

53.1.1 1

**Relazione di Pietro Folena al
Convegno sul Mezzogiorno del 13 gennaio 1997**

1) Questione meridionale questione istituzionale

Ciò che, a mio avviso, ci fa parlare di questione meridionale non è tanto una condizione univoca dell'economia (della capacità produttiva delle diverse aree meridionali come delle condizioni sociali) ma è la questione dello Stato, la crisi istituzionale.

Essa è il principale fattore di diseconomia, di freno, di spreco; e al di là della messa in discussione del rapporto conosciuto nella prima Repubblica tra Mezzogiorno e Stato (crisi di rappresentanza, di tutela, di potere), la transizione è aperta ancora proprio perché non hanno ancora preso forma nuovi poteri strutturati, i nuovi poteri del Mezzogiorno.

Quando si dice che il cuore della nuova questione meridionale è la questione istituzionale si parla non solo di crisi della forma di Stato, ma della sua concezione, della sua struttura, della sua capacità operativa, della Pubblica Amministrazione ad ogni livello; di crisi, soprattutto, di un'intera classe dirigente del Mezzogiorno.

Ritengo allora che la partita si vincerà o si perderà - nel senso di una rottura irreversibile del patto, dei "foedera" che tengono il paese - a condizione che la sinistra, l'Ulivo siano capaci di avanzare una proposta politica e istituzionale capace di unire, e di suscitare i pluralismi territoriali dei diversi Sud.

2) I pluralismi del Mezzogiorno

Da quei pluralismi - è stato detto - dobbiamo muovere. Dalle due grandi direttrici che ci fanno leggere i sud d'Italia in rapporto da un lato al sistema adriatico, ai cambiamenti drammatici e epocali nei Balcani e verso l'Est e il Sud - Est Mediterraneo, da cui proviene il più recente flusso di immigrazione extracomunitaria; e dall'altro lato in rapporto al Sud - Ovest, al Maghreb, area di provenienza o di passaggio dall'Africa subsahariana del grosso dell'immigrazione; area di turbolenza fondamentalista.

2

Ma anche questi due Sud, quello adriatico - levantino e quello del Sud-Ovest non ci permettono neppure essi di dar conto di ciò che si muove nei territori meridionali; di aree di sviluppo, di dinamismo, di modernità e di grandi sacche di depressione in cui si fatica a intravedere qualsivoglia prospettiva, e che sono le aree da cui si muove un processo migratorio non più stanziale, ma stagionale; fatto di stagioni lunghe, segnato da incertezza e precarietà, emigrazione di teste e non solo di braccia.

Questi pluralismi erano in Italia ad un tempo frenati e tenuti insieme dalla classe dirigente meridionale della prima Repubblica.

3) La crisi della vecchia classe dirigente

Si può dire che come per nessun'altra parte del Paese, nel Mezzogiorno la statualità propria della prima Repubblica si è incardinata in modo prevalente, quasi totalizzante, nella classe politica dirigente del Mezzogiorno.

Essa è stata non solo rappresentanza parlamentare, o locale e forza di governo ma ha svolto uffici e servizi di competenza a istituzioni autonome e che sono entrati pienamente nel circuito di potere di questa rappresentanza.

Ha avuto anche la capacità di costruire un'idea di governo del territorio non affidato alle Autonomie Locali, ma ad una suddivisione del territorio in aree di influenza per i diversi leaders e le loro correnti. Le terne e le quaterne del proporzionale rappresentavano il reticolo che teneva insieme tutto. Questa statualità si è fondata sul presupposto di discrezionalità assoluta, di dipendenza e di fedeltà a una signoria e a una sovranità territoriale.

Il rapporto con il potere centrale (non bisogna dimenticare che le Regioni furono istituite con ventidue anni di ritardo) era quindi incardinato fondamentalmente attraverso il canale di questa classe dirigente.

E ciò spiega (punto-chiave della nostra analisi) perché il rapporto tra il piccolo Comune e Roma sia ancora oggi considerato più importante rispetto a quello con la Regione.

3

Questo ragionamento vale di meno per la Sicilia e per la Sardegna, Regioni a statuto speciale, in cui, specie nel primo caso, l'uso di quelle prerogative alla rovescia ha determinato un doppio centralismo.

Si capisce bene allora che cosa abbia rappresentato in termini di crisi del Governo della società - in termini di caduta di capacità di rappresentanza - il travolgimento della vecchia classe dirigente.

Ma questa classe dirigente non è caduta a causa dell'iniziativa della magistratura (iniziativa che del resto al sud è stata, dal '92, più a macchia di leopardo che non nel resto del Paese; qui più che non altrove la magistratura era parte attiva di quella stessa classe dirigente). L'iniziativa della magistratura si è inserita in una crisi già matura, di cui i processi di globalizzazione dell'economia e dei mercati, e in particolare Maastricht e la prospettiva europea sono state fra le ragioni scatenanti.

La classe politica nel Mezzogiorno, su cui si è retta la statualità meridionale, si era formata, infatti, attorno alla capacità di assolvere due funzioni:

la prima, è stata quella di offrire al capitalismo del nord (anche attraverso la forza-lavoro dell'emigrazione) mercati di consumatori capaci di tenere alta la domanda interna, attraverso la spesa pubblica, l'indebitamento progressivo, con lo sfondamento di ogni compatibilità finanziaria; si capisce quindi quanto i vincoli di Maastricht abbiano radicalmente sconvolto questo sistema;

la seconda è stata quella di far crescere una ricchezza locale trasformando la proprietà (su cui si reggeva la vecchia classe agraria) con l'uso selvaggio del territorio. L'attività delle costruzioni è stata, nei decenni che abbiamo alle spalle, incessante. Si è formata una nuova borghesia speculativa; e la stessa mafia ha subito un analogo cambiamento accumulando in quel passaggio le risorse necessarie per partecipare ai grandi traffici di eroina e poi per poter costruire macro sistemi economici. La fase delle stragi di mafia (il precipitare di uno scontro con lo Stato) non a caso si sviluppa quando la crisi istituzionale è esplosa; quando la vecchia classe dirigente non è più in grado di svolgere le sue funzioni simbolicamente viene eliminata.

4) Alla ricerca di nuove forme di rappresentanza

I rischi presenti in questa situazione - con realtà di disagio esplosive e con pluralismi territoriali non rappresentati - sono grandi.

Da un lato c'è la spinta a cercare di ricostruire modalità tradizionali della rappresentanza. Con questo obiettivo il Polo ha saputo costruire parte delle proprie fortune elettorali ereditando (il CCD e il CDU) o emulando (il modello Tatarella) le modalità di organizzazione della rappresentanza della vecchia classe dirigente.

Occorre dire però quanto queste ipotesi siano illusorie nel medio-lungo periodo perché non hanno i margini finanziari per far funzionare questo sistema. Alla fine questa politica è l'apprendista stregone di forze non dominabili.

D'altra parte si manifesta la spinta a cercare in un uomo forte, in un plebiscitarismo e in una cultura antidemocratica, la risposta a questa crisi.

I casi locali e nazionali di questi anni sono ancora sotto i nostri occhi (altra componente del consenso al centro-destra), fino al fenomeno Cito, che rappresenta un vero salto di qualità di questa ipotesi.

Malgrado ciò questo vuoto ha incontrato anche una risposta - o un embrione di risposta - di tipo democratico. Si può dire che un processo costituente - in senso profondo - è già cominciato anche nel Mezzogiorno.

Si colgono elementi di una nuova statualità principalmente nelle esperienze municipali e locali.

Non voglio fare di queste esperienze - cariche di difficoltà e di aspettative molte larghe - una descrizione enfatica; ma sicuramente si può dire che il successo di Bassolino e di tante esperienze locali, più ancora che nel fare (dove la lotta con una macchina dell'amministrazione che Bassolino ha paragonato al Castello di Kafka non è ancora vinta) è stata nel rappresentare: nel ricostruire un sentimento di municipalità, di appartenenza, di offrire alla crisi di identità di chi viveva nel sistema di dipendenza dai leaders politici una risposta aperta, democratica, trasversale.

Parlo però di embrioni di risposta perché non si può credere che basti questo processo (in cui i cittadini cominciano a farsi città), per rispondere alla nuova questione nazionale e alla crisi istituzionale.

5) Quale federalismo?

Anche un certo parlare di federalismo delle città può suscitare equivoci in questo senso. L'esperienza di un'area come quella napoletana, da questo punto di vista, ha una sua specificità; richiede, come Milano, come Roma, un particolare riconoscimento nell'assetto istituzionale.

Dico equivoci perché un conto è affermare la necessità di riconoscere dignità costituzionale più forte ai Comuni, che divengono il primo stato, quello più importante; un altro conto è progettare un'articolazione dei poteri fondamentali dello Stato - come quello legislativo - disintegrata nel territorio (per questa ragione, giustamente, ci riferiamo a un potere legislativo organizzato su due livelli, quello regionale e quello nazionale).

Questo problema non pone solo la necessità - come suggerito in Emilia Romagna - di un diverso rapporto Enti Locali-Regioni con la giusta indicazione della Camera Regionale delle Autonomie territoriali; ci interroga sul senso per il Mezzogiorno di un'opzione federalista.

Qui mi pare il punto. E' larga la consapevolezza attorno all'idea che per questi problemi, anche per il Mezzogiorno, la risposta possa consistere in un'organizzazione e in un'articolazione dello Stato in senso federalista (anche se recenti indagini demoscopiche ci dicono quanto poco oggi si sappia e si conosca di un'organizzazione istituzionale di questo tipo).

Ma dobbiamo guardarci da una retorica federalista.

Michele Salvati chi ha richiamati in questo senso; condivido il suo punto di vista: cioè che non ci basta sottolineare i caratteri di sussidiarietà - partendo dalla centralità in una nuova statualità dei Comuni - e quelli di solidarietà - prospettando forme precise di riequilibrio territoriale fra Regioni forti e Regioni deboli, fra aree forti e aree deboli - per risolvere i problemi.

Il tratto prevalente del federalismo - ci dice Salvati - è comunque quello competitivo.

Si aprirà - si è già aperta - una concorrenza non solo fra Regioni deboli e Regioni forti, ma anche fra aree e aree, in modo particolare in relazione con le altre Regioni d'Europa.

Assumono quindi grande importanza gli strumenti di armonizzazione legislativa fra le Regioni, la capacità di temperare e governare questo processo. Non mi nascondo, tuttavia, che la questione è politica.

6) Il nuovo autonomismo

E cioè che l'assunzione della prospettiva del federalismo presuppone quel nuovo autonomismo meridionale di cui ci ha parlato Reichlin.

Senza autonomismo il federalismo sarà per il mezzogiorno subalternità e emarginazione. Parliamo di autonomismo: è cioè del far propria da parte della nuova classe dirigente la competitività del federalismo non come un limite, ma come un valore, come una potenzialità per i diversi sud, per i pluralismi territoriali del Mezzogiorno; di avere la credibilità politica e morale per determinare una nuova stagione, nazionale ed europea di investimenti.

Nuovo autonomismo vuol dire indicare una prospettiva strategica: il Mezzogiorno non più come periferia del sistema del nord (dell'economia delle grandi pianure dell'Europa Centrale) ma come centro di un'Europa policentrica, centro di un'Europa mediterranea: centro geografico, centro economico e commerciale, centro politico.

Ha ragione Reichlin: la questione meridionale oggi non è solo questione nazionale; è questione europea; anzi: è la prova di quanto la questione nazionale sia oggi questione europea.

Non mi soffermo su questo punto, se non per dire che l'Europa sarà sempre più Europa di Regioni: in cui cioè il rapporto Roma - Madrid - Parigi - Berlino non sarà sufficiente, ma conterà anche quello Venezia - Barcellona - Düsseldorf, e così via.

Il punto è se in questa Europa Napoli, Palermo, Bari, Catania avranno una soggettività, recuperando antiche tradizioni di capitali culturali ed economiche europee.

7) Mezzogiorno, Europa, Mediaterraneo

C'è una questione fra tutte, però, che ci dice quanto una politica estera mediterranea, quanto questa centralità mediterranea per l'Europa saranno una scelta strategica: è la questione dell'immigrazione. Il punto è che all'Europa non basteranno le marine militari più

efficienti schierate nei mari del Mediterraneo per impedire che il flusso, nei prossimi anni, divenga biblico.

Questo flusso - se non verrà altrimenti impedito - trasformerà il Mezzogiorno in una terra di frontiera, un pò come l'area desertica fra Messico e Usa, che ogni giorno centinaia di persone tentano di attraversare.

La politica Europa - Maghreb e quella Europa - Est e Sud - Est sono perciò decisive. Impegnano ad accettare la sfida di uno sviluppo comune del Mediterraneo. L'unico antidoto al fondamentalismo è in una politica capace di affermare forme autonome di sviluppo dell'Africa, specie di quella subsahariana.

Qui, in questa politica, in questa centralità del Mezzogiorno c'è qualcosa che conviene all'Italia del nord e all'Europa del centro - nord.

Conviene cioè evitare che il Mezzogiorno diventi il territorio di transito di masse povere. Conviene farne il centro, il motore di uno sviluppo sostenibile dell'economia mediterranea.

Voglio cioè dire che un sistema di relazioni internazionali del nostro Mezzogiorno è decisivo; che la prospettiva di un'integrazione fra le economie del Sud-Est e quelle del Mediterraneo orientale e dei Balcani, e quelle del Sud-Ovest con il Mediterraneo occidentale e il Maghreb non è valida solo per il futuro di queste Regioni, ma rappresenta la precipua specificità nel loro rapporto con le capitali europee, con le aree più sviluppate, e anche con quel nord del nostro Paese che, finita l'epoca del vecchio patto fra capitalismo del nord e classi politiche meridionali, ha tutto l'interesse a considerare il Mezzogiorno come la testa di ponte di una politica di espansione economica.

8) Un nuovo patriottismo

Su questa base si può fondare anche un nuovo patriottismo, una nuova religione civile, contrapposta ad ogni retorica nazionalista.

Il richiamo al Risorgimento, a Garibaldi e ai Mille - a un'epoca di integrazione passiva del Mezzogiorno - non ci basta più. Non è sufficiente neppure quello alla Resistenza, il cui effetto in termini di autodeterminazione meridionale nel riscatto della Nazione fu condizionato dalla presenza angloamericana, con connesse relazioni mafiose, fra il 43 e il 45.

Già nella lotta alla mafia - quella sindacale degli anni '50 e quella etico-sociale dell'ultimo decennio - si è affermata una prospettiva autonoma. Essa però è stata finora di opposizione, di resistenza, di contrasto. Oggi molti Municipi, parti dell'impresa, settori della Chiesa e altri soggetti ci segnalano la crescita di forme di protagonismo democratico nella società civile meridionale.

Da qui nasce l'interrogativo su quali forme politiche e istituzionali dare alla prospettiva della sinistra nel Mezzogiorno. Non è possibile pensare di ricostruire un rapporto territorio - centro, territorio - capitale come quello conosciuto nella I^a Repubblica. Occorre muoversi lungo due assi.

9) La riforma dello Stato

Il primo è quello della Pubblica Amministrazione, dei provvedimenti Bassanini, dell'autonomia dell'organizzazione dei servizi e delle istituzioni territoriali.

Il secondo è quello della riforma costituzionale, e degli interventi che dovrà fare la Bicamerale.

Dobbiamo a questo proposito escludere due ipotesi.

La prima è quella della Repubblica del Sud, e magari di uno sviluppo in senso confederale della Repubblica Italiana. Essa appare illusoria e inadeguata. Illusoria, perchè se è vero che i sud debbono fare ricominciando da sé, tuttavia l'idea di uno Stato meridionale, con una sua Pubblica Amministrazione, una sua organizzazione, un suo centro creerebbe un'entità debole, marginale, non in grado di competere.

Inadeguata, perchè omologherebbe diversi sud, non ne coglierebbe i pluralismi e i dinamismi interni.

La seconda ipotesi da scartare è quella di costruire, con la riforma costituzionale, le macroregioni: semplificando l'attuale sistema, come suggerito dalla Fondazione Agnelli, in due grandi regioni meridionali continentali, una adriatico - ionica e l'altra tirrenica, e in due regioni insulari.

Se questa ipotesi ha un interesse rispondendo a esigenze di semplificazione istituzionale - e può portare con sé un qualche fascino -, tuttavia anch'essa a me pare non in grado di rappresentare l'articolazione e il pluralismo tra i sud. Al centralismo delle Regioni odierne rischieremmo di sostituire un centralismo ancora più grande. D'altra parte, comunque,

9

questa ipotesi appare del tutto irrealistica rispetto alla concreta situazione istituzionale odierna.

Si tratta piuttosto di rendere possibili, facili - in una parola di incentivare anche costituzionalmente - processi di autodeterminazione che possano permettere di rivedere gli attuali confini delle Regioni e di prevedere, attraverso meccanismi di autodeterminazione, meccanismi di fusione fra Regioni con l'obiettivo di competere in Europa e nel sistema economico internazionale.

10) E' una agenzia alla rovescia?

Il problema più importante, a mio avviso, non è però quello dei confini delle Regioni. Si è già detto dei Comuni, del bisogno di nuova statualità che essi rappresentano. Si è detto, inoltre, della particolarissima crisi di legittimazione e di credibilità delle Regioni.

Il punto di fondo è quindi, a mio avviso, quello di dar vita ad un sistema - mezzogiorno, ad una rete - mezzogiorno, fatti di differenti autonomie, territoriali e funzionali; un sistema forte per il suo reticolo istituzionale e di servizi, capace di competere nazionalmente e internazionalmente. Più che cercare la quadra in una Superregione, dobbiamo lavorare sul fatto che il sistema della autonomie si fornisca di strumenti comuni per competere.

Si potrebbe pensare a un'agenzia alla rovescia, per dirla provocatoriamente, rispetto alla CASMEZ e all'AGENSUD. Un'agenzia, o un sistema di agenzie di cui siano titolari o contitolari insieme al mondo dell'impresa e dell'associazionismo economico, le autonomie del Mezzogiorno, Comuni, Province, Regioni. A uno strumento di promozione del Mezzogiorno in Italia, in Europa, nel mondo, per fare in grande e in modo sistematico ciò che Bassolino ha fatto con Bagnoli. E per fare questo è necessario prevedere anche in costituzione, la possibilità di accordi e di relazioni interregionali che permettano di muoversi con dinamismo sulla scena europea.

Il permanere solo di alcune competenze in capo al Governo e al Parlamento non ci può far credere che le attuali Regioni siano di per sé in grado di erogare prestazioni sociali con equità e di competere nella globalizzazione.

Si pensi all'agricoltura: neppure nei paesi in cui l'ordinamento federale è più accentuato, non esiste un Ministero dell'Agricoltura. Esso è federale. Nell'opzione federalista in Italia

9

un nuovo Ministero leggero dovrà saper rappresentare le due agricolture del nostro Paese, quella padana e quella mediterranea.

E' necessario quindi da un lato prevedere poteri di surroga dello Stato centrale rispetto a inadempienze regionali, e dall'altro strumenti di sostegno a economie interregionali.

Questa impostazione richiede di assumere l'idea di un sistema reticolare per la nuova Italia, in cui le competenze del centro siano chiare e definite; ma in cui, al tempo stesso, al policentrismo, e al municipalismo propri del nostro Paese si dia uno sbocco di tipo nuovo, in quella forma di capitale reticolare di cui hanno parlato in molti.

Perciò che riguarda le Regioni a statuto speciale si tratta di reinterpretarne la specialità nel quadro dell'opzione federalista, riconoscendo a quelle specialità forza costituzionale ma al tempo stesso permettendo ai Parlamenti regionali di Sicilia e Sardegna di decidere come meglio modificare i propri statuti.

11) Una nuova sinistra meridionale

Sarà importante definire quale grado di soggettività e di autonomia il Mezzogiorno saprà esprimere nel Senato Federale e nella Camera politica.

Ho riflettuto attorno alla possibilità che si riconoscano costituzionalmente forme di specificità nella partecipazione della rappresentanza meridionale a queste assemblee. Questa possibilità tuttavia non mi persuade; la vedo come una scorciatoia con più rischi che effetti positivi. Dico scorciatoia perchè penso che la risposta vada ricercata in una soggettività politica, nella capacità di affermare una nuova classe dirigente: nel nuovo partito, nel sindacato, nell'Ulivo del Mezzogiorno. Su questo c'è una battaglia politica fra di noi, affinché il carattere della rappresentanza politica non sia quello di ripercorrere la strada del passato (e se ne vedono molti tratti) ma di offrire uno strumento per il controllo sul potere, sulla decisione, per una partecipazione consapevole e intelligente.

Credo, quindi, che una parte del futuro del Mezzogiorno passi anche attraverso il nostro rinnovamento, e la fondazione di una Sinistra Democratica Europea del Mezzogiorno, con una propria peculiarità, una propria autonomia, una propria classe dirigente.

Sen. FRANCESCO DE MARTINO
Senato della Repubblica

Bresso, Aprile 1997

WHO'S WHO IN ITALY 1998 EDITION il suo profilo biografico entra in Internet

Gentile Signora, Egregio Signore,

sono lieto di informarla che il Comitato di Selezione Internazionale del nostro Gruppo Editoriale, WHO'S WHO Sutter's international red series, mi ha pregato di rivolgermi a Lei con l'obiettivo di aggiornare e completare il testo del Suo profilo biografico da inserire nella prossima edizione di WHO'S WHO IN ITALY.

Nella scheda allegata troverà il Suo profilo personale pubblicato nell'edizione 1997 di WHO'S WHO IN ITALY. La prego di controllarlo e di inserire tutti gli aggiornamenti più importanti, riportandoli in stampatello o a macchina, direttamente sul retro del modulo.

Le confermo che l'inserimento nell'opera e la presenza in internet sono completamente gratuiti e non sono subordinati ad impegni di alcun tipo o genere. Le sarei grato se potesse ritornarci la scheda entro e non oltre 30 gg. dal ricevimento della stessa.

Per maggiori dettagli sulle opere WHO'S WHO da noi edito e/o distribuite, allego alla presente pieghevole e cedola libraria. Qualora desiderasse acquistare le nostre pubblicazioni, mi telefoni, invii un fax, o una E-mail whoswhogo@ibm.net, oppure utilizzi la cedola libraria allegata. Un corriere **Le consegnerà entro 2 giorni** le opere che avrà richiesto.

Cordiali saluti.


Giancarlo Colombo
Direttore Editoriale

RISPEDIRE
URGENTEMENTE

WHO'S WHO IN ITALY s.n.l.
Direzione Editoriale
Via De Amicis, 2
20091 Bresso - Milano
Tel. (02) 66.50.37.53 - 61.01.627
Fax (02) 61.05.587



13

La preghiamo di verificare attentamente il testo del Suo profilo biografico e di indicarci le eventuali modifiche e/o gli aggiornamenti che desidera inserire, riportandoli direttamente sul retro della presente scheda. Non ricevendo di ritorno questo dattiloscritto entro 30 giorni, l'Editore considererà il testo perfetto ed atto ad essere pubblicato.

DE MARTINO Francesco, (Sen., Prof.), emeritus professor, life senator
born Naples, May 31, 1907

married

c.: five

a.: c/o Senato della Repubblica, Piazza Madama 1, I-00185 Roma. Tel.:
(06) 67061

home a.: Via Aniello Falcone 258, I-80127 Napoli. Tel.: (081) 244855 -
379647

educ.: degree in law

car.: 1948, first elected deputy with the PSI (Italian Socialist Party), re-elected on all occasions until 1983; 1950-72, prof. of the history of Roman law, Univ. of Naples; 1964, elected PSI political secr.; 1965, secr. PSI-PSDI joint party; 1972, appointed emeritus prof., Univ. of Naples; 1972-76, secr. of the PSI; vice-pres. Council of Ministers (3rd Rumor government and Colombo government); fervid advocate of democratic socialism; 1983, elected senator, mem. Foreign Affairs Commission; 1991, nominated Life Senator by the Pres. of the Italian Republic, Francesco Cossiga; at present, emeritus prof., Univ. of Naples; mem. Foreign Affairs and Emigration Commission in the Senate

publ.: "Storia della costituzione romana", 6 volumes (2nd edition, 1972-75); "Storia economica di Roma antica" (1980); "Un'epoca del socialismo" (1983); "Una teoria per il socialismo" (1987); "Il pessimismo della storia e l'ottimismo della ragione" (1989)

aw.: Life Senator, appointed by the Pres. of the Italian Republic, Francesco Cossiga (1991)

mem.: national mem. Accademia Nazionale dei Lincei; honorary mem.

British Society of Roman Studies

recre.: hunting, fishing.

See Survey: Senate of the Republic

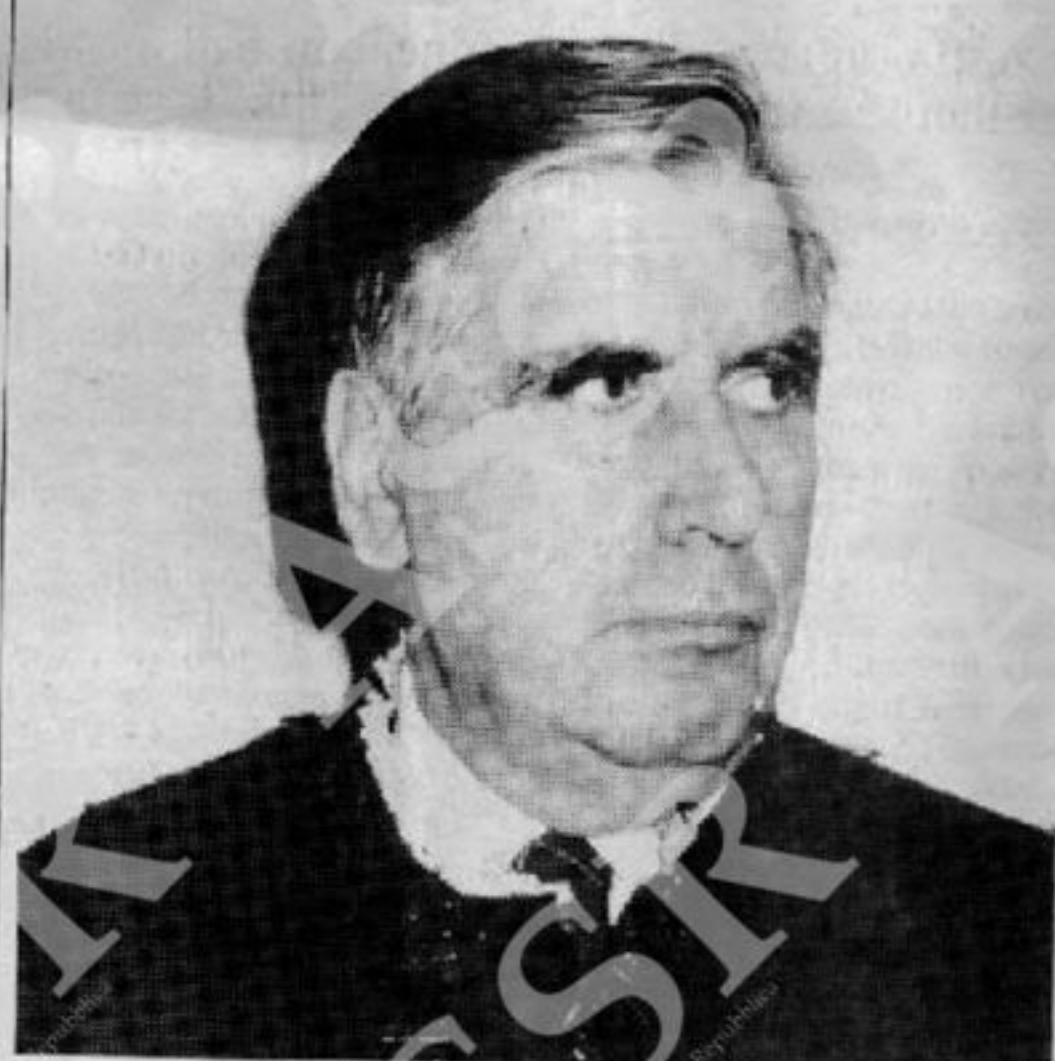
Dichiaro che il testo del mio profilo biografico riportato nella presente scheda è esatto e può essere pubblicato in WHO'S WHO IN ITALY. L'Editore deciderà sull'estensione del testo del profilo biografico e sulla relativa traduzione in lingua inglese.

