» è forse bene partire da un inquadramento stesso dell'imposta.

8.2. A giudizio della Commissione, è necessaria una definizione inequivocabile dell'imposta, tale da non generare equivoci e consentire di far discendere in forma deduttiva le proprietà e le varie scelte in materia di imponibile fiscale.

Secondo la Commissione, è stato fonte di equivoci che nella letteratura e negli studi preparatori si sia fatto riferimento alla «produzione netta» come materia imponibile, senza specificarne l'accezione. Poco si giustifica con la «produzione

netta» misurata a livello microeconomico la stessa inclusione del costo del lavoro e una serie di altri aspetti dell'imposta. Meglio un riferimento al valore aggiunto. Una definizione possibile dell'Irap è di: «imposta applicata ai redditi che scaturiscono dalla produzione all'atto della loro formazione (e quindi prima del loro utilizzo)». Quindi è giusto rimanere ancorati al valore aggiunto, che rimane una buona base imponibile, ma occorrerebbe poi studiare se il riferimento ad esso non possa essere tradotto fiscalmente in qualche metodo forfettario che assimili i redditi che lo compongono a quelli che il fisco considera tali; quindi, i dati fiscalmente rilevanti delle varie poste di bilancio. La Commissione ritiene proficuo anche che si esplori se sussistono i termini economici e giuridici che consentano di compiere un passo più estremo: di considerare l'Irap come un'addizionale sui redditi prodotti in loco, applicata (a regime) dagli enti decentrati.

In tal caso, l'identificazione con le poste di bilancio sarebbe pressoché completa e l'Irap verrebbe esclusa sulle imprese in quanto esse agiscono (per le poste che non riguardano il profitto) come sostituti d'imposta. La Commissione invita il Governo a compiere tale esplorazione.

Convince poco la Commissione considerare l'Irap anche come tassa di scopo; come il costo, cioè, dei servizi che impresa, lavoratori e mondo finanziario ottengono dalla collettività locale al fine sia di costituire l'ambiente favorevole all'attività produttiva sia di godere delle economie esterne. Non convince, perché per quanto risponda ad una controprestazione e a un beneficio, è difficile individuare senza genericità quali siano i servizi ai soci e ai lavoratori dell'impresa cui sia destinato il gettito dell'imposta e perché se la tassa fosse considerata un costo di quei servizi non potrebbe non essere deducibile dal reddito.

8.3. Va da sé che la tassazione del risultato di esercizio degli enti finanziari in forma di margine complessivo di intermediazione (che comprende tra le com-

ponenti attive anche gli interessi riscossi dal settore produttivo) è una duplicazione. Meglio la strada della doppia imposizione che un'impossibile distinzione dell'utile di esercizio che deriva al settore finanziario dai rapporti con la clientela, imprese e settore professionale, dall'utile che deriva da altre fonti, tipi di rapporti e attività intrattenuti, dal settore stesso.

L'imposta non prevede facoltà di rivalsa ma neppure la esclude, fermo restando che tale facoltà può entrare nei rapporti liberi contrattuali o può essere determinata, al di là dei rapporti contrattuali, dal mercato (il quale fisserà i costi di retribuzione della forza lavoro e dei collaboratori in relazione all'esistenza della tassazione Irap). Anche per la componente interessi, la traslazione può avvenire via mercato, perché l'Irap, se determina (con la Dit) reazioni comportamentali circa il finanziamento delle imprese, induce poi una maggiore concorrenza sugli impieghi del settore finanziario.

8.4. Altre vie percorribili per semplificare l'imposta sono indicate più avanti (§ 8.7 e 8.8). Se è consentita una approssimazione dei redditi che compongono il valore aggiunto con le poste di bilancio, l'Irap potrebbe essere determinata con un metodo di addizione delle varie voci (perlomeno in via opzionale). La forfettizzazione implica che dovrebbero rilevare ai fini dell'imposta tutte le componenti che determinano il risultato di esercizio di un'impresa, incluse le componenti finanziarie e i guadagni in conto capitale e non rilevare tutto ciò che per il fisco non è reddito (o ha aliquota zero). Un problema contabile può allora derivare da quelle operazioni straordinarie che rientrano nelle fattispecie ammesse a tassazione sostitutiva nel provvedimento riguardante le ristrutturazioni aziendali. La Commissione chiede al Governo di valutare se, invece di tassare separatamente plusvalenze in questione non convenga tassarle in via ordinaria, riconoscendo la loro rilevanza ai fini Irpeg solo per una percentuale pari al rapporto tra il 27 per

cento e il 37 per cento, ferma restando la possibilità per l'impresa di continuare ad iscriverne a bilancio la plusvalenza rilevante ai fini fiscali in rate quinquennali senza interessi. In sostanza, nulla cambierebbe rispetto a ciò che viene previsto e nulla cambierebbe per l'impresa se non la forma di tassazione, non l'entità della stessa. Nel caso in cui si dovesse coordinare l'aliquota (in questo caso, implicita) del 27 per cento con un'aliquota diversa, ad esempio un'aliquota unica su tutti i proventi finanziari, ciò comporterebbe semplicemente una revisione della percentuale di plusvalenza rilevante ai fini Irpeg. Se l'aliquota unica è x per cento, la rilevanza delle plusvalenze è $x/37$ per cento.

Per le società di persone, va da sé che il reddito da considerare ai fini Irap è quello rilevante ai fini degli studi di settore.

8.5. La componente costo del lavoro verrebbe in questa impostazione ad essere una componente puramente additiva dell'utile di esercizio e altrettanto varrebbe per la componente interessi passivi.

Una strada di intervento sulla struttura dell'Irap quale quella indicata nel § 6.4 porterebbe ad aggiungere solo la retribuzione effettivamente corrisposta ai lavoratori (più il TFR) e ad alzare l'aliquota Irap. In tutti gli altri casi, rimarrebbe la voce relativa alle retribuzioni lorde.

Le collaborazioni coordinate e continuative in qualsiasi circostanza dovrebbero continuare ad essere registrate come una voce separata dei costi, anche nell'ipotesi sotto esame.

Se le semplificazioni sono percorribili e non fanno violenza, anche giuridica all'Irap, potrebbero portare a variazioni di gettito, a causa della modifica della base imponibile. Difficile dire a priori in quale direzione. La Commissione ritiene, tuttavia, che si potrebbe ovviare a eventuali perdite di gettito con ritocchi che difficilmente dovrebbero superare il secondo decimale dell'aliquota dell'imposta. Nel caso in cui nei profitti ai fini Irap finissero per essere incluse anche le com-

ponenti finanziarie dell'utile di esercizio (lo sono ora solo per imprese finanziarie e assicurative) è probabile che la base imponibile venga allargata e il gettito si incrementi.

8.6. La Commissione ritiene che, a meno di ulteriori semplificazioni che eliminino del tutto il terzo binario partendo dalle procedure contabili già impostate, sia più semplice arrivare alla determinazione di natura « addittiva » e non « sottrattiva » della base imponibile.

Si potrebbe allora esplorare la via di salvare comunque alcune delle peculiarità dell'Irap-imposta-sulla-produzione-netta formando la base imponibile attraverso una somma di voci rappresentative degli utili (reddito d'impresa), interessi e costi del lavoro.

Si potrebbe sommare:

1. la base imponibile Irpeg-Irpef;
2. i costi per il personale, voce B9 del conto economico (mantenendo le previste eccezioni riferite ai contributi per le assicurazioni sul lavoro, ai contratti di formazione ed apprendistato, tranne nel caso in cui queste politiche di incentivazione del lavoro giovanile non vengano realizzate con altri strumenti fuori dall'Irap, come proposto nel § 8.5);
3. le rettifiche di valore delle attività finanziarie, voce D del conto economico;
4. i proventi e gli oneri straordinari, voce E del conto economico.

A questo totale andrebbero, poi, aggiunte anche le riprese di componenti di costo previste specificamente ai fini Irap (costi per personale distaccato; collaborazioni coordinate e continuative; prestazioni di lavoro occasionale).

Per determinare la base imponibile Irap con queste nuove modalità sono necessari alcuni interventi normativi per uniformare la base Irap con quella Irpeg-Irpef. Per uniformare le due basi imponibili occorre intervenire su costi e ricavi che hanno trattamenti diversi nella due imposte. Essi sono:

Ricavi non imponibili ai fini delle imposte sui redditi (Irpeg-Irpef) ed imponibili Irap:

1. proventi di cui all'articolo 58 del Tuir; cespiti che fruiscono di esenzione d'imposta; soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o di sostitutiva, etc. (sono rilevanti ai fini Irap e non Irpeg-Irap).

Ricavi imponibili Irpeg-Irpef e non imponibili Irap:

1. la rendita catastale degli immobili non strumentali non affittati partecipa alla formazione della base imponibile Irpeg e non a quella Irap;

2. l'autoconsumo da parte dell'imprenditore o l'assegnazione ai soci di beni prodotti o commercializzati dall'impresa non è rilevante ai fini Irap, mentre il loro valore normale concorre alla base imponibile delle imposte sui redditi;

3. il trattamento del personale distaccato rimarrebbe diverso perché deriva dalla diversa natura dei due tributi.

Costi deducibili ai fini Irpeg-Irpef e indeducibili ai fini Irap:

1. le indennità chilometriche e le indennità di trasferta sono indeducibili ai fini Irap e deducibili ai fini delle imposte sui redditi. Per semplificare occorrerebbe prevedere la deducibilità Irap delle sole indennità chilometriche che, essendo classificate fra i servizi richiedono una specifica ripresa fiscale; invece le indennità di trasferta, essendo fra i costi del lavoro (B9), sono indeducibili;

2. la indeducibilità Irap degli interessi finanziari dei canoni di *leasing* andrebbe eliminata e si potrebbe prevedere la totale imponibilità del canone per le società di *leasing*;

3. la indeducibilità delle perdite su crediti andrebbe rivista, quantomeno con riferimento a quelli di natura commerciale;

4. gli ammortamenti effettuati dall'usufruttuario e dall'affittuario sono in-

deducibili ai fini Irap, mentre sono deducibili ai fini delle imposte sui redditi: occorrerebbe renderli per entrambe le imposte deducibili.

8.7. Fermo restando le procedure contabili attuali, la Commissione ritiene che si dovrebbero comunque eliminare o ridurre tutte le differenze fra la normativa ai fini delle imposte sui redditi e quella ai fini Irap.

Nella determinazione della base imponibile Irap con metodi ordinari si raccomanda che siano almeno risolti i seguenti aspetti problematici:

a) lo sconto cosiddetto « finanziario » (riduzione, rispetto al prezzo di fattura, in relazione ai termini di pagamento). Oggi non viene considerato in sottrazione ai fini della determinazione della base imponibile, perché non ha natura di sconto commerciale. Le convenzioni commerciali in relazione alle quali questo sconto viene applicato (il committente estero si appropria automaticamente dello sconto massimo anche quando procrastina al limite i tempi di pagamento) fa sì che ci troviamo di fronte a reddito non realizzato, o realizzato solo convenzionalmente, ma che viene comunque assoggettato ad Irap. Nei distretti la questione è molto sentita.

b) Le perdite sui crediti. Anche qui siamo di fronte ad un ricavo che nel passato è entrato a far parte di componenti positive della tassazione, ma che non si è materializzato e si è rivelato inaspettatamente non essere tale. La mancata sottrazione dalla base imponibile Irap lo assoggetta in tal modo a tassazione, ma, almeno per l'attività tipica, occorrerebbe valutare di escluderlo.

c) La tassazione dei contributi, recentemente introdotta, con l'ultimo decreto correttivo non dovrebbe riguardare anche quelli relativi a calamità naturali.

Le correzioni che il Governo valuti opportune non devono comunque portare

a perdite di gettito e devono in ogni caso trovare corrispondenti compensazioni (si suppone: nel secondo decimale dell'aliquota).

9. Aliquota e regimi speciali, aspetti amministrativi.

9.1. Se si seguisse un metodo forfetario di determinazione della base imponibile che porti ad una coincidenza molto ampia con le poste e i risultati di bilancio, la speciale determinazione della base imponibile degli intermediari finanziari non avrebbe ragione d'essere.

Mancherebbe in questo caso, per la natura stessa di queste imprese, la componente degli interessi passivi. L'impossibilità che comunque permane di omologare totalmente il settore finanziario agli altri settori impone che se ne tenga conto attraverso un'aliquota differenziata; un'aliquota che dovrebbe essere più elevata di quella standard anche a regime.

Le attività assicurative rientrerebbero, invece, pienamente nello schema generale di determinazione della base imponibile.

Permanendo, invece, l'attuale architettura dell'Irap, la Commissione si è chiesta se sia opportuno rivedere il percorso di regressione dell'attuale aliquota per i settori finanziario e assicurativo verso l'aliquota standard. La ragione è nel vantaggio superiore alle aspettative che i settori finanziario e assicurativo hanno tratto dall'introduzione dell'Irap. La Commissione invita il Governo a valutare i dati consuntivi con attenzione e, nel caso sia confermato questo esito, ritardare il percorso di regressione dell'aliquota, mantenendo ancora quella attuale.

La Commissione non è comunque favorevole all'innalzamento dell'aliquota specifica, richiesta in sede di dibattito politico. Innanzitutto, perché, allo stato di consolidamento dell'imposta, qualsiasi ritocco dell'aliquota andrebbe giustificato con altre operazioni interne mirate a specifici obiettivi; il ritocco specificamente diretto al recupero di gettito verso un solo settore apparirebbe discriminatorio. In

secondo luogo, guadagni e perdite vanno commisurati al contributo precedente dato dai vari settori al bilancio pubblico e in questo caso si tratta di un settore a cui era imputabile per 1/3 il gettito Irpeg. In terzo luogo, in questo settore appaiono anche imprese con un saldo negativo d'imposta, che verrebbero ad essere colpite particolarmente. In quarto luogo, qualsiasi direzione si prenda per una revisione strutturale dell'imposta, i settori in questione sono destinati ad essere perdenti rispetto alla situazione attuale. Si deve tenere conto, inoltre, che il 1998 è in qualche modo eccezionale per il settore in termini di differenziale di interessi attivi e passivi, di *capital gain*, a livello di commissioni per servizi, da cui dipende una profittabilità superiore a quella attesa ed in un certo senso eccezionale. Essi hanno abbondantemente compensato un effetto probabilmente sfavorevole sul costo del lavoro dovuto al passaggio alla nuova tassazione. Tali differenziali si vanno riducendo rapidamente.

9.2. Quale che sia la definizione adottata per l'Irap e la derivazione della base imponibile che ne scaturisce come metodo standard, la base imponibile specifica per l'agricoltura non può avere determinazione diversa da quella attuale. Certo, occorrerebbe accelerare l'esercizio della delega (18/2/99) che porterebbe ad una modifica del sistema di tassazione dei redditi agricoli sulla base di una sorta di « studi di settore ».

Fino ad allora si potrebbe procedere: o prevedendo una maggiore analiticità a partire dalla determinazione della base Irap con riferimento alle scritture contabili Iva, o, come la Commissione raccomanderebbe, forfettizzando il tutto attraverso un'aliquota speciale. Nel primo caso, occorrerebbe tener conto che quella base imponibile non consente una adeguata rilevazione delle componenti positive e negative (per esempio gli acquisti di fondi rustici non soggetti a fatturazione, gli acquisti di beni e servizi in periodi d'imposta in cui non si verificano operazioni attive, gli acquisti e vendite di beni stru-

mentali che alterano la base Irap), e integrare in tal modo la contabilità Iva con ulteriori dati « fuori Iva ». Nel secondo caso, quello di fatto perseguito, occorre indagare se il percorso di regressione verso l'aliquota normale non ponga sul settore un eccessivo aggravio d'imposta.

Non viene posto in dubbio dalla Commissione che il settore deve portarsi ad una fiscalità non dissimile da quella degli altri settori, non potendo porre a carico di questi ultimi la propria diversità. Tuttavia, la gradualità è necessaria. Inoltre, il maggior gettito che proviene attraverso l'Irap dal settore agricolo non è complessivamente elevato, ma si riferisce ad una imposta che per tutti gli altri settori ha dato in modo aggregato risparmi elevati. Anche qui si tratta di valutare bene i dati a consuntivo. La Commissione non è contraria, se ne risulta la necessità, che il Governo ritardi il cammino dell'imposta verso l'aliquota standard.

Il settore è stato, in particolare, colpito dal fatto che la « clausola di salvaguardia » non sia stata particolarmente significativa. Tuttavia, proprio i dati del settore fanno ritenere che se tale clausola fosse posta in termini di limitazione percentuale di aggravio d'imposta rispetto ai tributi aboliti porterebbe a risultati fuorvianti. In molte situazioni (ma non nella totalità) il settore oggi vede moltiplicarsi di multipli di 2, 3, volte e oltre il carico precedente senza giungere ad aggravii tali da implicare un vero e proprio salto di tassazione.

Al di là del salto d'imposta, una obiezione rilevante avanzata dal settore è la diversità di trattamento per attività puramente agricole e attività di trasformazione strettamente connesse e la mancata inclusione delle attività forestali all'interno delle attività agricole.

9.3. Per ciò che riguarda il settore cooperativo, l'Irap e la Dit lo avvicinano ormai alla fiscalità generale. Nell'ambito di una forfettizzazione della base imponibile, la peculiarità riconosciuta agli utili non distribuiti potrebbe essere recuperata. Tale peculiarità deriva al settore dal dettato costituzionale, dall'indisponibilità

ai soci del patrimonio accumulato, dalla « missione » del settore verso il mantenimento e sviluppo dell'occupazione. Tuttavia, l'Irap, è un'imposta sul valore aggiunto che, in assenza di approssimazioni ai dati di bilancio, escluderebbe interventi specifici. L'Irap è anche un'imposta regionale; sarà prerogativa delle Regioni attuare le differenziazioni di aliquote che verranno ritenute opportune.

9.4. Come detto, la Commissione intende esaminare gli aspetti connessi al federalismo fiscale per un solo aspetto amministrativo, che preoccupa non senza ragione il mondo delle imprese.

Dal primo gennaio 2000, le Regioni potranno regolamentare le procedure applicative dell'imposta nel rispetto di alcuni limiti previsti dalle norme istitutive. In questo modo ogni Regione, se vorrà, potrà disciplinare tutta la fase procedurale che comincia dalla presentazione della dichiarazione fino al contenzioso, eventualmente prevedendo specifici organi di controllo.

Questa possibilità di autonomia suscita preoccupazione soprattutto con riferimento all'accertamento dei soggetti che svolgono l'attività in diverse Regioni. Infatti, una volta determinata l'imposta complessiva dovuta, i singoli contribuenti dovranno effettuare la ripartizione regionale in base a criteri stabiliti dal decreto (per le imprese, ad esempio, con riferimento alla « forza lavoro » utilizzata in quella sede per un periodo superiore a tre mesi). In base alla ripartizione, ogni Regione avrà la sua quota diretta di Irap.

Questa modalità di attribuzione dell'imposta, connessa alla possibilità per ogni Regione di effettuare in proprio gli accertamenti, potrebbe portare ad un ingente mole di contenzioso con il contribuente costretto a difendersi da più soggetti. In primo luogo, ogni Regione potrebbe essere interessata ad accertare l'importo complessivo dell'imposta dovuta; quindi, interessata a controllare la ripartizione dell'imposta sulle diverse sedi di svolgimento dell'attività, entrando anche in conflitto con le altre Regioni. Si rischia, così, di creare un contenzioso fra Regioni

e contribuenti, fra Regioni e Regioni e, inoltre, con lo Stato centrale. Infatti, a quest'ultimo è prevista la possibilità di demandare, con apposita convenzione, tale attività da parte delle Regioni che non intendono svolgere queste funzioni in proprio.

A questo si aggiunga che gli uffici dell'amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza cooperano per l'acquisizione ed il reperimento di elementi utili per l'accertamento dell'imposta e la repressione, anche di propria iniziativa, secondo le norme stabilite dalle singole leggi regionali.

Per evitare che le fasi di accertamento dell'imposta diventino per il contribuente e per le diverse amministrazioni interessate un contenzioso inutile e defaticante, il previsto accertamento in convenzione con l'Agenzia fiscale va implementato al più presto per consentire che un unico soggetto « centrale », eventualmente con la partecipazione diretta dei soggetti interessati, preveda a tali attività.

Anche per le modalità di ripartizione dell'imposta fra le Regioni, si potrebbe evitare che sia il contribuente a svolgere questa attività e demandarla, invece, in sede centrale, utilizzando le informazioni già in possesso dell'amministrazione, o prevedendo alcune necessarie integrazioni. Ad esempio, per le imprese si potrebbero utilizzare i dati, eventualmente opportunamente integrati, in possesso dell'Inps per effettuare in sede centrale, senza coinvolgere il contribuente, la ripartizione fra le Regioni interessate dell'imposta Irap dovuta.

10. Istanze specifiche.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha ricevuto istanze che riguardano particolari categorie di soggetti o problemi specifici. Queste vengono segnalate al Governo per una loro valutazione, senza che ciò significhi una pronuncia della Commissione sulla loro meritorietà. La funzione è puramente notarile.

Le rappresentanze del mondo delle cooperative hanno chiesto, così come già previsto per la imposta patrimoniale, di introdurre la possibilità di imputare l'Irap alle riserve preesistenti, in modo da non avere l'effetto di indeducibilità dell'imposta dalla base Irpeg; ed anche, considerato che nella disciplina Ilor era prevista l'esenzione per gli interessi corrisposti ai soci, di riprendere questo beneficio, consentendo la deducibilità dalla base Irap degli stessi interessi.

Le cooperative edilizie a proprietà divisa calcolano la base Irap come quelle a proprietà indivisa, cioè come gli enti non commerciali, soltanto « fino al frazionamento del mutuo ». Nella pratica risulta di difficile applicazione tale distinzione ed inoltre il frazionamento del mutuo. Viene richiesto di eliminare l'inciso fino al frazionamento del mutuo in modo da trattare in modo analogo le cooperative edilizie.

Per le cooperative sociali e di produzione e lavoro la determinazione della base imponibile è effettuata con riferimento ai salari « convenzionali », con una percentuale che progressivamente porta al salario reale. Esse richiedono di rendere più lento il passaggio dal regime transitorio a quello definitivo, dato il particolare aggravio di imposta che hanno subito.

Alcuni esperti di Enti locali hanno rilevato che il calcolo della base Irap per le attività commerciali degli stessi Enti, che prevede la scelta fra il metodo « retributivo » ed il metodo della produzione netta, è alquanto complicata con riferimento soprattutto alla attribuzione dei servizi promiscui. Per ovviare a tali inconvenienti e per semplificare il calcolo dell'imposta, propongono un metodo forfetario di determinazione basato sulla differenza fra il volume d'affari delle attività rilevanti ai fini Iva e l'imponibile Iva dei relativi acquisti.

Infine, il settore bancario segnala l'esigenza di introdurre la deducibilità degli accantonamenti per rischi su crediti per interessi moratori, così come già previsto per le rettifiche di valore su crediti alla clientela (le c.d. « svalu-

tazioni»), in linea con le modalità di determinazione del reddito d'imponibile e con le stesse limitazioni, e, per gli accantonamenti per altri crediti derivanti da operazioni di finanziamento alla clientela, di fare riferimento alle

regole già previste ai fini delle imposte sui redditi (deducibilità limitata entro il limite dello 0,50 per cento del valore dei crediti risultanti in bilancio per la parte non utilizzata a titolo di svalutazione dei crediti stessi).



DEMOCRATICI DI SINISTRA
Il Segretario Politico

8-10
39

Roma, 6 ottobre 1999

Ti invio il testo della mozione politica che sta alla base del primo congresso dei Democratici di Sinistra. Vi sono contenuti i lineamenti ideali, programmatici e di cultura politica di una moderna forza della sinistra riformista europea, assieme all'assunzione - definitiva - dell'Ulivo come grande risorsa strategica.

Il documento ha, inoltre, l'ambizione di offrire un contributo alla definizione di un nuovo "alfabeto" dei valori della sinistra e di delineare il percorso da intraprendere per innovare profondamente il modo di essere del partito e il modo di intendere e fare la politica.

Mi farebbe piacere conoscere le tue valutazioni e, naturalmente, sarei particolarmente lieto se tu decidessi di aderire alla mozione. Nella costruzione di una nuova, grande sinistra in un grande Ulivo è decisivo il ruolo degli eletti e, in particolare, dei parlamentari, che rappresentano punti di riferimento fondamentali nel rapporto diretto con i cittadini e con l'insieme della coalizione.

Colgo l'occasione per augurarti buon lavoro e inviarti un caro saluto.

Ai parlamentari dei Gruppi
Democratici di Sinistra-L'Ulivo

Via delle Botteghe Oscure, 4
00186 Roma
Tel. 06-6711280 - Fax 06-6794820
E.mail: w.veltroni@democralcdisinistra.it

UNA GRANDE SINISTRA,
UN GRANDE ULIVO,
PER UN'ITALIA DI TUTTI

Il talento di ognuno al servizio dell'Italia, per l'Europa dei diritti, delle opportunità e della sicurezza. La nuova sinistra dei valori e del riformismo per un mondo solidale, per sconfiggere la povertà, perché nessuno si senta solo.

Mozione politica

a sostegno della candidatura di Walter Veltroni

a segretario dei Democratici di sinistra

Roma, 6 ottobre 1999

1. Tra Ottantanove e Duemila

1.1. La sinistra italiana è giunta ad un passaggio cruciale.

Sono evidenti i successi che – con la grande idea dell'Ulivo di cui siamo stati protagonisti e con la politica di centrosinistra – il nostro Paese ha ottenuto in questi anni, rialzandosi da una drammatica crisi finanziaria, morale e politica. La sinistra, onorando la parte migliore della sua storia riformista, ha svolto – insieme ad altre energie e componenti democratiche e con un ruolo decisivo del movimento sindacale – una grande funzione nazionale.

Ma, d'altra parte, si avverte l'allentamento della capacità di trasmettere al Paese il senso della "missione" della sinistra e del centrosinistra e crescono la sfiducia nella politica e l'astensionismo; rialza la testa la destra di Berlusconi e si affacciano rinnovate tentazioni, in una parte della società italiana, di ricostruire vecchi equilibri e di ricollocare la sinistra e le sue politiche in una condizione di marginalità.

In questo delicato passaggio, non è retorico porsi la domanda: **perché stare a sinistra, in Italia, ad un passo dal Duemila? Perché impegnarsi, per quali idee, con quali mezzi, in un'azione libera e volontaria, nell'Ulivo e nei DS?**

Il Congresso dei DS ha il compito di tentare una risposta, affinché la sinistra e l'idea dell'Ulivo parlino a passioni e sentimenti di milioni di uomini e di donne, mobilitino energie vitali e permettano al Paese di non arretrare, precipitando in avventure confuse e ambigue; e affinché sia possibile proseguire, vincendo le consultazioni politiche del 2001, l'opera di trasformazione e di incivilimento della società e delle istituzioni del nostro Paese.

In tal senso, questa mozione si inserisce pienamente all'interno dei principi e dei valori definiti dal "Progetto per la sinistra del 2000", che fa proprio.

1.2. La sinistra che oggi, con Massimo D'Alema, guida il governo del Paese e che partecipa al grande sforzo comune del socialismo europeo, è nata nel 1989.

Prima non c'erano solo macerie ed errori. C'era una storia. C'erano le grandi tradizioni della Resistenza, dell'antifascismo e delle battaglie democratiche – nelle esperienze del PCI, del PSI, della sinistra cristiana, dei laici, degli azionisti e dei repubblicani, della nuova sinistra, nel movimento sindacale e in quello delle donne, nelle culture ambientaliste e

pacifiste – che hanno costituito un patrimonio civile e umano enorme, di cui ci sentiamo eredi.

Ma nell'89, con il crollo del muro, si è dischiusa l'opportunità di un **"nuovo inizio"**, anche per la politica e per la sinistra italiana, finalmente liberate dalla ipoteca della divisione del mondo in blocchi contrapposti. Senza quella svolta, dieci anni dopo, la sinistra italiana non avrebbe potuto guidare il Paese.

1.3. Quel progetto è ancora incompiuto. E tuttavia, in questo decennio di inesausta ricerca, la sinistra democratica ha saputo presentarsi agli italiani come grande riserva di moralità politica, un serbatoio in gran parte non attinto di personale politico competente e nuovo. Ed ha saputo compiere alcune **scelte fondamentali** che le hanno permesso di esercitare un ruolo di primo piano nella guida dei processi di transizione in atto nel Paese. La scelta dell'**Europa** e del **socialismo europeo**, come aggancio a una prospettiva comune più grande, luogo di definizione dell'identità e spazio del rinnovamento della sinistra.

La scelta, fin dal '92, del **risanamento finanziario** per lo sviluppo e per l'Europa, facendo dei parametri di Maastricht il proprio grande obiettivo, in un quadro di concertazione con le forze sociali, a cominciare dal sindacato, e di politiche a lungo rieviate (privatizzazioni, riordino previdenziale, equità fiscale).

La scelta della **legalità** e dell'affermazione **dell'indipendenza della magistratura**, dopo gli anni terribili di Tangentopoli, del dominio incontrollato della mafia, della verticale caduta di senso civico e della crisi di credibilità delle vecchie classi dirigenti.

La scelta della **riforma del sistema politico**, attraverso la partecipazione alle battaglie referendarie e la definizione di un progetto fortemente innovatore, con la netta opzione per il maggioritario, l'elezione diretta degli esecutivi, il federalismo. E' così cresciuta una nuova **"sinistra delle città"**, che ha saputo contribuire all'affermazione di una nuova classe dirigente anche espressione diretta della società civile.

La scelta infine, dopo la sconfitta del '94, del **centrosinistra** come nuovo orizzonte strategico, come fattore di evoluzione in senso bipolare del sistema e di stabile alleanza tra le culture politiche riformatrici.

1.4. La candidatura di **Romano Prodi** e il **progetto dell'Ulivo** – frutto delle coraggiose scelte di larga parte del centro popolare e liberaldemocratico e di quelle dell'ambientalismo e della sinistra democratica italiana – hanno dato alla nuova alleanza

forza e autorevolezza. La casa comune dei riformisti e dei democratici italiani, superate finalmente le ragioni che li avevano visti a lungo contrapposti, prendeva la forma non di un partito, ma di un grande spazio comune, senza annacquare identità e differenze e facendo sprigionare da quell'incontro un valore aggiunto di energia e di speranza. L'Ulivo è così diventato **il più grande progetto politico degli anni Novanta** ed una delle pagine più significative della vicenda storica dell'Italia repubblicana. Un Paese che era sembrato affascinato da demagogie populistiche, come quella berlusconiana, o attraversato da pericolosi ripiegamenti – le tendenze secessionistiche e le nuove forme di razzismo – ha così ritrovato, nel '96, il senso di un cammino, la volontà di uscire dall'incertezza.

Si è aperta, col governo Prodi, una prospettiva di stabilità, di risanamento, di riformismo. L'intero Paese, fino al 4 maggio del 1998 – quando è stata varata la moneta unica e l'Italia è entrata nell'Euro – ha sentito su di sé una sfida, ha avuto uno scopo, è stato trascinato in avanti da **un grande obiettivo comune**. L'euroscetticismo di molti è stato battuto. Nello stesso periodo in cui la finanza pubblica era oggetto di un drastico risanamento condotto con principi di equità, e si annunciavano le prime nuvole sull'economia internazionale, il governo dell'Ulivo apriva altri grandi cantieri di cambiamento: dall'ingresso nel sistema di **Schengen**, avviando una modernizzazione del sistema di sicurezza con le nuove norme sull'immigrazione, alle riforme del fisco, della burocrazia, della scuola e dell'Università, della cultura, del mercato del lavoro, delle politiche sociali, dei mercati finanziari.

1.5. Dal 4 maggio 1998 in poi, qualcosa si è incrinato nel rapporto col Paese: pur proseguendo l'opera di riforma, **si è allentata la tensione**, in un'Italia che ha pagato un costo alto al proprio risanamento e con una destra che, rovesciando la Bicamerale e il più compiuto tentativo di riforma delle istituzioni, ha riaperto una fase di involuzione del sistema politico. In questa fessura **Rifondazione Comunista ha compiuto il drammatico errore di provocare la caduta del governo Prodi** rischiando di far rientrare in gioco la destra italiana, magari sotto le forme consociative, per noi inaccettabili, a cui aspira Berlusconi.

L'assunzione diretta della guida del governo da parte della sinistra – proposta dall'Ulivo con l'obiettivo di evitare un ritorno indietro più generale – è stata per noi **un atto di responsabilità**, verso il Paese e i suoi impegni, e verso il progetto di cui eravamo stati protagonisti, che con la crisi del governo Prodi subiva una ferita profonda.

Sentiamo quindi tutto il senso di quel passaggio: di quanto grave sia stato l'errore del Prc; di quanto fragile fosse e sia il sistema politico ed elettorale italiano; di quali difficoltà vi

siano state nell'indicare al Paese una nuova missione, dopo l'Euro; e infine di quanto tempo si sia perduto rispetto alla necessità di investire sull'Ulivo come soggetto forte e coeso, cui delegare parte delle decisioni e della rappresentanza.

Ma quella vicenda pone domande anche sulle nostre responsabilità circa la qualità e l'innovazione della politica, e sull'inerzia di una concezione tradizionale e superata di partito. Gli **Stati Generali di Firenze**, nel febbraio del '98, sono stati una grande occasione per mescolare le culture e allargare gli orizzonti della sinistra di governo – pur con evidenti limiti di politicismo che ne hanno frenato la capacità di attrazione – ma hanno alimentato in una parte dell'opinione pubblica e dello stesso partito la convinzione di un'alternatività e di una competizione tra l'idea della sinistra democratica e quella dell'Ulivo. Al contrario - come si disse allora - **una grande sinistra in un grande Ulivo** era e rimane l'orizzonte politico delle nostre scelte.

1.6. La nascita del **governo D'Alema** è avvenuta in questo quadro. Da un lato con l'obiettivo di costruire una continuità nel programma, nelle scelte, nei metodi col governo Prodi; e dall'altro con la necessità politica di trasformare una coalizione parlamentare, solo in parte espressione dei soggetti che hanno concorso al progetto dell'Ulivo, in un nuovo Ulivo, in un soggetto forte e coeso, competitivo nel maggioritario. - -

Sul primo terreno si è avviata una fase nuova. L'occupazione è in crescita. Comincia a diminuire, seppur in modo insufficiente, la disoccupazione. Il bilancio pubblico, ormai risanato, apre spazi per ridurre la pressione fiscale e lanciare politiche di sviluppo. Si lavora ad un nuovo ampliamento del welfare, con nuove politiche dell'assistenza. Nella scuola si accelerano gli interventi riformatori e per la giustizia si avvertono i primi effetti benefici delle riforme realizzate.

Il governo D'Alema, nei suoi primi mesi di vita, ha affrontato soprattutto la **drammatica crisi internazionale del Kosovo**, acquisendo credibilità e prestigio in una iniziativa a tutto tondo per i diritti umani. I DS, che hanno partecipato in modo appassionato e sofferto a quella vicenda, hanno assicurato un sostegno pieno e convinto alle scelte italiane, contribuendo a orientare e mobilitare il Paese. Lo hanno fatto perché non credono sia accettabile che la comunità internazionale debba restare incapace di regolare controversie e conflitti e che le dichiarazioni volte ad affermare l'intangibilità dei diritti fondamentali dell'uomo debbano rimanere pure enunciazioni di principio, tanto solenni quanto inapplicate. A guidarci è stata, in quella vicenda, una profonda convinzione morale, la volontà di affermare un principio inderogabile: nessun governante, nessuno Stato, in

nessuna parte del mondo, può abusare dei diritti umani, dei diritti dei popoli sottoposti alla sua autorità, e rimanere impunito. E' tempo, infatti, che i valori non siano più costretti a sottostare alle esigenze imposte da cortine di ferro o contrapposizioni ideologiche. E' tempo che ordine internazionale e democrazia non siano più piani separati e a volte distanti. E' tempo di affermare il diritto-dovere di ingerenza umanitaria, e che ad esso sia data coerenza e universalità, definendo regole e poteri decisionali, riformando in profondità l'Onu e i suoi strumenti, in modo corrispondente all'attuale scenario internazionale "pluralista" e non più bipolare.

La conclusione della guerra, il nostro ruolo nell'area balcanica, le recenti decisioni relative a Timor Est, hanno segnato un cambio di passo nella politica estera del nostro Paese e un ruolo più attivo della sinistra italiana.

1.7. Ma il problema politico che ha concorso alla crisi del governo Prodi e che era evidente al momento della nascita del governo D'Alema – quello della soggettività del centrosinistra, di un nuovo Ulivo, della capacità di trasmettere valori forti e condivisi – **non si è ancora risolto**. Anzi: fino alle elezioni europee, e nelle settimane successive, si sono aggravati fenomeni di frammentazione e di divisione; e anche idee nuove, come quella dei Democratici, rischiano di imboccare la strada della tradizionale esperienza dei partiti.

La presa che Berlusconi torna ad esercitare, a scapito dei suoi alleati, in una parte della società, così come quella della lista Bonino col carico dirompente della recente iniziativa referendaria, sono connesse anche al fatto che finora il messaggio di innovazione, le idee e i valori della coalizione, la capacità di narrare, anche con legittimo senso di orgoglio, ciò che finora abbiamo fatto e quella di evocare ciò che possiamo fare, non si sono avvertiti a sufficienza.

L'Ulivo e la sinistra nel '96 avevano chiesto consenso anche per completare - col concorso di tutti - la riforma del sistema politico e istituzionale. L'idea che le regole vanno decise insieme appartiene alla nostra identità e la confermiamo. E tuttavia abbiamo respinto - ed è qui in definitiva la ragione della **rottura in Bicamerale** - la pretesa di Berlusconi di sottoporre l'approvazione delle regole a un proprio interesse particolare, sia sul terreno giudiziario che su quello degli assetti dell'emittenza. E' legittimo voler affermare un proprio interesse, ma è inaccettabile pensare di piegare regole e leggi al proprio interesse.

L'interruzione del processo riformatore e successivamente il mancato raggiungimento del quorum nel referendum sulla legge elettorale hanno accelerato sfiducia, passività,

distacco. Anzi: sempre di più la politica appare condizionata o condizionabile da chi ha il denaro, sottoponendo valori, programmi, rappresentanza di interessi a logiche di mercato e a un dominio economico. Se il male degli anni Ottanta è stata una partitocrazia asfissiante, quello di questa stagione - e non solo in Italia - a fronte di una politica fin troppo fragile e arida, è il pericolo di una colonizzazione del sistema politico-istituzionale, da parte di **concentrazioni di potere economico e mediatico**, che rischia di negare il diritto alla partecipazione e alla decisione per milioni di uomini e di donne.

C'è qui un discrimine fondamentale tra sinistra e destra. Finanziamento pubblico alla politica, par condicio, anti-trust, conflitto di interessi, insieme e contestualmente al completamento della riforma del sistema in chiave maggioritaria, sono regole essenziali di un assetto democratico ed equilibrato.

2. Un nuovo internazionalismo

2.1. La sinistra italiana non troverà se stessa se non cercandosi in un più vasto orizzonte rispetto a quello nazionale. L'accelerazione in atto nei processi di **globalizzazione** da un lato e in quelli di **integrazione europea** dall'altro, ha privato di significato politico e di fecondità storica la difesa dei caratteri di anomalia presenti e persistenti nel sistema politico italiano, evidenziandone la natura di ritardo assai più che quella di modello. Ciò non significa che l'esperienza italiana non abbia, anche negli ultimi anni, prodotto elementi di innovazione di rilevanza e interesse anche sovranazionale. Significa che questi elementi di novità sono stati possibili quando la politica italiana si è aperta al confronto anche dialettico con un orizzonte più ampio.

Del resto, è nella tradizione migliore della sinistra la ricerca di coordinate teoriche e di rapporti politici più larghi della sola dimensione nazionale. E una parte non marginale del futuro della sinistra italiana si gioca oggi sulla decisiva frontiera della sinistra internazionale, nella duplice dimensione della fisionomia ideale e organizzativa dell'Internazionale socialista da un lato e delle politiche internazionali dall'altro.

2.2. La sinistra non vivrà - o comunque non vincerà politicamente, non manterrà a lungo le sue attuali posizioni di primato in larga parte dell'Occidente - se non riuscirà a dar vita, in tempi ragionevolmente ravvicinati, a un **"nuovo internazionalismo"**, a una percepibile e sensibile innovazione nelle relazioni tra i popoli.