Data

Firma

L'Intervista

Enzo Cheli



«Su legge elettorale, indicazione del premier, poteri dell'esecutivo ruolo del Capo dello Stato, prerogative dell'opposizione ecco le soluzioni che ho proposto»

«Cinque proposte per la Bicamerale»

«Entrando in contatto con la Bicamerale ho potuto verificare un clima positivo e costruttivo. Mi sembra che in tutte le forze vi sia la volontà di arrivare alla conclusione del percorso di riforma». Enzo Cheli, ex membro della Corte costituzionale, esprime una sensazione confortante dopo l'audizione alla commissione Bicamerale, che ha ascoltato la sua idea di riforma costituzionale relativa alla forma di governo. Da quella audizione ricava un altro aspetto positivo: «C'è nell'analisi che si compie una convergenza sugli obiettivi che riguardano le condizioni per governi più stabili ed efficienti, partendo dalla necessità di accrescere il peso del corpo elettorale nelle scelte degli indirizzi, attenuando la mediazione dei partiti». Per il costituzionalista, nella Bicamerale «è presente una convergenza che sta favorendo un clima di dialogo per cui, senza eccessive contrapposizioni ideologiche nel valutare le soluzioni tecniche sul tappeto, si va manifestando un clima favorevole».

Professor Cheli l'attenzione nella Bicamerale si incentra sul modello inglese, o Westminster, che lei sostiene, e sul semipresidenzialismo alla francese, sostenuto dal professor Sartori. Ambedue tanto corretti che, alla fine, si avvicinano. Dove stanno le differenze?

«Tra i due modelli, su cui si sta orientando la Bicamerale, esiste una diversa logica di fondo. Il modello neoparlamentare, o governo del premier, si innesta nel solco della tradizione parlamentare; il modello semipresidenziale alla francese si innesta, invece, nel solco della tradizione presidenziale. Il primo ha il suo fondamento nel rapporto fiduciario che lega il governo al Parlamento; il secondo centra l'organizzazione del potere in un Capo dello Stato eletto dal popolo e, anche se sussiste la fiducia, lo è in modo aggiuntivo. Le correzioni potranno avvicinarli ma che conservano una differenza di fondo perché riferiti a logiche storiche diverse: il parlamentarismo e il presidenzialismo».

C'è in ballo una forte redistribuzione dei poteri. Quali meccanismi prevede?

«Se dobbiamo percorrere la strada di un modello neoparlamentare desumibile dal modello inglese, per adattarlo alla diversa situazione italiana, vanno affrontati alcuni punti che ho sottoposto alla commissione. Ne potrei indicare cinque».

Compresa la legge elettorale, che nel modello inglese è maggioritaria a turno unico?

«Sì, al primo punto è proprio la legge elettorale. Per potere consentire in Italia un modello neoparlamentare assimilabile al modello inglese occorre una legge elettorale che, completando il processo iniziato nel 1993, accentui il maggioritario e attenni il proporzionale. A differenza del modello inglese, perché la legge possa funzionare in Italia, occorre il maggioritario a doppio turno che consenta una aggregazione graduale tra le forze, passaggio essenziale per il funzionamento della forma di governo neoparlamentare. Cioè, l'avvio di un processo di trasformazione da un sistema politico di "multipartitismo estremo", frantumato e disomogeneo, ad un sistema di "multipartitismo moderato", meno frammentato e più omogeneo, che avvicini l'assetto politico italiano a condizioni ideali per il funzionamento del governo del premier».

Un passaggio che richiede uno sbarramento e il contenimento della quota proporzionale?

«Con la legge elettorale credo si debba lavorare su due piani: per il doppio turno che, stando alla proposta Sartori, alla seconda tornata potrebbe aprirsi a più forze e non limitarsi solo alle due maggiori in campo, per tenere conto di una certa gradualità nel passaggio tra un multipartitismo esasperato e un multipartitismo attenuato. In alternativa si potrebbe agire con uno sbarramento dell'accesso al secondo turno fissando una quota abbastanza elevata, non inferiore all'8-10 per cento».

Un passaggio difficile, viste le resistenze alla abolizione della quota proporzionale?

«Sarà uno dei passaggi più difficili, ma se si affronta una riforma che coinvolge tutti gli equilibri fondamentali, non credo che le preoccupa-

zioni sulla quota proporzionale debbano essere tali da bloccare un processo di queste dimensioni».

Qual è il meccanismo per individuare il premier?

«L'individuazione del premier è il secondo punto, il più difficile. La logica del modello neoparlamentare applicata all'Italia, dovrà consentire un meccanismo che porti alla designazione del premier con carattere di ufficialità da parte delle maggiori forze politiche presenti con proprie candidature in un numero elevato di collegi. Successivamente i candidati al Parlamento nei collegi uninominali dovrebbero dichiarare il loro collegamento con uno dei candidati a premier ufficialmente presentati. Il risultato elettorale dovrebbe consentire al capo dello Stato di individuare il premier nel candidato che ha ottenuto il maggior numero di parlamentari, anche se questi non rappresentano la maggioranza assoluta. A questo punto il premier individuato forma il governo e chiede la fiducia al Parlamento».

Veniamo al terzo dei cinque punti.

«Che dovrebbe consistere in un rafforzamento dei meccanismi di stabilizzazione e di efficienza dell'azione dell'esecutivo attraverso un notevole spostamento dei poteri di indirizzo nelle mani del premier. Il meccanismo dovrebbe consentire, da un lato la sfiducia costruttiva e dall'altro il potere di scioglimento delle Camere affidato direttamente e esclusivamente al premier. Questo potrebbe operare come forte deterrente per l'apertura delle crisi. Dal punto di vista dell'efficacia dell'azione di governo credo che debba essere affidata al premier una forte disponibilità sull'organizzazione interna del governo, seguendo la logica di flessibilità propria del modello inglese. Il premier dovrebbe avere il potere non solo di nominare direttamente i ministri, ma anche di organizzare la compagine governativa attraverso il consiglio di gabinetto e i comitati dei ministri, come strumenti ordinari di governo. Al premier dovrebbe essere riconosciuto un incisivo potere di conduzione dei lavori parlamentari».

E il ruolo del Capo dello Stato?

«È il quarto punto. Un modello di questo tipo comporta una più netta divisione tra ruolo di indirizzo politico affidato al premier, e ruolo di garanzia del Capo dello Stato. Questo significa una riduzione dei suoi poteri di indirizzo, ma un accrescimento nella qualità dei suoi poteri di garanzia. Il quinto punto considera che il modello maggioritario, per funzionare bene, deve prevedere uno statuto costituzionale dell'opposizione in Parlamento. L'applicazione di un modello neoparlamentare, desunto sia pure per linee molto generali dal modello inglese, può realizzarsi in Italia solo tenendo conto congiuntamente di tutti questi elementi correttivi destinati ad operare dal basso, attraverso la legge elettorale diretta ad un maggiore accorpamento delle forze politiche, e dall'alto, nei congegni tipici della forma di governo attraverso meccanismi di stabilizzazione e di efficienza».

E su questo c'è convergenza?

«Credo che il passo avanti sulla forma di governo sia rappresentato dall'accordo che mi pare si delinea sull'eventuale riforma elettorale, premessa essenziale per i successivi svolgimenti. L'alternativa tra un semipresidenzialismo corretto in direzione parlamentare e un neoparlamentarismo corretto in direzione di un consistente rafforzamento dei poteri del premier, non mi sembra una scelta che vada troppo drammatizzata. La scelta si collega in gran parte, al tipo di analisi del contesto storico e politico italiano. Il problema è se in questo contesto di transizione, avendo imboccato la via di una democrazia maggioritaria fondata sull'alternanza, è più adatto un modello neoparlamentare, che si collega meglio alla nostra storia costituzionale (e che, a mio avviso, consente una maggiore flessibilità nella trasformazione del sistema politico); oppure sia più adatto un sistema semipresidenziale, che comporta scelte più rigide che possono funzionare bene sul piano dell'efficacia, ma presentare rischi per la stabilità dell'assetto politico».

Renzo Cassigoli

Roma, 7 aprile 1997

ProL.B/ST/Sogr.Soc.

Carissimi Azionisti,

La nostra Società sta per entrare nel terzo anno di vita. E possiamo subito affermare che, grazie ad essa, oggi il manifesto gode di una condizione più solida e stabile, riesce a far sentire la sua voce e ad accompagnare le giornate di tante compagne e compagni. E tutto ciò nonostante le forti difficoltà politiche e di mercato di cui soffre tutt'intera la stampa italiana.

Per dirla in estrema sintesi, senza la Manifesto SpA, senza la straordinaria raccolta di capitale, senza il sostegno di migliaia di lettori-azionisti, il nostro "quotidiano comunista" forse avrebbe subito una crisi irreversibile.

Come avrete sicuramente visto, da qualche giorno il manifesto si presenta con una rinnovata veste grafica: la speranza è che renda il nostro lavoro più incisivo e politicamente più significativo. Ma è proprio di questo che vorremmo discutere con voi azionisti: dei successi come degli insuccessi, del piano di risanamento e di quello di rilancio, degli inserti e delle iniziative. Insomma del passato e del futuro, delle cose buone realizzate e degli errori commessi e, soprattutto, della necessità di non commetterne altri.

E allora, memori di come l'anno scorso non riuscimmo a tenere distinta la doppia necessità, di ragionare sul giornale e di affrontare le scadenze istituzionali della SpA, abbiamo pensato di dar vita ad un doppio appuntamento. Venerdì 25 aprile, un incontro con i lettori proprio sui problemi del giornale, i suoi contenuti e la sua tenuta politica; mentre il giorno dopo, sabato 26 aprile, la vera e propria assemblea degli azionisti, nella quale discutere e approvare il bilancio dell'esercizio 1996, che per la SpA resta un passaggio obbligato per legge. Ritenendo così di riuscire a soddisfare le esigenze sia politiche sia amministrative connesse con la vita della Manifesto SpA.

Entrambi gli incontri si terranno a Roma, presso il Centro Congressi Frentani. Quello politico con la redazione del giornale comincerà alle ore 15,00 del 25 aprile, mentre l'assemblea ordinaria degli azionisti avrà luogo alle ore 10,00 del giorno dopo.

Resta inteso che la partecipazione al primo appuntamento è completamente libera; mentre all'assemblea degli azionisti potranno intervenire solo i soci (o loro delegati), secondo le modalità spiegate in dettaglio nella seconda pagina della presente lettera.


Roberto Tesi
Presidente

- 16
- L'ASSEMBLEA ordinaria degli azionisti della Manifesto S.p.A. si terrà presso il Centro Congressi Frentani in Roma, Via dei Frentani 4/A (tra la Stazione Termini e P.le Aldo Moro/Università La Sapienza), alle ore 10,00 del giorno 26 aprile 1997, con il seguente

ORDINE DEL GIORNO:

1. Approvazione del bilancio al 31.12.96;
2. Rinnovo del Collegio Sindacale;
3. Determinazione del numero dei consiglieri d'amministrazione.

• PER PARTECIPARE

Manifesto S.p.A. e Banca di Roma agiranno da casse incaricate per il rilascio dei biglietti d'ammissione all'assemblea. Pertanto gli azionisti che intendono partecipare (direttamente o tramite proprio delegato), dovranno attenersi alle seguenti disposizioni:

1. Gli azionisti i cui certificati azionari sono depositati presso la sede sociale della Manifesto S.p.A., devono comunicare l'intenzione di partecipare all'assemblea ai nostri uffici di Roma, almeno cinque giorni lavorativi prima della data dell'assemblea, contattandoci ai numeri tel. 06-6833788 / fax 06-6833795 (nelle comunicazioni via fax specificare generalità e codice fiscale);
2. Gli azionisti che hanno i certificati azionari presso di sé devono, se vogliono partecipare all'assemblea, ridepositarli presso la sede della Manifesto S.p.A. almeno cinque giorni lavorativi prima della data dell'assemblea. In caso di spedizione, inviare i certificati a mezzo assicurata convenzionale al seguente indirizzo: Manifesto S.p.A. - Segreteria Societaria - Via Tomacelli, 146 - 00186 ROMA;
3. Gli azionisti che hanno i certificati in deposito presso la Banca di Roma, almeno cinque giorni lavorativi prima della data dell'assemblea devono comunicare alla Banca stessa l'intenzione di partecipare all'assemblea;
4. Gli azionisti che hanno i certificati in deposito presso altro istituto di credito, almeno cinque giorni lavorativi prima della data dell'assemblea devono dare disposizione alla propria banca affinché questa inoltri la prenotazione all'incaricata Banca di Roma (Servizio Contabilità Titoli - Roma - tel. 58763313).

• DELEGHE

Vi preghiamo di attenervi al seguente modello per la lettera di delega (che il delegato dovrà portare con sé e presentare all'ingresso dell'assemblea):

Spettabile
Manifesto SpA
Via Tomacelli 146
00186 ROMA

Oggetto: DELEGA

Il sottoscritto _____, nato a _____ il _____
domiciliato in _____ Via _____ titolare di numero _____ azioni ordinarie pari
a nominali lire _____ del capitale sociale della Manifesto SpA

Delega

il Signor _____ nato a _____ il _____ C.Fiscale _____ residente in
_____ Via _____ a partecipare all'Assemblea ordinaria della Manifesto SpA indetta per il giorno 26
aprile 1997, c/o il Centro Congressi Frentani, Roma. Il sottoscritto dichiara di ritenere fin d'ora per rato e valido l'operato
del Signor _____

In fede

luogo e data

53.1.7. 17

INSTITIA

*Bollettino di informazione
a cura dei Gruppi Parlamentari della
Sinistra Democratica - l'Ulivo delle Commissioni Giustizia*

LE RIFORME COSTITUZIONALI

Il procedimento di revisione della Costituzione così
come previsto dalla legge costituzionale 24 gennaio
1997, n. 1

LA RACCOLTA E GESTIONE DEI DATI SUI BENI SOTTRATTI AL CRIMINE

Il regolamento di attuazione della legge n. 109/96

GLI OBBLIGHI DI RELAZIONE AL PARLAMENTO IN MATERIA DI GIUSTIZIA, ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

Numero 1
28 aprile 1997

Agenzia dei Servizi Interparlamentari

LE RIFORME COSTITUZIONALI

Il procedimento di revisione della Costituzione così come previsto dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1

Entrata in vigore della legge costituzionale 24.1.1997, n. 1

29 gennaio 1997



Scadenza del termine per la presentazione dei progetti di legge da assegnare alla Commissione bicamerale (art. 1, co. 5):

29 gennaio 1997

Costituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali



Designazione da parte dei gruppi parlamentari dei componenti la Commissione (art. 1, co. 1):

entro il
3 febbraio 1997



Assegnazione dei progetti di legge costituzionale alla Commissione (art. 1, co. 5)



Nomina dei componenti da parte dei Presidenti delle Camere (art. 1, co. 1)



Convocazione della Commissione da parte dei Presidenti delle Camere (art. 1, co. 3):



Prima seduta della Commissione ed elezione del Presidente e dell'Ufficio di presidenza da parte della Commissione tra i suoi componenti (art. 1, co. 3)

entro l'
8 febbraio 1997

Attività referente della Commissione

➤ Fissazione dei termini per la presentazione delle relazioni e per la votazione finale dei testi (art. 2, co. 2):

➤ Trasmissione alle Camere di uno o più progetti di leggi di revisione della Parte II della Costituzione (art. 2, co. 4):

*entro il
30 giugno 1997*

Testo/i del progetto o dei progetti di revisione della parte II della Costituzione che la Commissione trasmette alle Camere

Data della trasmissione alle Camere

➤ Presentazione di emendamenti alle Presidenze delle Camere da parte dei componenti delle due Camere (art. 2, co. 5):

*entro 30 giorni
dalla data della
trasmissione alle
Camere*

➤ Esame da parte della Commissione degli emendamenti presentati e pronuncia nel merito (art. 2, co. 5):

*entro 30 giorni
dalla scadenza
del termine
di presentazione*

Testo eventualmente emendato del progetto o dei progetti di revisione della parte II della Costituzione

Esame del progetto o dei progetti da parte della prima Camera

➤ Iscrizione del progetto, o dei progetti, all'ordine del giorno di una delle due Camere sulla base delle intese adottate dai Presidenti delle Camere (art. 3, co. 1)

➤ Formazione del comitato che rappresenta la Commissione nella discussione in Assemblea (art. 3, co. 2)

➤ Esame in prima lettura (art. 3, co. 3)

fissazione della data di inizio della discussione generale

➤ Presentazione da parte dei componenti l'Assemblea di emendamenti al testo (ai testi) della Commissione in diretta correlazione con le parti modificate, ed eventuale nuova presentazione degli emendamenti respinti dalla Commissione (art. 3, co. 3):

entro cinque giorni prima dell'inizio della discussione generale

➤ Presentazione da parte della Commissione di emendamenti o sub-emendamenti agli articoli o emendamenti di cui è prevista la votazione (art. 3, co. 3):

entro 48 ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti

➤ Presentazione da parte di un Presidente di gruppo o di almeno 20 deputati o 10 senatori di sub-emendamenti agli emendamenti presentati dalla Commissione (art. 3, co. 3):

Il giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli emendamenti

➤ Prima deliberazione da parte della prima Camera sul progetto di legge costituzionale o sul complesso degli articoli di tutti i progetti (art. 3, co. 4)

↓
Testo del progetto o dei progetti di revisione approvato in prima lettura dalla prima Camera

Esame del progetto o dei progetti da parte della seconda Camera

➤ Esame da parte della seconda Camera in prima lettura del progetto, o dei progetti di revisione costituzionale trasmesso/i dalla prima Camera, secondo le modalità ed i termini previsti per l'esame da parte della prima Camera (art. 3, co. 4)

➤ Qualora la seconda Camera introduca modificazioni al testo approvato, il progetto, o i progetti, tornano alla prima Camera che si pronuncia sulle modificazioni introdotte. Il progetto è approvato in prima deliberazione quando approvato in testo identico da entrambe le Camere

↓

Testo del progetto, o dei progetti, di revisione della parte II della Costituzione approvato in identico testo da entrambe le Camere

Seconda deliberazione sul testo del progetto, o dei progetti, approvato/i in prima deliberazione

➤ Intervallo minimo che deve precedere la seconda deliberazione da parte di ciascuna delle due Camere sul testo approvato (art. 3, co. 4)

➤ Nel voto unico finale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti la Camera

Tre mesi successivi alla data in cui ciascuna Camera ha approvato in prima deliberazione il progetto o i progetti in testo identico a quello approvato dall'altra Camera

↓

Testo della legge costituzionale approvata dalle due Camere

Pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale

➡ Cessano le funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

Svolgimento del *referendum* popolare

➡ Termine per la sottoposizione della legge a *referendum* popolare (art. 4)

entro tre mesi successivi alla pubblicazione della legge costituzionale

➡ L'esito del *referendum* è favorevole se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e la legge costituzionale è approvata dalla maggioranza dei voti validi

Promulgazione della legge costituzionale

LA RACCOLTA E GESTIONE DEI DATI SUI BENI SOTTRATTI AL CRIMINE

La legge n. 109/96 (disciplina per la gestione e la destinazione dei patrimoni sequestrati e confiscati al crimine), stabilisce, tra l'altro, l'emanazione di un regolamento. Il decreto del Ministro di Grazia e Giustizia n. 73/97, individua una serie di obblighi di raccolta e di comunicazione a carico di vari organi della pubblica amministrazione e prevede l'afflusso di queste informazioni alla Direzione Generale degli affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia. In questo modo i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati, concernenti lo stato dei procedimenti e di quelli relativi alla consistenza di questi temi vengono raccolti da una serie di centri: dagli uffici giudiziari ai comuni, dalle questure alle prefetture, per arrivare poi al Ministero di Grazia e Giustizia. Nel decreto 73/97 si disciplinano i vari passaggi dei beni sottratti alla criminalità organizzata: per esempio alla direzione generale degli affari penali del Ministero verranno comunicate le proposte di sequestro da parte delle questure e dei pubblici ministeri. Il Direttore Generale del Demanio del Ministero delle Finanze dovrà comunicare al Ministero di Grazia e Giustizia i dati sulla destinazione dei beni immobili confiscati. Rimane l'obbligo del Ministero di Grazia e Giustizia di trasmettere due volte l'anno, entro il 28 febbraio e il 31 agosto, alla Presidenza del Consiglio i dati per le relazioni al Parlamento. Per il 1997 ci sarà una sola relazione da presentarsi entro il 31 ottobre.

Decreto del Ministro di Grazia e Giustizia 24 febbraio 1997, n. 73 (G.U., serie generale, n. 73 del 28 marzo 1997) recante "Regolamento per la disciplina della raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati".

ARTICOLO 1

1. Il presente regolamento disciplina la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca, nonché dei dati inerenti alla consistenza, alla destinazione e all'utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati, ai sensi dell'articolo 2-duodecies, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 109.

ARTICOLO 2

1. I dati di cui all'articolo 1 sono raccolti presso: a) le cancellerie e le segreterie degli uffici giudiziari interessati; b) gli uffici del registro, la Direzione centrale del demanio del ministero delle Finanze e gli uffici del territorio, ovvero, ove questi ultimi non siano istituiti, le sezioni staccate del demanio; c) le prefetture; d) le questure; e) i comuni.

2. I dati affluiscono al ministero

di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, per via telematica o su supporto informatico, oppure, quando non è possibile in alcun modo ricorrere a tali mezzi, su supporto cartaceo. La raccolta e il trattamento dei dati sono effettuati nell'ambito di strutture e con mezzi già in dotazione alle amministrazioni interessate e, comunque, senza oneri aggiuntivi oltre quelli previsti dall'articolo 4 della legge 7 marzo 1996, n. 109.

3. La Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario provvede al trattamento dei dati nell'ambito di un apposito archivio tenuto con strumenti automatizzati, nel quale sono registrati, in particolare: a) i dati relativi ai provvedimenti di sequestro e di confisca adottati; b) i dati di cui all'articolo 3, comma 3; c) le altre informazioni trasmesse ai sensi degli articoli 4 e 5.

4. Ai fini della predisposizione della relazione di cui all'articolo 7, i dati sono elaborati in modo da distinguere gli atti e i provvedimenti

adottati in ciascun semestre dell'anno solare.

5. Allo scopo di evitare la sovrapposizione delle medesime informazioni riguardanti uno stesso bene, il codice alfanumerico inizialmente apposto ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è riprodotto nella documentazione relativa alla comunicazione e al versamento rispettivamente previsti dagli articoli 2 nonies, comma 1, e 2-undecies, comma 1, della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996, n. 109, nonché in ogni altra comunicazione comunque effettuata ai sensi del presente regolamento.

ARTICOLO 3

1. Contestualmente alle informative previste dall'articolo 10-bis, comma 3 e 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni e integrazioni, il procuratore della Repubblica o il questore danno comunicazione al ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, del-

le grazie e del casellario delle proposte relative al sequestro di beni ai sensi della medesima legge n. 575 del 1965. Ciascun bene, titolo o somma è contrassegnato con un codice alfanumerico che è riportato a margine delle proposte, nonché in ogni altra comunicazione inerente allo stato del procedimento per il sequestro o per la confisca. Le caratteristiche del codice sono predeterminate dal ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, sulla base del coordinamento previsto dall'articolo 6, comma 2.

2. Analoga comunicazione è effettuata a cura delle cancellerie dei tribunali, delle corti d'appello e della Corte di cassazione, contestualmente all'adozione: a) dei provvedimenti che dispongono o revocano il sequestro di beni ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni e integrazioni; b) dei provvedimenti con i quali è disposta la confisca di beni o cauzioni, ovvero l'esecuzione su beni costituiti in garanzia; c) delle decisioni adottate in sede d'impugnazione avverso i provvedimenti di cui alle lettere a) e b) del presente comma.

3. Le comunicazioni di cui al presente articolo contengono gli elementi necessari a distinguere il denaro, i titoli e i beni mobili, mobili registrati, immobili e aziendali, la loro consistenza e ubicazione e, ove possibile, il valore stimato.

ARTICOLO 4

1. Entro cinque giorni dall'emanazione del provvedimento di cui all'articolo 2-decies, comma 1, della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996, n. 109, il direttore centrale del demanio del ministero delle Finanze comunica al ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario i dati attinenti alla destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali confiscati e alle finalità perseguite in base a ciascun provvedimento ai sensi dell'articolo 2-undecies della medesima legge n. 575. Il direttore centrale segnala, altresì, gli ulteriori provvedimenti significativi attinenti all'utilizzazione dei medesimi beni.

2. Il dirigente del competente ufficio del territorio del ministero delle Finanze comunica senza ritardo al ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario i dati relativi ai provvedimenti che dispongono la cessione gratuita, la distruzione del bene o l'annullamento del credito ai sensi del comma 1 dell'articolo 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996, n. 109.

3. Gli uffici del registro comuni-

cano al ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, l'ammontare delle somme di denaro di cui all'articolo 2-undecies, commi 1 e 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996, n. 109. La comunicazione è effettuata non oltre cinque giorni dal relativo versamento.

ARTICOLO 5

1. Il prefetto acquisisce dai comuni, che sono tenuti a fornirli, i dati relativi all'utilizzazione dei beni immobili trasferiti al patrimonio del comune ai sensi dell'articolo 2-undecies, comma 2, della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996, n. 109. I dati sono comunicati con cadenza mensile al ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, per il tramite del ministero dell'Interno — Dipartimento di pubblica sicurezza.

2. Il ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario, richiede ogni bimestre al ministero dell'Interno la trasmissione dei dati concernenti: a) l'ammontare del fondo di cui all'articolo 2-duodecies della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996, n. 109; b) i singoli contributi erogati ai sensi del medesimo articolo 2-duodecies, le relative finalità e i destinatari.

ARTICOLO 6

1. Per assolvimento dei compiti previsti dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, le Amministrazioni dello Stato interessate alle attività di monitoraggio disciplinate dal presente regolamento hanno accesso alle informazioni risultanti dall'archivio di cui all'articolo 2, comma 3, nel rispetto delle disposizioni di legge sul trattamento dei dati personali.

2. Il ministero di Grazia e Giustizia — Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario promuove il coordinamento delle attività di monitoraggio disciplinate dal presente regolamento, anche attraverso consultazioni periodiche tra le amministrazioni indicate nel comma 1.

ARTICOLO 7

1. Il ministero di Grazia e Giustizia, entro il 28 febbraio e il 31 agosto di ciascun anno, trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri le informazioni necessarie per la predisposizione della relazione semestrale al Parlamento prevista dall'articolo 2-duodecies, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 3, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 109. In sede di prima applicazione del presente regolamento, le informazioni relative al primo semestre solare oggetto di monitoraggio sono trasmesse entro il 31 ottobre 1997.