La fine del vecchio internazionalismo è stata tutt'uno con la fine di un mondo che nessuno rimpiange, tanto meno la sinistra democratica. Un mondo diviso in blocchi contrapposti: Ovest contro Est, capitalismo contro comunismo. Il mondo della corsa agli armamenti, dell'equilibrio del terrore, della minaccia dell'olocausto nucleare, del Vietnam e dell'Afghanistan.

Il mondo uscito da un incubo divenuto realtà, dall'inferno in terra, da una voragine spaventosa nella quale erano sprofondatai milioni di esseri umani. Il mondo del Novecento, il secolo del sangue. Il secolo in cui degli uomini hanno potuto immaginare e realizzare il genocidio degli Ebrei. Il secolo di Auschwitz, delle vittime delle persecuzioni del nazismo. E il secolo della tragedia del comunismo, di Jan Palach, dei *gulag*, degli orrori dello stalinismo.

Ma anche il secolo delle libertà riconquistate, dell'Europa sottratta ad ogni dittatura, dell'Africa affrancata dal colonialismo e dall'apartheid, dell'America Latina piena di giovani democrazie.

2.3. Il Novecento sta finendo e noi lo consegniamo volentieri alla storia.

E tuttavia, alla fine del vecchio ordine, non può sostituirsi il "disordine stabilito" di una globalizzazione lasciata alla sola guida di un mercato sregolato. --

Il mondo è troppo grande e troppo "unico", ormai, per poter essere guidato da un potere politico che abbia ambizioni non solo di dominio, ma perfino di razionalizzazione. La complessità tende a sfuggire a qualunque riduzione ad uno. Ma nell'inevitabile dialettica con gli altri poteri e gli altri universi simbolici, **la politica deve esserci**, deve sostenere il proprio autonomo punto di vista, rifiutando di ridursi a servomeccanismo di altri sistemi di potere e di relazione.

Del resto, allo stato attuale, la politica resta pressoché l'unico ambito della società umana almeno parzialmente e imperfettamente democratizzato. Le sorti della politica quindi, si identificano ancora, in una certa misura, con le sorti della democrazia. Una politica deperita, marginalizzata, asservita, significa una caduta di democrazia nel mondo.

Naturalmente, la politica non può semplicemente rivendicare un ruolo. Deve sforzarsi di affermarlo nella inevitabile competizione con gli altri poteri. Sta qui la prima, grande sfida della sinistra: **una sfida "umanistica"**, se per umanesimo intendiamo lo sforzo, mai compiuto e mai definitivo, sempre precario e parziale, di ricondurre la convivenza tra gli uomini sotto il controllo consapevole dell'intelligenza e della coscienza umana. E' stato detto: "la lotta di classe non c'è più, ma la lotta per l'uguaglianza comincia adesso".

2.4. Un nuovo internazionalismo può e deve fondarsi sulla consapevolezza del carattere epocale di questa sfida. Una sfida che non è un'idea astratta, ma **una costellazione di questioni** attorno alle quali si gioca la qualità umana del futuro del pianeta: **la costruzione della pace**, attraverso la definizione di un nuovo ordine internazionale e la predisposizione di una strumentazione multilaterale di gestione e raffreddamento dei conflitti, meno primitiva di quella della quale disponiamo attualmente; la diffusione su scala planetaria della cultura e della civiltà dei **diritti umani** e della **democrazia**, come valori in sé, ma anche come antidoti strutturali alla violenza, all'intolleranza, all'odio razzista e nazionalista; **la libertà femminile**, presupposto imprescindibile per una qualità civile della convivenza umana; **la lotta alla povertà**, alla fame, al sottosviluppo, allo sfruttamento, alla macroscopica e strutturale disuguaglianza nell'accesso alle risorse economiche mondiali, attraverso misure realistiche e concrete, come l'abbattimento del debito estero dei paesi più poveri; la diffusione di **una cultura del limite** nello sfruttamento delle risorse naturali e nella manipolazione tecnologica della natura e della vita.

2.5. Se questa è l'agenda storica di una sinistra del Duemila, anche la strumentazione politica deve aggiornarsi. Dinanzi alla grande questione della "umanizzazione" dello sviluppo, perdono di significato molte delle tradizionali distinzioni politico-ideologiche. La stessa **Internazionale socialista**, la nostra casa politica sovranazionale, ha avviato da tempo un processo di apertura e di allargamento a forze politiche anche di tradizione non socialista, a cominciare da Al Fatah di Yasser Arafat e dall'Anc di Nelson Mandela.

La casa del socialismo deve aprirsi ancora, fino a comprendere le forze della sinistra riformista, le nuove culture, di ispirazione laica e religiosa, che hanno scelto il grande campo della sinistra. Sono forze nuove dell'Europa dell'Est, dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina. Nuove forze, nate non nel travaglio delle Internazionali di inizio secolo, ma nei processi democratici della fine del secolo. Anch'esse sono forze della grande, nuova sinistra e aprirsi a loro è il modo migliore per l'Internazionale socialista di varcare il nuovo millennio.

Un processo analogo è urgente mettere in moto sul piano europeo, ove **la mutazione genetica in atto nel Ppe**, con l'ingresso dei conservatori inglesi, dei gollisti francesi, dei popolari spagnoli e di Forza Italia, spinge oggettivamente il **Partito del socialismo**

europo a mettere in campo una strategia innovativa di apertura ad altre culture e ad altre ispirazioni.

2.6. E' in questo contesto più ampio che va inquadrata anche la grande questione dell'identità europea e del ruolo dell'Europa nel mondo. L'Europa non uscirà dalle sue persistenti difficoltà interne, se non saprà scoprire una propria "missione" più grande delle dispute tra i diversi - e inevitabilmente divergenti - interessi nazionali. Quando si dice che l'Europa non può essere solo moneta, si deve intendere innanzi tutto questo: la stessa moneta unica non riuscirà ad esprimere appieno tutte le sue potenzialità anche economiche, se non verrà intesa come lo strumento di una politica, di un disegno storico-civile, di una visione autonoma e originale, rispetto ad altre aree regionali del mondo, circa il futuro del pianeta. Dinanzi all'Europa sta oggi il compito di articolare lo stesso concetto di Occidente, in una prospettiva di competizione, nella collaborazione e nell'amicizia, tra Europa e America, anche come antidoto alla esplosione di nuovi conflitti. E' del tutto evidente infatti che per le altre culture e aree regionali del pianeta, altro è uniformarsi più o meno passivamente ad un unico modello imposto dall'Occidente, altro è inserirsi in un quadro multipolare, già movimentato e articolato dalla dialettica tra i diversi Nord del mondo.

Di questo e non di altro parliamo, del resto, quando proponiamo una "gamba europea" dell'Alleanza atlantica. Di questo e non di altro parliamo, quando pensiamo al futuro dell'Euro come moneta di riferimento, accanto al dollaro, nelle transazioni internazionali. Di questo e non di altro parliamo quando difendiamo il "modello europeo" di rapporto tra economia e società.

2.7. Anche in questo caso, nulla è acquisito con i soli desideri, né basta invocare l'Europa per averle conferito capacità competitiva. La partita si gioca sul campo ed è una partita innanzi tutto politica, è la partita che deve vincere la sinistra che governa la stragrande maggioranza dei paesi europei.

Per la destra la crescita economica e l'occupazione si pongono in termini contrapposti, rispetto alla solidità e all'estensione del welfare. Ma l'Europa non può rassegnarsi a questa alternativa. Il modello europeo si basa proprio sulla tesi che la crescita economica ed occupazionale sia compatibile ed anzi positivamente influenzata da elevati livelli di coesione sociale, garantiti da altrettanto elevati standard di tutela dei bisogni e dei diritti.

Dare nuova prospettiva al modello europeo significa, dopo il raggiungimento del traguardo storico della moneta unica, assumere come centrali per il futuro dell'Europa gli obiettivi dello sviluppo e dell'occupazione. Vi sono oggi tutte le condizioni, dopo la realizzazione dell'Unione monetaria, in un quadro di bassa inflazione e bassi tassi d'interesse, per una politica comunitaria che realizzi una crescita alta e duratura. Questa da una parte è la condizione per una lotta effettiva alla disoccupazione, dall'altra favorisce il processo di riforme nei campi del lavoro e dello Stato sociale. Sotto questo profilo, è decisivo ridare slancio, con l'impegno dei governi di centro-sinistra e della nuova Commissione Europea sotto la presidenza Prodi, alla realizzazione di un Patto europeo per l'occupazione che coniughi le politiche rivolte alla crescita, con le politiche di riforma strutturali.

3. I Cinquecento giorni del centrosinistra

3.1. L'Italia è uno dei quattro più grandi paesi del vecchio continente governati dalla sinistra e dal centrosinistra, e **l'esito della scommessa europea** – come, per altri versi, quello di un quadro più equo di relazioni Nord-Sud nel mondo – **dipende anche da noi**, dal nostro governo, dalla nostra coalizione, dalla sinistra.

Oggi la **stabilità politica** e la conclusione della legislatura nel 2001 appaiono non solo come necessità politiche volte a impedire che ritorni in gioco la destra, ma come necessità economiche, sociali e civili del Paese. Stabilità vuol dire, infatti, continuità nell'azione di risanamento economico e finanziario, senza compromettere gli straordinari risultati fin qui acquisiti. Stabilità vuol dire dimostrare che rilancio della crescita e nuovo welfare si possono e si debbono combinare, che anzi è solo da qui che il Paese può trovare, insieme, nuova occupazione e nuova coesione. Stabilità vuol dire fiducia e spirito positivo per le famiglie, per chi lavora, per chi ha di meno. Stabilità vuol dire ottimismo per i giovani.

3.2. L'azione riformatrice del governo e della maggioranza si sta sviluppando in tutti i settori, come forse mai è avvenuto nella storia dell'Italia repubblicana.

Ma l'aggancio all'Euro – che ha rappresentato l'occasione storica per rompere il circolo vizioso in cui il vecchio modello si era avvitato, il vincolo esterno che ha permesso al Paese di rompere l'immobilismo del passato – propone **nuove sfide** formidabili all'Italia:

- **aumentare il tasso di crescita di lungo periodo**, introducendo una soluzione di continuità nelle potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno, che rappresenta la più grande riserva di crescita del sistema Italia;
- **modificare le condizioni di competitività**, passando da un modello basato sui bassi salari, sull'economia sommersa o sulle svalutazioni, ad un nuovo modello che abbia come punti di forza: la qualità delle risorse umane; la qualità dei prodotti; il capitale tecnologico; condizioni ambientali favorevoli alla crescita delle attività produttive e alla diffusione dell'innovazione; l'estensione verso nuovi settori dell'industria e del terziario del tradizionale modello di specializzazione; il consolidamento delle imprese italiane (soprattutto di quelle di medie dimensioni e delle reti di piccole imprese) sui mercati internazionali dei prodotti e dei capitali; la provvista di beni pubblici e collettivi di elevata qualità e di costo supportabile;
- **espandere in modo significativo l'occupazione**, come conseguenza della maggiore crescita e competitività, soprattutto nel Mezzogiorno, e come effetto diretto di interventi volti a fare aumentare l'intensità occupazionale della crescita e a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. E' all'occupazione, infatti, che sono in ultima analisi collegati andamenti di fondo del sistema, come quello della popolazione e della transizione demografica, che hanno assunto tendenze squilibrate e che manifestano, proiettati nel lungo periodo, segnali preoccupanti di declino della nazione. **La sinistra persegue l'obiettivo di una moderna, buona e piena occupazione**;
- **ricostruire le basi e i meccanismi di un nuovo patto di coesione sociale**, adeguato all'economia dei servizi e dell'innovazione, e declinato sugli obiettivi dell'equità, dell'inclusione, delle pari opportunità. Il sistema di welfare non può restare ossificato. Per essere efficace ai fini della coesione sociale, deve sapersi adattare alle nuove condizioni del mercato del lavoro, aprirsi ai nuovi bisogni, coinvolgere in modo attivo e responsabile i soggetti, garantire condizioni di sostenibilità non soltanto finanziaria, ma sociale e politica.

3.3. Crescita, competitività, occupazione, coesione sociale: queste le nuove sfide dell'Italia nel 2000, dell'Italia nel dopo-Euro. A differenza di quanto accaduto fra il 1996 e il 1998, durante il processo di convergenza all'Euro, si tratta di sfide su cui il paese non sarà soggetto alla stringente disciplina dei parametri di Maastricht e al vigilante monitoraggio delle istituzioni internazionali. Se l'Italia non saprà sfruttare le opportunità aperte dalla nuova fase, se i mercati non si svilupperanno, se la pubblica amministrazione non si reformerà,

se i servizi collettivi non aumenteranno la loro efficienza, se l'innovazione segnerà il passo, nessuno ci rimprovererà. Al contrario, diventeremo un interessante mercato di sbocco per i prodotti e i servizi dei nostri partners comunitari e correremo il rischio di un lento scivolamento verso condizioni di sottoutilizzo delle nostre risorse produttive. **Il vero rischio non è quello di uscire dall'Europa, bensì di una progressiva marginalizzazione del nostro sistema.**

Le sfide del 2000 richiedono allora che la società italiana trovi al suo interno le risorse e il coraggio necessari. Risorse non solo individuali, ma collettive. E coraggio politico, perché **sfide nuove richiedono profonde innovazioni.**

3.4. E' compito della sinistra democratica imprimere un'accelerazione a questi processi e soprattutto a quelli legati all'innovazione sociale, agli investimenti sul capitale umano e alla liberalizzazione dei mercati. **Scuola, formazione, ricerca** sono i settori attraverso cui una società investe sul suo futuro. L'impegno per rafforzare questi investimenti è un carattere fondante della sinistra democratica, insieme all'impegno per **rendere sempre più accessibile ogni forma di espressione culturale.** Un'accessibilità che si può realizzare con strumenti anche innovativi: ad esempio abbattendo i costi d'ingresso alle reti telematiche, oppure offrendo l'accesso gratuito ai giovani nei luoghi di cultura.

Per quanto riguarda la liberalizzazione, **mercati liberi non significano, per la sinistra democratica, mercati sregolati.** La liberalizzazione è lo strumento per abbattere le barriere all'ingresso, favorire l'innovazione sociale, imprenditoriale e manageriale, superare tradizionali ingessature che ostacolano i processi di crescita, spostare il ruolo dello Stato dalla gestione diretta delle attività produttive a funzioni più elevate di regolazione e di controllo, in primo luogo a difesa della concorrenza. Molta strada è stata fatta in questi anni, ma molta resta ancora da percorrere. **Le privatizzazioni** sono un potente strumento non solo per drenare dai mercati risorse finanziarie da destinare all'abbattimento del debito pubblico, ma anche per introdurre concorrenza, innovazione, nuovi assetti proprietari, nuovi prodotti, e così nuova occupazione. Nei servizi alle imprese e alle persone grandi opportunità si aprono per il settore privato e per il settore no-profit a fronte della crescita della domanda, alla sola condizione di completare l'adeguamento delle infrastrutture normative e amministrative, ad esempio con la riforma degli ordini professionali. Con le nuove regole di funzionamento dei mercati finanziari, c'è la possibilità di costruire un capitalismo italiano finalmente maturo e pluralista, a condizione di aiutare i processi di crescita delle piccole e medie imprese, di salvaguardare le

specificità di un tessuto produttivo fortemente diffuso, di evitare che si creino nuove concentrazioni di potere e di mercato. Cittadini e imprese sono stanchi dell'eccesso di burocrazia, delle inutili barriere all'ingresso del lavoro e delle professioni, delle ostinate tentazioni monopolistiche di pochi grandi gruppi industriali e finanziari, del conflitto d'interessi fra politica e sistema della comunicazione.

Le istituzioni non devono chiamarsi fuori da questo processo, ma devono imparare a regolarlo in modi corretti e non invasivi. Ciò significa che l'intervento pubblico sui processi di riallocazione della proprietà delle imprese si giustifica solo in base a tre obiettivi: la garanzia del pluralismo dei soggetti in concorrenza; le prospettive degli assetti industriali e dell'occupazione; la difesa dei diritti degli azionisti.

3.5: Se la vecchia sinistra gestiva la domanda su base nazionale, anche attraverso le nazionalizzazioni e la costruzione di uno stato sociale "pesante" e standardizzato, la nuova sinistra che si propone di guidare la globalizzazione sostiene che il rilancio della domanda e degli investimenti – politiche oramai prevalentemente di dimensione europea – deve procedere insieme a riforme microeconomiche volte alla flessibilizzazione regolata di tutti i mercati e di tutte le istituzioni, per favorire ritmi di crescita più sostenuti e a nuove politiche di welfare universale.

E' allora centrale, per i tredici governi di centrosinistra in Europa e per la Commissione Prodi, lanciare **un piano di investimenti infrastrutturali** e per il capitale umano, la formazione e l'innovazione, che attualizzi molte indicazioni del libro bianco di Delors e che sappia trovare finanziamenti anche sui mercati internazionali.

Respingiamo invece la richiesta di chi pretende che il governo italiano si faccia promotore di proposte unilaterali di allentamento dei parametri del patto di stabilità: proposte irrealistiche e dannose per l'affidabilità dell'Italia. Servono l'accentuazione espansiva della politica monetaria della Banca Centrale Europea, un carattere sempre meno restrittivo delle politiche di finanza pubblica nazionali – e in particolare, in Italia, un'accelerazione dell'allentamento della pressione fiscale – e investimenti sulle "reti" europee (trasporti, tlc, sistemi integrati per la ricerca) che possano davvero fare unico il mercato comunitario, reggere la competizione con gli USA, aiutare lo sviluppo economico, democratico e dei diritti umani nell'Est europeo, nei Balcani, nell'area del Mediterraneo. Per orientare alla crescita le istituzioni comunitarie, serve un tenace lavoro per coordinare le politiche economiche nazionali.

3.6. Mai come in questa fase, quindi, **la sinistra deve sentirsi parte** – con altri attori sociali, a cominciare dal sindacato – **del processo di crescita delle forze produttive e della promozione di uno sviluppo sostenibile**. Essere a sinistra vuol dire non demonizzare la globalizzazione, la competizione e la flessibilizzazione di tutto il sistema, ma saper affermare, sulla base di regole, di diritti e di doveri, valori e principi universali, pari opportunità, certezze per i più deboli, valorizzazione dei più capaci, formazione continua, welfare di accompagnamento a fronte dei rischi sociali.

La sinistra deve riuscire ad ampliare la sua rappresentanza sociale, rafforzando il radicamento nel mondo del lavoro dipendente e sviluppando la sua presenza nel vasto mondo dei lavori diffusi e delle professionalità emergenti. La diversificazione in atto delle figure lavorative e i cambiamenti qualitativi del lavoro pongono sfide che non possiamo eludere. Il mondo del lavoro, dei lavori e dei saperi è la base essenziale di una sinistra moderna.

La sinistra non può sentirsi ostile ad una prospettiva evolutiva, sul piano individuale e collettivo, come quella della flessibilità: capacità di rapido adattamento al ritmo dei cambiamenti tecnologici e della competizione, padronanza e governo della mobilità sociale, elasticità della mente di chi ha imparato ad imparare. Ma la flessibilità non è neutra. Il darwinismo sociale della nuova destra propone una sua visione della flessibilità esattamente come faceva nella fase fordista: la sinistra, allora, seppe esprimere il suo punto di vista alternativo sulla rigidità del lavoro in catena di montaggio. La stessa cosa deve saper fare oggi: l'obiettivo è quello di **una flessibilità regolata**, di un nuovo sistema di garanzie e di poteri, ritagliato sulle esigenze dell'individuo lavoratore, piuttosto che su quelle di una classe lavoratrice omogenea.

Un punto di vista di sinistra sul conflitto sociale parte dall'esperienza dei patti territoriali, dei contratti d'area, delle politiche di "nuova programmazione" nel Mezzogiorno, da politiche differenziali, anche sulle condizioni di flessibilità dei salari e del mercato del lavoro: non con "gabbie" e recinti, ma con la valorizzazione di risorse territoriali e con la concertazione, all'interno dell'assetto esistente della contrattazione. E il conflitto sociale dovrà avere nella dimensione territoriale una parte crescente del suo sviluppo, anche nella prospettiva della riforma federalistica. Così come alla negoziazione va affidata la possibilità di ridurre e redistribuire il tempo di lavoro.

In questo quadro, la flessibilità che ci interessa aumentare è, da un lato, quella in grado di migliorare la qualità dell'organizzazione del lavoro delle imprese. E, dall'altro lato, quella in grado di rendere massime le opportunità di accesso per i giovani e di accrescimento

professionale per gli adulti. Respingiamo l'idea che solo intervenendo sulla flessibilità – in particolare abbattendo le tutele sulle uscite – sia possibile ottenere più crescita. Per noi questa equazione va ribaltata: la crescita può creare e moltiplicare le opportunità di occupazione solo se le istituzioni del mercato del lavoro sono capaci di adeguarsi, in tre direzioni: consolidando le esperienze in corso di flessibilità in entrata; riformando il sistema degli ammortizzatori sociali per creare le condizioni di accompagnamento del lavoratore in uscita; investendo in formazione. Solo l'accrescimento del capitale umano può impedire una precarizzazione sistematica o, peggio, l'esclusione di una parte della società.

Precarizzazione ed esclusione quali sarebbero invece inevitabili, qualora si affermassero i **referendum promossi dalla Lista Bonino**, che modificando in modo drastico il corretto equilibrio delle relazioni tra impresa e lavoro, finirebbero col rendere preponderanti, fino all'arbitrio, i poteri dell'impresa e col togliere al lavoro – e alla sicurezza sul lavoro – essenziali strumenti di garanzia e tutela. Così come finirebbero per abbattere pilastri fondamentali del welfare pubblico, come pensioni e sanità.

Ma la "certezza", nella società di oggi, nasce prima di tutto dalla padronanza di sé, dall'accesso al sapere, dalla capacità di imparare e di aggiornarsi: dalla **centralità dei sistemi di formazione**. Né bisogna credere che l'aumento dell'area dei lavori flessibili anticipi la scomparsa dei contratti di lungo periodo sul mercato del lavoro. Ci si avvia verso un nuovo dualismo in cui le diverse tipologie contrattuali e diversi momenti formativi conviveranno e forniranno a lavoratrici e lavoratori percorsi e occasioni di crescita nell'arco della vita.

3.7. E la "certezza", in una società così aperta, nasce anche da un nuovo welfare, un **welfare di "accompagnamento"**. La scommessa della riforma del welfare sta tutta qui: la maggiore flessibilità del lavoro non deve diventare insicurezza nella vita, il welfare non deve divenire residuale.

E' in questa prospettiva che va inquadrato il **problema previdenza**. Le riforme di questi anni, grazie al contributo decisivo del sindacato e della sinistra, hanno sostanzialmente riallineato la spesa previdenziale. Resta il problema della cosiddetta "gobba", la prevista impennata della spesa dopo il 2005. E resta soprattutto l'emergenza rappresentata dai lavori parasubordinati, flessibili, giovani: milioni di posizioni lavorative non adeguatamente tutelate. E' quindi necessario ed urgente da un lato riportare il sistema previdenziale italiano all'equità, eliminando distorsioni, disparità di trattamento, privilegi; dall'altro

riequilibrarlo e ampliarlo, per renderlo efficace con le fasce meno o per nulla tutelate: generalizzando il ricorso al sistema contributivo pro rata, smobilizzando i flussi maturandi di tfr verso forme più remunerative di risparmio per la previdenza integrativa, estendendo la copertura previdenziale dei parasubordinati.

Ma welfare, oggi, è soprattutto istruzione, sanità, servizi, casa. Un sistema di cittadinanza comune. Esso va esteso rapidamente – come ha cominciato a fare la nuova legge sull'immigrazione – alle centinaia di migliaia di **lavoratori immigrati**. Intendiamo elevare significativamente la spesa sociale nei prossimi anni per i grandi obiettivi universali (istruzione, sanità, servizi), con una particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione, quelle che si trovano o sono esposte al rischio della povertà.

Intendiamo riconoscere nella riforma della società italiana un **ruolo strategico al settore no-profit**, al volontariato, all'impresa sociale e a tutte le forme di autonomia e di sussidiarietà che, fuori dalle pesantezze del vecchio assistenzialismo, garantiscono prestazioni e diritti sociali per tutti. Così come intendiamo **riconoscere un ruolo centrale alla famiglia**, come presidio insostituibile della coesione sociale: la famiglia, nella pluralità di forme che essa ha assunto nella società di oggi, non è solo il luogo primario della formazione e della evoluzione – dialogica e conflittuale – dei valori morali e civili; è anche lo strumento primo di gestione dei bisogni delle persone. La famiglia va aiutata a svolgere queste sue funzioni, attraverso adeguate forme di sostegno da parte di un welfare ripensato e rinnovato: a cominciare da **nuove politiche del tempo**, in particolare a favore delle donne, ma più generalmente orientate a rendere possibile l'armonizzazione tra le esigenze produttive e quelle di riproduzione e di cura. Intendiamo continuare a batterci per il riconoscimento del ruolo delle donne, perché pensiamo che dalle donne possa emergere la spinta necessaria per l'apertura della società, per l'ampliamento delle opportunità, per una migliore qualità dell'organizzazione sociale.

3.8. Nei cinquecento giorni che abbiamo di fronte, nell'ambito del programma di governo e dei cantieri imponenti di riforma che si sono aperti e che si stanno aprendo, sentiamo di dover rispondere soprattutto ad una **grande domanda di futuro**. Ciò vuol dire concentrare le nostre energie in particolare attorno a due grandi temi: quello dei giovani e quello della sicurezza.

Pensiamo ad un'azione di governo **per le giovani generazioni**, volta a liberare il loro avvenire dai troppi ostacoli che ne compromettono o ne limitano le enormi potenzialità: l'ostacolo formativo, perché il diritto all'istruzione è ancora troppo basso; l'ostacolo delle

differenze territoriali, tra chi è giovane dove c'è piena occupazione e chi è destinato al precariato o all'emigrazione; l'ostacolo del mercato del lavoro, o troppo rigido e chiuso o troppo selvaggio e senza regole; l'ostacolo del servizio militare obbligatorio; l'ostacolo dell'assenza di un welfare per i giovani (casa, previdenza, politiche sociali, servizio civile, spazi culturali e musicali), l'ostacolo delle caste e delle corporazioni, della chiusura del sistema istituzionale e politico.

Le giovani generazioni pongono al Paese **una grande domanda di libertà**, della quale la sinistra deve farsi carico. Quello della libertà è un valore troppo grande perché si possa pensare di regalarlo al Polo. E' la sinistra, il centro-sinistra il soggetto politico che può e vuole conquistare più libertà per la società italiana. Più libertà di intraprendere, di creare, di lavorare. Più libertà dalle burocrazie, dai centralismi, dai monopoli, dalle rendite di posizione, dai potentati consolidati. Più libertà come autonomia, pluralismo, autodeterminazione delle persone e responsabilità delle coscienze, in tutti i campi del vivere associato, da quello economico alla sfera sessuale.

3.9. Domanda di futuro vuol dire domanda di sicurezza. Molta gente vive nell'insicurezza e nella paura, anche se i dati della criminalità ci rappresentano una situazione difficile ma migliore di altre grandi nazioni.

La nuova criminalità è prima di tutto il frutto dell'assenza di regole e della crisi di forti sistemi di coesione sociale. La nuova destra – che propugna a parole solo la repressione penale – con la sua ideologia di deregolamentazione e di attenzione ai più forti alimenta l'insicurezza e i fenomeni criminali.

Respingiamo nel modo più netto la tesi, chiaramente strumentale, secondo cui la disattenzione nei confronti della criminalità diffusa sarebbe il frutto di un eccesso di attenzione verso la **lotta alla corruzione** o quella alla **mafia**. Tesi inspiegabile: una banda criminale in una città non si sarebbe fermata, se Totò Riina non fosse stato arrestato.

Anzi: l'Italia ha acquisito – su questi due terreni – un patrimonio importante, all'avanguardia nei paesi avanzati. L'Italia del '92, del '93, del '94 era l'Italia dell'assassinio di Falcone e di Borsellino, delle bombe a Milano, Firenze e Roma, delle grandi inchieste sulla corruzione, dei tentativi espliciti – come quelli condotti dal governo Berlusconi – di limitare i controlli di legalità. **Non permetteremo che si torni indietro.** La riforma della giustizia – e la piena promozione delle garanzie dell'individuo nel processo civile e in quello penale – sono nel nostro codice genetico, rispetto alla tradizione inquisitoria e illiberale del sistema italiano. Così combattiamo la mistificazione di chi si dice garantista

quando si tratta di forti ed è giustizialista quando si tratta di deboli. E tra queste garanzie vi sono prima di tutto quelle di non vivere sotto il dominio della mafia, e di combattere sistematicamente ogni tentativo di limitare l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e una vera competizione nel mercato (lotta al racket, all'usura, al condizionamento negli appalti).

Ciò non significa, d'altro canto, che non sia necessario un supplemento di attenzione e di impegno sul fronte della **lotta alla criminalità diffusa**: lo spaccio della droga, la massiccia prostituzione su strada, i piccoli furti, gli scippi e le rapine. Si tratta di fenomeni che colpiscono soprattutto i più deboli: i bambini, gli anziani, le donne, i ceti popolari in genere, negando diritti elementari e minando in modo talvolta grave la qualità della vita e la tenuta del tessuto sociale, in particolare delle aree urbane.

L'insicurezza produce ingiustizia e alimenta l'intolleranza, la diffidenza, l'aggressività.

Perciò lavoriamo, sulla base dell'esperienza positiva di riforma e di innovazione condotta in questi anni, per **una svolta nelle politiche di sicurezza**, nella direzione di un migliore coordinamento delle forze dell'ordine, di una valorizzazione della professionalità degli operatori, di nuove norme penali contro la criminalità diffusa, di una maggiore certezza della pena, ma anche di politiche di mediazione sociale e civile nel territorio e nelle scuole, di piani di risanamento urbano delle periferie e delle aree degradate e di aiuto e assistenza alle vittime dei reati.

3.10. La riqualificazione delle aree urbane è a sua volta aspetto essenziale di una più complessiva **politica in favore dell'ambiente e del territorio**. Nei cinquecento giorni che mancano alla fine della legislatura, c'è da legare in modo più stretto politiche ambientali e politiche fiscali, proseguendo lungo la rotta tracciata dall'istituzione della "carbon tax". C'è da rilanciare un'iniziativa del governo e delle amministrazioni locali per il riassetto del territorio, in particolare quello a più alto rischio idrogeologico, per la tutela del paesaggio e del patrimonio naturalistico, per la pianificazione urbanistica. C'è da mettere in campo una strategia di sviluppo ambientale, una progettazione del valore aggiunto estetico che la nostra generazione intende lasciare in eredità a quelle che seguiranno.

4. Una "buona politica" e un grande Ulivo...

4.1. Il rovesciamento del tentativo di riforma delle istituzioni promosso dalla Bicamerale ha accentuato la crisi della politica. Nei prossimi cinquecento giorni è assai difficile, a causa degli interessi di Berlusconi in gioco, pensare che quel cammino possa riprendere. Noi, tuttavia, insistiamo, per il bene del Paese. Vogliamo affermare l'idea, propria di una **democrazia dell'alternanza**, che sia possibile far convivere, alla luce del sole, la convergenza sulle regole e l'antagonismo politico più severo, rifiutando il ricatto neoconsociativo di Berlusconi.

E' il tempo di ritrovare quella sana voglia di animare un franco, sereno, deciso confronto politico, programmatico, ideale e di valori con la destra italiana. Un confronto senza colpi bassi, senza le volgarità a cui una certa polemica politica è abituata. Un confronto sulle scelte politiche e sui comportamenti parlamentari. Questa è la politica nuova per cui ci battiamo. Questa concezione della politica è ossigeno per la democrazia.

Dopo l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, attorno alla **riforma federalistica** – volta a governare le profonde differenze che ci sono tra le aree del Paese, e col necessario grado di asimmetria – si possono gettare le basi di un nuovo rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni. Al fondo, avanziamo una nuova idea di autogoverno locale e di crescita degli spazi di libertà e di autonomia per la società.

Allo stesso modo collochiamo la lotta per **sburocratizzare** -le istituzioni e le amministrazioni del nostro Paese, per ridurre significativamente quei quindici giorni persi ogni anno dal cittadino nella lotta contro la burocrazia.

Il secondo versante di riforma delle regole nei prossimi mesi è quello di una nuova disciplina della **"par condicio"**, di una più stringente regolazione del conflitto di interessi, di modalità più soddisfacenti ed eque di finanziamento pubblico della politica. Non si tratta di riforme contro i nostri avversari: si tratta di garantire, specie alla vigilia delle regionali e delle politiche, effettiva parità di condizioni nella competizione bipolare; e di affermare – dopo Tangentopoli e troppi privilegi o abusi del potere politico – l'assoluta separazione tra la tutela dei propri interessi personali o patrimoniali e la responsabilità pubblica.

4.2. Ma l'obiettivo di **una democrazia competitiva di stampo europeo** è messo a rischio per l'Italia soprattutto dall'attuale configurazione del sistema politico. E ciò malgrado il fatto che sempre di più, nella coscienza dei cittadini, il bipolarismo si affermi come valore, in quanto modello di democrazia che comporta scelte nette, fuori da ogni trasformismo. Nei Comuni, nelle Province e ora, con l'elezione diretta dei Presidenti, nelle Regioni, bipolarismo vuol dire stabilità e chiarezza nelle scelte. Ma la stabilità dei governi nazionali,

come si è visto, non è ancora una certezza. Noi vogliamo che chi vince le elezioni possa governare per cinque anni e rispondere del suo operato alla fine della legislatura. L'attuale legge elettorale non garantisce questo obiettivo. L'Italia dell'Euro e delle nuove sfide non può permettersi di votare nel 2001 col sistema attuale, che non è in grado di assicurare governi stabili e maggioranze coese.

La nuova legge elettorale deve garantire stabilità e coesione, senza negare il diritto alla rappresentanza di chi non intende coalizzarsi. La soluzione migliore è quella del **doppio turno col collegio uninominale maggioritario e con un diritto di tribuna**. Siamo aperti al confronto anche con altre proposte, che tuttavia contengano più elementi di maggioritario rispetto alla legge attuale (escludiamo nel modo più netto il ritorno al proporzionale, anche con sbarramenti elevati) e che garantiscano la chiarezza nella scelta dell'elettore.

Vogliamo produrre in Parlamento questo risultato. Faremo di tutto. Se si dovesse giungere senza riforme al **referendum sulla legge elettorale**, non potremo che confermare la scelta dell'aprile scorso, quando 21 milioni di italiani votarono per il maggioritario, e tra questi il 72% dei nostri elettori. Il popolo della sinistra sente come sua la sfida bipolare e maggioritaria, e non si appassiona più per una politica ridotta a mera testimonianza di identità.

4.3. Le democrazie europee, caratterizzate da una tensione irriducibile al superamento delle disuguaglianze e alla inclusione, non possono non porsi il problema dell'**accesso delle donne alla politica**. Dopo un secolo di emancipazione e di protagonismo sociale e spesso anche politico, in Italia dopo cinquant'anni dall'acquisizione del voto, la presenza politica delle donne è ancora troppo debole. La rappresentanza è ancora un dominio maschile. Il risultato è uno scacco della democrazia, nella quale più di metà della popolazione resta di fatto esclusa dalla rappresentanza. Non si tratta dunque di un tema che riguarda solo il ceto politico femminile: non è una questione di posti. E' una questione che riguarda il cuore della nostra democrazia, la sua capacità di includere e di promuovere, di dare opportunità a tutti. Intendiamo sostenere la proposta del gruppo Ds alla Camera di modifica dell'articolo 51 della Costituzione: una proposta che apre la possibilità di mettere in campo azioni positive per promuovere l'accesso delle donne alla rappresentanza

4.4. E' anche dall'evoluzione del sistema elettorale che dipenderà l'assetto definitivo del sistema politico italiano. Se infatti scomparirà la quota proporzionale, si accelererà inevitabilmente una nuova, compiuta stagione del bipolarismo.

Ciò vuol dire che le grandi e profonde ragioni della sinistra sono connesse a un problema di tecnica elettorale? Tutt'altro. Quelle ragioni, nel contesto italiano, possono e debbono vivere in **una più grande casa del riformismo**. Occorre del resto dirlo con chiarezza: è sbagliato pensare che la pluralità di culture politiche debba per forza generare o essere espressa da decine di partiti. Anche il bipolarismo e persino il bipartitismo (che in Italia non è alle porte) necessitano al loro interno di dialettica e di pluralità politica. Ma non possiamo pensare di affidare le sorti dell'impresa avviata dal centro-sinistra in questi anni, a un'idea debole di coalizione, come sommatoria spesso litigiosa di partiti.

Contrapporre l'idea della sinistra a quella dell'Ulivo è stato ed è un errore esiziale: fa perdere la sinistra e l'Ulivo. Non esistono del resto scorciatoie. No: il nuovo Ulivo, il grande Ulivo nasce solo da una battaglia politica e ideale, che spinga tutti a fare un passo indietro rispetto al territorio conquistato, in nome di un'idea comune, attorno alla quale diffondere motivazione ed entusiasmo. Noi intendiamo condurre questa battaglia. Promuovendo una nuova costituente dell'Ulivo, sia attraverso l'Ulivo dei territori – nelle coalizioni delle quindici regioni che votano a marzo – sia attraverso l'Ulivo degli eletti.

Al centro di quest'idea – un soggetto politico, non un partito – c'è la scommessa di un incontro permanente tra le diverse tradizioni e culture del riformismo italiano. E' un'idea non più solo italiana. Di centrosinistra c'è bisogno in Europa, per reggere il confronto tendenzialmente bipolare col Ppe, che è ormai diventato un contenitore politico del centrodestra. Non sappiamo se le componenti di centrosinistra nel Ppe e quelle presenti nel gruppo liberale saranno disponibili a costruire una casa più grande dei socialisti e dei democratici europei. Noi coltiviamo **la prospettiva di un'aggregazione più grande dei riformismi**, saldamente ancorata al Partito del socialismo europeo e all'Internazionale socialista. In ogni caso, la situazione europea, in rapido mutamento, deve essere per noi un'ulteriore ragione per sperimentare in Italia scelte coraggiose per vincere le sfide del 2000 e del 2001.

Sinistra riformista, ambientalismo, centro democratico sono culture ed esperienze che hanno bisogno l'una delle altre. Guai a pensare a nuovi fronti progressisti, o a contrapporre l'identità dei moderati a quella della sinistra.

E' l'Ulivo il futuro dell'Italia:

- **uniamoci per sostenere la riforma elettorale** e per rafforzare il maggioritario; l'Ulivo diventerà il simbolo unico e permanente delle competizioni politiche, casa della società civile riformista;
- **costituiamo i gruppi parlamentari dell'Ulivo**, cominciando con il coordinamento, in modo permanente, di quelli del nuovo centrosinistra;
- **diamo vita a coordinamenti stabili degli eletti** a tutti i livelli, a gruppi tematici e a forme di comunicazione integrate e unitarie;
- **definiamo uno statuto comune** che stabilisca le regole chiare e trasparenti per la scelta delle candidature di coalizione.

4.5. Il grande Ulivo può coincidere con lo spazio politico delle formazioni di centrosinistra che sostengono il governo D'Alema e deve ulteriormente allargarsi ed estendersi nella società italiana. E' possibile che, lungo il cammino dei prossimi mesi, qualche forza non accetti questa sfida. Si può pensare ad alleanze con forze esterne all'Ulivo, ma solo a condizione della massima chiarezza sui programmi e sui contenuti.

Ciò vale anche per i **rapporti con Rifondazione comunista**. La cesura dell'ottobre del '98 è stata netta e la ferita non è rimarginata. Ci auguriamo che maturino in quel partito orientamenti e programmi nuovi. Siamo interessati, in questo quadro, a nuovi rapporti di dialogo a sinistra, più distesi, che favoriscano forme di collaborazione (nei territori, nei movimenti, nella società). Ma oggi non è all'ordine del giorno un'alleanza elettorale: essa può scaturire solo da una chiara e solida intesa politica e programmatica col centrosinistra.

5. ...in cui viva una grande sinistra

5.1. **Un grande Ulivo in cui viva una grande sinistra** è una sorta di doppia appartenenza. L'Ulivo è la dimensione del governo, della rappresentanza, del riformismo; la sinistra quella dell'Europa, del mondo, dei diritti sociali e umani, dei valori. Questa doppia appartenenza è **una duplice dimensione della medesima identità**. La "svolta" dell'89 mise in relazione, in modo fecondo, il rinnovamento della sinistra e il disegno di una grande alleanza delle diverse culture del riformismo italiano. In questo decennio si è sbagliato quando si è messo l'accento solo sul primo aspetto – il nostro cambiamento come condizione sufficiente per sbloccare il sistema italiano, con una presunzione di

autosufficienza che rientrava dalla finestra – o solo sul secondo – una politica di alleanze intesa in senso classico. L'Ulivo, senza la sinistra, perde. La sinistra, senza l'Ulivo, perde. L'Ulivo con la sinistra vince.