GLI OBBLIGHI DI RELAZIONE AL PARLAMENTO IN MATERIA DI GIUSTIZIA, ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

<i>Legge</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Presentatore</i>	<i>Periodicità</i>
GIUSTIZIA			
L. 27.4.1982, n. 186, art. 31, co. 1	Stato della giustizia amministrativa	Presidente del Consiglio dei Ministri	annuale
L. 30.7.1990, n. 217, art. 18, co. 1	Applicazione della normativa in materia di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti	Ministro di grazia e giustizia	biennale novembre
D.Lgs. 31.12.1992, n. 545, art. 29, co. 1	Attività degli organi di giurisdizione tributaria	Ministro delle finanze	annuale 31 dicembre
L. 7.3.1996, n. 109, art. 2	Dati relativi alla consistenza, gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati	Ministro di grazia e giustizia	semestrale

ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

L. 24.10.1977, n. 801, art. 11, co. 1	Politica informativa e della sicurezza e risultati ottenuti	Presidente del Consiglio dei Ministri	semestrale
L. 1.4.1981, n. 121, art. 113	Attività delle forze di polizia e stato dell'ordine e sicurezza in pubblica (fermi di polizia)	Ministro dell'interno	annuale
L. 26.12.1981, n. 763 (mod. L. 15.10.1991, n. 344 art. 9, co. 1)	Attuazione dei provvedimenti in favore dei profughi italiani	Ministro degli affari esteri	annuale 31 dicembre
L. 11.3.1988, n. 66, art. 2, co. 2	Stato di attuazione del programma di interventi per il potenziamento dei servizi e dei mezzi della Guardia di Finanza	Ministro delle finanze	annuale
D.L. 30.12.1989, n. 416 (conv. L. 28.2.1990, n. 39), art. 11, co. 2	Asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari	Ministro per famiglia e la solidarietà sociale	annuale 31 dicembre
L. 9.7.1990, n. 185, art. 5, co. 1 (mod. L. 222/92) art. 5, co. 2	Operazioni svolte ed autorizzate, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, in ordine all'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento	Presidente del Consiglio dei Ministri	annuale 31 marzo
	Attività di rispettiva competenza per le suddette operazioni	Ministri degli affari esteri, interno, difesa, finanze, industria, commercio con l'estero	annuale 31 marzo
D.L. 15.1.1991, n. 8 (Conv. L. 15.3.1991, n. 82), art. 16	Programmi di protezione dei collaboratori della giustizia, loro efficacia ed applicazione	Ministro dell'interno	semestrale
D.L. 3.5.1991, n. 143 (conv. L. 5.7.1991, n. 197), art. 2, co. 3	Applicazione delle norme relative all'obbligo di registrazione delle transazioni finanziarie (in funzione antiriciclaggio)	Ministro del tesoro	annuale 31 dicembre
D.L. 29.10.1991, n. 345 (conv. L. 30.12.1991, n. 410), art. 5	Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia	Ministro dell'interno	semestrale
	Rapporto annuale sulla criminalità organizzata	Ministro dell'interno	annuale
L. 27.2.1992, n. 222, art. 4, co. 3	Attività svolta in materia di controllo sull'attività di export e transito di prodotti ad alta tecnologia	Presidente del Consiglio dei Ministri	annuale 30 settembre

I DOCUMENTI PRESENTATI E DISPONIBILI PRESSO GLI ARCHIVI DI CAMERA E SENATO (al 28 aprile 1997)

- Relazione sullo stato di attuazione della legge recante provvedimenti in favore dei profughi italiani per l'anno 1995 (Ministro degli affari esteri, articolo 9 della legge 5 ottobre 1991, n. 344) (Doc. CVI, n. 1)
- Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione per coloro che collaborano con la giustizia (Ministro dell'interno, articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82) (Doc. XCI, n. 1)
- Relazione sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione per l'anno 1995 (Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, articolo 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241) (Doc. LXXVIII, n. 1)
- Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia) Ministro dell'interno, secondo semestre 1995 e primo semestre 1996 (Ministro dell'interno, articolo 5 del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito con modificazioni dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410) (Doc. LXXI, n. 1)
- Relazione biennale sulle spese sostenute per aspettative, indennità e rimborsi agli amministratori degli enti locali anni 1989-1990 (Ministro dell'interno, articolo 21 della legge 27 dicembre 1985, n. 816) (Doc. LXVIII, n. 1)
- Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata per l'anno 1995 (Ministro dell'interno, articolo 5 della decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410) (Doc. XXXVIII-bis, n. 1)
- Relazione sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale per l'anno 1995 (Ministro dell'interno, articolo 113 della legge 1 aprile 1981, n. 121) (Doc. XXXVIII, n. 1)
- Relazione sulla politica informativa e della sicurezza per il primo e secondo semestre 1996 (Presidente del consiglio dei ministri, articolo 11, primo comma, della legge 24 ottobre 1977, n. 801) (Doc. XXXIII, n. 1 e 2)

Sen. Salvatore Senese

**SEN.FRANCESCO DE MARTINO
CASELLA**

CeSPI brief

maggio 1997
n. 38

CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale - via d'Araceli 11 - 00186 Roma - tel. 6990630 - fax 6784104 - e-mail: cespi@flashnet.it

La Gran Bretagna di Tony Blair

La fine di un ciclo

Le elezioni politiche che, il 1° maggio scorso, hanno portato alla Camera dei Comuni una netta maggioranza di deputati laburisti - e a Downing Street il loro leader Tony Blair - sono state, soprattutto, un grande voto *contro*: a differenza di quanto accaduto in altre occasioni durante il lungo ciclo politico conservatore, infatti, gli elettori stavolta hanno concentrato le loro preferenze in modo tale da determinare la sconfitta dei candidati tory. E' stato cioè un caso particolarmente riuscito di *voto tattico*, che ha consentito di far prevalere di volta in volta il candidato (liberale o, più spesso, laburista) meglio piazzato per battere il titolare (conservatore) del seggio. Questo comportamento, apertamente incoraggiato alla vigilia da testate come *l'Independent* e *l'Observer*, è stato facilitato dalla sfiducia presente fra gli stessi elettori tory: l'analisi dei "flussi" di voto indica infatti che - dei 4,4 milioni di elettori che, rispetto alle elezioni del 1992, hanno disertato il partito conservatore - circa un milione ha votato per il Labour, pochi di meno per il Referendum Party di Sir James Goldsmith, mentre oltre due milioni hanno preferito non votare. Ma l'esito elettorale è stato anche il prodotto di una campagna mirata da parte di laburisti e liberali, che hanno concentrato la loro campagna sui seggi cosiddetti "marginali": dei 100 collegi incerti presi di mira dal New Labour, infatti, ne sono stati strappati ai conservatori ben 98 (che si sono sommati ad alcuni seggi ritenuti invece inattaccabili), mentre gli stessi Liberal

Con l'esito delle elezioni del 1° maggio scorso, che hanno portato trionfalmente al governo il New Labour di Tony Blair, si è esaurito il lungo ciclo politico che si era aperto, nel 1979, con la vittoria di Margaret Thatcher. Come e perché ha vinto Blair? Quali saranno le priorità del nuovo governo? E, soprattutto, che cosa si possono aspettare i partners europei da una Gran Bretagna che, fino a pochi giorni fa, ha tenuto di fatto in ostaggio l'intero processo di integrazione?

29

Democrats - pur avendo perduto voti in termini assoluti rispetto al 1992, e pur perdendo anche un paio di seggi considerati "sicuri" a vantaggio dei laburisti - hanno quasi raddoppiato la loro rappresentanza a Westminster, a riprova di una strategia particolarmente efficace. Senza contare, ovviamente, il caso del collegio di Tatton, dove ha stravinto l'indipendente Martin Bell, il popolare corrispondente di guerra della Bbc che si era presentato contro l'ex ministro (in odore di corruzione) Neil Hamilton, e a favore del quale si erano di fatto ritirati gli altri candidati dell'opposizione.

Analogamente, con 13,5 milioni di voti - l'affluenza alle urne è stata pari al 71,4 % (nel 1992 era stata superiore di quasi 7 punti) - il New Labour ha ottenuto meno consensi di John Major nel 1992 (14 milioni). Ma, in virtù del sistema elettorale britannico e del voto tattico, con il 44,4 % dei voti ha conquistato il 63,6 % dei seggi: con 419 rappresentanti ai Comuni - incluso lo Speaker, Betty Boothroyd, che però non vota - godrà di una maggioranza molto superiore ai 330 richiesti (su 659), la più alta mai ottenuta da qualsiasi partito in questo dopoguerra. Con 5,2 milioni di voti (erano stati 6 nel 1992) i Liberal Democrats di Paddy Ashdown hanno conquistato 46 seggi, il numero più alto ottenuto da un "terzo" partito dai tempi di Lloyd George, negli anni '20: e, con il 17,2 % dei consensi, hanno avuto il 7 % dei seggi in palio. I conservatori, per converso, hanno perso molti voti e moltissimi seggi: ne avevano ancora 321 due mesi fa, alla scadenza del vecchio Parlamento e dopo molte suppletive perdute, e ne conservano appena 165 oggi (pari al 25 %, con il 31,5 % dei voti). Il partito tory, inoltre, ha perduto tutti i seggi che ancora aveva in Scozia e in Galles, riducendosi così ad un partito *inglese* di minoranza (il sistema partitico nord-irlandese ha caratteristiche proprie). Infine, l'ecatombe ha coinvolto anche alcuni ministri uscenti del governo Major ed esponenti di spicco del partito, come il titolare della Difesa Michael Portillo, il ministro degli Esteri Malcolm Rifkind, l'ex Cancelliere dello Scacchiere Norman Lamont.

La severa sconfitta dei conservatori era stata preannunciata dai sondaggi d'opinione, anche se la credibilità dei *pollsters* britannici era stata gravemente inficiata dal disastro del 1992 (la vittoria di Major contraddisse allora tutte le previsioni, pur nel quadro di una campagna che era stata sempre molto incerta). Anche per questo, la leadership tory ha a lungo creduto di poter invertire la tendenza iniziale sfavorevole, impostando una campagna elettorale molto lunga e sperando in qualche scivolone del New Labour. Solo negli ultimissimi giorni sono emersi chiari segnali di sfiducia attorno a John Major, che aveva puntato tutto sulla contrapposizione, quasi "presidenziale", con Blair. Il fatto è che l'impopolarità del governo data ormai diversi anni: già pochi mesi dopo le ultime elezioni, infatti, il *Black Wednesday* in cui la sterlina aveva dovuto abbandonare il Sistema Monetario Europeo, nel settembre 1992, aveva innescato una caduta verticale di fiducia nei conservatori, che da allora non ha più conosciuto risalite significative. La fine del lungo ciclo politico aperto nel 1979 da Margaret Thatcher, dunque, era già iniziata da tempo, e neppure il buon andamento della finanza pubblica e dell'economia hanno aiutato Major: le aspre divisioni sull'Europa che hanno afflitto il gruppo dirigente conservatore negli ultimi anni, infatti, hanno finito per offuscare anche questo elemento, dato che uno degli artefici principali del successo (almeno a livello macroeconomico), e cioè il Cancelliere dello Scacchiere Kenneth Clarke, è stato di fatto escluso dalla campagna perché considerato troppo filo-europeo dagli "euro-scettici". Queste divisioni, peraltro, sono ugualmente riemerse durante la campagna elettorale, intaccando ancor più l'immagine del governo. A ciò si aggiunga che gli strateghi tory hanno a lungo oscillato fra la tentazione di dipingere Tony Blair come una sorta di lupo in veste di agnello (l'Old Labour nascosto dietro il nuovo) e quella, opposta e contraddittoria, di presentarlo come una specie di New Tory, di convertito dell'ultimo minuto alla "rivoluzione thatcheriana". Stavolta, dunque, i conservatori hanno perduto anche in termini di gestione della campagna, anche se va riconosciuto a Major di aver impedito l'implosione del partito e di non averlo vincolato a scelte - come un

eventuale No definitivo all'Euro - che ne avrebbero condizionato pesantemente lo spazio di manovra futuro.

Il partito tory esce dunque dal voto del 1° maggio debole, diviso e logoro. L'età media degli iscritti è attorno ai 60 anni, il radicamento territoriale e locale è ridottissimo, il gruppo dirigente è dilaniato da rivalità personali difficilmente componibili. Dopo la dignitosissima uscita di scena di John Major, all'indomani stesso delle elezioni, ben sei esponenti si sono candidati alla successione (dopo la rinuncia, per ragioni di età e di salute, del vice Michael Heseltine): sono - in ordine crescente di "euroscetticismo" - Kenneth Clarke (56 anni), l'ex titolare della Sanità Stephen Dorrell (45), il giovane ex ministro per il Galles William Hague (36), l'ex ministro dell'Interno Michael Howard (56), l'ex ministro per la Sicurezza sociale Peter Lilley (53) e John Redwood (45), che aveva già sfidato Major nel 1995, uscendo dal governo. Hanno dovuto rinunciare alla corsa Portillo e Rifkind, perché non eletti, e Chris Patten, l'attuale governatore di Hong Kong (fino al 30 giugno): potranno forse rientrare nell'arena politica nei prossimi mesi - presentandosi a qualche elezione suppletiva - ma non potranno evidentemente partecipare alla scelta della nuova leadership, che si terrà entro la fine di giugno. E' probabile comunque che i candidati più spostati verso posizioni "estreme" - Clarke da un lato, nonostante la sua popolarità nel paese, Lilley e Redwood dall'altro - siano costretti a lasciare la corsa dopo il primo voto del gruppo parlamentare, che secondo alcuni calcoli appare diviso abbastanza equamente fra "euroscettici" (circa 90) e non. A quel punto, anche in nome del rinnovamento generazionale, l'alternativa potrebbe restringersi a Dorrell e Hague.

I vincitori

Se questa volta - a differenza di altre - il voto tattico è stato possibile e ha avuto successo, è stato anche perché l'alternativa ai conservatori è apparsa accettabile a gran parte di quell'elettorato "marginale", di ceto medio, che sempre più spesso decide le elezioni nei paesi

più industrializzati. Il senso dell'operazione politica avviata da Tony Blair con il suo New Labour è stato anche questo: accorciare le distanze politiche e programmatiche nei confronti sia dei liberali - i due partiti non si sono di fatto attaccati durante la campagna - sia dei conservatori, dando ormai per acquisite alcune delle "conquiste" del thatcherismo ma promettendo alcune correzioni e, in generale, un forte rinnovamento dello stile (oltre che del personale) politico e una modernizzazione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso. Di qui, anche, il rifiuto dell'etichetta di "sinistra" - poi perfino della dizione *left of centre*, pur abbracciata un paio di anni fa - per adottare invece l'autodefinizione di *radical centre*. Al di là dei tatticismi elettorali, che pure ci sono stati, il successo del New Labour va ascrivito proprio alla credibilità di questo messaggio, che ha avuto in Tony Blair - troppo giovane, con i suoi 43 anni, per poter essere identificato con l'Old Labour e le sue ultime, disastrose prestazioni alla guida del paese - un veicolo straordinariamente efficace. Le stesse accuse di "americanizzazione" della campagna, o di deriva verso una piattaforma "tory lite" - levatesi a suo tempo dalla sinistra del Labour - non coglievano questo punto assolutamente decisivo, che ha fatto la differenza rispetto alle pur brillanti campagne (soprattutto quella del 1987) condotte in passato da Neil Kinnock.

La campagna elettorale, del resto, è stata gestita con grande abilità e professionalità dal team insediato già più di un anno fa a Millbank Tower, il quartier generale del partito. Sotto la guida di Peter Mandelson, deputato per Hartlepool e *campaign manager* laburista fin dal 1985, il gruppo formato da Alastair Campbell (già capo dei servizi politici del *Daily Mirror*), Philip Gould - consulente pubblicitario e *pollster* (ha collaborato anche alle campagne presidenziali di Nelson Mandela e Bill Clinton) - David Miliband, responsabile della *policy unit*, e gli assistenti personali Jonathan Powell e Sally Brown, ha avviato fin dall'anno scorso uno *screening* telefonico sistematico degli elettori più incerti nei seggi marginali, offrendo poi ai candidati laburisti liste dettagliate di indirizzi a cui rivolgersi

nella loro promozione porta a porta. La "War Room" di Millbank Tower - come è stata soprannominata, sull'esempio di Little Rock 1992 - ha esercitato anche un controllo ferreo sui contenuti della campagna, svolgendo *briefings* regolari per tutti i candidati sul manifesto e sulle proposte del partito ed evitando il *negative campaigning* cercato dai conservatori (con la sola eccezione di una sortita finale sul tema delle pensioni pubbliche). Infine, sono stati curati con particolare attenzione i rapporti con i *media*, che infatti, per la prima volta da molti anni non sono stati pregiudizialmente ostili al Labour, ed anzi, in alcuni casi, hanno addirittura dato una decisa spallata al governo Major: clamoroso quello del tabloid *The Sun* (il più venduto nel paese, con oltre 4 milioni di copie giornaliere), controllato da Rupert Murdoch, che ha apertamente invitato i suoi lettori a votare per Blair. Curioso invece quello del *Financial Times*, che nel 1992 aveva invitato a votare per il Labour di Neil Kinnock e che stavolta ha più semplicemente invitato a *non* votare per i conservatori (mentre il settimanale *The Economist*, che appartiene allo stesso gruppo editoriale, ha invitato a *non* votare per il New Labour). Di questa strategia ha fatto parte, evidentemente, anche la scelta di lasciar cadere l'ipotesi di un dibattito televisivo fra Major e Blair, pur emersa all'inizio della campagna.

Soprattutto, è risultata cruciale la decisione di assumere fin dai primi giorni una serie di impegni politici e programmatici che hanno tolto ai conservatori la possibilità di condurre una campagna "negativa" su larga scala: così, Gordon Brown ha annunciato che un eventuale governo laburista non avrebbe modificato il volume complessivo delle entrate e delle spese dello Stato per almeno due anni e avrebbe mantenuto il quadro di bilancio tracciato da Clarke, tagliando in anticipo le gambe ad offensive tory sulla fiscalità come quella che, nel 1992, era probabilmente costata la vittoria a Kinnock. Analogamente, il manifesto elettorale del New Labour si è impegnato a consultare direttamente i cittadini con un referendum in caso di adesione alla moneta unica europea: una scelta che ha colto in contropiede Major,

attestato sulla linea di *wait and see* voluta da Clarke (ed osteggiata dagli "euroscettici") ma pronto a dipingere i laburisti come inclini a cedere a Bruxelles. Durante la campagna, anzi, Robin Cook si è perfino spinto ad escludere un'entrata della sterlina nell'Euro "entro la durata del prossimo Parlamento" (la legislatura si dovrebbe concludere, al più tardi, nella primavera del 2002). Infine, Blair ha più volte ribadito di non voler restituire ai sindacati i diritti e il potere che avevano prima dell'avvento di Margaret Thatcher, impegnandosi a trattarli "con correttezza, ma senza favori". E lo stesso tema della devoluzione per la Scozia e, probabilmente, il Galles - che dovrebbe presto portare ad un referendum per decidere l'elezione di un parlamento scozzese e di un'assemblea regionale gallesse, dotati di una certa autonomia decisionale e amministrativa - ha finito, risultati alla mano, per giocare più contro i conservatori (che l'hanno dipinto come una minaccia all'integrità e all'unità nazionale) che contro il New Labour, il cui gruppo dirigente ristretto - Brown, Cook, Lord Irvine, Robertson, Dewar - è quasi interamente formato da scozzesi. Qualcuno già ironizza, anzi, sulla cosiddetta "mafia del Nord-Est", che includerebbe lo stesso Blair - nato a Edimburgo da padre scozzese (di Glasgow), cresciuto a Durham e poi ancora a Edimburgo, prima di studiare a Oxford, ma anglicano osservante - e, ovviamente, Mandelson.

A conteggio dei voti non ancora ultimato, comunque, Major ha lasciato il numero 10 di Downing Street, e Blair ha subito ricevuto dalla Regina l'investitura a formare il nuovo governo, annunciando già nel pomeriggio del 2 maggio gli incarichi più importanti: Gordon Brown è stato nominato Cancelliere dello Scacchiere (unisce le competenze di Tesoro e Finanze), Robin Cook al Foreign Office, John Prescott, il vice-leader, al superministero che unisce trasporti, ambiente, lavori pubblici e governo locale, Margaret Beckett al Board of Trade (industria e commercio), Jack Straw agli Interni, David Blunkett a Lavoro e Pubblica Istruzione, Marjorie Mowlam all'Irlanda del Nord e Lord Irvine, primo mentore e amico personale di Blair, alla Giustizia. Si tratta di

nomine che riflettono, grosso modo, le competenze già svolte nel gabinetto-ombra, anche se Blair ha poi voluto spostare George Robertson alla Difesa (era responsabile per la Scozia, dove è stato invece spostato Donald Dewar) e Frank Dobson alla Sanità. Nei giorni successivi il nuovo governo ha preso definitivamente forma per quanto riguarda sia gli altri settori che lo staff ristretto del premier e dei principali ministri. Così, ad esempio, Clare Short - popolare esponente della sinistra interna - ha avuto gli Aiuti allo sviluppo, Harriet Harman (una "blairita" della prima ora) la Sicurezza sociale, Tessa Blackstone la competenza sull'Istruzione superiore, Glenda Jackson la delega sui trasporti urbani nella città di Londra. Soprattutto, mentre Gordon Brown si è circondato di collaboratori (come Alistair Darling e Helen Liddell) stimati negli ambienti della City, Blair ha messo in piedi una vera e propria *task force* che dovrebbe consentirgli di mantenere il controllo sulla "macchina" governativa. La guiderà ancora Peter Mandelson, nominato ministro senza portafoglio, formalmente fuori dal *cabinet* ma con competenza sul coordinamento politico dell'intera azione di governo e perciò - sul modello presidenziale americano - vero e proprio *chief of staff* (o, come molti lo definiscono, *spin doctor*) del nuovo esecutivo. Con Blair continueranno a lavorare anche Campbell, Miliband e Sally Brown, mentre Jonathan Powell guiderà l'ufficio privato del primo ministro, assumendone fra pochi mesi anche le funzioni burocratiche. Mandelson e Lord Irvine, inoltre, presiederanno quasi tutte le commissioni ministeriali *ad hoc*, mentre l'ufficio di Campbell filtrerà tutte le interviste e dichiarazioni di ministri e deputati laburisti.

La maggioranza di cui il New Labour dispone a Westminster (179 seggi più di tutte le altre forze politiche messe assieme) è tale comunque da metterlo al riparo da difficoltà parlamentari per tutta la legislatura. Ma fra gli oltre 200 nuovi parlamentari arrivati a Westminster sull'onda della "valanga" elettorale laburista - fra di essi, quasi 100 donne, due gemelle, una madre e suo figlio, e il primo deputato di religione islamica (eletto a Glasgow) - ci sono molti quadri privi di esperienza politica e di

governo. Il processo di apprendimento coinvolgerà dunque sia i nuovi ministri - l'unico membro del *cabinet* più ristretto ad aver svolto qualche ruolo nell'ultima amministrazione laburista è Jack Cunningham, ora titolare di agricoltura e pesca - che la maggioranza, e non sarà facile mantenere al governo la stessa disciplina, compattezza e unità d'intenti che hanno favorito la vittoria del 1° maggio.

Il New Labour e l'Europa

Il vero problema della nuova compagine governativa, comunque, sarà quello di combinare le priorità politiche che si è data in campagna elettorale con l'agenda effettiva imposta dagli eventi e dagli impegni "esterni". E' stato questo, ad esempio, il passaggio su cui ha rischiato di incagliarsi a suo tempo la presidenza Clinton - per citare un caso comparabile di amministrazione completamente nuova e poco collaudata - e che è subito costato al partito democratico la maggioranza al Congresso. Blair - che, come Clinton, punta ad un secondo mandato elettorale, indispensabile per dare un volto diverso al paese e per consolidare il New Labour come forza di governo - non si può però permettere di commettere troppi errori in questi primi mesi, in cui potrà fra l'altro contare su un'opposizione conservatrice falciata e divisa e su un notevole capitale di credito popolare. Tanto per fare un esempio, non sarà facile combinare i piani di riforma costituzionale - incorporazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella legge britannica, riforma della Camera dei Lords (con l'abolizione del diritto di voto per l'aristocrazia ereditaria) e piani di devoluzione - con l'attività legislativa, solitamente intensa, di un nuovo Parlamento: il rischio di un "ingorgo" istituzionale e di un blocco dell'azione di governo è insomma molto concreto.

Ma il terreno su cui, da subito, il nuovo governo sarà chiamato ad assumere decisioni cruciali sarà quello della politica estera: dall'Europa al G 7, dall'Onu alla Nato. Fra i primi di maggio e i primi di luglio, infatti, il

calendario internazionale è disseminato di appuntamenti e di scadenze, e Blair ha ereditato da Major molti dossier difficili. Il primo, e il più delicato, è sicuramente quello che riguarda la situazione nord-irlandese, e non è certo un caso se il primo capo di governo straniero che Blair ha incontrato è stato John Bruton. Nonostante l'affermazione elettorale degli Unionisti dell'Ulster (11+2 seggi a Westminster), da un lato, e del Sinn Fein (due, anche se Gerry Adams e Martin McGuinness non andranno mai ai Comuni), dall'altro, è possibile infatti che, con il nuovo governo insediato a Londra, il processo di pace entri presto in una nuova fase. Le ragioni sono almeno tre: i laburisti, innanzitutto, sono tradizionalmente meno ostili alla causa repubblicana irlandese, e lo stesso Sinn Fein (il braccio politico dell'Ira) ha segnalato una certa disponibilità al cessate il fuoco e alla riapertura della trattativa. In secondo luogo, Blair dispone di una maggioranza parlamentare inattaccabile e, oltre a non essere condizionato (come era invece l'ultimo Major) dai voti degli Unionisti, dovrebbe poter contare su un certo sostegno da parte degli stessi conservatori, dopo che il Labour ne aveva lealmente sostenuto gli sforzi nella scorsa legislatura. *Last but not least*, Londra potrà senz'altro contare sul sostegno e la collaborazione di Washington, cruciali sul tavolo nord-irlandese: per la prima volta da decenni, infatti, nelle due capitali del mondo anglosassone sono al timone uomini molto vicini per formazione (anche Clinton, com'è noto, è stato a Oxford), inclinazione politica - in questo dopoguerra, democratici e laburisti hanno quasi sempre cercato di bilanciare la *special relationship* fra repubblicani e conservatori - e appartenenza generazionale. Un fattore, questo, che emergerà forse con più chiarezza nei prossimi mesi.

Ma non c'è dubbio che il vero banco di prova del gabinetto Blair sarà l'Europa. La circospezione e il tatticismo con cui il tema è stato trattato in campagna elettorale non dovrebbero impedire ora un nuovo approccio all'intero capitolo delle relazioni con i partners Ue e delle prospettive del processo di integrazione: premono infatti importanti scadenze come la conclusione della Conferenza

Intergovernativa (Cig) e la presidenza di turno britannica, prevista per il primo semestre del 1998. Già nella fase della nomina della nuova compagine governativa, del resto, è parsa chiara l'intenzione di Blair di attribuire notevole peso al dossier Europa e di imprimere una svolta alla condotta britannica: in un primo tempo si è addirittura parlato della possibilità che Mandelson assumesse l'incarico di ministro per gli Affari europei (con la delega per il negoziato sulla Cig), poi attribuito a Douglas Henderson, una figura del tutto nuova sulla scena continentale ma forse, proprio per questo, meglio in grado di interpretare il *fresh start* promesso da Blair e Cook ai partners. La sua prima apparizione e il suo primo discorso al "Gruppo Patijn" - il comitato dei rappresentanti permanenti dei Quindici che sta conducendo la trattativa sulla revisione del Trattato di Maastricht - sono stati seguiti con grande trepidazione (e, alla fine, con sollievo) dai colleghi europei, anche per l'esplicito impegno a cooperare costruttivamente con gli alleati e a consentire - fatte salve una serie di condizioni - una chiusura relativamente rapida della Conferenza, forse già al prossimo Consiglio Europeo di Amsterdam, a metà giugno. Da quel che è dato capire, la Gran Bretagna:

- chiederà una clausola di *opt-out* permanente per sé (e per l'Irlanda, presumibilmente, con cui esiste un'intesa bilaterale sui passaporti) in caso di incorporazione dell'Accordo di Schengen nel terzo "pilastro" del Trattato;
- si opporrà alla graduale integrazione dell'Ueo nell'Unione, chiedendo il mantenimento del metodo intergovernativo in materia di Pesca e dando comunque priorità, nel settore della sicurezza, alla Nato;
- accetterà un'estensione del voto a maggioranza qualificata in alcune aree del "pilastro" comunitario, ma si batterà, in generale, per attribuire più "potere di voto" ai paesi maggiori, anche in vista del futuro allargamento dell'Ue (Londra, fra l'altro, non vorrebbe rinunciare ad avere due Commissari europei, pur accettando l'idea di un tetto massimo di 20 per l'intera Commissione).

- non cercherà più di bloccare le iniziative dei partners, a condizione che ci sia sempre una sorta di "massa critica" di paesi (almeno 10?) che intende rafforzare l'integrazione e che, comunque, Londra non venga obbligata ad adottare politiche che non condivide.

Ciò varrà, pare, anche per l'Unione Monetaria, a cui Londra non dovrebbe inizialmente aderire ma che, in ogni caso, non intende boicottare. Di qui, anche, i contorni di un possibile accordo sulla Cig - che dovrebbe però includere anche un'intesa con Bruxelles sulle quote-pesca e, presumibilmente, un maggiore impegno comunitario sull'occupazione - e le prevedibili priorità del prossimo semestre di presidenza britannico: completamento del mercato unico e allargamento dell'Ue verso Est.