Alle centinaia di migliaia di uomini e donne che sono iscritti ai Ds e ai milioni che li votano, diciamo quindi che la nostra è il contrario di un'idea passeggera ed effimera della sinistra. Le ragioni della sinistra non dipendono da decisioni soggettive, ma da un mondo che reclama una funzione di giustizia, di regolazione, di sviluppo democratico, di equità globale, di promozione dei diritti umani. A loro, tuttavia, diciamo che è giunto il momento di impegnarsi per costruire davvero uno spazio politico più grande, nel quale la sinistra – una grande sinistra – possa valere e vivere.

5.2. Col Congresso costituiamo, in modo compiuto, i Ds. Nella sinistra riformista già vivono insieme – e si debbono poter esprimere in forma piena ed espansiva – gran parte delle culture riformiste dell'Ulivo. Non si tratta dunque di ritagliare, nell'Ulivo, lo spazio per una socialdemocrazia classica, o per le identità di tanti "ex". Ma di costruire, nella pratica politica di un partito federativo, elementi e componenti della più grande casa dei riformisti. Il mutamento del simbolo è uno dei risultati positivi di questa ispirazione. Al contrario, la sistematica ricerca e promozione identitaria, in senso proporzionalistico, di ogni spezzone del riformismo italiano, ha dato fragilità alla coalizione. La sinistra riformista deve far vivere nella società, come bene comune, **le culture del riformismo**, del socialismo e del laburismo, quelle del cristianesimo sociale, quelle della sinistra radicale e dei movimenti dell'ambientalismo e delle donne e quella liberaldemocratica, laica, azionista, repubblicana.

5.3. Allo stesso modo non dobbiamo escludere che – col progetto del grande Ulivo – si possano creare le condizioni di una sinistra più ampia, oltre i suoi confini. Non intendiamo fare proposte di fusione a nessuno. Rispettiamo autonomie e identità. Ma ha senso pensare che coloro che sono stati, sono e si sentono tra loro più vicini – per attenzione ai problemi sociali e del lavoro, per concezione della legalità e della trasparenza, per sensibilità ai problemi dell'ambiente, dei diritti umani, della pace – coloro che si sentono di far parte della nuova sinistra che con le sue diverse culture si è affermata in Europa, possano lavorare, **nella casa comune dei riformisti**, vicino, insieme, uniti.

Siamo davvero tornati in mare aperto. Il vecchio cielo di stelle fisse – le certezze della politica e quelle della sinistra di una volta – non è sufficiente a guidare la nostra azione.

Ma il grande popolo che a noi guarda direttamente deve sapere di contare, oltreché sul nostro ruolo di governo, su due certezze. La prima è **la sinistra dei valori**: e cioè un'agenda e un programma del partito costruito non sul calendario istituzionale, ma sull'agenda della società e del mondo. Tutto ciò impone la scelta di un partito che fa campagne, che realizza progetti, che vive e fa vivere in modo caldo e appassionato i problemi di oggi e di domani. La seconda certezza è quella di **un luogo democratico**, aperto, oltre i vecchi modelli burocratici, ma anche qualcosa di diverso da una tribuna in cui assistere allo spettacolo celebrativo di un leader, o allo scontro fra gruppi dirigenti lontani.

Intendiamo **liberare il partito**, ad ogni livello, da incrostazioni, burocratizzazioni, lacci e dinamiche che lo bloccano e lo frenano. In tal senso, questo dev'essere un Congresso di svolta. Siamo noi, spesso, i peggiori avversari di noi stessi. Facciamo tutti tesoro, mandandola a memoria, della dura lezione che gli elettori hanno voluto farci giungere a giugno. Basta con l'arroganza, con le illusioni di autosufficienza, con le ambizioni personali che fanno perdere il senso del disegno comune, con le tentazioni egemoniche. Basta con l'illusione che possano esserci rendite di posizione garantite per sempre. Basta con le rigidità nei processi di incontro con le nuove culture dei Ds. C'è **una nuova etica della politica, una nuova religione civile**, che dobbiamo saper affermare ai di là delle norme statutarie, nella prassi, anche come esempio di fronte alla società. Un'idea di abnegazione, di missione, di servizio. Uno stile di pensiero e di vita, di onestà e disinteresse personale, e un'idea di partito e di politica, antica e nuova. Dobbiamo far vivere, prima di tutto nel partito, **l'idea di una buona politica**.

5.4. Riaffermiamo la nostra convinzione circa la necessità dei partiti nel sistema democratico. Ma la condizione per salvare e rinnovare **il ruolo e la funzione democratica dei partiti** è quella di restituirli alla società, di non temere di aprirli e di rinnovarli, se necessario radicalmente. La società che si affaccia al Duemila, anche sotto questo profilo, è radicalmente mutata rispetto all'epoca in cui videro la luce le prime organizzazioni politiche di massa. La società nostra è **una società adulta**, che non ha più bisogno di essere guidata e orientata. Una società nella quale le forme di **cittadinanza attiva** si diffondono e si moltiplicano. Una società plurale e strutturata, capace di produrre autonoma consapevolezza politica. Una società che non è un corpo omogeneo, ma un campo di forze e tensioni talora opposte e divaricate, ciascuna delle quali tende a produrre rappresentanza politica.

In questo contesto, la sinistra deve abbandonare ogni presunzione pedagogica nei confronti della società e deve, allo stesso tempo, evitare l'errore di considerare la società civile come un'entità omogenea, contrapposta alla politica. **La politica è parte della società** e parti diverse della società esprimono visioni e proposte politiche diverse.

La sinistra del Duemila è dunque una sinistra che sa di essere una parte della società che si rappresenta politicamente nelle istituzioni; e che sa che questa duplice dimensione, insieme sociale e politica, determina una complessità irriducibile e produce inevitabilmente tensioni e conflitti, che non solo non vanno temuti, ma vanno considerati uno dei frutti più maturi della crescita democratica e civile. La sinistra del Duemila è anche una sinistra che ha maturato una concezione della politica consapevole dei **limiti della politica** stessa, limiti che vanno tanto più gelosamente presidiati quando la politica abbia a che fare con complesse e delicate **questioni etiche**, come quelle che riguardano la vita umana, il nascere e il morire: temi sui quali la politica – e l'attività legislativa in specie – deve consapevolmente fare i conti con la realtà del pluralismo etico, dal quale deve sforzarsi di decifrare, in modo circospetto e discreto, rispettoso dell'irriducibile libertà delle coscienze, i tratti di un'etica civile condivisa.

5.5. In una società adulta, può vivere solo un modello di partito-rinnovato e riformato, abitabile per le donne, aperto al loro talento e al loro coraggio; abitabile per le ragazze e per i ragazzi di oggi, aperto alla loro fantasia politica e progettuale; abitato da una nuova generazione di dirigenti, selezionati ed eletti sulla base di un appassionato confronto politico e ideale. Per questo il nuovo statuto dei Ds deve affermare con chiarezza precisi principi democratici e partecipativi:

- **i diritti degli iscritti**, ad essere informati, coinvolti, protagonisti, anche attraverso consultazioni e referendum;
- **la valorizzazione del protagonismo delle donne**, anche attraverso azioni positive nella selezione dei dirigenti e dei candidati;
- **l'elezione diretta del segretario** da parte degli iscritti, sulla base di una piattaforma politica congressuale;
- **la conferenza annuale**, all'inizio dell'autunno, per decidere politiche e programmi di ogni stagione;
- **una struttura a rete**, nella quale le sezioni siano valorizzate come centri autonomi di iniziativa territoriale e tematica, attraverso un principio federativo;

- **la scelta federalistica**, anche con l'elezione del 50% della Direzione da parte dei Congressi regionali;
- **il rafforzamento delle associazioni tematiche**, con un'idea di militanza parziale attorno a temi;
- **le società di cultura e le fondazioni**, come strumenti di valorizzazione delle tendenze del riformismo;
- **il potenziamento delle feste dell'Unità** e di altre forme di partecipazione politico-culturale;
- **l'attività permanente e trasparente per raccogliere fondi**;
- **la delega all'Ulivo** nella selezione democratica delle candidature e procedure democratiche chiare per la selezione di candidature in cui c'è il simbolo dei DS.

5.6. Dalla qualità del dibattito del prossimo congresso dei Ds dipenderà non poca parte del futuro della sinistra e dell'Ulivo nel nostro Paese. A sua volta, la qualità del dibattito dipenderà, forse in modo decisivo, da qualcosa di non scritto, dallo stile e dal clima, intellettuale e morale, civile e democratico, col quale terremo il congresso. **Un clima e uno stile che saranno essi stessi un messaggio.** E dovranno essere il messaggio che c'è in campo una sinistra nuova, aperta e plurale, che si sente partecipe di una coalizione più grande, che è al lavoro per fare dell'Italia un Paese più europeo, più moderno, più giusto, più libero, più sicuro. Una sinistra che riesce a mostrare, attraverso il dibattito che la coinvolge, quell'idea alta e nobile e insieme umile e concreta della politica, che è l'unica via sulla quale si può incontrare la fiducia e il consenso delle donne e degli uomini, delle ragazze e dei ragazzi dell'Italia del Duemila.

67

**PRIMO ELENCO FIRMATARI MOZIONE VELTRONI
ALLA DATA DEL 6 OTTOBRE 1999**

	Cognome	Nome
1.	Veltroni	Walter
2.	Allodi	Guglielmo
3.	Angius	Gavino
4.	Ariemma	Iginio
5.	Artali	Mario
6.	Ayala	Giuseppe
7.	Baldarelli	Francesco
8.	Barbera	Augusto
9.	Barberini	Ivano
10.	Barbieri	Roberto
11.	Barbleri	Silvia
12.	Bassanini	Franco
13.	Bassolino	Antonio
14.	Becattini	Lorenzo
15.	Bellotti	Massimo
16.	Benaglia	Franco
17.	Benvenuti	Ubaldo
18.	Benvenuto	Giorgio
19.	Berlinguer	Luigi
20.	Bersani	Pierluigi
21.	Bettini	Goffredo
22.	Bianchi	Romana
23.	Bogi	Giorgio
24.	Bortoli	Mauro
25.	Bresso	Mercedes
26.	Brunato	Maria Pia
27.	Brutti	Massimo
28.	Burlando	Claudio
29.	Cabras	Paolo
30.	Calvisi	Giulio

	Nome	Cognome
31.	Carli	Carlo
32.	Chiaromonte	Franca
33.	Chiocchetti	Maurizio
34.	Chiti	Vannino
35.	Coen	Federico
36.	Cofferati	Sergio
37.	Colajanni	Luigi
38.	Cozzolino	Andrea
39.	Cracolici	Antonello
40.	Cuperlo	Gianni
41.	D'Alete	Pardo Antonio
42.	De Carolis	Stelio
43.	De Guidi	Guido
44.	De Piccoli	Cesare
45.	De Simone	Alberta
46.	Domenici	Leonardo
47.	Duva	Antonio
48.	Epifani	Guglielmo
49.	Errani	Vasco
50.	Falomi	Antonello
51.	Fassino	Piero
52.	Fava	Claudio
53.	Ferrari	Pierangelo
54.	Flamigni	Carlo
55.	Folena	Pietro
56.	Fragai	Agostino
57.	Franco	Vittoria
58.	Giraldi	Domenico
59.	Giulietti	Giuseppe
60.	Guerzoni	Roberto
61.	Guerzoni	Luciano
62.	Imbeni	Renzo
63.	Intrieri	Marilina
64.	Iotti	Nilde
65.	Iriondo	Alessandro

66.	Izzo	Francesca
67.	Labate	Grazia
68.	Larizza	Pietro
69.	Lavarra	Enzo
70.	Leoni	Carlo
71.	Lolli	Giovanni
72.	Lorenzetti	Rita
73.	Lucà	Domenico
74.	Lumia	Giuseppe
75.	Luongo	Antonio
76.	Macciotta	Giorgio
77.	Mafai	Miriam
78.	Mancina	Claudia
79.	Maran	Alessandro
80.	Marengo	Luciano
81.	Martella	Andrea
82.	Matteucci	Fabrizio
83.	Melandri	Giovanna
84.	Melilla	Gianni
85.	Militello	Giacinto
86.	Minniti	Marco
87.	Montecchi	Elena
88.	Morassut	Roberto
89.	Mussi	Fabio
90.	Napolitano	Giorgio
91.	Nieddu	Gonario
92.	Nigra	Alberto
93.	Olivo	Rosario
94.	Orru'	Giovanni Battista
95.	Pacetti	Massimo
96.	Pagano	Maria Grazia
97.	Passalacqua	Carla
98.	Passigli	Stefano
99.	Passuello	Franco
100	Peluffo	Vinicio

101	Pennacchi	Laura
102	Persia	Anna Maria
103	Petruccioli	Claudio
104	Pittella	Gianni
105	Pollastrini	Barbara
106	Quartiani	Erminio
107	Reichlin	Alfredo
108	Riccio	Francesco
109	Rodano	Giulia
110	Rognoni	Carlo
111	Rossi	Nicola
112	Ruffolo	Giorgio
113	Sales	Isaia
114	Salvi	Cesare
115	Sandri	Giovanni
116	Sanna	Emanuele
117	Serafini	Anna
118	Soriero	Giuseppe
119	Spaggiari	Antonella
120	Spini	Valdo
121	Stramaccioni	Alberto
122	Tateo	Pietro
123	Tedesco	Giglia
124	Tonini	Giorgio
125	Turco	Livia
126	Vacca	Giuseppe
127	Venturi	Marco
128	Veschi	Moreno
129	Vigevani	Fausto
130	Villone	Massimo
131	Visco	Vincenzo
132	Vitali	Walter
133	Zani	Mauro
134	Zingaretti	Nicola

f. 8/11
41

IL FUTURO DELLE PROFESSIONI

Professioni liberali e liberta' delle professioni

Milano, 4 Ottobre 1999
Sen. Giancarlo Pasquini

Sono maturi i tempi per svolgere il confronto tra il Parlamento ed i rappresentanti delle categorie professionali rappresentate dagli Ordini e dalle Associazioni non riconosciute, in merito al DdL 5092, ed è bene fare il punto della situazione, poiché dal dialogo e dal confronto possono definirsi meglio quegli obiettivi di riforma, di cui le stesse categorie interessate avvertono la necessità improrogabile.

Il Parlamento, nel frattempo, ha dato il suo contributo affinché gli impegni di consultazione presi dal Governo fossero rispettati.

Senza entrare nel merito dei contenuti, abbiamo, infatti, ritenuto un anticipo di riforma, che contraddiceva quanto promesso dal Presidente del Consiglio, sia il trasferimento della vigilanza sulle professioni (eccetto quelle di avvocato, di medico e di notaio) al Ministero dell'Industria, sia i contenuti del DPEF 2000/2003, sulla liberalizzazione delle professioni.

Questi due errori di metodo sono stati evitati, grazie all'impegno dei parlamentari della maggioranza; la consultazione è stata salvaguardata; si tratta ora di entrare nel merito delle proposte, poiché è impensabile che un provvedimento così importante ed atteso rimanga a lungo nei cassetti della Commissione Giustizia della Camera.

Il DdL 5092 è una base utile di discussione, ma va riempito di contenuti ed emendato nelle parti che tendono a rendere compatibili tra loro una ulteriore "statalizzazione" degli Ordini ed un limitato e timido processo di liberalizzazione.

Esso inoltre non sembra corrispondere più nemmeno ai problemi emergenti all'interno delle attività professionali regolamentate, che pure, attraverso la partecipazione di loro rappresentanti alla Commissione Mirone, avevano contribuito ad elaborare quelle proposte.

Se la consultazione deve essere il metodo praticato dal Governo essa richiede, per converso, una rappresentanza unitaria degli interessi e delle esigenze di sviluppo delle professioni, capace di portare a sintesi le linee guida della riforma.

Una rappresentanza di carattere istituzionale costituita dagli Ordini, che, proprio in virtù della loro attuale configurazione giuridica di enti pubblici, organi ausiliari dello Stato, deve essere sostenuta ed integrata da una rappresentanza sindacale costituita dalle libere associazioni di professionisti sia per le attività regolamentate che per quelle istituzionalmente non rappresentate.

Non vanno certamente in questa direzione iniziative come quelle cui abbiamo assistito in questi ultimi tempi:

- Alcune categorie professionali, incuranti del fatto che è in discussione una legge quadro, che stabilisce i principi generali del nuovo ordinamento delle professioni, rivendicano il riordino delle singole professioni in base alle loro specificità;

Per non bloccare definitivamente qualsiasi processo di modernizzazione e liberalizzazione è bene ribadire che queste iniziative ben difficilmente potranno avere successo: prima si deve approvare la legge di principi e solo successivamente si potranno riordinare le singole professioni, alla luce del quadro generale che ne scaturirà.

- Il documento del C.U.P. (Comitato Unitario Professioni) articolato nei noti 17 punti costituisce un utile punto di riferimento, per alcune parti condivisibile. La sua rimessa in discussione da parte degli Ordini e delle Associazioni sindacali, farebbe venir meno una base di discussione unitaria ed indebolirebbe la posizione degli Ordini e delle Associazioni.

Si tratta di constatazioni e non certamente di critiche, poichè gli Ordini decideranno in piena autonomia i contenuti delle loro proposte di riforma.

La maggioranza di governo, ha inteso in questi mesi riprendere e sviluppare il progetto culturale che sottende la riforma dell'ordinamento professionale, dal momento che tale progetto rappresenta il vero impulso all'innovazione. Dovrebbe ormai essere superato il tempo delle rassicurazioni poichè Governo e maggioranza parlamentare sono tutt'altro che animati da intenti punitivi.

Le esigenze riformatrici sono finalizzate alla valorizzazione della cultura, del sapere, delle conoscenze che occorre sviluppare per sostenere e qualificare lo sviluppo economico - sociale del paese.

Siamo insieme chiamati (i professionisti, le istituzioni, i politici) a conciliare le innegabili aperture al rinnovamento, con la tutela e lo sviluppo delle professioni liberali.

Occorre recepire nella legislazione sul riordino delle professioni e delle società tra professionisti, principi e regole che affermino la specificità delle attività intellettuali, tutelino il sapere e la conoscenza. La garanzia di tutelare l'indipendenza dei professionisti, le cui prestazioni non sono fungibili, poichè basate sull'"intuitu personae", non può però divenire un pretesto per ritardare l'innovazione e l'apertura al mercato.

Si tratta di un processo ineluttabile con il quale è necessario fare i conti: le "protezioni" dello Stato si vanno riducendo ed è il mercato con il quale le professioni si dovranno misurare.

L'attività professionale è chiamata a fare i conti con una nuova e più adeguata regolamentazione capace di avviare a soluzione problemi che ne condizionano la prospettiva futura:

- La qualificazione e dello sviluppo delle competenze, del sapere e delle prestazioni intellettuali in un paese che, di fronte alle nuove sfide, vuole proseguire sulla strada del benessere e del progresso culturale, scientifico e tecnologico;

- La rappresentanza degli operatori ed, in particolare, il riconoscimento delle Associazioni non rappresentate e delle nuove professioni.
- L'accesso dei giovani alle professioni e la realizzazione della condizione delle pari opportunità di partenza.

La riforma delle professioni non è solo un' esigenza posta dalla nostra appartenenza all' Unione Europea e dall' Antitrust, ma deriva dalla consapevolezza che la liberalizzazione delle attività economiche è una esigenza strutturale strettamente correlata ai problemi dello sviluppo economico e sociale.

Essa corrisponde alle esigenze di una piena valorizzazione delle risorse intellettuali e culturali e ad una promozione e sviluppo delle conoscenze e del sapere del paese e, nel contempo, è finalizzata alla tutela del cittadino utente con l' introduzione di spinte alla competitività nelle attività economiche e professionali.

Non fa certamente l' interesse dello sviluppo delle professioni l' opposizione, quando propone di lasciare tutto immutato, anzi accentua la chiusura corporativa delle categorie; quando strumentalizza e deforma i contenuti riformatori, facendo leva su un presunto disegno di abolizione degli Ordini oppure, cala la saracinesca sui processi di apertura alla concorrenza, incitando le professioni a contrapporsi all' Unione Europea. Su questa strada si possono ottenere facili consensi, ma non si realizza certamente un processo di modernizzazione capace di aprire nuovi orizzonti e potenzialità al lavoro professionale.

Qualsiasi intervento riformatore non può prescindere dal riconoscimento del principio della concorrenza e, per le professioni non regolate e protette, dalla definizione di un principio di riconoscimento.

Inoltre, risulta alquanto sterile la contrapposizione tra lavoro autonomo intellettuale ed esercizio d' impresa, perché la Commissione Europea e la Corte di Giustizia hanno applicato la "nozione" di impresa, relativamente agli aspetti della concorrenza, ai sensi dell' art. 85 del trattato U.E., agli esercenti professioni intellettuali, ed anche la prima sezione civile della Corte d' Appello di Milano si è orientata recentemente in tal senso.

Quand' anche l' indirizzo giurisprudenziale finisse coll' orientarsi in favore delle istanze degli ordini e riconoscesse che l' attività professionale non costituisce esercizio d' impresa (ma gli esiti a tutt' oggi sono di segno contrario), ciò non esimerebbe le attività professionali dal controllo dell' Antitrust, per quanto attiene la disciplina ed il controllo della concorrenza.

Ne consegue che l' identità e la prospettiva delle professioni liberali non può più essere tutelata da politiche difensive, basate sulla pratica delle tariffe minime obbligatorie, sul divieto di pubblicità, su di un tirocinio scarsamente formativo, senza regole ed inadeguato sul piano economico, su pratiche di accesso non correlate alla preparazione ed alla competenza, ma in funzione anti-concorrenziale.

Quel che è successo a Milano, ad iniziativa dei praticanti avvocati, dopo i risultati degli esami di abilitazione del '98 (che hanno fatto registrare una percentuale di

bocciati superiore al 80%) è significativo di una situazione che non si tiene più. Al di là dei risultati del ricorso dei praticanti alla Commissione ed al Parlamento europei, la conseguenza che ne deriva dovrebbe essere la consapevolezza che pratiche puramente difensive, basate sulla chiusura nei confronti dei giovani, debbono essere sostituite da iniziative volte a sviluppare le professioni nel mercato globale, sostenute da politiche di sostegno ed incentivazione delle attività professionali e strettamente correlate da processi di riforma dei cicli e dalla programmazione degli accessi all'università.

Una politica che non sia meramente difensiva richiede di:

- 1) Ridefinire il concetto di tutela professionale, non solo in direzione degli operatori, ma anche verso i destinatari dei servizi. L'iscrizione agli albi non può avere il carattere di appartenenza ad un ceto; essa deve invece certificare la qualità ed affidabilità professionale.
- 2) Consentire alle categorie professionali di affrontare la globalizzazione dei mercati ed i processi di integrazione europea, che comportano l'azzeramento delle differenze e degli specifici meccanismi di difesa, senza subire passivamente i ritardi e le carenze dei processi di liberalizzazione.
- 3) Sostenere lo sviluppo integrato delle vecchie e delle nuove professioni, di quelle rappresentate e di quelle che non lo sono, in un processo continuo ed incessante di rinnovamento generazionale e dei profili professionali.
- 4) Introdurre, nel nostro ordinamento, le società tra professionisti, anche con l'apporto di soci di capitale in posizione di minoranza, eccettuato le professioni nelle quali, tenuto conto della caratteristica delle prestazioni, le norme regolamentari su incompatibilità, conflitto d'interessi e tutela del segreto professionale, siano inadeguate a garantire l'indipendenza del professionista.

Fino ad ora il confronto sugli obiettivi della riforma è apparso troppo condizionato da posizioni focalizzate sul riordino delle professioni e sulla conservazione dell'ordinamento esistente, piuttosto che in termini di sviluppo, di concorrenza, di superamento dei limiti di vetustà e di rigidità del sistema, che rischiano di penalizzare in modo irreversibile un patrimonio di saperi e di competenze che va incrementato e qualificato ulteriormente per il bene non solo delle categorie, ma del paese e dei fruitori dei servizi professionali.

Si è trattato, in sostanza, di un confronto basato più sulla riforma degli ordini e sulla nuova regolamentazione delle professioni, che sulla prospettiva delle attività professionali

Si è parlato molto delle professioni protette ed assai meno di quelle non regolamentate e non rappresentate, che invece sono caratterizzate da nuovi profili professionali di cui una società ed una economia che intendono proseguire sulla strada dello sviluppo hanno assoluta necessità.

Credo che ben pochi possano disconoscere che la tendenza a sostenere la conservazione dell'esistente, negando ogni esigenza di cambiamento, destina le attività professionali verso processi di marginalizzazione o di subalternità nei confronti delle economie degli altri paesi, in primo luogo dell'U.F.

I processi di modernizzazione e di liberalizzazione, in corso nel paese, sembrano sollecitare un profondo rinnovamento ordinamentale che assicuri qualificazione professionale, concorrenza, controllo di deontologia.

La situazione attuale è caratterizzata da un grave ritardo sia per quanto riguarda il riordino delle attività professionali che, peggio ancora, per ciò che attiene le società tra professionisti.

E' indubbio che questi ritardi abbiano risentito di facili strumentalizzazioni politiche di fronte alle incognite del cambiamento e ad una fase di profonda trasformazione non scevra di incognite.

Le caratteristiche pubblicistiche degli ordini esigono che il loro primo compito sia quello della tutela degli interessi generali dell'utenza e del paese. Si rende perciò necessario distinguere nettamente tra il ruolo degli ordini e quello delle associazioni sindacali, poiché è a queste ultime che spetta il compito di rappresentanza delle categorie.

Fatte queste premesse è necessario mettere a fuoco i punti fondamentali che il progetto di riforma deve affrontare:

- a) Definizione dei requisiti e dei presupposti fondamentali che giustificano la "protezione" di una attività professionale ed il suo esercizio in "esclusiva" agli iscritti ad un Albo professionale.
- b) Disciplina dell'accesso alle professioni attraverso la revisione del tirocinio, dell'esame di stato e delle modalità di iscrizione agli albi, in coordinamento con la riforma dei cicli universitari.
- c) Regolazione delle modalità di esercizio della professione (tariffe, pubblicità, società tra professionisti, codici deontologici, certificazione della qualità).
- d) Definizione di un quadro organico di norme che regolamenti non solo i 27 ordini professionali esistenti, ma anche le oltre 100 associazioni non rappresentate che associano professionisti delle vecchie e delle nuove professioni.

74

Non si può ignorare il parere dell'Antitrust che segnala al Parlamento "i possibili effetti distorsivi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato, con riferimento alle disposizioni contenute nel DdL 5092".

Il legislatore è chiamato ad affrontare alcuni punti nodali, molto controversi, che richiedono una più precisa definizione attraverso il confronto con tutte le categorie interessate. I problemi sono abbastanza controversi.

PROFESSIONI REGOLATE E PRESUPPOSTI PER IL RICONOSCIMENTO DEGLI ORDINI

La nozione di "interesse pubblico" e di "interesse pubblico generale", contenuta nel DdL 5092 in virtù del quale si riconosce la protezione di una professione intellettuale e si giustifica il riconoscimento giuridico rispettivamente di un Ordine o di una associazione, risulta troppo generica in quanto non introduce i requisiti per la distinzione tra il sistema degli ordini e le "libere associazioni di prestatori di lavoro intellettuale".

Inoltre risulta inadeguata la limitazione dell'interesse pubblico (e quindi la regolazione della professione) solo ai casi abbastanza generici in cui l'esercizio dell'attività professionale comporti profonde asimmetrie informative ed implichi il potenziale danneggiamento di interessi generali. Occorre ricordare che, secondo l'Antitrust, il regime di esclusiva ed il sistema degli ordini dovrebbe essere limitato a quelle attività il cui esercizio è congiuntamente caratterizzato:

- dal riferimento a principi garantiti dalla carta costituzionale (quali il diritto alla salute ed alla difesa);
- dalla complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare, anche ex-post, la qualità del servizio e la congruità dei prezzi praticati;
- dalla rilevanza dei costi sociali derivanti da inadeguata erogazione delle prestazioni.

Al di fuori di queste circostanze si dovrebbe stimolare la costituzione di libere associazioni private che, in presenza di determinati requisiti, dovrebbero essere riconosciute dallo Stato.

Secondo il CNEI, parrebbe opportuno introdurre nel nostro ordinamento un sistema duale impostato sullo sviluppo integrato delle vecchie e delle nuove professioni, in un continuo processo di rinnovamento.

Si tratterebbe, in sostanza, di mettere in grado il sistema di riconoscere, come suo elemento costitutivo, una professione destinata ad affermarsi in un determinato arco di tempo in virtù del progresso culturale, scientifico e tecnologico e della nuova domanda di servizi professionali da parte delle imprese e delle famiglie.

L'ordine, di conseguenza, rappresenterebbe l'eccezione e l'associazione la regola.

Tornando ai requisiti per il riconoscimento di un ordine, ci si potrebbe limitare a regolare solo le professioni che attengono l'esercizio di diritti costituzionalmente protetti quali la difesa, la salute ed, eventualmente, altri da meglio identificare.

Andrebbero comunque promosse ed incentivate le fusioni o federazioni di più ordini assieme alla possibilità di ripartizione degli ordini in albi di più livelli o la creazione di sezioni specializzate, quali ad esempio ed a titolo puramente esemplificativo, per l'ordine degli ingegneri, le sezioni civile, industriale ed informatica-elettronica.

Non appare convincente invece, la proposta scaturita recentemente da un ordine professionale, che prevede la creazione, nell'ambito dello stesso ordine, di due albi, uno destinato ad attività non riservate e l'altro ad attività riservate, con modalità di accesso e specializzazioni differenziate.

Se le attività non sono riservate (e quindi non protette) non v'è motivo infatti di prevederne l'iscrizione ad un ordine.

Un altro elemento di confronto riguarda la natura giuridica degli ordini .

In contraddizione con la loro natura di enti pubblici (organi ausiliari dello Stato) gli Ordini sono elettivi fino ad un certo punto e di lì in poi divengono parte integrante della pubblica amministrazione, poiché si tratta di enti ad appartenenza necessaria, dotati inoltre di potere impositivo.

Per questo motivo sono soggetti al controllo della Corte dei Conti, la gestione di tesoreria ed le regole di bilancio sono quelle pubbliche, per i loro dipendenti valgono le norme del pubblico impiego.

Peraltra esiste un paradosso cui abbiamo assistito di frequente in questi ultimi anni: gli ordini hanno svolto attività proprie delle libere associazioni sindacali dei professionisti, piuttosto che svolgere quella rappresentanza istituzionale entro i cui ambiti dovrebbe esercitarsi la loro attività.

Non appare infondata la proposta, peraltro maturata all'interno del mondo delle professioni, per la trasformazione degli ordini in enti privati riconosciuti e ad appartenenza obbligatoria per le professioni regolate. Ciò non contrasta affatto con i compiti degli ordini per quanto attiene l'esercizio disciplina, il rispetto dei codici deontologici, l'irrogazione delle sanzioni.

Accesso alla professione

L'accesso alle professioni regolate deve essere libero, senza vincoli numerici. L'opportunità del mantenimento di meccanismi di limitazione numerica dei posti assegnati ad alcune professioni, non è sufficientemente motivato dal solo svolgimento di funzioni pubbliche. La tutela della funzione pubblica, secondo l'Antitrust, non è incompatibile con l'operare dei meccanismi di mercato.

L'accesso alla professione è sottoposto alla verifica dell'abilitazione professionale dopo un eventuale periodo di tirocinio e l'esame di Stato. La nuova regolamentazione dell'esame di stato, non dovrebbe essere la mera ripetizione della tesi di laurea, bensì la verifica della preparazione teorica e pratica del candidato e del curriculum maturato. L'esame di stato, inoltre, dovrebbe essere reso obbligatorio per tutte le attività professionali in esclusiva.

L'iscrizione agli Albi è opportuno sia riservato ai possessori della laurea di I° livello, con la possibilità, per alcune professioni di richiedere la laurea specialistica di II° livello.

79

Il rispetto del principio di imparzialità per l'accesso alla professione richiede, inoltre, una selezione degli accessi attraverso il ricorso a commissioni tecniche indipendenti che rispettino il principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione. Il DdL 5924, già approvato dal Parlamento, modificherà la disciplina dell'esame di stato, raccordandola alle nuove lauree e definendo le regole per l'accesso agli attuali albi. In conseguenza di ciò dovranno essere stabilite le nuove competenze professionali. Per quanto riguarda il tirocinio dovrebbe introdursi la possibilità di effettuarlo contestualmente agli ultimi anni di studi universitari e di ridurre la durata per coloro in possesso di lauree specialistiche.

Esercizio della professione

Premesso che il documento elaborato dal CUP Nazionale- Comitato Unitario Professioni, costituisce una base importante di confronto, si presentano le seguenti osservazioni:

▷ PUBBLICITÀ

Sembra ormai comunemente accettata l'abolizione del divieto, purché la pubblicità abbia carattere esclusivamente informativo, nel rispetto dei codici deontologici.

▷ TARIFFE

Il punto 7 del CUP ne propone la ristrutturazione, con determinazione delle tariffe massime, a tutela della clientela e, al posto di quelle minime, la rilevazione dei costi minimi di ciascuna prestazione ed inoltre, ex-post, dei corrispettivi medi applicati nelle diverse aree territoriali.

La rilevazione di costi minimi per ciascuna prestazione potrebbe essere validamente considerata ove detta rilevazione venisse assegnata ad un organismo, di natura pubblica, esterno al sistema degli ordini.

Non pare accettabile, peraltro, l'ipotesi, prevista allo stesso punto, di individuare livelli tariffari inderogabili nel caso di prestazioni professionali imposte dalla legge al professionista od al cittadino.

▷ CODICE DEONTOLOGICO

Gli ordini dovrebbero divenire, a tutti gli effetti, una vera e propria magistratura della professione.

Si tratta di prevedere l'obbligatorietà, per ogni ordine, di emanare un codice deontologico in base al quale esercitare il potere disciplinare sui propri iscritti attraverso commissioni aventi competenza territoriale diversa da quella dell'ordine periferico e composte da appartenenti alla categoria diversi dai membri del corrispondente ordine territoriale.

▷ CERTIFICAZIONE DELLA QUALITÀ

E' ormai indilazionabile l'introduzione, nel nostro ordinamento, della certificazione della qualificazione professionale, l'accertamento della qualità delle prestazioni, ai

sensi della disciplina dell' U.E , la promozione e svolgimento di attività formative, la verifica della formazione permanente dei propri iscritti.

La certificazione potrà avvenire garantendo la qualità degli studi, le norme organizzative e le procedure adottate, in relazione a determinati standards oppure riguardare specificamente la prestazione, con particolare riferimento all' aggiornamento del consulente.

Se l' aggiornamento è il cardine delle garanzie, l' albo professionale non può più essere un registro perenne che copre una sopravvenuta insussistenza di requisiti. Ne consegue che deve diventare periodicamente revisionabile ed indicativo delle caratteristiche professionali dell' iscritto in quel dato momento (stato professionale, specializzazioni, titoli).

▫ ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA

E' indispensabile l' introduzione obbligatoria per la responsabilità civile conseguente ai danni causati nell' esercizio dell' attività professionale.

▫ SOCIETÀ TRA PROFESSIONISTI

L'abrogazione dell'art. 2 della legge 1815 del '39, ha creato un pericoloso vuoto normativo che va colmato in tempi rapidi, dal momento che si ha notizia di omologazioni di società tra professionisti, costituite al di fuori di una indispensabile regolamentazione, tutt'ora carente.

I tempi della competizione e della concorrenza sui mercati europei e mondiali della progettazione e della consulenza legale, finanziaria, tecnica ed amministrativa non consentono però il rinvio di questo problema sine-die. Pare di particolare rilievo sottolineare ciò che sta accadendo nel campo delle professioni economico-giuridico-contabili.

Le grandi società multinazionali della consulenza aziendale e della revisione e certificazione di bilancio stanno dominando il mercato senza che si comprenda che l'unico modo per contrastarle, con una qualche efficacia, è rappresentato dalla capacità competitiva, che non richiede solo sapere e competenza, ma anche una robusta dotazione di capitali per fare fronte ai cospicui investimenti richiesti in formazione professionale, sistemi informativi , reti internazionali di servizio.

La stessa cosa sta avvenendo nel campo della consulenza legale alle imprese ed è, già da tempo, una realtà affermata per le società di progettazione e di ingegneria.

Nel tempo dei processi di globalizzazione e della proiezione delle imprese sui mercati internazionali i nostri studi professionali, come oggi in gran parte sono organizzati, non riescono a soddisfare pienamente la domanda delle aziende in termini di consulenza legale, fiscale, amministrativa, organizzativa e finanziaria, che rappresentano la domanda emergente.

Illustri "maestri" delle professioni stanno denunciando da tempo, nel campo dei servizi alle imprese, i ritardi delle professioni italiane, inadeguate alle esigenze di consulenza integrata che, di fronte alla complessità dei problemi, richiede il concorso di professionalità diverse, un avanzato respiro strategico e nuove modalità organizzative degli studi professionali.

Queste carenze di prospettiva strategica ed una preconcetta chiusura di alcune categorie professionali verso la creazione delle società, hanno penalizzato la crescita delle professioni e dell'economia nazionale.

Sul mercato interno i grandi affari sono assistiti dalle banche americane, inglesi, francesi e tedesche e dagli advisors che si avvalgono delle competenze delle grandi società professionali straniere, di cui i nostri professionisti divengono sempre più "dipendenti", in barba alla tanto proclamata indipendenza ed autonomia della professione. Questo succede non perché nel nostro paese non vi siano le competenze adeguate, ma perché non esistono organizzazioni societarie, un adeguato apporto di capitali e consolidate esperienze multiprofessionali.

Appare sconsigliabile l'adozione di un unico modello per tutte le professioni. Senza scartare a priori le modalità precedenti, pare opportuno considerare il grado di apertura al mercato di ogni professione, il livello della concorrenza interna ed internazionale, effettuato da concorrenti società di professionisti, l'efficacia, per quella professione, di una normativa in materia di indipendenza, autonomia del professionista, conflitto di interessi, incompatibilità.

Ragionando in questi termini le società tra ingegneri dovrebbero essere quelle più aperte all'ingresso di soci di capitale. Ne è conferma la legge Merloni-ter che ha già regolato la materia introducendo nell'ordinamento le società di progettazione, costituite da soli soci professionisti e le società di ingegneria, costituite anche con l'apporto di soci di capitale.

Le professioni economico-contabili come pure quelle economico-giuridiche (per le sole consulenze legali) potrebbero essere aperte ad apporti di percentuali più limitate di capitale sociale da soci non professionisti. Le società di avvocati per l'esercizio del diritto alla difesa od altre attività professionali particolarmente delicate in termini di autonomia professionale ed indipendenza o di conflitto di interessi (si pensi all'urbanista), potrebbero essere riservate ai soli soci professionisti.

Del resto in tutto il mondo le più grandi società di avvocati sono società di soli professionisti.

In sostanza credo si possa convenire che, superando impostazioni troppo rigide, si possa regolamentare la costituzione di società tra gli iscritti agli ordini con formule differenziate che tengano conto delle peculiarità delle professioni e quindi prevedere, con qualche esclusione ed entro certi limiti e condizioni, la partecipazione dei soci di capitale.

Si tratta, in altri termini, di adottare una soluzione modulare:

Per le società di ingegneria si potrebbe prevedere la possibilità di partecipazione di soci di solo capitale per non oltre il 49%.

Per tutte le altre professioni si potrebbe adottare il modello francese (massimo 25% di partecipazione dei soci di solo capitale), tranne per alcune professioni, per le quali si dovrebbe prevedere la partecipazione di soli soci professionisti, per i potenziali conflitti di interesse e per tutelare l'indipendenza e l'autonomia del professionista nello svolgimento di particolari funzioni.

E' superfluo aggiungere che l' incarico professionale deve essere personale. Quand' anche assegnato ad una società tra professionisti, non potrebbe che essere affidato ad uno o più professionisti iscritti agli albi.

Un problema alquanto complesso riguarda l' iscrizione delle società tra professionisti agli Albi.

Questa e' una richiesta sostenuta a gran voce dagli ordini, ma stride profondamente con il ruolo e la collocazione delle società multiprofessionali, di fronte alla prospettiva del loro sviluppo nel mercato globale.

A quale ordine potrebbero aderire, stando così le cose, le società multiprofessionali? Si potrebbero adottare, agli effetti dell'obbligo di iscrizione all'albo, criteri di prevalenza delle singole professioni all'interno della stessa società?