Da parte sua, il nuovo ministro degli Esteri Robin Cook ha voluto esordire sulla scena internazionale con un viaggio-lampo a Parigi e a Bonn. Il pretesto è stato quello di lanciare un accordo internazionale sul bando delle mine anti-uomo (un obiettivo indicato nel manifesto elettorale laburista), ma Cook ha voluto segnalare anche la sua intenzione di costruire una sorta di partnership privilegiata con Francia e Germania come nuovo asse della politica europea: intenzione salutata con favore a Parigi - tanto che fra un paio di settimane il ministro francese per l'Europa, Michel Barnier, si recerà a Londra per elaborare un progetto bilaterale comune sulla riforma delle istituzioni comunitarie - e con qualche cautela in più a Bonn, ma indicativa comunque del diverso ruolo che la Gran Bretagna intende assumere in Europa (forte anche, si può prevedere, dell'appoggio di paesi tradizionalmente vicini e politicamente affini come Svezia e Danimarca). Questa nuova attitudine, sintetizzata nella visione dell'Europa "come un'opportunità e non come una minaccia", ha avuto alcune conferme - oltre che nell'annunciata adesione alla Carta Sociale, rispetto alla quale Londra aveva ottenuto una clausola di *opt out* a Maastricht - anche sul versante economico in-terno: prima con la nomina di Sir David Simon (fino ad ieri

presidente della British Petroleum e convinto sostenitore dell'Unione Monetaria) a ministro di Stato - sottosegretario, in termini italiani - per il Commercio e la competitività in Europa, con competenze che attraversano più dicasteri; poi con la decisione di Gordon Brown di attribuire maggiore autonomia operativa - soprattutto nella fissazione dei tassi d'interesse, sia pure nel quadro dei *targets* monetari fissati dal Cancelliere - alla Bank of England: un passo che, se non implica necessariamente una volontà di adeguamento al Trattato di Maastricht, porta comunque la Gran Bretagna più in linea con il funzionamento delle economie e dei mercati finanziari continentali - e che è stato salutato con entusiasmo dalla Borsa e dagli operatori della City.

Anche se forse non tutte le aspettative nutrite negli ambienti comunitari saranno soddisfatte, insomma, appare abbastanza evidente l'intenzione del New Labour di porre termine alla storia infinita dei contrasti fra Londra e i partners europei, che ha afflitto e condizionato l'intero processo di integrazione. Dopo quasi vent'anni di "euroscetticismo dall'alto", questa graduale conversione va accolta con grande disponibilità e ulteriormente incoraggiata, anche se non sarà facile - per Blair, Cook, Brown e gli altri - riorientare un'opinione pubblica tanto a lungo incitata (anche dalla stampa di Murdoch, dal *Sun* al più esclusivo *Times*) a considerare l'Europa più un nemico da cui difendersi che non un partner con cui cooperare.



Camera dei Deputati

53.1.6.
35
Roma, 5 maggio 1997

Al Sen. Francesco De Martino

Carissimo compagno Francesco,

in attesa di poterti incontrare, ti inviamo una raccolta degli ultimi numeri e degli allegati di Cominform, settimanale dei Comunisti Unitari.

Con affetto

Gianfranco Nappi

Lettera aperta agli iscritti del PDS che hanno votato i documenti congressuali e che si riconoscono nella maggioranza congressuale.

Care compagne e compagni;

nel periodo intercorso dalla assemblea della maggioranza del PDS -nella quale emerse la necessità di impegnare un ampio e solidale gruppo dirigente nello sviluppo coerente dell'innovazione politica proposta al congresso- abbiamo conseguito importanti successi politici.

La conclusione della prima parte dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta da Massimo D'Alema, ci offre finalmente la possibilità di dare uno sbocco positivo alla lunga transizione italiana.

Nel contempo, l'iniziativa del governo dell'Ulivo ha fatto conseguire all'Italia una più ampia credibilità nel contesto europeo e consente, oggi, di avviare su solide basi, una fase più avanzata nella quale associare sviluppo e ripresa economica all'indispensabile opera di risanamento finanziario fin qui condotta.

In questi giorni il PDS è impegnato nei gruppi della Sinistra Democratica della Camera e del Senato, in costante rapporto con la maggioranza di centro-Sinistra, a predisporre e presentare gli emendamenti all'articolato votato dalla Bicamerale.

In particolare la nostra attenzione è rivolta a superare un limite che ancora rimane nella proposta di riforma relativa alla forma di stato, laddove non è risolta la questione di una piena rappresentanza delle Regioni e del sistema delle autonomie nel parlamento nazionale. Nello stesso tempo è in corso una riflessione ed un confronto ampio tra forze politiche, organizzazioni e istanze sociali sull'articolo 56 del testo licenziato dalla bicamerale ai fini di contemperare il principio di sussidiarietà tra pubblico e privato con le prerogative e i principi fissati nella prima parte della Costituzione in ordine alle garanzie che lo stato deve essere in grado di fornire a tutti i cittadini nel campo dei diritti sociali fondamentali.

Per ciò che riguarda la legge elettorale - che pure non è materia di diretta competenza della Bicamerale - insistiamo nel ricercare le convergenze necessarie affinché vi sia un ripensamento e possa prevalere un doppio turno nei collegi con recupero proporzionale, come del resto indicato dal congresso del PDS.

Sul piano del governo, inoltre, ci proponiamo, anche attraverso un miglior coordinamento delle nostre forze, di dare un contributo di idee e proposte per intrecciare il confronto avviato sulla riforma dello Stato sociale con una incisiva azione per il lavoro e l'occupazione.

Sta andando avanti il processo di costruzione di una nuova, più ampia, formazione politica della sinistra italiana in coerenza con i deliberati del congresso. Dopo la riunione congiunta degli organismi dirigenti delle forze contraenti il patto costituente della nuova sinistra, è prevista l'assemblea degli "stati generali" subito dopo l'importante scadenza elettorale del prossimo autunno.

Nel quadro di quest'intenso programma di lavoro, che comprende anche la campagna estiva di dibattiti e iniziative politiche nel corso delle feste de L'Unità, i firmatari di questa lettera invitano le compagne e i compagni che si riconoscono nella maggioranza congressuale a rafforzare l'iniziativa del PDS e a rilanciare e riqualificare ulteriormente l'esperienza del governo dell'Ulivo in un rapporto costante con le domande dei cittadini e con le istanze di cambiamento e di modernizzazione della società italiana.

A tal fine è necessario contribuire oggi più che mai ad una maggiore autorevolezza del gruppo dirigente nazionale del PDS entro il quale la maggioranza congressuale deve assumere per intero la propria responsabilità: quella che ad essa compete entro una nitida democrazia di mandato.

E' nostra intenzione farci carico del ruolo che il Congresso ci ha affidato in modo ancor più pieno, efficace e collegiale, anche superando deficienze e lacune che si sono di recente evidenziate.

Per questo il nostro invito a tutte le compagne e i compagni che fanno parte dell'area della maggioranza congressuale, è ad un impegno straordinario e convergente per fornire, nell'ambito di un pluralismo maturo e solidale - un baricentro politico saldo e affidabile per il partito e per l'elettorato.

Siamo convinti che per investire nel medio periodo i successi politici sin qui ottenuti c'è bisogno di qualificare ulteriormente ed espandere il ruolo e la presenza del PDS nella società italiana muovendo dall'ambito nazionale e dai contesti locali e regionali.

In tal senso la maggioranza del Congresso deve, a tutti i livelli, svolgere con rigore e coerenza, il proprio ruolo, stimolando l'innovazione politica in stretto rapporto con una più forte attenzione al lavoro concreto di organizzazione e presenza attiva del partito presso categorie e ceti sociali che c'interrogano sul futuro. E ciò è particolarmente necessario proprio ora che siamo per la prima volta alla prova del governo.

Siamo certi che quest'appello non verrà inteso in modo burocratico. Non si tratta di un atto dovuto, ma esprime la convinzione profonda di un gruppo di compagni che sulla base delle responsabilità che ricoprono nel PDS ritengono sia utile, necessario ed anzi urgente far vivere più pienamente le ragioni della maggioranza assieme alla costruzione continua del gruppo dirigente e all'impegno concreto per l'organizzazione del PDS su tutto il territorio nazionale. A ciò si associa l'idea che sia possibile assumere un ruolo

propulsivo e innovatore come area della maggioranza per affrontare i problemi che stanno di fronte a noi e che ricadono in parte grande nella nostra responsabilità.

A tale responsabilità intendiamo rispondere, in questa fase, con una presenza più collegiale negli organismi dirigenti, con un'attività più coordinata ed efficace in tutte le organizzazioni del partito e con una sempre maggiore capacità di proposta in Parlamento e nel Paese.

Pietro Folena
Francesca Izzo
Marco Minniti
Fabio Mussi
Cesare Salvi
Mauro Zani

Roma 18 Luglio 1997



Coordinamento politico organizzativo

“LA QUESTIONE DEL NORD ITALIA”

Questi materiali sono il prodotto della riflessione dei rappresentanti de L'Ulivo delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Piemonte, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Veneto. E' una proposta aperta ai contributi e al dibattito.

41
Gli avvenimenti e le decisioni dei prossimi mesi potranno determinare il futuro del nostro paese.

Mai come in questi tempi da più parti si avverte che siamo arrivati ad un punto di svolta della nostra storia nazionale. I problemi che dobbiamo risolvere sono molti ma quello forse più complicato è posto da quanto accade nelle regioni del Nord. Da qui viene a tutta la comunità nazionale una sfida che è insieme minaccia e occasione di crescita democratica. L'Ulivo deve sapere rispondere a tale sfida. Lo può fare se comprende

1) "LA QUESTIONE DEL NORD ITALIA"

Spesso quando si parla di malessere del Nord si corre il rischio di cadere vittime di due errori.

Per effetto del primo la questione settentrionale viene ridotta al fenomeno della Lega. Sull'errore di tale identificazione si è recentemente scritto molto e non occorre tornarvi, se non per sottolineare come nonostante tutti gli inviti alla cautela, permangono da parte di molti, anche in ruoli di direzione politica, la tendenza a valutare lo stato di gravità o meno della questione settentrionale a partire da quanto dice o fa la Lega. La Lega è certamente indice del malessere del Nord, ma non è affatto quello che ne riassume l'intera natura.

Il secondo errore sta nella convinzione che la questione sia composta da problemi di natura strutturale, economici e sociali, mentre la dimensione emotiva del malessere del Nord sia un effetto indotto della Lega. Il che è vero. Ma è una mezza verità. La Lega ha avuto successo nel Nord non solo perché in questa parte del paese sono più diffusi alcuni dei ceti produttivi che hanno più gravi problemi nei confronti dello stato centrale, ma anche perché è riuscita a interagire con chi non avvertiva stravagante o eccentrica la pretesa di dare voce ad un territorio. La Lega è stata il catalizzatore o, se si vuole, il reagente non solo di interessi ma anche di sensibilità da tempo diffuse nel Nord.

Per capire la Lega e interpretare il suo successo occorre prima di tutto guardare alla questione settentrionale, al di là cioè delle diversità, economiche e culturali, presenti nelle regioni del Nord.

- a) Nelle aree più dinamiche del Nord si è affermato un modello di sviluppo che combina con grande efficienza, iniziativa imprenditoriale e solidarietà sociale, aggressività sul mercato e rispetto delle tradizioni e dei vincoli che tengono in vita le comunità locali. Nel Nord le aree più dinamiche sono quelle dove è più diffusa l'iniziativa individuale e insieme dove maggiore è l'articolazione della società in associazioni di ogni tipo, da quelle economiche a quelle di volontariato. La crescita economica che ha caratterizzato molte aree del Nord è dunque stata accompagnata da un processo di sviluppo della società civile. Spesso questi due aspetti vengono ricordati separatamente e invece andrebbero tenuti sempre assieme.

Non mancano però gli aspetti negativi

In primo luogo la fattiva solidarietà che funge da volano dello sviluppo economico rischia di restringersi in angusti confini campanilistici. In taluni casi la coesione sociale che caratterizza la vita di molte parti del Nord, e segnatamente del Veneto, è percorsa da sentimenti di paura verso tutto quello che viene da fuori. In secondo luogo il benessere

42.
acquisito in questi anni non appare come un dato definitivamente acquistato. Troppo recente è stata la conquista delle ricchezze, troppo veloce il conseguimento del benessere perché non ci sia anche la paura che qualcosa o qualcuno possa strappare di mano quanto si è conquistato

- b) In tutte le parti d'Italia l'attaccamento al proprio territorio è forte e viene prima dell'identificazione nazionale. Al Nord come al Sud gli italiani sono dei "localisti" che amano definirsi anche italiani. Vi è però un'importante differenza. Nelle regioni del Nord l'identificazione forte con il proprio comune di nascita o di residenza è un sentimento diffuso. Nelle regioni del Nord troviamo classi dirigenti locali per le quali l'attaccamento verso le proprie piccole patrie non viene vissuto come un sintomo di chiusura campanilistica, ma anzi, con una punta di orgoglio, come la base indispensabile per proiettarsi verso il mondo. Sono sentimenti simili a spingere ad occuparsi del governo cittadino; anche su sentimenti di questo tipo poggia il diffuso policentrismo.

Dobbiamo però subito riconoscere come anche questo fenomeno abbia il suo lato oscuro. Il policentrismo è fertile, ma di fronte alla necessità di risolvere problemi di più ampio respiro spesso si paralizza. Un esito simile è tanto più probabile quanto più sono deboli le organizzazioni politiche in grado di mediare tra le diverse spinte locali e fornire momenti di effettiva integrazione.

- c) Infine c'è una questione settentrionale perché lo stato centrale appare sempre più come un problema e non una risorsa. A dire il vero tale sensazione è probabilmente diffusa tanto a Udine che a Trapani, per citare due punti estremi del nostro paese. Ma, per le due ragioni su esposte, nel Nord è anche diffusa la convinzione che a livello locale ci siano le risorse e le competenze in grado di promuovere gli interessi e il benessere della propria comunità. Sono evidenti i limiti di una simile convinzione. Essi non stanno tuttavia nella convinzione in sé, la quale invece manifesta l'esistenza di una grande opportunità di crescita democratica. La disponibilità ad assumersi in proprio le responsabilità di governo della propria comunità, il rifiuto di delegare ad altri le decisioni riguardanti il proprio territorio, sono infatti segno di una società nella quale i cittadini vogliono contare di più, e quindi di una società più democratica. Piuttosto il limite sta nel fatto che nel Nord i partiti "nazionali" solo raramente sono in grado di fungere da raccordo tra le legittime esigenze di autogoverno della periferia e le ragioni del centro.

In definitiva la questione settentrionale si caratterizza come un problema nel quale sono compresenti aspetti dalla valenza positiva, perché effetti di un processo di crescita economica e civile, e aspetti dalla valenza negativa. Dobbiamo riconoscere che la Lega nel corso della sua storia ha attinto a piene mani ai primi nello stesso tempo in cui ha esaltato i secondi. La Lega ovviamente non rappresenta il Nord ma in questi anni è stata abile nel riflettere l'ambivalenza della questione settentrionale. Ne è prova non tanto il suo successo elettorale ma il fatto che nei confronti delle sue iniziative, anche di quelle più clamorose, si è venuto determinando nelle regioni del Nord un atteggiamento caratterizzato da un'ampia zona grigia nella quale si combinano giudizi negativi verso i suoi leader e simpatia verso alcune loro parole d'ordine, rifiuto a votare Lega e comprensione alle recenti imprese dei membri della cosiddetta Serenissima Armata. L'opinione pubblica del Nord di fronte alla Lega ha avuto sin dall'inizio inizio atteggiamenti di grande confusione e smarrimento, come sovente capita quando si è posti di fronte a qualcuno o qualcosa che è per certi versi molto familiare e per

altri molto distante. Più che nel ridotto numero dei consensi che suscitano le sue parole d'ordine più estreme, come quelle secessioniste, la pericolosità della Lega sta dunque nel fatto che a dieci anni dalla sua comparsa effettiva sulla scena politica le reazioni dell'opinione pubblica settentrionale nei suoi confronti continuano ancora ad essere caratterizzate da una grande ambiguità ed incertezza.

Al punto in cui siamo occorre dire con franchezza che parte della responsabilità di questa confusione va attribuita alla incapacità a distinguere tra fenomeno leghista e questione settentrionale, alla cecità di fronte alle ambivalenze presenti nella richiesta che viene ma veniva anche nel passato, dalle comunità locali di "fare da sé"; alla incapacità a dare una risposta al potenziale democratico di questa richiesta, contenendone i rischi di chiusura localista ovvero di separazione della periferia rispetto al centro.

2) RESPINGERE IL MESSAGGIO SECESSIONISTA

Ormai dovrebbe essere chiaro a tutti che il messaggio secessionista si va progressivamente radicalizzando. Non si deve essere tratti in inganno dalla diversa intensità e dalle apparenti moderazioni con cui procede questa radicalizzazione che si adegua al mutare delle circostanze e dei protagonisti. Appare unitaria e coerente la strategia di passare da una provocazione ad un'altra in un crescendo ritmato con perizia, senza perdere di vista lo scopo finale: ed è strategia ben nota. Non ci possono essere compromissioni con tutto questo, nemmeno implicite: dev'essere chiara la distinzione dell'Ulivo sia dall'eversione manifesta che da quella, forse ancor più pericolosa, strisciante.

Non ci appartiene la follia che auspica lo sfascio totale del "sistema" come premessa necessaria per realizzare l'utopia. I cittadini devono riflettere sui lutti, sulle fratture sociali, sulle inevitabili perdite economiche, sulla drammatica riduzione del benessere, ma soprattutto sugli insanabili imbarbarimenti che può produrre una lotta per la secessione. Dove finirebbe la prospettiva europea se si entrasse in una fase di collasso delle istituzioni? Se ne rendono conto tutti quelli che in vario grado e misura mostrano comprensione per l'irresponsabilità dei vari "patrioti", dei fantomatici stati padani o veneti? Abbiamo già letto il copione della "fine dell'orrore o l'orrore senza fine", e ci sembra improponibile una sua rivisitazione: abbiamo già dato.

Dovremmo porci tutti, soprattutto chi vota per la Lega, queste domande: la secessione può essere l'unica risposta alle nostre esigenze? O è un modo sbagliato, provocatoriamente esorbitante per chiedere l'autonomia? O non è piuttosto la fine drammatica di tutti i problemi e di tutte le domande, che rimangono così senza soluzione e senza risposta?

3) SUPERARE L'IRRAZIONALITÀ', LE PAURE ED OGNI FORMA DI VIOLENZA.

C'è qualcosa di irrazionale in certi comportamenti: purtroppo ce ne dobbiamo convincere. Circolano simbologie pagane, mitizzazioni di periodi storici oscuri, per lo più connessi con culture "barbare", che vengono utilizzate in modo demagogico. L'atmosfera sa di cartapesta, mescola i costumi dei guerrieri del carroccio con i "tanko" della Serenissima. Ma ancora una volta non ci si deve lasciare trarre in errore: dietro tutto ciò c'è militanza, determinazione, consenso. La cartapesta può essere un modo subdolo per far passare una proposta eversiva.

Temiamo si inneschi un deficit di civiltà e vorremmo che ci fosse una pronta reazione: i cittadini del Nord hanno molte ragioni per non sentirsi stranieri nella loro terra e, tuttavia, non può mancare la sensazione dell'esilio nella propria casa, di fronte a vergognose manifestazioni

di razzismo, di intolleranza e di insensato egoismo che non appartengono in alcun modo alle tradizioni di accoglienza delle genti di queste regioni. Ci sono valori che costituiscono la più vera identità culturale di questo Nord e che devono essere recuperati e riaffermati con forza: la convivenza civile, il rispetto della persona umana e dei suoi diritti; il rifiuto della violenza in tutte le sue forme fisiche ma anche verbali una concezione della solidarietà che non conosce confini, perché valorizza la diversità come fonte preziosa di arricchimento per l'intera società. Mentre non hanno alcun vero radicamento storico e culturale idee separatiste e realtà geografico-politiche la cui delimitazione, variando secondo convenienze, manifesta l'inconsistenza di una proposta priva di riconoscibili fondamenti.

Si fanno diverse spesso contrastanti letture di ciò che viene definito il malessere del Nord. Chi lo vive dall'interno ha la percezione di una transizione tumultuosa con cambiamenti accelerati. In questa situazione il corpo sociale si comporta come un organismo che vive una crescita repentina. Si valutano gli effetti positivi dello sviluppo, si desidera migliorarlo; ma nel contempo si vorrebbe rifiutare il costo che ogni crescita richiede, si teme la novità e l'ignoto che porta con sé. Tutti dobbiamo imparare a convivere positivamente in questa condizione ed essere consapevoli che, soltanto liberandoci da tutte le paure sociali, si può realizzare questo comune obiettivo. Serve un patto fra tutti, senza divisioni ideologiche, per affrontare con coraggio questo periodo complesso, senza paura delle diversità: è la premessa per uscirne con guadagno. Facciamo appello a quell'eroismo civile che è fatto di tenace volontà nel raccogliere tutte le sfide che si sviluppano nella società, rifiutando la scorciatoia di utopie avventuriste.

4) MOBILITARE NUOVE PARTECIPAZIONI PER RAFFORZARE L'ULIVO

L'Ulivo è indiscusso protagonista nelle regioni del Nord; come tale gli compete un compito di grande rilievo per conseguire lo sviluppo positivo delle grandi potenzialità che queste regioni possiedono, accettandone lo spirito, discriminando ciò che è conveniente da ciò che va respinto. Superando ritardi ed omissioni, l'Ulivo deve porsi alla testa di quella parte dell'opinione pubblica che è contraria all'avventurismo secessionista e che è largamente maggioritaria.

L'Ulivo dispone di molte energie che vanno mobilitate e di un consenso che può essere incrementato. I cittadini sanno di poter confidare sulla competenza e serietà dei suoi amministratori locali. L'Ulivo ha forti legami con tutte le realtà che sono artefici di questo dinamismo conservatore del Nord: le associazioni del mondo produttivo, il volontariato, il mondo cattolico. La critica che viene da questi mondi variegati non deve far ombra, ma stimolare: va considerata un importante sviluppo propositivo.

Proprio a partire da queste considerazioni deve svilupparsi la prima mossa strategica per proporci concretamente alla guida delle regioni del Nord, oggi, (eccetto il Friuli Venezia Giulia e la Liguria) governato da un Polo privo di idee e di iniziative rilevanti, senza progetti adeguati ai dinamismi e alle trasformazioni sociali in atto. Allargare l'area ed acquisire nuovi consensi, dunque, con nuove forme di partecipazione e con una maggiore presenza sul territorio, testimoniate anche dal contributo dei mezzi di comunicazione, che si spera saranno attenti nei confronti de L'Ulivo.

5) I SECESSIONISTI E LE GIUNTE LOCALI

Sulla secessione i Consigli regionali, provinciali e comunali, e le rispettive giunte esecutive, devono prendere posizione in modo netto e preciso. Non ci può essere ambiguità e lassismo nei confronti del separatismo, o, peggio ancora, nei riguardi degli atti e comportamenti di illegalità, di intolleranza, di violenza, in qualsiasi forma essi si manifestino.

Laddove esistono giunte anomale va portata una battaglia politica chiarificatrice, senza settarismo, ma anche senza esitazione ed ambiguità. Non è possibile la collaborazione negli enti locali tra L'Ulivo e i secessionisti della Lega. Se questi non sono in grado di capire che è contraddittorio esigere, come amministratori, il rispetto di istituzioni che peraltro si vogliono distruggere, spetta a L'Ulivo il dovere della coerenza, affinché l'opinione pubblica possa vederci chiaro. L'ipotesi di un uso strumentale del separatismo per favorire l'avventura del federalismo non è percorribile, oggi nemmeno con riserva.

6) PER LE RIFORME COSTITUZIONALI COSTRUIRE UN PROCESSO COSTITUENTE DAL BASSO

Non mancano certo i temi per animare l'opinione pubblica e mobilitarla. E' possibile far crescere l'interesse e la partecipazione alle riforme istituzionali del mondo intellettuale, religioso, di quello dell'imprenditoria, del lavoro, dell'associazionismo e del volontariato.

La Bicamerale ha realizzato un lavoro importante; il suo fallimento avrebbe aperto una pericolosa crisi politica ed istituzionale, rinvigorendo le forze, oggi sconfitte, che mirano a sovvertire i valori costituzionali e a rompere l'unità del Paese. Ci sono critiche sulle proposte della Commissione; alcune provengono da settori e personalità appartenenti all'Ulivo. L'iter per l'adozione definitiva è ancora lungo e sono possibili ed auspicabili miglioramenti decisivi. L'Ulivo può proporsi come luogo privilegiato per un dibattito che coinvolga larghi strati di cittadinanza, dando vita ad una specie di processo costituente dal basso, fondamentale per costruire un nuovo patriottismo costituzionale.

Questo movimento di opinione pubblica deve impegnarsi per un serio assetto federale dello stato e per una riforma elettorale nel senso di una definitiva scelta per il bipolarismo. E' indispensabile premere affinché in Parlamento si ricerchino soluzioni che consentano una reale partecipazione e cooperazione delle regioni e delle autonomie locali al processo decisionale. La Commissione indicata dalla Bicamerale per questo compito è assolutamente inadeguata e non rappresentativa: in uno stato federale il Senato delle Autonomie è irrinunciabile per l'equilibrio delle istituzioni.

7) UN MODELLO FEDERALISTA PER L'ULIVO

C'è un primo, vero e rilevante banco di prova per chi, come L'Ulivo, fa professione di autonomia e federalismo. L'assetto federalista delle organizzazioni politiche può essere premessa per quello delle istituzioni con il vantaggio notevole di poter essere avviato e sperimentato immediatamente, senza i tempi lunghi richiesti per le modifiche della Costituzione. Come entità politica organizzata, L'Ulivo deve incrementare e consolidare la sua capacità di proporre forti strategie su scala nazionale, e deve darsi nello stesso tempo un chiaro e definitivo impianto federale, valorizzando gli originali contributi che vengono dalle autonomie regionali, magari con gradualità, cominciando dalle aree nelle quali la richiesta di autogoverno è talmente diffusa nella coscienza dei cittadini da essere al primo posto, condizione di tutte le altre.

Le proposte sono più ricche quando frutto di molte diversità che si compongono insieme. Per questo sono preziose le minoranze linguistiche, per questo va valorizzato il ruolo delle regioni di confine a statuto speciale. Nella prospettiva europea di medio e lungo termine la "specialità" di queste zone vuol dire conferire significato irrinunciabile alle storie, alle tradizioni, alle culture che nei territori di confine testimoniano la possibilità di convivenze vitali e civili tra popoli di diverse origini, che sappiano superare il regionalismo etnocentrico.

8) UNA NUOVA CLASSE DIRIGENTE

Le regioni del Nord - ma non solo queste - accusano da tempo una grave mancanza di classe dirigente. Ciò è tanto più rilevante nelle aree più caratterizzate da un radicale policentrismo. La difficoltà riguarda un po' tutti ma in particolar modo il ceto politico che si è trovato ad affrontare una perdurante crisi di transizione con persone e mezzi non all'altezza del grave compito. Ma questa fase di tensioni e di straordinario impegno civile e politico potrebbe far nascere una nuova classe dirigente, formandola nel confronto con grandi temi e con determinanti decisioni.

9) CON I PRIMI NELL'EUROPA

L'Ulivo si ritiene a giusto titolo erede delle grandi forze politiche che hanno ideato voluto e costruito l'Europa. Per questo continua a battersi per l'ingresso immediato dell'Italia, di tutta l'Italia, nell'Unione Monetaria Europea; un ingresso ritardato avrebbe conseguenze pericolosissime per l'economia. Evitare qualsiasi allentamento dei legami con l'Europa significa poter garantire meglio il dinamismo delle imprese che operano nell'Est e nel Mediterraneo, significa irrobustire e consolidare i miglioramenti economici in atto, significa affrontare le grandi sfide globali, facendo parte di un'area in grado di farlo con successo. L'avventurismo secessionista non garantisce affatto, anzi allontana indefinitamente, la prospettiva dell'ingresso nell'UME, producendo incalcolabili danni economici. Ma l'integrazione europea, politica oltre che economica, va vista anche come irripetibile occasione per superare l'angustia dei particolarismi, per battere l'asfissia dei localismi per rendere domestico e quotidiano il rapporto ed il confronto con diversità più marcate di quelle interne al nostro paese.

10) IL GOVERNO DELL'ULIVO DEVE AVVIARE SUBITO IL FEDERALISMO

Il governo dell'Italia è, oggi, il governo de L'Ulivo: perché ciò accadesse molti hanno lavorato con impegno. Il governo de L'Ulivo va sostenuto nella sua azione di risanamento economico e finanziario, che finora ha dato buoni risultati per il Paese. Adesso occorre dare vita ad una politica riformatrice più vigorosa, che punti innanzitutto a creare più lavoro.

Varando le riforme "Bassanini" il governo de L'Ulivo ha compiuto un primo passo per decentrare i poteri dello Stato e per migliorare i rapporti dei cittadini con la Pubblica Amministrazione: è ora indispensabile vigilare e adoperarsi affinché sia data piena e rapida esecuzione alle norme ivi contenute, nello spirito di un iniziale avvio di un federalismo amministrativo.