E' percorribile, in termini di praticità e funzionalità, la richiesta di iscrizione multipla della società a tutti gli albi professionali cui sono iscritti i suoi soci, come sembrano richiedere gli ordini?

Il controllo degli ordini non potrebbe essere altrettanto efficacemente esercitato sui singoli iscritti, dato che l' incarico professionale mantiene la sua caratteristica personale, e sui professionisti in quanto amministratori responsabili della gestione societaria?

Non si potrà più a lungo ignorare che gli orientamenti che si fanno strada nel nostro paese debbono fare i conti con la nostra appartenenza all' U.E.

La recente apertura di due importanti ordini professionali italiani che hanno espresso, alla loro organizzazione di categoria europea, parere favorevole alla creazione di società tra professionisti multinazionali e multiprofessionali, a condizione che il 51% delle quote sia detenuto da professionisti della stessa categoria e dello stesso paese, ne sono una testimonianza evidente.

Sarà sufficiente tutto ciò?

Il problema, e' evidente, richiede un ulteriore attento approfondimento alla luce di un quadro complessivo della situazione e dei ritardi in cui versa il paese, con grave danno a carico dei professionisti, dell' economia complessiva e delle prospettive di sviluppo.

PROFESSIONI NON REGOLATE

E' importante che, nel progetto di riforma, le professioni non regolate, e quindi non protette, possano trovare un principio di riconoscimento, attraverso la costituzione di associazioni volontarie registrate presso una pubblica autorità.

Nel nostro paese non esistono sistemi alternativi di regolazione delle attività, come in altri paesi europei, sulla base delle indicazioni contenute nelle direttive comunitarie 89/48 e 92/51.

Il recepimento di tali direttive consentirebbe il riconoscimento delle attività professionali esercitate dai membri di una associazione abilitata a rilasciare un titolo di formazione, purchè assoggettati al rispetto di regole di condotta professionale e gli conferirebbe un titolo professionale.

In sostanza i titoli potrebbero essere accertati da una Associazione, a sua volta riconosciuta dallo Stato, poiché, trattandosi di attività non regolate (e quindi non protette) non si prevederà l' esame di stato per l' iscrizione al relativo albo.

La mancanza, nel nostro ordinamento, di siffatta alternativa al riconoscimento in ordine per le professioni protette, fa sì che le nuove professioni vedano nelle stesse l' obiettivo da raggiungere.

Le nuove professioni e quelle non protette hanno l' esigenza di certificare la qualità nei confronti dell' utente dei servizi, di adottare codici deontologici, di applicare sanzioni disciplinari, ma lo strumento dell' Ordine non è indispensabile per raggiungere tali fini: il punto essenziale è attribuire a queste professioni un principio di riconoscimento che non sia rappresentato necessariamente dall' ordine, dato che, attualmente è l' unico strumento giuridico esistente.

Per rispondere a tali esigenze si muove il DdL 5092 ,all' art. 3 , lett. b), che istituisce un apposito registro di tali libere associazioni, presso il Ministero competente, attribuendo al CNEL funzioni consultive in materia di riconoscimento e monitoraggio delle associazioni e delle attività professionali. L' art. 3 stabilisce inoltre il divieto di ogni competenza esclusiva (od uso esclusivo del titolo) per gli iscritti al registro, dovendo considerarsi detta iscrizione solamente quale sostanziale certificazione di qualità.

I requisiti per il riconoscimento di tali associazioni dovranno essere definiti dal legislatore delegato lasciando un adeguato spazio all' autonomia statutaria.

Requisiti di legge ed autonomia statutaria dovranno definire precise regole di accesso, percorsi di formazione ed aggiornamento, controlli sulla sussistenza dell' affidabilità professionale, codici di comportamento e sanzioni disciplinari.

I problemi da affrontare sono complessi e delicati. Da un confronto sereno basato sul metodo della consultazione tra Governo e rappresentanze delle categorie professionali e sulla capacità e volontà delle forze politiche e parlamentari di aprire un dialogo, possono scaturire le premesse per definire un processo riformatore che metta il nostro paese al passo coi tempi nel contesto europeo e contribuisca, anche sul versante delle libere professioni, al processo di modernizzazione di cui la nostra società e la nostra economia hanno impellente bisogno.

La valorizzazione dei saperi e delle conoscenze in un processo di professionalizzazione sempre più esteso a tutto il mondo del lavoro, sono la condizione per dare rinnovato slancio al paese, alle categorie professionali ed una prospettiva migliore alle giovani generazioni. Per compiere dei significativi passi avanti occorre sgombrare il campo da diffidenze e da sospetti sulle reali finalità del processo riformatore avviato dal Governo e dalla maggioranza che lo sostiene.

I valori liberali, cui si ispirano le professioni, quali il riconoscimento del merito, l' etica della responsabilità, il ripudio di pratiche assistenzialistiche, l' equilibrato rapporto tra doveri e diritti sono il punto di riferimento di una moderna sinistra democratica europea capace di coniugare efficienza del mercato, competitività e concorrenza, con i valori della solidarietà e della sicurezza sociale.

SEN. FRANCESCO DE MARTINO
CASELLA

Sen. Giancarlo Pasquini

8.6
85

MERCOLEDÌ 20 OTTOBRE - ROMA

**GIORNATA NAZIONALE
PER LA CHIUSURA DEGLI
ALLEVAMENTI DI ANIMALI
"DA PELLICCIA"**

Gli animalisti italiani della PeTA (People for the Ethical Treatment of Animals) incontrano i deputati e i senatori per sollecitare l'approvazione della proposta di legge n 60 e del disegno di legge n 3715 "Divieto di cetenzone e allevamento degli animali cosiddetti da pelliccia", per la salvezza degli oltre 300.000 visoni, volpi, castori e cincillà allevati ed uccisi nei 65 allevamenti italiani. Chiediamo che l'Italia segua l'esempio dell'Austria, che ha vietato gli allevamenti da pelliccia, mentre l'Olanda si appresta a chiudere quelli di volpi entro il 2005 ed in Gran Bretagna è in discussione un disegno di legge governativo per la chiusura degli allevamenti di visoni.

Camera dei Deputati - Sala della Sacrestia - Vicolo
Valona 3a - Ore 14:30-19:00

(per gli uomini è d'obbligo la cravatta).

Per informazioni: tel. 06.23232569

e-mail: peta@mcink.it





OGGETTO: ADESIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 3715 PER LA CHIUSURA DEGLI ALLEVAMENTI DI ANIMALI "DA PELLICCIA".

Caro Senatore,

già da alcuni anni numerosi parlamentari hanno sottoscritto un disegno di legge per la chiusura dei rimanenti allevamenti di animali "da pelliccia" presenti nel nostro Paese.

In questi allevamenti – che sono passati dai 170 del 1988 ai 65 del 1997 – vengono allevati ed uccisi decine di migliaia di volpi e visoni con metodi inumani: dalla rottura delle ossa cervicali alle camere a gas, dalle iniezioni letali alle scariche elettriche.

Si tratta di un'attività che nel nostro Paese non determina occupazione o un indotto che potrebbe suscitare dubbi e perplessità, la cui chiusura potrebbe inoltre allinearci ad altri Paesi europei, come l'Austria, l'Olanda (che si appresta a chiudere gli allevamenti di volpi entro dieci anni) e la Gran Bretagna in cui il Governo ha deciso di presentare una proposta di legge analoga.

Le chiediamo, dunque, di sottoscrivere il Disegno di Legge n. 3715 "Divieto di detenzione e allevamento degli animali cosiddetti da pelliccia" e di collaborare con noi per la sua rapida discussione ed approvazione.

Gli Animalisti Italiani/PeTA hanno inoltre deciso di promuovere un incontro con i parlamentari, in occasione del quale verranno presentati gli ultimi dati relativi al settore e verranno proiettati nuovi filmati sugli allevamenti di animali "da pelliccia".

L'Incontro si svolgerà MERCOLEDÌ 20 OTTOBRE dalle ore 15:00 alle 19:00, nella Sala della Sacrestia, Vicolo Valdina 3/a. La preghiamo di comunicarci la Sua presenza o un Suo eventuale intervento scritto.

In attesa di ricevere un Suo cortese riscontro, Le invio i miei più sinceri auguri di buon lavoro,

Walter Caporale
Presidente Animalisti Italiani-PeTA

La PeTA (People for the Ethical Treatment of Animals) è la più grande associazione animalista al mondo ed ha tra i suoi testimonial Paul McCartney, Kim Basinger, Cindy Crawford, Alec Baldwin, Steven Seagal.

Settembre 1999



8,7
82

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 3715

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LUBRANO di RICCO, PIERONI,
MANCONI, BOCO, BORTOLOTTI, CARELLA, CORTIANA,
DE LUCA Athos, PETTINATO, RIPAMONTI, SARTO e
SEMENZATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 DICEMBRE 1998

Divieto di detenzione e allevamento degli animali cosiddetti
da pelliccia

ONOREVOLI SENATORI. - L'allevamento degli animali cosiddetti da pelliccia è un fenomeno relativamente recente come risposta meno faticosa e più redditizia all'uccisione degli animali selvatici per la pellicceria.

Si tratta di un fenomeno localizzato soprattutto nel Nord Europa in netta recessione come testimoniato da un recente rapporto commissionato dall'Unione europea. In Italia gli allevamenti di questo genere non sono più di cento mentre non quantificabili sono i piccoli e piccolissimi impianti a gestione familiare.

Gli animali sono pertanto costretti a sopravvivere in condizioni che non ricordano neppure lontanamente il loro *habitat* naturale. Volpi, cincillà, visoni, ed altre specie abituate a territori enormi sono reclusi in piccolissime gabbie dove non hanno libertà di movimento, le condizioni igieniche sono disastrose, l'inquinamento causato dalle concentrazioni di animali è notevole, gli animali vengono uccisi senza alcuna legge di regolamentazione poichè non sono considerati nella legge 14 ottobre 1985, n.623, sulla macellazione, che ha dato attuazione alle convenzioni adottate a Strasburgo il 10 marzo 1976 e il 10 maggio 1979. Fra i me-

88

todi più usati c'è la penetrazione nel cervello con strumenti a funzionamento meccanico, l'iniezione di un veleno, l'elettronarcosi, l'insufflazione di anidride carbonica o di cloroformio, il colpo in testa con una maza metallica. La stessa legge n. 623 del 1985 prescrive un'ispezione giornaliera degli allevamenti al fine di appurare le condizioni e lo stato di salute degli animali, norma mai rispettata e che, in caso di violazioni, non prevede sanzioni.

L'allevamento di animali da pelliccia è quindi un'esercitazione gratuita di crudeltà a cui un Paese civile deve porre la parola fine.

Per questo abbiamo presentato un disegno di legge che prevede nel capo I, all'articolo 1, il divieto di detenzione e allevamento di animali cosiddetti da pelliccia sul territorio nazionale; agli articoli 2 e 3 le sanzioni; all'articolo 4 la possibilità di costituzione di parte civile, nei procedimenti per la repressione dei reati previsti dalla legge proposta, per le associazioni e gli enti che hanno finalità di tutela degli animali.

Nel capo II, agli articoli 5, 6 e 7, sono contenute le disposizioni finali.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

REPRESSIONE DELLE ATTIVITÀ
ILLECITE

Art. 1.

(Attività illecite)

1. Sono vietati la detenzione e l'allevamento di animali cosiddetti da pelliccia sul territorio nazionale.

Art. 2.

(Sanzioni)

1. Chiunque contravviene al divieto di cui all'articolo 1 è punito con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda da lire due milioni a lire cinque milioni.

2. La pena è aumentata se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro.

3. Se i fatti sono commessi da pubblici esercenti la condanna comporta la revoca delle licenze di commercio.

Art. 3.

(Reato associativo)

1. Quando tre o più persone si associano allo scopo di porre in essere le attività previste dall'articolo 1, coloro che promuovono, costituiscono, organizzano o finanziano l'associazione sono puniti, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da lire cinquanta milioni a lire cento milioni.

2. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione sino ad un anno e della multa da lire cinque milioni a lire dieci milioni.

3. Coloro che sono a capo dell'associazione soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.

Art. 4.

(Costituzione di parte civile)

1. Nei procedimenti per la repressione dei reati di cui alla presente legge possono costituirsi parte civile, per il risarcimento dei danni morali subiti, le associazioni e gli enti aventi nel proprio statuto finalità di protezione degli animali o degli ambienti naturali.

CAPO II

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 5.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, per «pelliccia» si intendono le spoglie di animali sottoposte ad un trattamento di concia o impregnate in modo tale da conservare inalterate le caratteristiche naturali delle fibre nonché gli articoli con esse fabbricati.

2. Le disposizioni della presente legge non si applicano alle spoglie di animali di razza bovina, equina e suina.

Art. 6.

(Abrogazione di norme)

1. Gli articoli 2 e 3, secondo comma, della legge 16 dicembre 1966, n. 1112, sono abrogati.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il 30 giugno 1999. A decorrere da tale data nessun animale da pelliccia dovrà essere più detenuto in strutture di allevamento o a fini commerciali.

813
92

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 4224

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(D'ALEMA)

e dal Ministro della giustizia

(DILIBERTO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 1999

Conversione in legge del decreto-legge 27 settembre 1999,
n. 330, recante disposizioni urgenti in tema di durata massima
delle indagini preliminari riguardanti i delitti di strage
commessi anteriormente all'entrata in vigore del codice di
procedura penale

ONOREVOLI SENATORI. - Il provvedimento è volto a rendere possibile l'utile proseguimento delle indagini per un periodo non superiore a quattro anni nei confronti di soggetti indagati per i reati di devastazione, saccheggio e strage (articoli 285 e 422 del codice penale), commessi prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Benché le indagini connesse a tali tipi di delitti si presentino, in generale, non semplici, la norma proposta, attraverso il riferimento alla previsione della lettera b) del comma 2 dell'articolo 407 del codice di procedura penale, limita la sua operatività alle sole notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità dei fatti tra loro collegati ovvero per l'elevato numero di persone sottoposte alle indagini o di persone offese. Ulteriore limite che rende eccezionale la previsione, e tale dunque da non rendere né necessario né opportuno introdurre modifiche al codice di procedura penale, è costituito dal fatto che il termine introdotto con il presente provvedimento opera solo ove le indagini riguardino delitti commessi prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e, cioè, prima del 24 ottobre 1989. Infatti per i medesimi reati commessi successivamente continuerà a trovare applicazione il termine di due anni previsto, per le indagini concernenti tali reati, dal comma 2 dell'articolo 407 del codice di procedura penale.

La caratteristica disciplina che si introduce per i reati di devastazione, saccheggio e strage compiuti prima all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, si giustifica con-

siderando le peculiarità derivanti da investigazioni che, iniziate quando vigevano diversi meccanismi di acquisizione probatoria, si sono poi rimodulate sulle base delle nuove norme processuali.

I casi che ricadranno nell'ambito della normativa, infatti, sono quelli per i quali non si è continuato a procedere seguendo le norme del vecchio rito; casi che, pertanto, hanno scontato una successione nei meccanismi di acquisizione degli elementi di indagine che non ha giovato alla speditezza. Delle segnalate esigenze il legislatore si è, peraltro, già fatto carico prevedendo con l'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 336, un primo slittamento da due a tre anni dei termini massimi per le indagini relative ai delitti sopra indicati. Il presente decreto-legge si limita, dunque, ad ampliare quel termine cui più volte si è fatto riferimento, riproponendo, per ogni altro aspetto, la formulazione della legge citata. Tanto appare necessario ed urgente in quanto non sono cessate quelle esigenze poste a fondamento del precedente intervento del legislatore. Si consideri, infatti, che tra i procedimenti interessati alla proroga dei termini proposta vi è quello concernente la strage di Brescia in relazione al quale già tra qualche giorno, come indicato dagli uffici giudiziari interessati, potrebbe verificarsi la temuta scadenza che renderebbe inutilizzabile ogni ulteriore atto d'indagine quanto meno nei confronti dei primi indagati. L'imminenza della scadenza, l'imprescindibile esigenza, pure segnalata dagli inquirenti, di proseguire ulteriormente le indagini in relazione alla raccolta di ulteriori elementi emersi di recente e definiti importantissimi, fondano di per sé quelle ragioni di urgenza

93

che legittimano l'adozione del presente provvedimento i cui obiettivi, del resto, il Parlamento, con la emanazione della citata legge, ha ritenuto necessari ed irrinunciabili.

In ottemperanza al disposto dell'articolo 77 della Costituzione, il decreto-legge di cui sopra viene ora presentato alle Camere per la conversione in legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 27 settembre 1999, n. 330, recante disposizioni urgenti in tema di durata massima delle indagini preliminari riguardanti i delitti di strage commessi anteriormente all'entrata in vigore del codice di procedura penale.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Decreto-legge 27 settembre 1999, n. 330, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 27 settembre 1999

Disposizioni urgenti in tema di durata massima delle indagini preliminari riguardanti i delitti di strage commessi anteriormente all'entrata in vigore del codice di procedura penale

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in tema di termini di durata massima delle indagini preliminari riguardanti i delitti di strage commessi anteriormente alla data di entrata in vigore del codice di procedura penale;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 settembre 1999;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

1. Nei procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, aventi ad oggetto i reati di cui agli articoli 285 e 422 del codice penale, commessi anteriormente alla data di entrata in vigore del codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, il termine di durata massima delle indagini preliminari è di quattro anni ove ricorra l'ipotesi di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 407 del codice di procedura penale.

Articolo 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 27 settembre 1999.

CIAMPI

D'ALEMA - DILIBERTO

Visto, *il Guardasigilli*: DILIBERTO

8/5
98

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. IV-quater
n. 46

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari
(RELATORE FASSONE)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO DISCIPLINARE
NEI CONFRONTI DEL SENATORE

ETTORE BUCCIERO

procedimento disciplinare del quale è richiesta l'apertura nei suoi confronti dinanzi al Consiglio
dell'Ordine degli Avvocati di Bari

Comunicata alla Presidenza il 29 settembre 1999

ONOREVOLI SENATORI. - Il senatore Ettore Bucciero, con lettera in data 26 luglio 1999, ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione in relazione al procedimento disciplinare del quale è richiesta l'apertura nei suoi confronti dinanzi al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari, per i seguenti fatti.

Il senatore Bucciero ha presentato al Ministro di grazia e giustizia una interrogazione, pubblicata nel Resoconto del Senato del 9 luglio 1999, avente ad oggetto pretese irregolarità relative alle procedure concorsuali di una società, la Sogeco S.p.A., e in particolare la nomina dell'avvocato Andrea Violante a segretario giudiziale di tale procedura da parte del Presidente del Tribunale di Bari, dottor Saverio Nanna, nel periodo in cui lo stesso ricopriva l'incarico di presidente della sezione fallimenti. Lo svolgimento di tale procedura concorsuale, assegnata dal dottor Nanna a se medesimo, era stato oggetto, come rilevato nell'interrogazione del senatore Bucciero, di una indagine della Procura della Repubblica di Cosenza su presunti illeciti commessi dallo stesso dottor Nanna, a seguito di un esposto-denuncia presentato dall'ingegner Michele Tridente, principale azionista e amministratore della Sogeco. L'interrogazione mirava a conoscere se il Ministro ritenesse di disporre immediata «ispezione in ordine alla vicenda, soprattutto in considerazione della gravità dei fatti denunciati, che ledono il prestigio dell'ordine giudiziario, ed anche per accertare quale seguito in sede penale abbiano avuto le gravi denunce dell'ingegner Tridente, risalenti al 1995».

Tale interrogazione è stata ripresa dal quotidiano «La Gazzetta del Mezzogiorno» del 9 luglio 1999, nell'articolo intitolato

«Ambasciatori, chiesta l'ispezione. Il senatore Bucciero sollecita controlli del Ministero della giustizia». L'articolo, che si occupa delle vicende Grand Hotel Ambasciatori di Bari, immobile di proprietà della società Sogeco, riporta ampi stralci dell'interrogazione del senatore Bucciero, con i commenti del giornalista Carlo Stregapede.