Nel settore delle infrastrutture (trasporti, energia, telecomunicazioni ecc.) il Nord ha estremo bisogno di programmi fattivi e concreti per realizzare quello sviluppo sostenibile che si avvalga dell'apporto dei privati, sia per il finanziamento, sia per la gestione. Così come c'è

bisogno, è forse ancora di più, di infrastrutture culturali e civili (ricerca, scuola, nuove tecnologie ecc.).

Il problema fiscale è tra i più sentiti, se non il più caldo, nelle regioni del Nord. Bisogna affrontare la riforma del fisco in senso federalista con grande rapidità, in modo da vederne gli effetti già dal prossimo anno; va allentata la pressione sul mondo produttivo e sul costo del lavoro armonizzando il carico tributario a livello europeo; ma vanno anche combattute con intelligenza e decisione tutte le forme di evasione fiscale e contributiva.

Le tesi programmatiche proposte all'elettorato rappresentano il patto stipulato tra cittadini e governo: si deve operare affinché venga rispettato nel miglior modo possibile, con coerenza e tempismo. Complessità e difficoltà vanno affrontate tenendo ben presente che la tenuta del governo e delle istituzioni è preconditione necessaria per sconfiggere l'ipotesi secessionista, che va battuta con mobilitazione civile e politica, rinunciando a farne un problema di mero ordine pubblico.

Avere radici è importante ed è bene non rinunciarvi.

L'appartenenza è un valore civile che si esprime condividendo, nel bene e nel male, le vicissitudini della propria terra.

Nelle regioni del Nord Italia la società è cresciuta in questi anni, è cresciuta tumultuosamente, in breve tempo. Questa crescita ha prodotto molti problemi, ma ha fatto nascere un valore di grande rilievo: la consapevolezza di sé, la convinzione di poter contare di più, di essere in grado di far da soli. Questa presa di coscienza è ancora più importante dello sviluppo economico e del benessere che ne possono essere considerati la causa. Da qui parte il grande consenso per il federalismo, per le autonomie locali: dalla degenerazione di questa coscienza muove il secessionismo.

Chi sostiene L'Ulivo rifugge dall'appoggiare ogni forma di separatismo perché riconosce legittime le nostre istituzioni. Nello stesso tempo sente suo l'impegno a realizzare con prontezza e senza limitazioni quel federalismo solidale che sta nel programma. e il principio di sussidiarietà.

Sarebbe grave per L'Ulivo non riconoscere le giuste esigenze che stanno al centro della questione settentrionale. Anche se in qualche circostanza sembrano prevalere aspetti confusi, contraddittori e qualche inaccettabile comportamento, va fatto emergere e valorizzato l'intenso sforzo per la modernizzazione del sistema, che la società delle regioni del Nord, e in particolar modo, le sue forze produttive, vanno producendo in questi anni. Compito che può ritenersi facilitato dalle più recenti prese di posizione degli organi rappresentativi di alcune categorie, che si sono espresse contro il leghismo secessionista.

L'Ulivo delle regioni del Nord non può sottrarsi alla sfida di essere protagonista dei processi di sviluppo in atto, delle trasformazioni economiche e sociali, che possono diventare un laboratorio per le soluzioni politiche che anticipano il futuro.

Roma, 23 Luglio 1997

FONDAZIONE - Notizie da via della Dogana Vecchia 5
Trimestrale edito dalla Fondazione Internazionale Lelio Basso per il
diritto e la liberazione dei popoli

On. *Francesco De Martino*

Ci permettiamo inviarLe, nella speranza che possa risultarLe utile, l'articolo allegato, "Liberare le adozioni: a spese di chi?", che comparirà nel prossimo numero del nostro periodico *Fondazione*. L'autrice, Rosa Maria Ortiz, è stata relatrice sull'argomento alla sessione del marzo-aprile 1995 del Tribunale Permanente dei Popoli su "La violazione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dei minori".

Crediamo che le riflessioni della Ortiz siano un valido contributo alla discussione in atto nel nostro paese sulle adozioni internazionali.

Siamo a disposizione per eventuali chiarimenti.

Molti cordiali saluti.

Il Direttore
On. Ettore Masina

Roma, 19 luglio 1997

E. Masina

Liberalizzare le spese di chi?

Rosa Maria Ortiz è legata alla Fondazione da quando partecipò alla sessione del Tribunale Permanente dei Popoli su "La violazione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dei minori" (Trento, Macerata, Napoli 1995) con una relazione dal titolo "Adozioni internazionali o commercio di bambini?". In essa la studiosa metteva in luce un numero improvvisamente e vistosamente crescente di adozioni internazionali nel suo paese, il Paraguay, da collegarsi ad una serie di fatti che lasciavano pensare come le adozioni internazionali stessero diventando non un mezzo per offrire una famiglia a bambini abbandonati, ma un'ulteriore causa di abbandono. Di ritorno dall'Italia Rosa Maria con la sua piccola associazione "Global Infancia" intensifica la sua attività ottenendo dal parlamento paraguaiano la sospensione delle adozioni internazionali finché non venga approvata una legge che ponga fine agli abusi. La legge, a cui Rosa Maria con l'associazione Global Infancia lavora da tre anni, è già stata approvata dal Senato l'8 maggio e passerà ora alla Camera dei Deputati. Crediamo che le riflessioni che seguono possano costituire un valido contributo alla discussione in Italia.

Un sempre crescente numero di persone dei paesi del Nord che desiderano adottare un bambino vedono le loro aspirazioni frustrate dal ridotto numero di minori che nei loro paesi si trovano in condizioni di adottabilità.

Ma la domanda proveniente da quei paesi possiede i mezzi economici per trasferire la ricerca in altri, competitivamente e in condizioni di favore rispetto a persone di quella stessa nazione che hanno uguale desiderio di adottare. Il fatto nuovo è che nemmeno in questi paesi sembrano esserci abbastanza bambini da adottare.

Secondo statistiche accertate, l'Italia ha un bambino in condizione di adottabilità su ogni cento domande (1). Nel mio paese, il Paraguay, dove non è stata realizzata una simile indagine a livello nazionale, l'unica sede dell'Hogar Nacional del Menor non ha un solo bambino al di sotto dei tre anni bisognoso d'adozione e circa trenta famiglie di Asunción sono in lista d'attesa.

Questi dati non significano che non ci sono bambini adottabili. Tanto nei paesi del Nord, quanto in quelli del Sud ci sono bambini in attesa, solo che sono più grandi d'età o presentano caratteristiche differenti dalle richieste generalmente avanzate a livello nazionale ed internazionale. È importante comprendere il meccanismo per cui i bambini adottabili diminuiscono mentre aumentano gli adulti interessati all'adozione, sebbene il problema di fondo sia qualcosa di più dell'insieme dei fattori che aumentano o decrescono. Una migliore comprensione di questo fenomeno può liberare da un peso che spinge a soddisfare a ogni costo bisogni umani e biologici pienamente comprensibili, ma di cui l'istituto dell'adozione non può farsi carico. Un buon livello di coscienza del proble-

ma permette inoltre agli interessati, se non una soluzione, almeno un tentativo di maggiore convivenza con tale situazione.

Il fatto che meno bambini siano in stato di adottabilità si spiega con i cambiamenti introdotti a livello mondiale, per quanto riguarda l'infanzia e l'adolescenza, espressi nella Convenzione sui diritti del bambino (1990) sottoscritta da 180 paesi.

Un nuovo concetto definisce il bambino soggetto di diritto, alla pari degli adulti, in opposizione a quello del bambino oggetto (di possesso, di potestà, di repressione, di correzione, di accettazione, ecc.). Si tratta di un cambiamento rivoluzionario nel rapporto adulto-bambino, ancora non sufficientemente compreso nei diversi paesi. Il principio che l'interesse del bambino debba prevalere su tutti gli altri e il conseguente riconoscimento di nuovi diritti, costringono gli stati e le rispettive società a garantire ai piccoli esseri umani in crescita le istituzioni e le misure giuridiche, politiche e sociali idonee per un'evoluzione adeguata alle loro necessità e potenzialità.

L'adozione, come istituzione che fornisce al bambino e alla bambina una nuova famiglia definitiva, non può rimanere estranea alle innovazioni menzionate. Il punto di partenza delle adozioni è adesso il bisogno del bambino e non quello degli adulti che vogliono adottarlo. Si cerca una famiglia adatta per un bambino che ha realmente necessità di essere adottato e non viceversa. Questo principio, facile da enunciare, difficilmente è accettato in sede di richieste, dal momento che esige dagli interessati un cambiamento di idee e di comportamento che contrasta con esigenze personali assai profonde.

A tutela dei diritti del bambino, le legislazioni di vari paesi

I bambini dei paesi poveri

le adozioni: a



contesto storico e socio-culturale. Tale diritto è in relazione immediata con le adozioni in generale, specialmente quelle internazionali. "I bambini sono come pianticelle", dicono gli indios messicani, "hanno bisogno di cura, d'acqua, di protezione". Una pianta si indebolisce se viene trapiantata, per cui si fa attenzione a effettuare tale cambiamento solo se veramente necessario, in un terreno più adatto alle sue caratteristiche naturali e con minori problemi per il suo sviluppo.

Le innovazioni introdotte nelle legislazioni e nelle procedure di tutela dell'infanzia (in alcuni paesi del Nord tali cambiamenti sono stati avviati anche prima della promulgazione della Convenzione sui diritti del bambino) danno vita a politiche e programmi rivolti al settore materno-infantile. Lo stato e la società civile, in uno sforzo comune, stanno responsabilizzandosi non solo affinché i bambini acquisiscano diritti, ma questi diritti siano effettivi.

Nei paesi del Nord dove tali processi di protezione integra-

dell'America latina introducono un periodo di circa 45 giorni di mantenimento del vincolo familiare prima della dichiarazione dello stato di adozione. In tal modo si garantisce il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, sia essa nucleare o allargata. Anche in Brasile, Perù, ed ora in Paraguay, è chiaramente stabilito per legge che "la carenza economica non costituisce motivo sufficiente per la perdita della patria potestà". Con tale provvedimento si evita che un gran numero di bambini siano dichiarati in stato d'abbandono "materiale" senza ulteriori accertamenti, come accadeva per esempio nel mio paese, principalmente a causa delle forti pressioni economiche della domanda internazionale (2).

Il diritto del bambino all'identità va acquisendo sempre maggiore rilievo, non solo in relazione a un nome o a una nazionalità, ma anche in quanto soggetto nel suo

le dell'infanzia sono stati avviati già da tempo e in più favorevoli condizioni, la necessità di bambini piccoli di essere adottati è diminuita sensibilmente. Il fatto che i bambini non siano così "disponibili" come un tempo, provoca una reazione delle persone che si sentono "danneggiate" da tale situazione. Non si rassegnano, infatti, a perdere quello che per loro rappresenta un diritto. Le discussioni sull'adozione generalmente provocano turbamento a causa dei sentimenti profondi e contraddittori a cui sono legate, in relazione, da una parte, alla realizzazione personale o familiare e, dall'altra, alla particolare percezione di diversi livelli di vita di altre persone e paesi, livelli considerati "inaccettabili".

La scarsa informazione, l'opinione diffusa ancora vigente che un gran numero di bambini siano abbandonati a causa di povertà materiale, insieme a procedimenti in

Le altre voci

passato più rilassati e permissivi in materia di adozioni, inducono queste persone ad attribuirne la diminuzione a difficoltà burocratiche. Alla legittimità di molti reclami, dovrebbe corrispondere un miglior iter burocratico; ma è possibile che l'adozione non sia l'unica risposta ai problemi che pone questa domanda. Per il momento, molto spesso questa richiesta rappresenta ancora un'idea di bambino assimilabile a un oggetto di protezione e di possesso.

Il problema sollevato dalle adozioni non si risolverà solo attraverso leggi, anche se queste aiutano a realizzare i cambiamenti necessari. È in gioco un nuovo ruolo dell'adulto rispetto a un bambino con pieni diritti; è aperto il confronto degli adulti con la realtà di non poter procreare, con l'accettazione di non poter forzare le circostanze fino all'estremo per ottenere un bambino appena nato "perché è l'ideale" per cominciare a pensare ad adottarne uno più grande che ne abbia bisogno e che lo desideri. Infine, a livello sociale e culturale, è in discussione il riconoscimento delle circostanze che favoriscono la sterilità maschile e femminile nella nostra vita attuale, e quindi l'assunzione della sfida di cambiare quelle condizioni di vita che impediscono a una società di generare figli naturalmente.

Un consiglio all'Italia

Le proposte per la diminuzione, la regolazione o un cambiamento della domanda degli adulti in materia d'adozioni, si perdono di fronte al clamore per la loro liberalizzazione. Liberalizzazione... a spese di chi? Per adottare quali bambini?...

I legislatori italiani devono sapere che non saranno bambini italiani a essere adottati da questa immensa domanda. Una legge che abilita un maggior numero di persone ad adottare quando non ci sono abbastanza bambini nel paese, conta sul fatto che questa sarà soddisfatta da un'altra parte. Gli adulti votano, i bambini no. I legislatori si adatteranno alle richieste degli adulti o a quelle dei bambini?

In Italia i giuristi, coloro che intendono adottare e le centinaia di agenzie per l'adozione - alcune con chiari fini di lucro -, rivolgono lo sguardo verso i paesi del Sud e dell'Est, dove legislazioni e procedure facilmente disattese, permettono ancora di ottenere il bambino-oggetto del desiderio degli adulti. I legislatori italiani probabilmente non sentono come propria la responsabilità di contenere questa domanda che causa disastri in altri paesi.

Si torna alla vecchia storia, del prevalere del più forte, della realtà... dell'altro che tuttavia esiste... della parità di diritti ma non di opportunità... I diritti dei bambini di alcuni paesi del Nord saranno rispettati a spese dell'offesa a quelli dei bambini "della periferia".

L'America latina rivede le sue leggi per proteggere i mino-

ri da questa domanda pericolosa, aggressiva, che con il danaro alla mano annulla quegli stessi diritti del bambino che nei propri paesi proclama e tutela, mentre l'Europa nel frattempo liberalizza le adozioni.

La Convenzione dell'Aja del 1993 per la Protezione del Bambino e la cooperazione in materia d'adozione internazionale è un tentativo di accordo per una procedura rispettosa delle adozioni tra paesi, in armonia con la Convenzione sui Diritti del Bambino.

Tuttavia, questa Convenzione non è riuscita a evitare di lasciare un vasto margine, forzato dalla pressione della domanda proveniente dagli Stati Uniti, che rende possibile l'intermediazione nelle adozioni internazionali di agenzie o personaggi particolari. Questa Convenzione è stata firmata da 29 paesi, ma solo tre l'hanno ratificata fra quelli che si rivolgono all'adozione internazionale. Il fatto poi che undici paesi di origine dei bambini l'abbiano approvata, dimostra quanto sia necessario poter fare assegnamento su un qualche tipo di controllo e di contenimento di tale richiesta.

In Paraguay, le adozioni internazionali hanno lasciato uno scenario tragico per tutti le parti interessate. Un traffico di adozioni pseudolegalizzato ha significato irregolarità ed illegalità, molte delle quali attualmente pendenti in sede giudiziaria per sequestri, furti, contraffazioni, maternità false, consensi fraudolenti. Decine di madri reclamano i propri figli già assegnati in adozione e che vivono in altri paesi. Decine di genitori adottivi con i loro futuri figli in affidamento vivono una sorta di prigionia, fino ad oltre un anno negli hotel della capitale, in attesa di risoluzioni definitive di pratiche d'adozione piene d'irregolarità.

Infine, per paesi come il mio, con uno scarso sviluppo economico, la domanda incontrollata di adozioni internazionali rappresenta un peso insostenibile, che compromette i normali cambiamenti di cui abbiamo bisogno affinché diventino una realtà i diritti del bambino previsti dalla Convenzione. Non è giusto che un problema irrisolto a livello dei paesi del Nord, sia evaso e addossato a quelli che a malapena sono in condizione di affrontare i propri.

Rosa María Ortiz
Asunción, maggio 1997

Traduzione di Assunta Mariottini

Note

1. Le fonti sono il CIAI e il Servizio Sociale Internazionale.
2. In Paraguay circa quattromila bambini sono stati dati in adozione internazionale a partire dal 1989, con una punta di seicento adozioni l'anno tra il 1992 e il 1995. Le adozioni internazionali sono state sospese dal settembre 1995 e il flusso di quelle nazionali ha recuperato una media di cento all'anno.

Carta da minuta

SENATO DELLA REPUBBLICA

53.1.11.

52

30/7/97

Meredinielli t. invia
questo documento per
conoscere il tuo parere.

Bianchi

La diaspora dei socialisti

di Mario Landolfi

E' diventato noto al grosso pubblico con l'avvento del maggioritario, la personalizzazione della politica e la conseguente rilevazione degli indici di gradimento di partiti e leader. Ma il professor Renato Mannheimer, ordinario di Metodologia delle Scienze Politiche presso l'Università di Genova, di queste cose si occupava ben prima che la politica prendesse le sembianze di una maionese impazzita e sicuramente prima che sondaggi e flussi elettorali diventassero sangue e carne della lotta tra i partiti. Comunque sia, si deve soprattutto a lui se la pubblica opinione è uscita dalla nicchia della vaghezza e dell'astrattezza per diventare il cuore pulsante della politica. Una trasformazione, questa, che ha inciso non poco sul passaggio dalla prima alla seconda Repubblica. Nessuno, probabilmente, potrebbe meglio del fondatore dell'Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione spiegare il terremoto elettorale che tra il '92 ed il '94 determinò la fine dei partiti nati dal secondo dopoguerra e la nascita degli attuali schieramenti. Ma se è facile dedurre che quel terremoto disperse l'antico elettorato DC nei gruppi di centro, da Forza Italia al Ppi, senza trascurare An ed in misura minore il Pds, poco o nulla si sa della sorte dei circa cinque milioni di voti socialisti. Proprio di questo abbiamo parlato con Mannheimer.

Prof. Mannheimer è opinione consolidata che, specie nel '94, l'elettorato socialista si sia riversato in Forza Italia, condivide questa tesi?

In minima parte. Non è preciso parlare di travaso di voti dal Psi in Forza Italia. In realtà, i voti socialisti si sono distribuiti lungo tutto l'arco politico, anche se una parte considerevole, ma minoritaria, ha scelto il movimento di Berlusconi.

Mi pare di capire che lei nega una

discendenza diretta tra Psi e Forza Italia.

Il tutto va visto alla luce del fatto che il Psi aveva raccolto elettorato di diverse ideologie, opinioni, motivazioni. In più, specie in certe regioni, come ha dimostrato uno studio di Guido Martinotti, il partito socialista



aveva mutato radicalmente la natura del proprio elettorato, trasformandosi da partito di sinistra a partito con una posizione più centrale.

Quanto afferma introduce l'argomento della natura dell'elettorato del Psi. In un suo studio di tre anni fa lei sostiene che ben il 27 per cento di quelli che avevano votato socialista nel '92 hanno preferito Forza Italia nel '94. Come collega tale esito col dato - anche questo contenuto in quella analisi - in base al quale la stragrande maggioranza dell'elettorato berlusconiano abbia trovato del tutto naturale autocollocarsi nell'area del centro-destra?

È vero che una larga parte, ma non la stragrande maggioranza comunque dell'elettorato di Forza Italia, si autocolloca nel centro-destra. Ma va tenuto presente che una quota importante si colloca nel centro tout-court. In ogni caso non c'è nulla di cui meravigliarsi: anche l'elettorato socialista presentava una distribuzione del genere. Molto meno del centro-destra, ma molti nel centro.

Veniamo all'oggi: benché scomparsi come forza politica e organizzata, i socialisti sono ancora oggetto di interessate attenzioni. Lo stesso D'Alema aveva puntato sull'adesione di un ex del calibro di Giuliano Amato per costituire la "Cosa 2". Quante probabilità di successo assegnerebbe ad un'eventuale operazione recupero da parte del Pds?

È difficile rispondere. Certo, molti pensano oggi ad un recupero o ad una riaggregazione dei socialisti. Ma l'operazione è difficile, proprio in considerazione della grande eterogeneità dell'elettorato dell'ex-Psi precedentemente analizzata. Non è un caso che proprio da quando il Psi si è progressivamente dissolto, le forze di centro-destra abbiano prevalso in quella che era una delle roccaforti dei socialisti, cioè Milano. Per quanto riguarda la Cosa 2, le sue probabilità di successo dipendono molto dalle modalità con cui verrà impostata.

C'è una netta divaricazione tra l'elettorato ex-Psi ed i gruppi politici che si richiamano espressamente alla tradizione socialista.

Quest'ultimi, Si e Laburisti, sono infatti collocati stabilmente all'interno dell'Ulivo, per altro con risultati poco apprezzabili sotto il profilo elettorale.

Come spiega uno strabismo politico così evidente?

La spiegazione è esclusivamente politica: è chiaro che Si e Laburisti non hanno saputo accendere le motivazioni che una volta spingevano a votare Psi.

Proprio in questi giorni, autorevoli esponenti di Forza Italia sostengono che Berlusconi abbia in animo di fare del suo movimento una nuova DC.

Se fosse vero, gli converrebbe?

Francamente non so cosa convenga all'uno o all'altro uomo politico. Ho solo dati sulla loro popolarità.



Coordinamento politico-organizzativo

Roma, 24 Luglio 1997

Ai Parlamentari de L'Ulivo

**Ai Segretari Regionali
dei Partiti de L'Ulivo**

**Ai Portavoce Regionali
del Movimento per L'Ulivo**

Come promesso nelle precedenti comunicazioni, vi aggiorno sullo stato delle iniziative politiche intraprese.

Come sapete, il Coordinamento politico-organizzativo de L'Ulivo sta elaborando una risposta politica alle questioni che provengono dal Nord Italia.

Il gruppo di lavoro rappresentativo de L'Ulivo dell'Italia Settentrionale, costituitosi nello scorso mese di giugno, ha predisposto la prima bozza di un documento politico che è stato discusso a Milano venerdì 18 u.s., presenti i Segretari Regionali di tutti i partiti della coalizione ed i Coordinatori del Movimento delle regioni del nord (Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino, Veneto, Friuli).

Durante la riunione si è svolto un ampio ed interessante dibattito sulla questione e si sono poste le basi per ulteriori iniziative. Ne è scaturito un "documento", che vi alleghiamo alla presente, contenente un'analisi della situazione attuale ed alcune idee per una strategia politica unitaria.

Nell'ambito di questo progetto, si è pensato a tre incontri-dibattito da tenersi in diverse città, per discutere su temi particolarmente rilevanti per tutto il nord Italia: attività produttive, sanità e volontariato, cultura e università. Tali incontri si svolgeranno il prossimo 6 settembre, e vedranno la partecipazione dei Ministri interessati.

A conclusione, il pomeriggio del 6 Settembre, è prevista una manifestazione pubblica, al Palafenice di Venezia, alla quale interverranno il Presidente del Consiglio Prodi e il Vice Presidente Veltroni.

Intanto sabato scorso a Venezia si è costituito un gruppo di lavoro con compiti organizzativi. Quanto prima verrà dettagliato il programma e verranno comunicati ai segretari e portavoce regionali i nomi dei referenti delle singole iniziative.

Nella prima settimana di agosto sarà inviato materiale di propaganda da diffondere in ogni regione del Nord al fine di favorire la partecipazione e di rendere visibile la strategia politica de L'Ulivo.

Teniamo a sottolineare come tali iniziative, pur riguardando specialmente il Nord, coinvolgono in realtà l'azione politica di tutto il Paese.

Analogamente nelle prossime settimane, dopo la pausa estiva, i coordinamenti regionali de L'Ulivo delle regioni meridionali inizieranno a sviluppare un'azione politica più vicina alle concrete esigenze territoriali.

Cogliamo l'occasione per augurare a tutti voi un..... rilassante periodo di vacanza.

Marina Magistrelli- Movimento per L'Ulivo

Roberto Guerzoni- PDS

Giampaolo D' Andrea - PPI

Stefano Semenzato- Verdi

*Conclusione della prima fase del confronto sulla riforma dello
stato sociale*

Roma, Palazzo Chigi, 29 luglio 1997

**Discorso del Presidente del Consiglio dei Ministri,
on. Romano Prodi**

Premessa

E' passato oltre un mese dall'apertura del confronto sulla riforma dello stato sociale. La riunione di oggi ha come suo scopo principale una prima verifica globale del lavoro svolto finora. Io credo che nel complesso possiamo essere soddisfatti. Sono state settimane di incontri, di scambi di informazioni e di punti di vista molto intense e produttive. Settimane che hanno consentito - grazie all'impegno di ognuna delle organizzazioni coinvolte - una migliore messa a fuoco dei complessi problemi che ci troviamo ad affrontare, la messa a punto delle basi metodologiche e statistiche, le prime ipotesi di possibili interventi di riforma.

Sono ancora necessari ulteriori approfondimenti, continueremo a lavorare anche nei prossimi giorni e riprenderemo il 28 agosto.

In queste settimane molte novità sono maturate.

La Commissione Europea ha approvato il "Piano di Convergenza" presentato da questo Governo, coerente con le disposizioni del Trattato di Maastricht e tale da consentirci sia di partecipare, sin dal suo avvio, all'UEM, sia di rispettare il "Patto di Stabilità e di Crescita" firmato, con i nostri partner comunitari, a Dublino nel dicembre '96.

I mercati finanziari stanno manifestando crescente fiducia nei nostri confronti.

Il consolidamento di una inflazione attorno all'1,5%, la ulteriore riduzione del TUS e, penso di poterlo dire, la determinazione con cui Governo e parti sociali hanno intrapreso questo confronto concorrono a spiegare questo risultato.

I segnali di ripresa si sono moltiplicati, con riferimento alla produzione industriale, al fatturato, agli ordinativi.

L'esperienza, anche recente, di molti paesi ci dice che la crescita economica si fa duratura e che l'occupazione torna a crescere quando la stabilizzazione economica è intervenuta. In un quadro economico stabilizzato, un ruolo rilevante è giocato: dalle riforme del mercato del lavoro, dalle riforme dei sistemi di protezione sociale, dalla spinta all'innovazione.

A questo insegnamento ci stiamo attenendo. Con l'approvazione della "Legge Treu" il mercato del lavoro italiano viene reso più adatto ad affrontare una fase di crescita economica senza rischiare una ripresa dell'inflazione e portando con sé più occupazione rispetto al passato.

Se, da un lato, l'azione di risanamento fino ad ora condotta ha posto le condizioni macroeconomiche per la ripresa, dall'altro lato, qualche turbolenza valutaria sta caratterizzando, in questi giorni, i mercati finanziari internazionali.

E' un fatto che dobbiamo tenere nel debito conto a causa dei possibili effetti che può esercitare sul livello dei tassi di interesse europei.

La migliore risposta ai rischi sui tassi di interesse risiede nel rafforzamento dell'azione per il risanamento definitivo in tempi rapidi secondo le linee del DPEF e del mio intervento del 18 giugno scorso. Occorre ridare alle famiglie la certezza del loro reddito permanente e alle imprese la sicurezza di una domanda non stagnante.

La situazione di maggiore stabilità economica però - l'ho detto a più riprese nelle scorse settimane, lo ripeto oggi davanti a voi - va consolidata e confermata. Va resa irreversibile. Ed è per questo che ho parlato di perseveranza, di coerenza nel tempo delle decisioni assunte in questi mesi. Il prezzo di un rilassamento, di un'indecisione nel completare il ritorno definitivo dell'Italia a paese economicamente stabile potrebbe essere troppo alto, soprattutto per le categorie meno protette.

Durante queste settimane ho anche affermato che, parallelamente all'ultimo sforzo per risanare i nostri conti pubblici, è venuto ormai il tempo di un nuovo, grande "patto per lo sviluppo".

Già lo scorso 18 giugno affermai che occupazione e stato sociale sono due termini inscindibili. E le reazioni - anche le più aspre - al documento che allora presentai sono servite e ci hanno incoraggiato e stimolato a un impegno più forte, più visibile, più concreto sui temi della lotta alla disoccupazione.

L'intenso lavoro di queste settimane non è ancora sufficiente per delineare un quadro completo di realizzazione di questi obiettivi, ma mi consente, non senza una certa soddisfazione, di enunciare alcune aree di convergenza delle opinioni del Governo e delle parti sociali.

Le politiche della formazione e del rilancio

I primi concreti segnali di ripresa economica che stiamo registrando rappresentano una delle condizioni essenziali per generare nei prossimi mesi primi aumenti dell'occupazione. E' dunque il momento di accelerare l'impegno per il lavoro. Il nostro sforzo dovrà dirigersi in due grandi direzioni: dare piena attuazione all'Accordo del settembre '96 e formulare una vera e propria politica di rilancio strutturale dell'economia.

La strategia concordata a settembre dello scorso anno si basa su cinque pilastri:

1. aumentare e migliorare gli investimenti in risorse umane;
2. riqualificare gli investimenti pubblici;
3. dare maggiore flessibilità al mercato del lavoro anche decentrando e riorganizzando i servizi per l'impiego;
4. riorientare le politiche industriali e gli incentivi per accrescere gli effetti della crescita sull'occupazione;
5. concentrare flessibilità, efficienza della pubblica amministrazione, riduzione del costo dei fattori e azione di promozione degli investimenti nelle aree di maggior crisi attraverso lo strumento dei contratti d'area.

Possiamo dire oggi, a dieci mesi dalla firma di quell'intesa di aver attivato tutti e cinque questi strumenti.

Le norme attuative di quell'intesa sono state ormai pienamente adottate, seppur con lentezza. Si tratta ora di metterle concretamente in atto con rapidità.

Ciò vale in primo luogo per il cosiddetto pacchetto Treu che rappresenta il primo strumento per rafforzare l'efficienza complessiva del mercato del lavoro.

Alcuni degli istituti in esso previsti, penso in primo luogo agli istituti dell'apprendistato e dei contratti di formazione - lavoro, potranno essere sperimentati subito nei settori e nelle aree della programmazione negoziata.

Per questi e per altri strumenti sarà determinante il ruolo della contrattazione, anche territoriale, come nel caso del contratto di riallineamento.

Per redigere gli atti regolamentari che definiscono procedure e autorizzazioni degli altri istituti (lavoro temporaneo, moduli di orario e part-time, tirocini formativi e di orientamento) il Ministero del lavoro avvierà a settembre un rapido confronto con le parti sociali.

Il piano straordinario per 100.000 giovani disoccupati di lunga durata troverà concreto avvio nei mesi di settembre e ottobre in modo tale che i giovani possano essere inseriti nelle iniziative previste entro l'anno.

Per quanto riguarda i lavori socialmente utili saranno confermati solo quelli in atto sino ai primi mesi del 1998 e sarà promossa la creazione di società miste.

Sarà, inoltre, presentata, all'inizio di settembre, alle parti sociali la bozza di decreto legislativo per il riordino della disciplina dei lavori socialmente utili.

In questi giorni stiamo firmando le intese relative ai primi contratti d'area e si sta lavorando con coraggio per la creazione delle condizioni di flessibilità e di efficienza necessarie alla stipula di altri contratti. Dobbiamo migliorare gli interventi di agevolazione anche sul piano fiscale per le nuove iniziative di sviluppo mirate. Questo era già previsto nell'Accordo di settembre. Ci auguriamo che il confronto con la Comunità Europea fornisca tempestivamente dei risultati.

Nei prossimi mesi dobbiamo proseguire nell'azione di monitoraggio sistematica dello stato di attuazione dell'Accordo.

In materia di formazione e ricerca in queste settimane è stato formulato, da parte del Governo, un insieme di proposte attorno alle quali si è registrato un sostanziale consenso. Esse costituiranno uno strumento fondamentale per la seconda fase della nostra politica economica.

È necessario collocare gli indirizzi del Governo e le iniziative legislative in un piano pluriennale di interventi per la formazione, l'istruzione universitaria e la ricerca, che si configuri, anche attraverso il consenso delle parti sociali, come un vero e proprio patto per la crescita del Paese.

Esso si sostanzierà nell'attivazione di un consistente numero di corsi post-secondari da attivare con le Regioni, nella generalizzazione delle tecnologie multimediali a supporto dell'attività didattica e di ricerca, nell'attuazione degli interventi di edilizia scolastica e universitaria già finanziati, nel completamento dei progetti contro la dispersione scolastica, per l'educazione permanente e degli adulti, nell'incremento degli interventi per il diritto allo studio universitario.

Tale insieme coordinato di interventi dovrà ricomprendere - nel quadro della politica di integrazione tra istruzione e formazione che il Governo ha sin dall'inizio perseguito - anche la riorganizzazione complessiva della formazione professionale post-obbligo e quindi una riqualificazione dell'offerta che le Regioni promuovono in questo campo.

In questo quadro il previsto riordino della formazione professionale sarà orientato principalmente allo sviluppo della formazione continua e permanente.

In questa prospettiva, il confronto con le organizzazioni sindacali ha affermato che anche la valorizzazione del lavoro pubblico è un'azione fondamentale per la completa realizzazione dei processi di trasformazione degli apparati amministrativi, per la loro informatizzazione, per favorire la mobilità.

La riprogrammazione dei fondi comunitari sarà un'occasione importante per spostare risorse su progetti strategici, che, in questa logica, investano sia il settore privato che quello pubblico, inserendo nuove figure professionali nel mondo del lavoro (privato e pubblico) ricorrendo anche alle borse di lavoro del pacchetto Treu.

Anche il programma di formazione per le pubbliche amministrazioni del Sud, finalizzato a migliorare la capacità di utilizzo dei fondi strutturali va accelerato.

La Conferenza nazionale sulla formazione, da tenersi a dicembre sarà l'occasione per promuovere e dare risalto ai processi di riforma del settore.

Più in generale, per quel che riguarda il lavoro pubblico il definitivo incrocio tra organici e posti coperti, il conferimento di funzioni a Regioni ed enti locali richiede l'avvio di procedure di esubero che saranno assistite da accordi di mobilità o misure alternative quali il part-time, il tele lavoro, interventi formativi.

Oltre a questi vanno effettivamente introdotti anche nel lavoro pubblico gli istituti del contratto di formazione lavoro e il lavoro interinale.

Per quel che riguarda il settore delle infrastrutture possiamo affermare che:

1. la situazione del settore costruzioni è meno tragica di quanto non si affermi di solito: nel 1996 abbiamo registrato un lieve aumento dell'occupazione, come un lieve aumento degli investimenti e del valore aggiunto; nel 1° semestre 1997 sono aumentati per numero ed importo i bandi di gara (+ 39,4% in valore);
2. stiamo mantenendo i ritmi di investimento promessi nell'ambito dell'Accordo per il lavoro: abbiamo attivato finora 4.700 miliardi, nonostante le difficoltà di finanziamento legate all'applicazione delle delibere CIPE, in particolare per i cantieri della Salerno-Reggio Calabria;
3. il decreto "sblocca cantieri" sta funzionando: per esempio la norma che sblocca le manutenzioni straordinarie nei centri storici, ha avviato quasi 3.500 piccoli cantieri di manutenzione in sole 5 grandi città e 405 in altre 9 città del sud; con l'art.13 - i primi tre elenchi sottoposti alla mia firma prevedono 3.000 miliardi di lavori potenziali - si sono già riavviati 380 miliardi di lavori ANAS ancor prima che i Commissari siano entrati in funzione.

Alla piena attuazione dell'Accordo per il lavoro occorre poi aggiungere l'imminente approvazione definitiva della legge Bersani con il rifinanziamento, il potenziamento e la razionalizzazione delle più importanti leggi di sostegno al sistema produttivo nazionale, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese. Ricordo

soltanto che con la "Bersani" vengono rifinanziate la legge "Sabatini", la legge "Ossola", l'Artigianecassa, il fondo per l'imprenditorialità femminile.

Ma il "patto per lo sviluppo" dovrà andare oltre la completa attuazione - seppure rapida - dell'Accordo per il lavoro e degli altri provvedimenti già approvati o in corso di definitiva approvazione. Le aree di intervento che sarà necessario privilegiare sono le seguenti:

- un piano di infrastrutture pubbliche. Il piano - le cui caratteristiche di base sono già state oggetto di un documento del ministro dei Lavori Pubblici - dovrà mirare ad adeguare la dotazione infrastrutturale del paese nella difesa del suolo, nei trasporti, nei servizi idrici, nell'energia e nelle telecomunicazioni. Nel pieno rispetto delle compatibilità ambientali, il piano non andrà inteso come uno strumento congiunturale di lotta alla disoccupazione, ma come elemento centrale per il rafforzamento e il rilancio della complessiva capacità competitiva del paese;
- un progetto di largo impatto legato alla crescita e allo sviluppo della Società dell'Informazione;
- una forte azione di semplificazione amministrativa rivolta alle imprese grazie alle opportunità offerte in tal senso dalle leggi Bassanini, con la creazione, in particolare, di sportelli unici per le imprese a livello locale, allo scopo sia di abbassare drasticamente i tempi di attesa per le autorizzazioni sia di fornire il necessario quadro di certezze a chi ha deciso di investire;
- un piano di rilancio dell'edilizia. Il Governo intende in tempi brevi mettere a punto gli strumenti finalizzati a favorire una vasta e diffusa operazione di ristrutturazione e manutenzione del nostro patrimonio immobiliare;
- il riordino del sistema degli incentivi alle imprese pensando a tutto il territorio nazionale e prevedendo diverse intensità tra le differenti aree del Paese in coerenza con le disposizioni dell'Unione Europea.

Questi interventi sono in gran parte di natura strutturale. Essi sono mirati alla creazione di un contesto più idoneo e favorevole al dispiegarsi dell'attività di impresa. Gli aumenti occupazionali che potranno scaturirne non saranno effimeri, di corto

63
respiro, ma veri, solidi. Risultato sia di politiche macroeconomiche che assicureranno bassa inflazione e basso costo del denaro, sia di politiche tese a rendere l'Italia un paese capace di attrarre nuovi investimenti e innovazione.

L'indicatore di condizione economica familiare

A fronte delle politiche attive dell'occupazione la riforma della spesa sociale si prefigge l'obiettivo di una maggiore tutela dei cittadini colpiti dalla perdita del posto di lavoro e in condizioni di grave disagio economico.

Uno dei principali punti su cui si è realizzata una ampia convergenza è costituito dalla necessità di adottare strumenti più efficienti per selezionare le prestazioni sociali da erogare in funzione dei mezzi a disposizione della famiglia, cui appartiene il soggetto potenziale destinatario della prestazione.

L'indicatore di condizione economica familiare troverà applicazione nel selezionare le erogazioni effettuate sulla base dei nuovi istituti che verranno attivati. In prospettiva, a esso potrebbe essere collegata anche gran parte dei servizi a domanda offerti dai Comuni e delle Regioni.

Questo indicatore dei mezzi dovrà tener conto sia di elementi reddituali, sia di elementi patrimoniali, con riferimento ai nuclei familiari resi equivalenti con apposite scale che terranno conto della numerosità dei componenti e del tipo di componenti (minori, anziani e inabili).

La funzione di questo indicatore sarà di discriminare tra chi ha diritto e chi non ha diritto a ricevere una determinata prestazione e di graduare i soggetti in modo da consentire alle diverse amministrazioni di individuare soglie diverse dell'indice per fruire di prestazioni diverse.

La gestione di questi indicatori sarà di competenza di ogni Comune o di consorzi di Comuni.

Gli ammortizzatori sociali

Nel progetto complessivo di riordino delle politiche per il lavoro, la funzionalità degli ammortizzatori sociali ha rilievo soprattutto per gli individui che hanno maturato una certa anzianità di lavoro e per i soggetti più deboli e svantaggiati, mentre per i nuovi inserimenti, specie dei più giovani, sono previsti altri strumenti orientati alla creazione di opportunità e di esperienze anche temporanee di impiego.

Il ridisegno degli ammortizzatori sociali, su cui nel corso dell'ultimo mese si è proceduto con ulteriori approfondimenti e sul quale si auspicano possibili convergenze, è ispirato all'esigenza di razionalizzare l'utilizzo dei vari strumenti per renderli più efficienti, più flessibili e più equi, di ampliare la platea dei soggetti interessati alla tutela e di adeguarla alle dinamiche del mercato del lavoro, di potenziare gli strumenti di politica attiva del lavoro anche in questo settore.

Il nuovo sistema potrebbe prevedere un'articolazione su tre livelli. Il primo riguarda l'integrazione temporanea del reddito per far fronte a difficoltà di tipo congiunturale. Lo strumento che con opportune modifiche ricalca la funzione originaria della CIG ordinaria può essere allargato con l'inclusione di categorie attualmente non protette attraverso gestioni autonome che attuino e vadano oltre i contenuti dell'art.2, comma 28, della legge finanziaria 1997. Il secondo livello concerne la gestione delle eccedenze di manodopera derivanti da ristrutturazioni e crisi strutturali. Il nuovo impianto prevederebbe:

- a) una corretta definizione dei fabbisogni occupazionali, attraverso l'adozione della prassi del piano sociale d'impresa;
- b) il ricorso incentivato a misure preventive (riduzioni d'orario e ritiri gradualizzati, outplacement, formazione, distacchi tra imprese, ecc.);
- c) un trattamento di disoccupazione per il lavoratore in eccesso, condizionato alla partecipazione alle attività formative e non, promosse dai servizi per l'impiego.

65

Il terzo livello riguarda aiuti per i lavoratori che non hanno trovato occupazione nel periodo di vigenza del trattamento di disoccupazione. Per questi ultimi, oltre a schemi di ritiro graduale con impieghi part-time, è previsto un sussidio assistenziale di durata differenziata in base all'età anagrafica, condizionato alla verifica dei mezzi. Tale sostegno avrebbe una doppia valenza: di aiuto economico al bisogno del disoccupato e di incentivo per parziali reimpieghi temporanei (quali ad esempio: impieghi a tempo determinato presso privati adeguatamente tutelati, impieghi nelle organizzazioni non lucrative, lavori di utilità sociale) individuati da agenzie del lavoro locali.

Assistenza

Il confronto con le parti sociali ha confermato l'urgenza di significativi interventi di riforma del sistema assistenziale oggi operante in Italia.

C'è bisogno di procedere verso una riforma che consenta al nostro paese di acquisire istituti e strumenti di tutela per settori della società oggi poco o per nulla difesi.

Abbiamo la consapevolezza che questa opera riformatrice non può avvenire dall'oggi al domani, ma trattandosi di impegno di medio-lungo periodo abbiamo bisogno di fissare con chiarezza le cadenze e le risorse disponibili.

A questo riguardo si è convenuto di individuare due fasi: la prima, che nel '98, prevede la razionalizzazione della spesa, il rifinanziamento di leggi a basso costo ma ad alto contenuto solidaristico (tossicodipendenze ed handicap) e l'avvio sperimentale di nuovi interventi innovativi che richiedono però fin dall'inizio risorse aggiuntive anche se limitate; la seconda, che consenta la messa a regime dei nuovi istituti attraverso l'uso di risorse rese disponibili dalla stabilizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica, dall'eliminazione delle iniquità e delle inefficienze del sistema di sicurezza sociale e dal conseguente riequilibrio della spesa sociale.

66

L'asse portante della riforma dell'assistenza in Italia è rappresentato dall'istituzione del Fondo per le politiche sociali il cui ruolo dovrebbe consentire di intervenire e riallocare parte delle attuali spese verso i servizi alle persone; di procedere ad una azione concertata fra governi nazionale, regionale e locale in raccordo continuativo e programmato con il Fondo Sociale Europeo e, infine, procedere ad una pratica concertata tra diversi livelli amministrativi, soggetti pubblici, del volontariato, del non-profit e quelli privati.

Il varo di questo nuovo Istituto avverrà nell'ambito di provvedimenti legislativi che recepiranno i risultati dell'intera trattativa e spetterà al Ministro per gli affari sociali sovrintendere al trasferimento delle risorse verso le regioni e i comuni che dovranno definire i rispettivi compiti e funzioni.

Compiti del Fondo sono quelli di:

- a) promuovere la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazione sociale su tutto il territorio nazionale che attengono a: diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; condizioni degli anziani; promozione dell'inserimento lavorativo dei disabili; sostegni alle famiglie; prevenzione e trattamento per le tossicodipendenze; integrazione degli immigrati;
- b) sostenere i progetti innovativi delle autonomie locali;
- c) sperimentare su scala locale misure di contrasto della povertà.

Questo percorso che, come già detto, per essere operante richiede la revisione e la riforma di quanto già all'opera, spesso contraddittoriamente, nell'area della tutela assistenziale, ed il varo, sia pur sperimentale e, in un primo tempo limitato, di istituti innovativi, ha un triplice obiettivo:

1. riforma dei trattamenti di invalidità e della non autosufficienza;
2. istituzione di un fondo per i cittadini/e anziani non autosufficienti;
3. lotta alla povertà e introduzione del reddito minimo di inserimento.

Per quanto riguarda questo ultimo punto si è convenuto che l'adozione di misure che contrastano le diverse forme di povertà rappresenta un aspetto qualificante della riforma del welfare italiano. Tali misure, che a regime dovranno riguardare anche gli

68
anziani poveri oggi destinatari dell'assegno sociale, nella fase di avvio saranno sperimentate su scala locale per contrastare forme di esclusione non riconducibili alla perdita del lavoro.

Infine la famiglia.

Una innovativa ed efficace politica sociale trova negli interventi a sostegno della famiglia il più naturale ed indispensabile riscontro.

A questo riguardo si è ribadito che gli interventi a favore della famiglia, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, devono avere carattere autonomo e distinto da quelli di contrasto della povertà.

A questo scopo lo strumento essenziale è rappresentato dal mantenimento e dal potenziamento dell'assegno al nucleo familiare, da una revisione delle aliquote della detrazione Irpef a sostegno delle spese di cura e di mantenimento di minori e di persone non autosufficienti all'interno del nucleo familiare e, infine, dal varo di una legge sui congedi parentali e familiari che recepisca quanto già previsto a livello dell'Unione Europea anche allo scopo di affermare pari opportunità nella maternità tra lavoratrici dipendenti ed autonome.

La previdenza

Il 15 luglio scorso abbiamo avviato la verifica della situazione contabile della previdenza, delle sue interconnessioni con spese di diversa natura, per poi procedere alla verifica sia della crescita della spesa pensionistica rispetto all'aumento del Pil, che degli andamenti dei saldi finanziari delle gestioni dei singoli fondi, nel corso dei prossimi dieci anni.

I problemi connessi alla evoluzione della spesa previdenziale sono stati affrontati mettendo a fuoco, in prima istanza, le componenti strettamente pensionistiche del saldo tra spese e entrate previdenziali. L'obiettivo è stato di separare spese che hanno natura di ammortizzatori sociali e di assistenza da quelle che

concernono in modo più stretto l'assicurazione generale obbligatoria dell'invalidità, della vecchiaia e dei superstiti.

Nelle sue proposte il Governo si è attenuto alla caratteristica fondamentale del sistema pensionistico pubblico, che a differenza di quelli privati, a fianco di una componente strettamente contributiva, deve continuare a conservare componenti di natura mutualistica.

Questa caratteristica è sancita dalla legge n. 88 del 1989, cui il Governo ha voluto così dare piena applicazione, ed è stata riaffermata dalle sentenze della Corte Costituzionale in materia di integrazione al trattamento minimo. Inoltre, la legge Dini del 1995, all'art. 3, dispone che il Governo entro il 1999 riformuli le regole di riparto tra i diversi fondi pensionistici gestiti dall'Inps, secondo criteri che essa stabilisce. Anche a questa norma il Governo intende dare attuazione con la proposta di nuova rappresentazione contabile delle entrate e delle spese previdenziali.

Sussistono elementi fondati per ritenere che alla ripresa del confronto, il 28 agosto, un accordo complessivo possa considerare a carico del bilancio dello stato anche quella quota di pensioni di invalidità liquidate prima del 1984, che si possono ritenere, in via induttiva, fondate su una generale incapacità di produrre reddito da parte dell'individuo, piuttosto che su un più oggettivo giudizio medico-legale in grado di accertare le capacità di lavoro.

Infine, il Governo intende dare soluzione alla questione connessa al riparto tra finanziamento direttamente a carico del bilancio dello Stato e finanziamento attraverso le anticipazioni di tesoreria; quest'ultima forma di finanziamento ha comportato, infatti, riflessi negativi sullo stato patrimoniale dell'Inps.

Con i provvedimenti di bilancio per il 1998, il Governo adeguerà i trasferimenti dal bilancio all'Inps agli ammontari di spese assistenziali riconosciute come tali nelle proposte avanzate sopprimendo per quanto riguarda queste voci, il finanziamento attraverso anticipazioni di tesoreria.

A completamento di questi interventi il Governo intende altresì proporre, nell'ambito del provvedimento attualmente all'esame delle Camere che trasforma a

69
titolo definitivo le anticipazioni di tesoreria all'INPS fino al 1995, la estensione del periodo contabile da sanare fino a tutto il 1997.

Questi provvedimenti consentiranno all'Inps di riarticolare i propri bilanci in modo più trasparente, sotto il profilo della cosiddetta separazione della previdenza dall'assistenza. Conclusa, in tal modo, questa operazione di trasparenza contabile, ad essa tutti dovranno attenersi nel redigere i propri documenti contabili, in stretta coerenza, quindi, con le norme vigenti e con le eventuali variazioni che il Governo ha deciso di apportarvi.

Inoltre, il Governo, sempre al fine di dare attuazione piena a quanto stabilito dalla legge di riforma, si propone, in accordo con le parti sociali, di approfondire la questione relativa all'introduzione del TFR e all'avvio delle forme pensionistiche complementari nel pubblico impiego.

Dal 28 Agosto i lavori proseguiranno concentrandosi, dapprima, sulla analisi dell'andamento della spesa pensionistica nel prossimo decennio e, successivamente, sugli eventuali provvedimenti da adottare per garantire la sua stabilizzazione a ritmi di crescita corrispondenti a quelli del Pil e per risolvere quei problemi di equità intra e inter generazionale che rappresentano peculiari anomalie del nostro sistema pensionistico; infine verranno esaminate le misure atte a rafforzare la parità di regole fra le diverse gestioni.

In ogni caso, il Governo è pienamente consapevole della necessità di dare al paese nel minor tempo possibile un quadro prospettico definitivo del nostro sistema pensionistico pubblico definitivo. Le soluzioni parziali di questi anni hanno contribuito a diffondere troppe incertezze, aggravando, da un lato, la situazione patrimoniale dei fondi pensionistici e limitando, dall'altro, oltre il necessario la propensione alla spesa delle famiglie. La discussione su questi temi ha ormai coinvolto l'opinione pubblica per diversi mesi e una decisione non solo è ormai matura, ma sono i cittadini stessi che domandano certezze e non capirebbero ulteriori rinvii.

La sanità

Il confronto sulla sanità ha individuato quattro distinte aree di intervento: modifica dei decreti legislativi delle leggi di riforma 502 e 517, integrazione socio-sanitaria, revisione del sistema delle esenzioni, politica farmaceutica.

Gli interventi in campo sanitario richiedono in primo luogo misure di razionalizzazione e qualificazione della spesa che consentano di avviare una fase di nuovi investimenti in ricerca, innovazione tecnologica, formazione e occupazione.

E' fin d'ora possibile indicare alcuni obiettivi e proposte:

1. Le modifiche normative, dovranno, in particolare:
 - imprimere un forte impulso all'aziendalizzazione degli enti del SSN, sia nella gestione del personale che nell'acquisizione di beni e servizi;
 - introdurre nuovi elementi di responsabilizzazione dei soggetti del SSN. E' necessario affermare il principio che la mancata attuazione degli obiettivi comporterà effettive e automatiche penalizzazioni, principalmente con una riduzione del finanziamento. In questa prospettiva, andrà rafforzato e potenziato il sistema di controlli e verifica sull'uso corretto ed efficace delle risorse e sul rispetto delle disposizioni vigenti.
 - ribadire il valore dei percorsi diagnostici e terapeutici, sia per gli specialisti che per i medici di famiglia, quali strumenti di supporto all'attività prescrittiva e di verifica della congruità delle prestazioni;
 - perfezionare l'attuale sistema di pagamento a prestazione (DRG) introducendo elementi di responsabilità nella scelta del percorso terapeutico più appropriato alle necessità di cura e più conveniente sotto il profilo delle risorse utilizzate. Una maggiore autonomia economico-finanziaria dei presidi ospedalieri dovrà prevedere l'introduzione di vincoli di bilancio;
 - rafforzare il ruolo del Sindaco e della Conferenza dei sindaci nella programmazione e verifica dell'attività delle aziende sanitarie.

2. L'integrazione socio-sanitaria deve garantire la continuità terapeutica alle diverse fasi del lavoro ospedaliero, territoriale, residenziale, semiresidenziale e domiciliare. A questo scopo, si rende necessario un coordinamento tra Regioni, Comuni e Ministero della Solidarietà sociale. Si ritiene, tra l'altro, opportuno introdurre:

- meccanismi di responsabilizzazione del personale nella gestione delle diverse fonti di risorse;
- una più ampia estensione dell'Assistenza Domiciliare Integrata, anche per non ricorrere a improprie ospedalizzazioni o a precoci ricoveri in strutture protette.

3. La revisione dell'attuale meccanismo di esenzioni dalla spesa, che interessa circa 21 milioni e mezzo di cittadini (il 38% della popolazione), deve rispondere a obiettivi di maggiore equità. Si ritiene, quindi, opportuno prendere in considerazione oltre all'età e alle patologie anche il reddito familiare opportunamente valutato. Alla definizione del reddito concorrono infatti non solo i redditi prodotti da coloro che risultano sullo stato di famiglia ma anche altri indicatori delle condizioni economiche della famiglia.

Per rendere più trasparente il rapporto tra cittadini e SSN si prevede, inoltre:

- l'istituzione di una tessera magnetica contenente notizie sulla "vita sanitaria" di ciascun cittadino e nella quale sarà certificato anche il diritto all'esenzione;
- l'introduzione della cartella di dimissioni con le specificazioni della spesa sanitaria sostenuta dal paziente e dei costi delle prestazioni erogate dalla struttura sanitaria.

4. Nella politica farmaceutica occorre affiancare alla certezza dei prezzi una maggiore responsabilizzazione delle aziende farmaceutiche, che vanno incoraggiate a scelte commerciali più coerenti con le finalità del SSN. Si tratta di promuovere la ricerca e l'innovazione in un settore strategico per lo sviluppo del Paese. D'altra parte, il contenimento della spesa farmaceutica richiede di incentivare ed estendere l'impiego dei prodotti generici, l'introduzione delle cosiddette "confezioni" ottimali ma anche un'autoregolamentazione dei prezzi dei farmaci della classe C, totalmente a carico degli assistiti.

Conclusioni

Il 18 giugno scorso,

ai giovani che si accingono a entrare nel mercato del lavoro abbiamo promesso una formazione più adeguata alle attività produttive del nostro tempo e nuove risorse per accompagnare il loro graduale inserimento nel mondo del lavoro;

alle generazioni già al lavoro abbiamo promesso una rete di ammortizzatori sociali più universale, un più efficace sistema di incentivi nella ricerca di un nuovo lavoro quando si è perduto quello vecchio, una più ampia protezione nei casi di grave disagio economico, una pensione pubblica sicura, perchè resa pienamente sostenibile, un trattamento pensionistico più equo tra le diverse categorie di lavoratori;

alle generazioni che si apprestano a lasciare l'attività di lavoro abbiamo promesso di conservare la possibilità di organizzare secondo diverse modalità questa delicata fase della loro vita, pur nell'obiettivo di una maggiore equità infragenerazionale;

a tutti i cittadini abbiamo garantito che l'impegno pubblico sulla salute sarà mantenuto nei confronti di tutti, anche attraverso una più attenta selezione delle famiglie che possono contribuire con una maggiore compartecipazione alla spesa;

sempre a tutti i cittadini abbiamo promesso che gli oneri che le famiglie sopportano per i figli, per gli anziani e per gli inabili avrebbero trovato una maggiore compartecipazione da parte della collettività.

Il lavoro svolto in queste settimane costituisce uno stadio di avanzamento lungo queste direzioni.

Il Governo apprezza il contributo costruttivo, che le diverse parti sociali hanno sinora dato a questo confronto. Le convergenze cui siamo giunti dovranno essere considerate sia complessivamente, nel loro insieme, sia nello sviluppo temporale degli

13
impegni conseguenti a una loro traduzione in provvedimenti. Solamente la loro coerenza complessiva dal punto di vista finanziario con gli obiettivi di bilancio di breve e di medio periodo, consentirà di trasformare le ipotesi di convergenza in accordi veri e propri sui diversi tavoli del confronto. Allo stato attuale del confronto esse rimangono delle ipotesi di accordo.