Il professor Andrea Violante, avvocato, ha presentato un esposto al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari, il 13 luglio 1999, chiedendo l'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti dell'avvocato Bucciero, senatore in carica, in quanto ritiene disciplinarmente rilevante il comportamento dell'avvocato Bucciero, relativo alle dichiarazioni apparse sul quotidiano «La Gazzetta del Mezzogiorno» del 9 luglio 1999 nell'articolo summenzionato, rilevando che tale quotidiano sta conducendo una vera e propria campagna di stampa. Nell'esposto, l'avvocato Violante assume che il comportamento del senatore Bucciero debba ricondursi alla sua qualità di «avvocato civilista» e che le dichiarazioni riportate dalla stampa siano intrinsecamente idonee a provocare discredito alla categoria forense, oltre che a recare un gravissimo abuso dell'uso del suo nome, facendosi inequivocabilmente riferimento al professor Andrea Violante in un contesto palesemente lesivo della sua immagine, dignità ed onore.

La Giunta ha esaminato la questione nella seduta del 21 settembre 1999, nella quale è stato ascoltato il senatore Bucciero, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

Nel corso dell'audizione presso la Giunta, il senatore Bucciero ha stigmatizzato il comportamento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari, che non ha proceduto immediatamente all'archiviazione pur

avendo egli, con una comunicazione formale, eccetto l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, perciò recandogli un danno ingiusto e ormai ineliminabile, connesso agli adempimenti ai quali già in questa fase della procedura egli ha dovuto sottoporsi.

La Giunta ha discusso approfonditamente la questione sollevata dal senatore Bucciero, al quale sono stati sottoposti numerosi quesiti e richieste di chiarimento da parte dei componenti della stessa.

In esito a tale discussione la Giunta ritiene che le dichiarazioni in esame ricadano pienamente nella nozione di opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare, e come tali debbano essere dichiarate non sindacabili alla stregua del comma 1 dell'articolo 68 della Costituzione.

Si tratta, infatti, pacificamente, di espressioni contenute in una interrogazione parlamentare, e solo in essa, poiché l'articolo del quotidiano «La Gazzetta del Mezzogiorno» riprende e variamente combina e commenta le frasi contenute nell'interrogazione, senza che il senatore Bucciero aggiunga alcunché. Tutta la condotta in questione, pertanto, è

100
direttamente ed integralmente riconducibile ad una tipica attività parlamentare, né la medesima eccede, per incontinenza dei termini o per estraneità dell'oggetto o per altra causa, dai confini di un corretto esercizio di tale potere-dovere.

D'altro canto, la nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 68 della Costituzione, proprio per avere sostituito la formula «Non possono essere perseguiti» con la formula «Non possono essere chiamati a rispondere», dimostra chiaramente che il dettato costituzionale vuole tutelare il parlamentare non solo in sede penale, ma in qualsiasi altra sede - inclusa quella disciplinare - nella quale possa venire in questione l'esercizio delle sue prerogative.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, all'unanimità, di dichiarare che il fatto oggetto del procedimento concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

FASSONE, *relatore*

CROCIATE VELTRONI, IL BRACCIO VIOLENTO DEL PARTITO

FABRIZIO CICHITTO

Il discorso di Veltroni alla chiusura della festa dell'Unità è stato presentato come il tentativo di rifondare la strategia della sinistra. L'obiettivo è miseramente fallito. Sul piano «ideologico» Veltroni ha scoperto che il tratto distintivo della sinistra sarebbe la lotta per «le pari opportunità tra gli esseri umani, combattere contro le ingiustizie, la povertà, le oppressioni». Queste frasi generiche non sono accompagnate da nessuna proposta programmatica approfondita, logica e coerente per cui tutto rimane allo stadio di un esercizio retorico. Nel discorso di Veltroni non c'è l'esposizione di una strategia riformista: si passa da queste espressioni molto vaghe a una minuta ricostruzione e a una acritica esaltazione dei provvedimenti del governo D'Alema. Stando ai giornali il pezzo forte del discorso di Veltroni sta nella sua proposta politica, anche perché essa sarebbe obliquamente alternativa alle posizioni di Massimo D'Alema. A questo proposito Veltroni ha affermato (...)

... che l'obiettivo per il quale dobbiamo lottare è un grande Ulivo, in cui vive una grande sinistra. Anche in questo caso si tratta di una riproposizione della tattica elettorale del 1996 (candidati comuni del centrosinistra nel maggioritario e liste di partito nella proporzionale, non si sa se accompagnati dal patto di desistenza con Rifondazione comunista) o del «sogno» del «partito unico» del centrosinistra che è stato immediatamente rifiutato dal Ppi, dallo Scd, da Cossiga, da Mastella. Non è chiaro nemmeno, analgrado si sa alla vigilia del congresso del Ds, quale sia l'esatto rapporto tra le posizioni politiche «autentiche» di Veltroni e di D'Alema.

Infatti, sempre secondo alcuni giornali, mentre Veltroni sostiene l'ipotesi del «partito unico dell'Ulivo», D'Alema propugnerebbe il «partito del presidente» (ovviamente il partito del presidente del Consiglio): progetti entrambi irrealizzabili. Nel complesso una gran confusione. L'unica cosa chiara nel discorso di Veltroni è che egli ripropone la demonizzazione del leader dell'opposizione, uno scontro frontale sui temi della par condicio e del conflitto d'interesse e, di fatto, viste le posizioni assunte anche sul problema dei pentiti, la riproposizione dell'uso politico della giustizia.

In tutto ciò c'è una logica perversa. Infatti l'ala del Ds più favorevole a una scelta socialdemocratica non è stata capace di tracciare un percorso logico e credibile dal comunismo alla socialdemocrazia. Tantomeno gli «ultravivelliani» definiti in modo chiaro i cannoni dell'ipotesico «partito democratico». I Ds nel loro complesso finora non sono riusciti sul piano programmatico a raccogliere le sollecitazioni venute dal ministro del Tesoro Giuliano Amato, volte a definire un coerente programma riformista che dovrebbe essere in grado di ridurre la spesa pubblica, diminuire la pressione fiscale, aumentare gli investimenti pubblici, la flessibilità del lavoro, e la capacità innovativa delle imprese: il taglio delle «pensioni d'oro» senza una contemporanea modifica di tutto il sistema pensionistico è una clamorosa manifestazione di impotenza politica e di bassa demagogia.

Su un piano più generale né D'Alema né Veltroni sono riusciti a fare realmente i conti con il ruolo del comunismo, ma anzi sono solo impegnati a stendere una cortina di silenzio e di omertà sui profondi rapporti del Pci-Pds con l'Urss. Tantomeno i leader del Ds si stanno dimostrando in grado di fare i conti e di superare il giustizialismo. Ciò deriva da una ragione di fondo: i Ds, come ha dimostrato

anche il processo Andreotti, sono arrivati al potere solo grazie all'uso politico della giustizia e non sono riusciti a diventare maggioranza nel Paese in altro modo, cioè aggregando un largo consenso ottenuto attraverso una convincente politica di governo. Anzi, finora, come hanno dimostrato le recenti elezioni europee e amministrative, è accaduto esattamente il contrario: ragion per cui essi non vogliono privarsi del loro «braccio armato». Quando qualcuno di loro ci prova, immediatamente si fa sentire il minaccioso condizionamento del «partito dei giudici», incorporato all'interno stesso del Ds. La dimostrazione di tutto ciò sta anche in un passaggio del discorso di Veltroni che è il massimo della mistificazione e dell'ipocrisia. Il segretario del partito che ha pubblicamente e clamorosamente «cavalcato» dal 1982 a oggi tutti gli avvisi di garanzia pervenuti agli avversari politici richiedendone le dimissioni, che ha usato ed esaltato una certa gestione dei pentiti afferma, senza fare l'autocritica che almeno renderebbe credibile il suo discorso per il futuro: «Noi non abbiamo mai strumentalizzato le vicende giudiziarie che hanno coinvolto i nostri avversari politici, né mai lo faremo». Ben detto: peccato che Veltroni ha fatto questa stupefacente affermazione nel contesto di un discorso nel quale è evidente che l'unica autentica proposta politica è quella della demonizzazione di Berlusconi e di Forza Italia.

In effetti il cane si morde la coda: in assenza di un progetto politico capace di unificare realmente lo schieramento di centrosinistra e di un programma riformista in grado di rilanciare l'economia italiana, l'unica vera proposta di Veltroni è quella di indicare il «nemico» contro cui mobilitare ciò che rimane in campo del Ds. Questo nemico è Berlusconi e contro di lui e contro Forza Italia Veltroni propone di condurre una crociata usando gli strumenti ben noti, in primo luogo, appunto, «il braccio violento della legge e degli apparati dello Stato».

Da Modena, dunque, esce un appello alla radicalizzazione dello scontro politico che evidentemente mira anche a far saltare il progetto del capo dello Stato di realizzare importanti riforme istituzionali attraverso l'intesa fra maggioranza e opposizione nella definizione delle regole per una corretta dialettica politica.

In effetti il messaggio che Veltroni ha inviato al suo partito è che la «guerra civile fredda» rappresenta il miglior terreno di lotta politica per i postcomunisti, il campo di lotta nel quale essi sono i più abili e addestrati.

Fabrizio Cicchitto

Cattivi pensieri

Intorno all'erboristica mania di in-
 nestare e rimpiantare l'Ulivo or-
 mai si perde la politica del centro-
 sinistra, e tra soler ed altre uchi-
 mie sembra scomparire la visione
 dell'alleanza. Ogni momento c'è
 un serrare le fila, seguito da un
 rompere le righe. E la confusione
 regna. Così Di Pietro ritorna sui
 suoi passi e propone, in una re-
 messa storica eccezionale, una com-
 missione d'indagine su se stesso.
 Parisi pretende di passare all'"or-
 gogliometro" il sangue dei ds. Vel-
 tronì tra Superman e Superpippo
 lancia nella strategia il Superul-
 va. Il centro sinistra sembra preso
 da una tarantola o forse si sta in-
 mescando il timore che il millenni-
 um bag possa colpire lo scoppio-
 gine di governo. E il cervello elet-
 tronico del governo che fa? Rium-
 zze seminari, prepara "incitaci"
 sulle par condicio ma sembra non
 porsi la questione di un riassesta-
 mento serio del centro sinistra.
 Non solo, sembra che non ci siano
 i referendum alle porte, che non si
 voterà per le regionali, che insom-
 ma "va tutto ben, madama la
 marchesa...". Ma basterà questo
 marchese a farci vincere le pros-
 simi elezioni?

Severino Lavagnini

8-9
103

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

SERVIZIO AFFARI GENERALI

UFFICIO DELL'ARCHIVIO E DELLE INFORMAZIONI PARLAMENTARI

Elenco delle accessioni all'Archivio Legislativo

(Da restituire all'Archivio Legislativo - Palazzo Madama)

n. 1

Ottobre 1999

Doc. CIX, n. 6

Relazione sull'attività svolta dalla Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A. nel periodo 1° luglio-31 dicembre 1998 comprensiva di un quadro generale delle attività svolte sino al 30 aprile 1999

Presentata dal Presidente dell'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A. (ZANDA)



Doc. LXXX, n. 4

Relazione sull'attività svolta per la riforma degli istituti italiani di cultura e gli interventi per la promozione della cultura e della lingua italiane all'estero (Anno 1998)

Presentata dal Ministro degli affari esteri (DINI)



Doc. CLVI, n. 1

Relazione sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri (D'ALEMA)



Doc. XL-bis, n. 4

Relazione del Comitato consultivo per l'industria cantieristica sullo stato di attuazione delle disposizioni concernenti l'industria navalmeccanica ed armatoriale e i provvedimenti a favore della ricerca applicata al settore navale (Anno 1998)

Presentata dal Ministro dei trasporti



Doc. XV, n. 195

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) (Esercizi 1996 e 1997)

Doc. XV, n. 198

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Istituzioni culturali pubbliche di livello nazionale (Esercizio 1997)

Doc. XV, n. 208

Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (Esercizio 1997)

Doc. XXIX, n.2

Relazione sui risultati dell'attività svolta dall'Istituto superiore della sanità (Anno 1997)

Presentata dal Ministro della Sanità (BINDI)

Doc. XXXVIII, n. 4

**Relazione sull'attività delle forze di
Polizia e sullo stato dell'ordine e della
sicurezza pubblica nel territorio
nazionale**
(Anno 1998)

**Presentata dal Ministro dell'interno
(JERVOLINO)**

**Doc. CXIX, n. 3**

**Relazione della commissione di
vigilanza sui fondi pensione**
(Anno 1998)



**La "privatizzazione" dei servizi
pubblici locali - Vol. I e II**

**Documentazione di base a cura del
Servizio studi del Senato**

**Doc. CLVIII, n. 1**

**Relazione sull'attività svolta dal nucleo
tecnico di valutazione e verifica degli
investimenti pubblici**
(Anno 1998 e prime indicazioni 1999)

**Presentata dal Ministro del tesoro
(AMATO)**



Doc. LV, n. 4

Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (Anno 1998) - voll. I e II

Presentata dal Ministro degli affari esteri (DINI)

Doc. LVII, n. 4-bis

Nota di aggiornamento al documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (D'ALEMA)

Doc. IV-quater, n. 46

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari sulla applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento disciplinare nei confronti del sen. Ettore BUCCIERO

(Relatore FASSONE)

16:48 04-10-99

KBXR
ZCZC0311/SXA
YF110040
R.CRO S0A S41 R15 QBXX

AULLA INTITOLA PIAZZA A CRAXI, ANDREOTTI E FORLANI CITTADINI

(ANSA) - AULLA (MASSA CARRARA), 4 OTT - Sara' intitolata a Bettino Craxi una piazza di Aulla, una cittadina in provincia di Massa Carrara gia' dichiarata 'dedipietrizzata' dal consiglio comunale su proposta del sindaco, Lucio Barani.

Il primo cittadino di Aulla non e' nuovo ad iniziative clamorose che mette in atto forte dell' ampio consenso dei cittadini, che gli hanno confermato per la terza volta il mandato, e non ha mai nascosto la sua ammirazione per gli uomini della cosiddetta Prima Repubblica. Gia' prima che la sentenza di Perugia facesse scoprire ad Andreotti di avere molti piu' amici di quanti pensasse, Barani aveva proposto per lui, per Craxi e Forlani la cittadinanza onoraria di Aulla. Una proposta che oggi, assieme a quella della piazza intitolata all' ex segretario del Psi, diventa realta' con l' approvazione, a larghissima maggioranza, da parte del consiglio comunale.

Il consiglio di Aulla ha anche approvato di comare una medaglia d' oro per Bettino Craxi "statista di fama mondiale" ed ha deliberato di chiedere ai presidenti dei due rami del Parlamento la costituzione di una commissione parlamentare d' inchiesta sul "colpo di Stato di Tangentopoli" (questa la dizione usata nella delibera). Una richiesta che oggi, al di la' della differenza di linguaggio, vede Barani affiancato a Di Pietro, l' uomo dal quale aveva voluto dichiarare 'incontaminata' la sua citta'. (ANSA)

CF
04-OTT-99 16:48 NNNN

8/4
108

Le Parti socialiste met noir sur blanc sa réponse au manifeste Blair-Schröder

35 he

un

Les

Avant le congrès de l'Internationale socialiste prévu en novembre à Paris, les dirigeants du PS ont adopté un texte préparant le discours qu'y fera Lionel Jospin

Les députés o
du projet de l
ministre de l'e

NULLE PART, les noms de Tony Blair et de Gerhard Schröder ne sont cités. Il n'est pas davantage question du manifeste « social-libéral » que les deux chefs de gouvernement ont présenté ensemble, le 8 juin, quelques jours avant des élections européennes où les socialistes européens étaient supposés se présenter unis. Pourtant, le texte de dix-sept pages adopté, mardi 5 octobre, par le bureau national du Parti socialiste, prend l'allure d'une réplique au manifeste Blair-Schröder. Au même titre que ce texte, cette contribution du PS au congrès de l'Internationale socialiste (IS), du 8 au 10 novembre à Paris, sera examinée, le 17 octobre, par le présidium de l'IS, auquel devraient participer Lionel Jospin et François Hollande. L'exercice consistera à préparer le document unique d'orientation générale qui sera soumis aux délégués. Président sortant de l'IS, Pierre Mauroy a déjà fait savoir qu'il ne se représentera pas.

Ce « contre-manifeste » a fait l'objet d'une démarche en trois temps. La trame a été élaborée par trois secrétaires nationaux, le rocardien Alain Bergounioux, chargé de la communication, le jospiniste Pierre Guidoni, responsable du secteur international, et le fabiusien Henri Weber, chargé de la formation, déjà auteur d'un « cahier formation » sur le thème « qu'est-ce qu'être socialiste au XXI^e siècle ? ». Un groupe de travail constitué par M. Hollande, Pierre Moscovici, ministre délégué aux affaires européennes, Alain Claeys, secrétaire national, et Aquilino Morelle, « plume » de M. Jospin, a apporté des corrections. Revu par le premier ministre, le texte a ensuite été soumis, mardi, au bureau

national, qui a procédé à des modifications de forme. Le titre, « Vers un monde plus humain », a été supprimé, ainsi que la citation de Paul Valéry, que Laurent Fabius a suggéré de remplacer par Jean Jaurès. M. Mauroy, Louis Mermaz et Jean-Luc Mélenchon ont souhaité que la critique du capitalisme soit durcie. Une version corrigée sera donc présentée au conseil national qui se réunira, le 9 octobre, en présence de M. Jospin.

UNE MODERNITÉ « MAÎTRISÉE »

D'emblée le « contre-manifeste » rappelle que les partis de l'IS ont « combattu le capitalisme », « dénoncé fermement le communisme dans sa forme totalitaire » et contribué à « civiliser l'économie de marché ». Pour « bâtir une société plus juste et plus humaine », il s'agit de « montrer le lien entre les fins et les moyens » et de faire le point sur « notre rapport avec le capitalisme ». Face à l'économie de marché, « une incomparable source de richesses » mais aussi « injuste et souvent irrationnelle », et aux « impasses de l'économie administrée », il juge « nécessaire et possible de réguler le capitalisme », avant de défendre, face à la « troisième voie » de M. Blair, l'héritage de la social-démocratie dont la « réussite a été de coordonner, par la loi et par la négociation, et en faisant une part plus ou moins grande au secteur public, l'action des principaux acteurs d'une société qu'elle voulait solidaire ».

Toujours à l'intention de M. Blair, le PS affirme que « la modernité n'est pas séparable » de « la fidélité à nos valeurs », en prônant une modernité « porteuse de progrès », « maîtrisée », « complète » — économique, mais aussi politique, sociale,

culturelle, sociétale — et « partagée » afin d'être « le bien commun de tous, non le privilège de quelques-uns ». Le socialisme étant présenté comme « une théorie de la citoyenneté », le PS réaffirme « le primat de la démocratie » sur le marché. « Une société humaine est une société dont les valeurs ne sont pas soumises à la seule logique du profit », souligne le texte en reprenant encore la formule de M. Jospin « "oui" à l'économie de marché et "non" à la société de marché ». Le registre jospinien est abondamment utilisé, avec « la recherche du plein-emploi », le refus d'une flexibilité qui se traduirait par « une généralisation de la précarité », le projet de « société solidaire » symbolisée par la protection sociale.

Jospinisme et blairisme se heurtent encore dans le refus du PS d'« opposer l'universalisme à la sélectivité dans les allocations sociales ». Si le PS accepte, comme M. Blair, l'importance de « l'investissement social » dans l'éducation et la formation, il souligne qu'il ne doit pas être mis en œuvre au détriment des politiques de redistribution. Favorable à une « société de bien-être », fondée sur « une nouvelle alliance » entre classes moyennes, classes populaires et exclus, le PS se dit attaché à « la pertinence globale » du « keynésianisme » et à un Etat qui « doit continuer à exercer une fonction régulatrice ». « Plus le monde se globalise, plus il a besoin de règles », redit-il en voulant étendre cette régulation internationale à de nouveaux champs, comme l'environnement ou le système financier international.

Michel Noblecourt

UNE ULTIM
débat peut.
5 octobre, à l'
quelques min
de l'examen d
réduction du
nel Jospin, M.
Hollande. Je
Jean Le Garre
Delacroix, à l
question cor
les socialistes
ploi et de la
premier mini
récemment
risque de po
cifique.

Pour rassu
rité, inquiets
les employés
à partir de l
heures payé
39 pour les
existantes, l
proposition
sion des aff
nouvelles e
gné un acc
forme sur
ront des all
Monde du l
de loi prév
35 heures
SMIC mens
grâce à ut
tiel. Le co
fois d'évite
néralé d
(35 heures
Las, les j
ne garanti
dispositif.
nel risque
cause, au
loi. Plusie
leurs, poi
prise pou
salariés su