La verifica complessiva della loro compatibilità dovrà essere effettuata in modo da raccordarsi con i tempi di presentazione dei provvedimenti di bilancio per il 1998, non dimenticando che in autunno la opinione pubblica nazionale e internazionale ci giudicherà proprio in relazione al tipo di provvedimenti che presenteremo. Essa potrà rendere o più agevole o più difficile la nostra strada, a seconda della credibilità degli intenti che avremo enunciato sul piano legislativo con i prossimi provvedimenti di bilancio.

Il percorso democratico che la nostra riforma della spesa sociale vuole seguire richiede una maturazione progressiva delle decisioni, con l'accordo più ampio possibile dei cittadini, così come rappresentato dal consenso delle associazioni sindacali e di categoria.

Il Governo non dimentica che suo compito è l'interesse più generale, di tutte le generazioni presenti e generazioni future, categorie rappresentate e protette e categorie non rappresentate e, alle volte, non protette. Un compito che trova le sue realizzazioni più significative nella definitiva stabilizzazione economica del paese è un impegno straordinario per la crescita dell'occupazione.

Il Governo è altresì consapevole che lungo questo percorso verranno allo scoperto gli avversari di questo progetto di modernizzazione del paese, quelli che pensano di trarre vantaggio politico dal fallimento di una riforma non punitiva del nostro stato sociale, dalla incapacità, a pochi passi dal traguardo, di portare a termine il risanamento definitivo dei nostri conti pubblici e, sotto queste ipotesi, dalla mancata nostra adesione all'Unione economica e monetaria europea. E' la difesa di questo grande progetto il vero cemento della volontà costruttiva di tutte le parti sociali che si sono sin qui impegnate in questo confronto.

L'azione del Governo cercherà di rafforzare sempre più questa comunanza di obiettivi, pur in mezzo a una successione di difficoltà che sono facilmente prevedibili, ma non defletterà dal ricercare un risultato sostanziale e non solo formale, forte della propria convinzione che, nel rispetto dei ruoli che ciascuna rappresentanza adempie, suo compito sia la rappresentanza degli interessi dell'intero paese.



PARTITO DEMOCRATICO DELLA SINISTRA
DIREZIONE

53.1.14 75
Roma, 27 Novembre 1997

A partire dall'Assise di Milano su formazione, classi dirigenti e nuova etica pubblica abbiamo avviato un percorso, *"Un'Italia che sa, un'Italia che vale"*, fatto di seminari, confronti, assemblee in tutto il paese, di cui la manifestazione nazionale a Napoli è stata l'ultimo momento significativo.

C'è un'ambizione che ci ha spinti a un impegno un poco discosto dai luccichii delle apparenti priorità della politica. Aiutare a promuovere un movimento delle coscienze a favore di una crescita culturale dell'Italia, sostegno vero per una sua ricostruzione morale e per l'assunzione di una responsabilità condivisa verso le giovani generazioni, la scuola, l'università, la ricerca come grande assicurazione per il paese.

Il Governo e il Ministro Luigi Berlinguer hanno presentato un insieme di proposte, dall'infanzia all'università alla ricerca, alla ridefinizione delle scuole di eccellenza, all'impostazione della educazione continua. C'è la possibilità realistica di condurre a compimento un programma di riforme atteso da decenni. O ne discutiamo ora, critichiamo, miglioriamo, proponiamo, creiamo attenzione o mai più.

La nuova grande sinistra europea che con gli amici, le amiche e i compagni del Forum siamo impegnati a costruire con gli stati generali di gennaio, deve avere nella sua identità fondante tutto questo. Insomma un'idea di riforma della società come società più giusta perché capaci di garantire a tutti uguaglianza di partenza a cominciare dai deboli. Una società più libera perché capace di stimolare e premiare impegno, creatività, deontologia e qualità professionali, facendone il perno reale della formazione delle classi dirigenti di élite e diffuse. Ciò implica anche

un'idea di partito portatore di progettualità, di una rappresentanza sociale in grado di radicarsi nelle vere fabbriche del 2000, scuola e università, forse l'unico grande momento di vita collettiva per milioni di cittadini del futuro.

Durante i molti incontri a cui accennavo ho trovato in alcuni amici e compagni la fatica a scegliere di ricrederci, di riprovarci e spesso, passione civile e distacco ironico e sottile erano nella stessa persona. Ma ho trovato anche disponibilità e calore nel volere ricostituire una rete diffusa nel paese di luoghi di elaborazione e decisione. Una rete di donne e uomini della sinistra, di studentesse e studenti, impegnati per il loro lavoro su questi grandi temi.

Fra l'altro lo Statuto del PDS ha stabilito che la direzione sia formata da più teste: gruppi parlamentari, comitati regionali, autonomie di progetto, aree politiche e successivamente una Fondazione. Luoghi autonomi ma di emanazione del partito, promossi e riconosciuti dalla direzione nazionale e dalle direzioni regionali di cui sono parte.

Mettendo insieme la parte migliore delle esperienze precedenti, innanzitutto Aurora, con le innovazioni oggi necessarie, pensiamo di ricostruire, sotto forma di autonomia di progetto, il luogo nazionale e federato tra le regioni e le città universitarie, di elaborazione, dibattito, decisione sui temi della trasmissione del sapere, della formazione delle classi dirigenti, della ricerca e della innovazione.

Ci sono tutte le ragioni (progetto e rappresentanza sociale, incrocio, con le giovani generazioni, presenza diffusa nel paese) per essere una di quelle teste delle politiche oggi del PDS, domani della nuova formazione politica. Già fino ad ora hanno dato la loro adesione, anche con iscrizione, circa 250 fra compagne e compagni ed amici e fra questi molti del Forum e in numerose città e regioni si sono tenuti gli incontri costitutivi.

44
Lunedì 12 gennaio si terrà, a Roma, - alla Sala Bernini c/o la Residenza di Ripetta in Via di Ripetta, 421 dalle ore 10,00 alle ore 18,00- l'assemblea nazionale di presentazione delle finalità e del percorso del nostro progetto.

Interverranno, fra gli altri, in Min. Luigi Berlinguer e l'On. Massimo D'Alema.

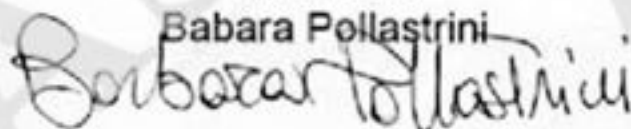
Si aprirà un cantiere i cui lavori incroceranno l'avvio del nuovo partito con il nuovo statuto. Incrocerà assemblee regionali e nelle città universitarie e l'esperienza avanzata della rete Risorsa-scuola. Incrocerà altre associazioni, centri culturali e riviste.

Insieme ci daremo regole, metodi e preciseremo le finalità, tenendo conto degli impegni di tutti e della preferenza - come mi è stato dichiarato con nettezza - di pochissime scadenze plenarie e, viceversa, di rapidi e snelli momenti di approfondimento e proposta vincolati a mete specifiche e delimitate nel tempo.

Grazie tante per la tua attenzione, a presto

Area Culturale delle Politiche
Formative

Babara Pollastrini



P.S.

Ti chiediamo la gentilezza di confermarci oppure no la tua presenza contattando la nostra segreteria: Cristina Mariani o Giuliana Santoro al n: 6711247, fax 6711282

Se non potessi essere presente ti preghiamo di segnalarci se desideri associarti oppure ricevere le comunicazioni di incontri come invitato.

53.1.15

Il Sindaco di Palermo

prot.n.412 del 17/01/1998

Caro Senatore,

Le scrivo, per ricordarle che nelle prossime settimane la Commissione Esteri del Senato, discuterà una proposta di legge che permette lo sblocco, a fini umanitari, dei fondi iracheni congelati nelle banche italiane all'epoca della guerra del Golfo.

Sono certo che la Sua sensibilità nei confronti della grave situazione umanitaria in Iraq le consiglierà di appoggiare tale proposta.

Distinti saluti



Leoluca Orlando

Sen. Francesco De Martino
Commissione Esteri del Senato
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
ROMA

18
53.1.16
Senato della Repubblica

Il Senatore Quastore

Roma, 22 gennaio 1998
Prot. 824 /LF/lf

Caro collega,

continua il dibattito sulle proposte della Bicamerale; in ultimo, nei giorni scorsi, vi è stato l'incontro tra l'Ufficio di Presidenza della Commissione e una delegazione di Sindaci e Presidenti di regione, da cui sono scaturite proposte che verranno sottoposte all'attenzione della Commissione Bicamerale e del Parlamento.

Su una delle questioni più rilevanti in discussione, la futura natura e struttura del Senato, mi pare si colga palesemente l'assenza dal dibattito dei senatori, quasi che vi fosse una nostra remora, innaturale, ad essere protagonisti altrettanto legittimati di altri soggetti, ad intervenire sulle proposte che riguardano il ruolo, la composizione e le funzioni della seconda Camera.

Personalmente sento il bisogno di una verifica e di un confronto su questa mia valutazione che, se condivisa, potrebbe sfociare nel costituirsi di un gruppo di approfondimento ed iniziativa per la individuazione di proposte migliorative su cui poter aprire il confronto con la Presidenza della Bicamerale, anche in vista dell'avvio del dibattito parlamentare.

Se sei interessato alla proposta Ti prego di prendere contatto con me o con la mia segreteria per definire le modalità di un incontro.

Con cordialità.

Lorenzo Forcieri



53.1.17. 80

Comitato Docenti Precari di Rovigo

c/o Alessandro Pugina

Vicolo Ariosto n.5

45100 Rovigo

Egregio senatore

in riferimento al d.d.l. 932 approvato recentemente dalla Commissione Cultura del Senato e prossimamente in discussione in aula, l'unica nostra soddisfazione deriva dalle parole del relatore sen. Biscardi che finalmente evidenzia **“ le legittime aspettative di quanti, pur privi di abilitazione hanno prestato servizio nella scuola per anni, assicurandone in buona sostanza il funzionamento, ma senza aver superato una procedura di selezione”**.

Peccato, però, che questa radiosa premessa venga poi disattesa (come del resto le richieste del C.I.P. riassunte nella petizione n. 198).

Conseguentemente, ci permettiamo di presentare le seguenti osservazioni:

Art. 2 c. 5: riteniamo che i requisiti richiesti per poter partecipare al corso di 120 ore (360 gg., di cui almeno 180gg. negli anni 1994/97) siano troppo latenti e quindi proponiamo, allo scopo di restringerne l'accesso, l'aumento rispettivamente a 720 gg. e 360 gg.;

Art. 2 c. 5: il corso, della durata di 120 ore, a nostro parere dovrebbe essere abilitante e concludersi con la presentazione e successiva discussione di una tesi ai sensi della L. 341/90 istitutiva dei corsi di specializzazione (per precari con una decina di anni di servizio si pensa possa bastare);

Art. 2 c. 5: riteniamo che il Parlamento organo sovrano rappresentativo della volontà popolare, non possa delegare tutto ad una ordinanza che deve stabilire le modalità di svolgimento dei corsi. Una ordinanza troppo discrezionale, soprattutto per quanto concerne le modalità di costituzione delle commissioni esaminatrici (che a nostro parere dovrebbero essere composte esclusive o quanto meno a maggioranza dagli stessi docenti che hanno tenuto il corso), potrebbe anche stravolgere lo

51.1.18.

81

spirito positivo emerso dalla relazione del sen. Biscardi e mettere a repentaglio l'esistenza professionale di migliaia di maturi insegnanti precari, con riflessi negativi anche per le loro famiglie;

Art. 1 c. 4. 2 e art. 2 c. 3 : premessa l'attribuzione di posti di ruolo, per metà tramite concorso ordinario (assegnati probabilmente dato l'esasperato nozionismo a freschi neolaureati) e la restante parte attingendo alle graduatorie permanenti, e comunque prescindendo dalla odiosa ed ormai superata distinzione in scaglioni rigorosamente chiusi all'interno della graduatoria permanente (come se la Rivoluzione Francese non si fosse mai verificata), è indispensabile evidenziare che, dato il mancato coordinamento tra le norme sopra citate, sia i giovani vincitori del concorso ordinario che i più attempati abilitati tramite la sessione riservata andrebbero in coda, con il terribile dubbio che i primi possano, non solo attribuirsi i posti disponibili per il concorso ordinario, ma anche "appropriarsi" della restante parte, a causa della eventuale e possibile illogica precedenza di scaglione.

In definitiva ci auguriamo che questo "diabolico" meccanismo sia solo frutto di una nostra pessimistica interpretazione; diversamente i vincitori del concorso ordinario (nella grande parte probabilmente mai entrati in una aula scolastica), scavalcherebbero anche nella graduatoria permanente, insegnanti precari trentenni e quarantenni, che da molti anni insegnano. A questo punto, l'esame di abilitazione riservata, non sortirebbe in pratica gli effetti auspicati, non solo dal relatore del d.d.L. 932 sen. Biscardi, ma anche dalla intera Commissione Cultura del Senato.

Di fatto ci sarebbe uno sperpero di denaro pubblico e l'ennesima beffa ai danni di lavoratori subordinati che fin da troppo tempo sono classificati di serie B.

Distinti saluti

Rovigo, 23 gennaio 1998

p. Il Comitato Docenti Precari

Mauro Ceruti

V.le Trieste 11 3 Rovigo 45100 tel. 0425/25117



gli Stati Generali della sinistra

Spetta all'on. Giorgio Ruffolo, anche se non lo rivendica, il "copyright" della convocazione degli Stati Generali della sinistra. Di fronte ai problemi posti dal non completamento della svolta da cui è nato il PDS, dal perdurare della diaspora socialista, dalla presenza di gruppi laici e cattolici di sinistra, dall'incerta definizione della coalizione dell'Ulivo, egli ha infatti proposto, oltre un anno fa, la realizzazione di una solenne Assemblea per dar vita ad un nuovo partito in grado di ricomporre l'area della sinistra e di dare una maggiore caratterizzazione alla democrazia dell'alternanza.

L'idea venne raccolta, ma l'ambizioso traguardo è stato via via spostato a tempi più lunghi e non privi di incognite. Il proposito era ambizioso: dare maggiore respiro al poco comprensibile progetto della "Cosa 2" lanciato dal PDS come ulteriore fase della propria trasformazione. Non era estranea all'iniziativa la speranza di spingere un processo lento, ambiguo e difficile verso uno sbocco imposto dai fatti. Anche nella Francia del 1789, come è noto, gli Stati Generali vennero convocati per dare a Luigi XVI° i mezzi per fronteggiare il deficit di bilancio, in una situazione fuori controllo, e si trasformarono poi in una Assemblea Costituente di portata storica.

Il cammino, a prescindere dalla sproporzione dei riferimenti storici, presenta difficoltà di altra natura. E' sempre un'impresa inventare partiti a tavolino. Le congetture di vertice, indebolite da contrasti non trascurabili, sollevano perplessità e diffidenze in una base poco coinvolta nelle scelte. Gli ostacoli non erano e non sono di poco conto. I rischi maggiori sono stati evitati declassando gli Stati Generali della sinistra all'apertura di "un cantiere", all'atto iniziale di un nuovo processo, ma l'armistizio tra sostenitori e critici dell'iniziativa ha proiettato ben oltre l'assemblea di Firenze interrogativi e problemi di più ampia portata.

In una interessante intervista Ruffolo (1) colloca in un giusto contesto le ambizioni e le difficoltà del progetto. Il nucleo portante della ricomposizione a sinistra non poteva che essere, anche per Ruffolo, la più volte annunciata evoluzione del PDS verso un nuovo soggetto politico, la poco comprensibile e infelice "Cosa 2", e non restava altro che prendere atto del colpo di freno deciso da D'Alema a seguito di molti dissensi interni. Achille Occhetto, autore della svolta della "bolognina" che ha portato a sostituire il PCI con il PDS, aveva addirittura minacciato di non partecipare al nuovo partito in mancanza di una correzione di rotta.

Nella situazione creatasi Ruffolo si augura, con evidente nostalgia per gli Stati Generali, che l'apertura del cantiere possa effettivamente avviare "la

(1) Giorgio Ruffolo, "La Cosa 2 non tollera rimozioni storiche", l'Unità, 24 gennaio 1998

Costituente" del nuovo partito della sinistra, ma lamenta che di fronte all'obiettivo concreto e imminente si manifestino *"i mal di pancia soprattutto di quelli che né avevano creduto, né avevano voluto"*. E aggiunge, significativamente, che quando l'appuntamento è fissato, per rompere con l'indifferenza e l'incredulità riscontrate all'inizio, vengono fuori *"conflitti, tensioni, reticenze, rigetti e paure che non si erano manifestate"* prima.

Anche se non tutto si è potuto risolvere, conclude Ruffolo, deve essere chiaro sia che a Firenze si è iniziato *"un percorso irreversibile verso un partito nuovo della sinistra"*, sia che è fuori discussione *"la collocazione entro cui questo percorso si pone"*. Partendo da questa realistica constatazione è più agevole esaminare i problemi di lunga durata che il progetto porta inevitabilmente con sé. E' fuorviante far credere che la controversia sul nome e sul simbolo esaurisca il discorso sulla natura, il ruolo, la specificità politica e programmatica di un partito.

la "querelle" tra D'Alema e Amato

Non si può negare che dietro la scelta del nuovo nome del partito ci sia la pressione delle diversità di valutazione di quanti, concorrendo a formarlo, vorrebbero ottenere il massimo di riconoscibilità dei cambiamenti intervenuti e dell'influenza esercitata. La questione non è soltanto nominalistica. Fare riferimento più o meno al socialismo, sia pure europeo, nel momento in cui si abbandona la denominazione di PDS non è privo di significato. Assorbire in questa immagine gli altri contributi, dai cristiano-sociali ai laici di sinistra, può essere accolto come una ingiusta mortificazione.

Le difficoltà per i simboli non sono minori. Un buon grafico può disegnare efficacemente, accanto alla quercia (privata del vecchio simbolo del PCI non senza risentimenti profondi) una rosa evocativa di altre esperienze della sinistra europea, ma non per questo sono risolti problemi di qualificazione che vanno oltre l'esigenza prevalentemente pubblicitaria di un simbolo. Anche se compromessi su soluzioni di alta genericità possono far superare gli ostacoli esistenti, accontentando più o meno tutti, restano le diverse interpretazioni dei nuovi punti di riferimento.

I problemi politici di fondo sono altri. Una delle ambizioni del nuovo soggetto politico della sinistra è quella di segnare un distacco irreversibile dalla storia precedente del PCI. La proposta di un ruolo di primo piano ad un socialista dal passato autorevole come Giuliano Amato, fatta a suo tempo da D'Alema appunto a questo scopo, non ha avuto esiti rassicuranti. La prima risposta è di quelle che dovrebbero far riflettere. Oltre alla impossibilità di rappresentare altri gruppi socialisti, contrari all'ingresso nella "Cosa 2", Amato ha sottolineato senza mezzi termini il disagio di trovarsi in un partito che ha inteso cancellare, insieme al passato del PCI, il complesso di una esperienza del socialismo italiano non riducibile alla questione morale che coinvolge gli stessi comunisti.

Anche un combattivo esponente del PDS come Macaluso (2) insiste, in

(2) Paolo Franchi - Emanuele Macaluso, *"Da cosa non nasce cosa"*, Rizzoli 1997. La tesi di fondo del saggio a due voci è che la ricomposizione della sinistra italiana non può prescindere dalla ricerca di intese tra i comunisti e i socialisti che ne sono stati i protagonisti storici.

un recente libro-conversazione con Paolo Franchi, sulla necessità di concepire la ricomposizione a sinistra, comprensiva di cristiano sociali e laici progressisti, come strumento che gli ex comunisti dovrebbero utilizzare per dar vita ad un grande forza socialista, democratica, liberale e di respiro europeo. E' tuttavia difficile rivalutare, sia pure con revisioni critiche, il contributo dei socialisti alla storia della sinistra senza fare i conti con il ruolo avuto in quel contesto dai comunisti, nel bene e nel male, dalla scissione di Livorno in poi. Questa mancata rilettura degli avvenimenti, fondamentale per acquisire credibilità specie quando si è stati direttamente o indirettamente partecipi di essi, ha in verità origini lontane.

Essa risale alla stessa nascita del PDS. La prima svolta voluta da Occhetto, quella della "bolognina", ha avuto una indubbia importanza. Quello strappo ha infatti consentito, sull'onda dello sconvolgimento del crollo del muro di Berlino, una più facile legittimazione di governo. Ma gli eccessi di "nuovismo" nel rimuovere, senza troppe spiegazioni, i punti deboli della propria esperienza storica hanno finito con l'essere il tallone d'Achille del PDS. L'osservazione non ha a che vedere con la strumentale campagna anticomunista avviata dalla destra con la pubblicazione in Francia dell'ormai famoso libro nero sui delitti del comunismo. (3)

I legami internazionali del PCI, la tendenza a condannare solo a posteriori la negazione dei diritti fondamentali nei regimi di "socialismo reale", la riluttanza ad affrontare con coraggio, come avevano sollecitato Bobbio e Moro nonostante la diversità della loro cultura, i problemi di uno Stato democratico in cui giustizia e libertà sono inseparabili, non sono pretestuose imputazioni di crimini, ma richiami precisi a fatti degni di discussione che non possono porre sullo stesso piano comunisti, socialisti, ed altre forze democratiche che in Italia fecero scelte diverse.

Sin dal 1990, alla vigilia del congresso di fondazione del PDS, chi scrive aveva criticato, pur nel riconoscimento dei grandi passi in avanti compiuti dal PCI, *"l'ossessione di partire, comunque, da una sorta di livello zero, il rigetto quasi complessivo, diverso da un severo ripensamento critico ed autocritico, della propria storia, la rincorsa di ogni movimentismo"*. (4) Né accoglieva senza obiezioni, all'opposto, *"la correzione di questi eccessi con la difesa in blocco di tutto il passato o la riluttanza a condurre sino in fondo la revisione critica, anche sotto il profilo teorico, sui problemi riguardanti il nesso tra socialismo e democrazia"*.

(3) Stéphane Courtois, *"Le Livre noir du communisme"*, Arléia, Parigi 1997. L'autore mette sullo stesso piano nazismo e comunismo nel fare un macabro bilancio, in parte manipolato, dello sterminio di vite umane nel secolo e invoca la istituzione di un Tribunale come quello di Norimberga per giudicare i responsabili. Ernesto Galli Della Loggia, in un editoriale di recensione del libro sul Corriere della Sera, ha avviato un vivace dibattito condannando *"l'assordante silenzio"* registrato in Italia in materia. Molti interventi, anche autorevoli, hanno rivelato l'intenzione di gettare strumentalmente ombre sulla credibilità dei dirigenti del PDS. Da segnalare per serietà e correttezza di impostazione un articolo di Vittorio Possenti, su Avvenire, che si propone un confronto severo e costruttivo. D'Alema, in una intervista all'Unità, risponde che il PDS ha già fatto i conti con la tragedia del comunismo e riconosce *"alla sinistra democratica, socialista, azionista, laica o cattolica"* di aver visto *prima che il comunismo si affermava con una forma odiosa e terribile di oppressione dell'uomo sull'uomo"*.

(4) Luigi Granelli, *"Basta rifondare la sinistra ?"*, *Il Ponte*, n° 3, Anno XLVI, marzo 1990.

85

E' ugualmente difficile rivalutare, da un altro versante, il contributo positivo dei socialisti alla "Cosa 2" senza affrontare criticamente gli errori politici da loro compiuti, non solo con la devastante prassi di "tangentopoli", ma anche con l'introduzione di forme di "bonapartismo" nella gestione del PSI e con il ripetuto ricorso alla divisione a sinistra per aumentare il proprio potere contrattuale di governo. Errori gravi che hanno offuscato i meriti dei riformisti socialisti e delle loro battaglie autonomistiche. Pare difficile superare la "querelle" tra D'Alema e Amato aggirando questi problemi. E' anzi prevedibile che in mancanza di questi chiarimenti la ricomposizione della sinistra resti un processo faticoso, lungo, di incerta conclusione.

Anche le critiche di Occhetto a D'Alema sulla "Cosa 2", che hanno portato alla frenata sugli Stati Generali della sinistra, puntano ad una maggiore difesa della identità del PDS nel portare avanti la svolta della "bolognina", alla preoccupazione di non tagliare le radici della "comune esperienza del socialismo italiano", ma non rimuovono le cause della incomprensione politica tra post-comunisti e socialisti. Né si intravede, per ora, una ripresa di discussione su questi argomenti nel vasto arco della sinistra con qualche effetto sui tentativi di ricomposizione in corso.

quante sono le sinistre in Italia ?

La ricomposizione della sinistra, una delle più corpose ambizioni degli Stati Generali, non può neppure ridursi alla controversia attorno al ruolo avuto in passato da comunisti e socialisti. Gli interlocutori sono, giustamente, più numerosi. I cristiano-sociali, i laici progressisti, gli ambientalisti reclamano la loro identità diversa nella collocazione a sinistra. Non a caso D'Alema ha dichiarato, alla vigilia dell'assemblea di Firenze, che il "cantiere aperto" per cercare di ricomporre fratture passate vuole favorire "l'incontro tra culture, sensibilità, storia e tradizioni" per innovare la stessa sinistra.

Ma quante sono, in Italia, le sinistre ? Come si possono unire in un solo partito ? E per fare che ? A queste domande ha cercato di rispondere con interessanti contributi la rivista Reset. (5) Nell'editoriale che avvia l'utile confronto Giovanna Zincone osserva che nella sinistra, anche a livello mondiale, si collocano sia i revisionisti che accettano nelle trasformazioni in corso "elementi di liberismo" e quanti, eredi di tradizioni più radicali, vogliono invece "resistere all'impatto dirompente del nuovo capitalismo". Questa diversità di strategia emerge a volte anche all'interno di singoli partiti della sinistra. La distinzione, in Italia, appare abbastanza netta nel diverso ruolo del PDS e di Rifondazione Comunista.

Con la partecipazione al Governo, in posizione di determinante responsabilità, il PDS ha addolcito l'adozione delle ricette liberiste, dalla riduzione del costo del lavoro all'alleggerimento dei carichi fiscali per chi produce; non ha riserve nel privatizzare le imprese pubbliche e nel restituire "al mercato anche le 'utilities', i servizi di prima necessità, come i trasporti, le telecomunicazioni, l'acqua, il gas, l'elettricità". Rifondazione Comunista, al contrario, si propone di contenere l'ondata liberista e partecipa soltanto alla

(5) Giovanna Zincone, Michele Salvati, Giancarlo Bosetti, Paolo Marcesini, Nair, Montalban, "sinistre: quali? quante? per andare dove?", Reset, n° 42, novembre 1997.

maggioranza di centro-sinistra, per mettere fuori gioco i pericoli della destra, ma al tempo stesso esclude l'ingresso al Governo e cerca di condizionare, di volta in volta, gli eccessi liberisti e di ottenere maggiori risultati in campo economico-sociale. Spesso incompensabili appaiono inoltre le concezioni di queste due sinistre in politica estera.

Anche sulla "Cosa 2" il PDS e Rifondazione Comunista hanno posizioni opposte. Questa profonda divisione costituisce un problema serio per la ricomposizione della sinistra in Italia. Lo stesso D'Alema non chiude pregiudizialmente il discorso. L'on. Manconi, leader dei Verdi, ricorda che le sinistre sono, ai lati del PDS, più di due. Analoga sollecitazione viene da Cabras e Gorrieri, che rivendicano il contributo dei cattolici democratici progressisti alle battaglie della sinistra, dai social-laburisti Ruffolo e Spini, dai comunisti "unitari" di Crucianelli, dai repubblicani laici di Bogi e Battaglia. La configurazione è quella di un arcipelago.

Un segnale delle resistenze alla semplificazione dello schieramento viene, sempre su *Reset*, dal contributo dell'on. Michele Salvati. *"Non capisco perchè - scrive l'esponente del PDS - nel mio partito ci sia una così forte difficoltà a parlare di due sinistre, ad accettare la definizione di Bertinotti di una sinistra antagonista e di una sinistra riformista"*. La convenienza di patti elettorali, non trascurabile se si vuole sconfiggere la destra in un sistema prevalentemente maggioritario, può essere garantita da chiari accordi di desistenza. Non si tratta quindi di emarginare Rifondazione, di interrompere il dialogo, di perdere un rapporto considerato essenziale in molti parti del Paese, ma di far assumere più nettamente al PDS la funzione di *"baricentro dello schieramento riformatore"*.

La scelta sollecitata, che non sembra pacifica, stabilisce un preciso confine a sinistra per la "Cosa 2" e sfuma, con prevedibili obiezioni al suo interno, i rapporti con i moderati del cosiddetto schieramento riformatore. Il ruolo di baricentro, oggi del PDS e domani del nuovo partito, è qualcosa di diverso da una sinistra riformatrice che si contrappone, alleandosi, alla sinistra antagonista. Sembra quasi un mini centro-sinistra, che solleva altre perplessità, nel più ampio centro-sinistra dell'Ulivo. Lo sbocco appare comunque lontano dall'ambizione di riunificare, con i suoi Stati Generali, la sinistra italiana. Anche a questo aspetto si è riferita la critica di Occhetto, come della sinistra interna al PDS (6), nel giudicare insufficiente e prematuro il progetto della "Cosa 2".

In un articolo in cui avvia una impegnativa riflessione sulla svolta della *"bolognina"* e sui suoi seguiti - apparso su un altro numero di *Reset* (7) - Achille Occhetto lamenta che si siano percorse altre vie *"rispetto all'idea vincente dell'Ulivo, di un vero e proprio soggetto politico"*. La sinistra italiana *"non può e non deve - egli scrive - imboccare mediocri e turbesche scorciatoie come quella che si appresta a fare con la cosiddetta 'Cosa 2'."* E

(6) La sinistra del PDS ha formalizzato la sua costituzione in corrente, prevista dall'attuale statuto, nominando coordinatore il sen. Giorgio Mele, ed ha ribadito tutte le sue riserve sulla conduzione verticistica di D'Alema, sull'assenza di dibattito interno, anche in rapporto al progetto della "Cosa 2". L'on. Gloria Buffo ha ripetuto queste critiche nella direzione in cui si è deciso di sopassedere per ora allo scioglimento del PDS durante l'assemblea di Firenze.

(7) Achille Occhetto, *"Sinistra cara, governi ma non capisci"*, *Reset*, n° 44, gennaio 1998.

87

cioè con una macchinazione da apparati che abbandona radicalmente l'alveo nel quale si collocava la proposta della costituente per collocarsi organicamente sulla scia che fu propria dell'ipotesi dell'unità socialista." Non si può negare la diversità delle strategie anche nel PDS e si comprende la decisione prudente di favorire, allo stato attuale una idea di "federazione" a quella del partito unico.

Il dato rilevante è il non scioglimento del PDS a cui non può non seguire un analogo comportamento di tutti gli altri soggetti politici. Va aggiunto che il "cantier" della "Cosa 2" si intende aperto anche ad altri interlocutori. In questa prospettiva le decisioni sul nome, sul simbolo, su dirigenti o comitati rappresentativi per seguire gli sviluppi dell'iniziativa, hanno un significato meno dirompente. La realizzazione di iniziali atti federativi non anticipa certo la realizzazione della struttura, degli organi, del gruppo dirigente di un nuovo partito che si sostituisca ai soggetti esistenti. La speranza, condivisa da Ruffolo, è nell'ennesimo processo costituente.

i molti nodi da sciogliere

Le difficoltà che la sinistra incontra nel ricomporre fratture e nell'ampliare l'aggregazione non sono riferibili soltanto alle formule si qui considerate. I contenuti del nuovo soggetto politico, tutti da definire, hanno una incidenza non trascurabile. I richiami alla necessità di non tagliare le proprie radici, di non disperdere la memoria storica, servono a ricordare che si rischia di non avere un futuro, in politica, se si cancella il passato, ma non devono indurre a illusorie nostalgie per quello che si è stati o si poteva essere. Questa consapevolezza non riguarda solo la sinistra. La spinta alla trasformazione, anche se caotica e abbandonata ai fatti, va assecondata e richiede cambiamenti effettivi nei comportamenti e nei programmi politici. Le proposte che rimasticano il passato non hanno credibilità.

Ciò che manca, ha scritto in un acuto saggio sul passaggio dal PCI al PDS Giuseppe Chiarante, che ha avuto ruoli di rilievo in entrambi i partiti, è *"la capacità di porre alla base di un impegno per la costruzione di una sinistra radicalmente rinnovata - una sinistra che sia all'altezza dei problemi dell'epoca del post-fordismo, della crisi del compromesso socialdemocratico, del post-comunismo - una critica della realtà che non sia una ripresa o una ripetizione dell'analisi di ieri o dell'altro ieri, ma che abbia come punto di riferimento fondamentale della ricerca e della elaborazione le grandi questioni di oggi e del prevedibile futuro"*. (8)

Questa ricerca è stata di grande importanza per la elaborazione delle piattaforme programmatiche e del nuovo ruolo dei laburisti di Blair, dei socialisti di Jospin, della socialdemocrazia tedesca ed è al centro della riflessione in corso nella sinistra americana. Questa sfida, il cui successo resta incerto anche dopo le affermazioni elettorali che hanno portato a responsabilità di governo, investe in Italia sia la sinistra antagonista che quella riformista. Anche Salvati, decisamente schierato per quest'ultima, ammette nel suo intervento su Reset che il PDS non è ancora riuscito a definire, nemmeno in vista della costruzione di un nuovo soggetto politico riformatore, una *"identitàascinante"* paragonabile a quella del programma

(8) Giuseppe Chiarante, "Da Togliatti a D'Alema", Laterza, ottobre 1996

Keynes- Beveridge dell'immediato dopoguerra.

Sempre Salvati si preoccupa di sottolineare che un disegno riformatore ha bisogno di un compromesso tra *"le ragioni del dinamismo economico, quelle delle difese degli inclusi, e quelle dell'estensione delle opportunità e delle tutele degli esclusi"*. Crescita economica, occupazione, riforma dello Stato sociale, superamento degli squilibri sociali e territoriali, tutela dell'ambiente, cooperazione europea ed internazionale per fronteggiare la globalizzazione dell'economia, sono i traguardi condivisibili di una nuova qualificazione politica e programmatica anche per la sinistra italiana.

D'Alema avverte l'importanza di colmare il ritardo nell'elaborazione di nuovi contenuti per dare sostanza e strategia, anche rispetto al governo, allo stesso progetto della *"Cosa 2"*. In un lungo saggio apparso su l'Unità (9) il leader del PDS ribadisce la necessità di non abbassare la guardia del rigore nella spesa, dopo gli anni dello spreco e della corruzione, ma aggiunge che bisogna saper concretamente affrontare la modernizzazione italiana con una incisiva fase di riforme sia per reggere la sfida europea che per *"coniugare il rigore allo sviluppo, alla crescita dell'economia reale del Paese, alla creazione di lavoro"*.

Non mancano impegnative indicazioni di dettaglio: la riforma del sistema fiscale e della pubblica amministrazione, la liberalizzazione contro i residui statalistici, ma anche *contro "le rendite corporative e le oligarchie ristrette che non stimolano ed anzi ostacolano chi sceglie di rischiare, di crescere, di innovare"*. E, ancora, impiego delle risorse per una consistente crescita economica accompagnata da un forte sviluppo della scuola e della ricerca scientifico-tecnologica, dalla riforma del Welfare ispirata ad un nuovo patto sociale e non a pure riduzioni della spesa previdenziale, dalla tutela ambientale che va posta alla base della qualità della vita.

D'Alema non esita a mettere questo straordinario sforzo in sintonia con *"l'Europa che ha detto no alla ventata neoliberista"* che ha cercato di cancellare le conquiste del secolo ed ha sottolineato che possono anche esserci *"meno garanzie per i garantiti in cambio di una tutela e di un'opportunità per i più deboli, per i giovani e le donne, per le famiglie più povere, per i malati, per i più sfortunati"*. Ci sono le premesse più per un programma riformista della sinistra che non per essere il baricentro, invocato da Salvati, di un soggetto politico esteso ai moderati.

Meno esplicite e con margini di maggiore ambiguità sono le dichiarazioni d'intenzione, probabilmente condizionate dal pasticciato compromesso con cui si sono chiusi i lavori della Commissione Bicamerale, riguardanti la riforma delle istituzioni. Le connessioni con la modernizzazione economica sono giustamente rilevate anche se si tiene in scarsa considerazione l'avvertimento di Dahrendorf (10) che prevede, in rapporto alle spinte della globalizzazione economica, rischiose involuzioni autoritarie nella vita delle istituzioni democratiche.

L'apertura alla personalizzazione del potere, sia pure in forme ambigue di semipresidenzialismo, le derive plebiscitarie della democrazia diretta, la alterazione del delicato equilibrio dei poteri tra l'esecutivo, il legislativo e il

(9) Massimo D'Alema, *"Idee per la sinistra del 2000"*, l'Unità, 18 gennaio 1998.

(10) Ralf Dahrendorf, *"Verso il secolo autoritario"*, Die Zeit, 14 novembre 1997.

89

giudiziario, la timida differenziazione delle Camere, le apparenti concessioni ad un equivoco federalismo che destabilizza più che affermare un più forte regime di autonomie, non aprono la via ad una organica riforma delle istituzioni in linea con l'importante contributo dato dalla sinistra nell'Assemblea costituente del 1947.

Non si intravede, nel complesso delle discussioni in preparazione degli Stati Generali, una ricchezza di analisi della situazione internazionale, dei complessi e drammatici problemi emersi a livello mondiale dopo la fine della guerra fredda, per definire un più dinamico ruolo di politica estera dell'Italia inseparabile dallo sviluppo della vita nazionale. Fanno eccezione, almeno per quanto riguarda l'Europa, i documenti elaborati e discussi in alcuni convegni dal Forum della sinistra (11) in più di un anno di lavoro per definire il proprio contributo al nuovo partito.

Questi documenti prospettano una piattaforma programmatica che in campo sociale, economico ed istituzionale si muove in una logica da sinistra europea, in sintonia con gli obiettivi indicati da D'Alema, ed è aperta a ulteriori contributi. La formulazione sembra però, in molte parti, più la base di una intesa di governo, di una coalizione, che il manifesto del lancio di una specifica formazione politica. Il materiale proposto per il "cantiere" della sinistra è certamente ampio, ispirato a serietà, anche se sembrano ancora molti i nodi da sciogliere per un programma da tutti condiviso.

le ripercussioni a rischio per l'Ulivo

Molti commentatori politici si sono chiesti quali possano essere, una volta concluso il cammino del nuovo partito della sinistra, le ripercussioni sull'Ulivo. E' difficile immaginare che la nuova formazione politica possa prescindere, nonostante l'utile semplificazione degli schieramenti, da alleanze per dar vita in vista delle elezioni ad una coalizione di governo. Si è già notato come questo problema esista anche nei rapporti, destinati ad essere ancora più difficili tra sinistra antagonista e sinistra riformista. La riduzione a due soggetti politici, in ossequio ad una visione schematica della democrazia dell'alternanza, è un lontano punto d'arrivo.

Il pluralismo ha radici profonde ed ha ragione di esistere anche nel costituirsi e nel dissolversi delle coalizioni. Anche per questo l'alleanza di centro-sinistra resta, nelle sue varie componenti, un punto di riferimento essenziale. E tuttavia non sono mancate e persistono preoccupazioni per gli effetti che il partito della sinistra, con una forza maggiore del PDS, potrebbe avere sui suoi alleati e soprattutto sulla concezione originaria dell'Ulivo. Da parecchie parti si teme una riduzione di ruoli che, in politica, non possono essere tutelati da polizze assicurative.

La dichiarazione di D'Alema che la nuova sinistra è anche un passaggio necessario per non continuare a delegare ad altri la leadership di governo non è certo ambigua. La minimizzazione di questa ipotesi è comprensibile, ma non basta. *"Nella prospettiva del bipolarismo - ha giustamente ricordato il presidente Prodi - ogni passo nella direzione della semplificazione degli schieramenti merita di essere apprezzato come un avvenimento positivo."*

(11) Michele Achilli, "Un nuovo partito della sinistra", *il Ponte*, Anno LIII, n° 10, ottobre 1997.

80

Eventuali timori sono infondati anche perchè *"per quanto ampie e profonde siano la sua base e le sue radici politiche, sociali e culturali, la 'Cosa 2' non è in grado da sola di rappresentare l'intera ricchezza e la potenzialità della coalizione di centro-sinistra"*. (12)

E' significativo che Prodi, dopo una dichiarazione difensiva, abbia fatto riferimento ai suoi propositi di *"dare più spazio all'Ulivo a livello parlamentare e a livello della coalizione"* e alle difficoltà incontrate, a tale proposito, nei rapporti con i partiti. Torna qui una diversità strategica non trascurabile. Il desiderio di trasformare l'Ulivo in un partito, nel soggetto vincente, che alla fine di una più o meno lunga transizione prende il posto di partiti residuali che compongono la coalizione è assai prossimo al disegno di chi pensa che la *"Cosa 2"* possa un giorno divenire, come negli Stati Uniti, uno dei soggetti esclusivi dell'alternanza.

Le due prospettive sono conflittuali e non c'è da stupirsi che introducano incertezza attorno al destino politico della coalizione di centro sinistra. Già al convegno di Gargonza, agli inizi del 1997, si era cercato di far assumere ai consiglieri del principe il ruolo di protagonisti della nuova politica al posto di partiti considerati l'ingombrante e burocratica espressione del vecchio potere. La conseguenza fu una difesa quasi d'ufficio del ruolo costituzionale dei partiti anche da parte di D'Alema, che ha poi reso più flessibili le sue valutazioni in una interessante intervista ad Umberto Eco su Il Ponte di novembre, ma il problema è rimasto aperto.

Anche allora si era osservato che il terreno sul quale l'Ulivo è stato impiantato, ed è cresciuto, è stato quello di *"una coalizione di tipo nuovo, non riducibile alla somma dei partiti che la compongono, capace di raccogliere attorno a sé, in pari dignità, un di più di partecipazione di personalità e di gruppi che sono presenti in una società civile cui tutti, politici compresi, si appartiene"*. (13) La stessa scelta del capo del Governo come leader autorevole di una coalizione e non certo di un partito unico, garante di tutte le componenti e del programma comune presentato agli elettori, si colloca in una logica assai diversa dal passato.

Anzichè abbandonarsi a sterili polemiche su un presunto destino da partito unico dell'Ulivo o della *"Cosa 2"*, come di modelli all'americana o di raggruppamenti alla francese, è meglio ricordare che, quali che siano le crisi e le evoluzioni degli schieramenti politici, lo strumento costituzionale dei partiti e il formarsi delle coalizioni di governo, ancorate a programmi, sono fattori permanenti di una democrazia pluralistica e parlamentare.

La confusione è destinata ad aumentare se si continua a non volere tenere conto di questi elementari dati di partenza. L'Ulivo è rimasto a mezz'aria tra il desiderio di trasformarsi in partito e la capacità di rafforzarsi come coalizione parlamentare e di governo. La *"Cosa 2"* sembra volersi sottrarre agli oneri di una coalizione tra forze diverse. I singoli partiti, anzichè rafforzare la loro identità, approfondire le proprie proposte programmatiche, confrontarsi nelle ricerche di intese, sono spinti a dissolversi in soggetti omnicomprensivi, costruiti per aggregazioni di vertice, per condizionare unilateralmente l'alleanza di cui fanno parte in attesa di sostituirla.

(12) Dichiarazione al Corriere della sera, 31 gennaio 1998

(13) Luigi Granelli, *"Costruire insieme il cambiamento"*, Cultura, anno X, n° 30, marzo 1997.

91

Poi, di fronte alle difficoltà, si rinviano i progetti, si vivono a metà le esperienze in corso, si accantona l'ambizione di costituire il partito che c'è con il nuovo partito inventato a tavolino e si ripiega sulla scorciatoia del ricorso a federazioni paragonabili a mini-coalizioni costituite soprattutto per pesare maggiormente nell'alleanza di governo. Non è solo la sinistra a trovarsi in queste condizioni. Il centro e persino la destra sono alle prese, sul versante opposto, con analoghi e affannosi tentativi.

Resta, insieme alla debolezza politica, la precarietà di questi espedienti. I partiti che pensano di dissolversi in accordi federativi perdono la coscienza del proprio ruolo. La convivenza obbligata tra federazioni con scarsi poteri decisionali e partiti depotenziati che non si sciolgono determina un ulteriore abbassamento dei livelli di partecipazione politica. Tutto viene deciso in sedi limitate da vertici che svolgono spesso doppi ruoli e si sottraggono, ancora di più, al coinvolgimento e al controllo sia degli organi del partito che di quelli della federazione. E le regole democratiche, sancite dall'art. 49 della Costituzione per legittimare gli stessi partiti, sono sempre più lettera morta a scapito dei diritti dei cittadini.

nessun partito può considerarsi un'isola

La personalizzazione della politica ha indotto un crescente annullamento della vita interna dei partiti. I loro organi si limitano spesso alla ratifica di decisioni prese altrove. Troppi equivoci accompagnano i nuovi modelli di forma partito, anche di impostazione federativa, e le ragioni dell'efficienza sono ricercate a scapito della partecipazione e delle garanzie democratiche. Il potere del leader tende ad esercitarsi in solitudine, circondato da persone fidate, e a sottrarsi a discussioni che potrebbero indebolirne l'autorità. Asor Rosa ha sollevato, nel PDS, il problema di una scarsa democrazia interna e in molti si sono associati a questa denuncia.

Aldo Tortorella ha scritto su Critica Marxista che la pretesa della "unicità del comando" può portare a smarrire la stessa capacità di governo perché *"la curiosità, l'ascolto, la comprensione di quel che avviene persino all'interno del proprio partito diminuiscono: prevale il fastidio, il disprezzo, l'ostilità verso la diversità interna. E diminuisce ancor più verso la società 'che non conta' e cioè quella che non ha potere, verso le mille forme, appunto, dell'associarsi e dell'organizzarsi verso la ricerca medesima della partecipazione"*. (14)

Il severo giudizio sottolinea che in tal modo si smarrisce *"il senso e la cultura della realtà - che non sia quella interna al ceto politico - e l'idea stessa di un progetto politico da proporre e da perseguire viene scartato in nome di un realismo che sorvola sulla realtà"*. Per questo *"un nuovo partito della sinistra che non vede il confronto reale (e dunque a parità di condizioni anche materiali) tra posizioni politiche e culturali diverse nascerà, come sta nascendo, già debole e stanco"*.

La critica non riguarda solo il PDS. La disaffezione per la democrazia interna, la tendenza a teleguidare la società, sono sintomi pericolosi che

(14) Aldo Tortorella, *"Il partito del leader e l'unione tra diversi"*, Cultura Marxista, settembre-dicembre 1997. Allo stesso argomento sono dedicati interessanti contributi di Mario Tronti, Antonio Cantaro, Piero di Siena, Neil Swannoch, Hilary Wainwright, Birgit Kranto.

92

investono sia i partiti tradizionali che le nuove formazioni politiche in gestazione. Senza il ritorno alla democrazia interna, alla convivenza creativa tra opinioni politiche diverse, ad una maggiore equilibrio tra i compiti di guida del leader e la capacità di decisioni collegiali, si rivelerà un'impresa impossibile il rilancio e la difesa della identità di partiti nuovi, lontani dalle degenerazioni partitocratiche, aperti verso la società.

E senza partiti consapevoli del proprio ruolo, della loro non casuale diversità, sarà ancora più problematico costruire, nel confronto democratico tra soggetti diversi, delle solide coalizioni parlamentari e di governo. Se prevarrà il calcolo opportunistico dei cartelli elettorali o l'illusione di costringere all'intesa dall'alto con leggi elettorali che non possono sostituirsi ai processi politici, anche la conflittualità tra Ulivo, "Cosa 2", raggruppamenti di centro, è destinata a ridursi ad un mero scontro di formule.

Nessun partito nuovo, di diversa concezione rispetto alle esperienze del passato, aperto al pluralismo della società, può essere concepito come un'isola, senza confronti ravvicinati. In altri tempi, in un altro momento di rischiosa destabilizzazione senza vincitori e vinti, Aldo Moro aveva invitato ad adottare una reciproca strategia dell'attenzione, tuttora valida, per creare le condizioni di utili convergenze nella diversità. Quello che accade nella sinistra italiana non può essere circondato dalla indifferenza dei democratici che hanno una differente collocazione ideale e politica.

Da qui prende le mosse anche il nostro perdurante interesse per le iniziative di una forza decisiva per la democrazia italiana come il PDS e per quanti, insieme a questo partito, cercano vie nuove di presenza politica. Sappiamo che non si può realizzare un costruttivo confronto se si continua ad inseguire, non solo a sinistra, la pericolosa illusione di dissolvere e superare il ruolo dei partiti, di inventare federazioni o alleanze di comodo, di contrapporre formule o schieramenti a soli fini di potere.

L'impegno ad arrestare il declino, a mettersi su una via diversa dalle facili scorciatoie, a costruire una solida coalizione rispettosa dell'identità della forze che l'hanno promossa, investe tutti i partiti interessati ad una scelta di centro-sinistra. E' necessario guardarsi da ogni tentazione illuministica di governare la realtà con schematiche congetture di vertice. La prospettiva è più impegnativa dell'ambiziosa convocazione, con nostalgie da rivoluzione francese, degli Stati Generali della sinistra, ma sono le stesse difficoltà che il progetto ha incontrato a sollecitare anche ai suoi protagonisti un coraggioso ripensamento sul percorso avviato.

Luigi Granelli

Milano, 2 febbraio 1998

Caro De Martino,

non ho potuto essere presente, come avrei voluto, alla presentazione del tuo libro per lui alla stessa ora avevo una riunione da Scalfaro. Ho saputo da Bodrato che è stata una occasione interessante. Ti farò avere alcune riflessioni sulle "Cose 2". È un capitolo della mia costante attenzione e riministrare dei risolti e tempi antichi e non marconelli preoccupazioni.

Tanti auguri

con affetto.

Vespa Kravt

Il dibattito sulle riforme

Senato federale,
falso problema

FELICE BESOSTRI*

Sembra che in Italia non ci sarà un vero federalismo se non ci sarà un Senato delle Regioni, cioè composto da rappresentanti istituzionali delle Regioni e in seguito alle loro proteste da Sindaci. L'unico modello conosciuto del genere è il Bundesrat Tedesco. In tutti gli stati veramente federali i senatori sono eletti dal popolo degli stati federali e non dai loro governi o assemblee. Negli Stati Uniti ed in Brasile e financo nella vicina Svizzera vi è assoluta incompatibilità tra appartenere al Senato e ricoprire incarichi a livello regionale. La Spagna ha una composizione mista di senatori eletti dal popolo e di senatori designati dalle assemblee legislative, ma per questi ultimi sussiste la stessa incompatibilità degli stati autenticamente federali. Jordi Pujol è l'arbitro della maggioranza parlamentare, ma non è membro né della Camera né del Senato spagnolo. Pujol è semplicemente il mult honorabile President della Generalitat di Catalunya. Il mitico Bundesrat si è riunito in seduta plenaria 15 volte nel 1996 e 13 nel 1997. Ciò malgrado, i ministri-presidenti dei Länder partecipano soltanto alle riunioni cui hanno interesse. Le commissioni del Bundesrat si riuniscono più frequentemente, cioè 189 volte nel 1996 e 182 nel 1997. Tuttavia anche nelle riunioni delle commissioni i ministri-presidenti e gli stessi ministri dei Länder non partecipano in via continuativa. La segreteria del Bundesrat non è stata in grado di fornire un quadro esatto, ma è stato tuttavia riferito che nella gran parte delle sedute di Commissione partecipano funzionari dei governi regionali in rappresentanza dei membri ordinari. Il trattamento economico e previdenziale non è considerata parte degli impegni della carica regionale non un incarico aggiuntivo. La partecipazione per un limitato numero di sedute è inoltre, perfettamente compatibile con

i doveri di governo regionale. A nessun ministro di Land verrebbe in mente di fare politica regionale stando a Bonn o a Berlino. Ebbene le sedute plenarie del Senato della attuale legislatura sono state 111 nel periodo maggio-dicembre 1996 e 184 tra gennaio e dicembre del 1997. Le sedute di commissione sono diverse centinaia all'anno. È vero che con la riforma i lavori del Senato saranno snelliti, ma per ridurlo ai tempi di lavoro del Bundesrat bisognerebbe lasciarli pochissime competenze. Lo si faccia, se lo si vuole, ma allora sarebbe bene rivedere contestualmente il trattamento economico e gli altri benefit e comunque porli in minima parte a carico del bilancio dello Stato. Non voglio pensare male, ma perché di questo non si parla? Se far parte del Senato non comportasse più indennità parlamentare e trattamento vitalizio, ma solo un'indennità di presenza per le sedute alle quali effettivamente si partecipa, ci sarebbe lo stesso scatenamento a farne parte? Si discute molto di sistemi elettorali, maggioritari o proporzionali, ma molto poco del fatto che se non si è candidati non si può essere eletti, né col Mattarellum né col Tanziellum. Ringrazio il signor del La Palisse per questa incontrovertibile verità. Le candidature in Italia sono decise in una cerchia ristretta di vertici di partito e la docilità è una delle qualità più apprezzate. La regola conosce naturalmente delle eccezioni ed un buon lavoro par-

lamentare, fa accumulare qualche punto. Per invertire la tendenza non sono sufficienti le primarie, che comunque non sono previste e regolamentate. Credo nel sistema maggioritario con ballottaggio di collegio, se non altro, perché nei collegi cosiddetti marginali il candidato può contare. Tuttavia, anche tale sistema, in assenza di una identificazione tra rappresentanza e collegio, non funziona. Ritengo che questi siano problemi più importanti che quello della composizione del Senato, a patto che la stampa ne parli. Devo invece constatare che il dibattito è monopolizzato da un falso federalismo, ben rappresentato da un falso Senato federale. Lo Stato o è federale o non lo è, e ciò non dipende dal fatto che Formigoni o Rutelli siano o meno in Senato ope legis, cioè per grazia ricevuta.

*Senatore della Sinistra Democratica

Sen. Felice Besostri

Sen. Francesco De Martino



PARTITO DEMOCRATICO DELLA SINISTRA
AREA ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

INTERNATIONAL DEPARTMENT
DEPARTMENT INTERNATIONAL
DEPARTAMENTO INTERNACIONAL

53.1.21.

96

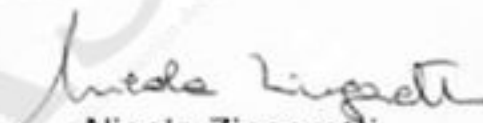
Roma, 20 aprile 1998

Ai compagni dell'Area Attività Internazionali
Ai membri della Commissione Esteri Camera e Senato
Agli Europarlamentari
Ai membri dell'Esecutivo
Ai membri della Commissione Programma
Ai membri della Commissione Europa

Cari compagni,

pensando di farvi cosa gradita vi invio copia di un recente documento dell'SPD sul tema della globalizzazione.

Fraterni saluti.


Nicola Zingaretti

Responsabile per l'Europa

PER UNA NUOVA FONDAZIONE CULTURALE

L'esigenza di dare vita ad una fondazione culturale della sinistra e dei democratici per la formazione delle classi dirigenti del paese nasce dall'impulso delle forze intellettuali e politiche impegnate nella costruzione di una nuova formazione politica della sinistra, ma si propone di andare oltre i confini delle esperienze culturali coinvolte in quel progetto. Il problema con cui si intende misurarsi è quello dei programmi e della cultura politica di una sinistra rinnovata, nella convinzione che la vita di un sistema politico democratico non possa esaurirsi nella dimensione istituzionale, bensì debba poggiarsi sulla vitalità di culture politiche capaci di durare oltre il momento della competizione elettorale e al di là dei ruoli che ciascuna forza politica temporaneamente assume rispetto alla funzione di governo.

In altre epoche, la questione della "durata" di una cultura politica è stata in qualche modo risolta o grazie alla forte caratterizzazione ideologica dei partiti, o dal loro altrettanto forte insediamento organizzativo. In entrambi i casi si è dato luogo a culture autoreferenziali, alle quali, fra l'altro, si può fare in parte risalire la causa della crisi del sistema dei partiti in Italia.

Nel nuovo sistema politico che si va formando la questione della "durata" delle culture politiche è ancora più rilevante. Al di là di altre considerazioni, non si può infatti ignorare che la legge elettorale maggioritaria, se ha il merito di riaprire la competizione tra gli attori politici, rischia tuttavia di costringere gli stessi a comportamenti miranti piuttosto all'immediato successo che non al raggiungimento di obiettivi di medio periodo: rischia, in altri termini, di ridurre la politica a un gioco a somma zero, nel quale non vi è spazio per scelte che trascendano l'orizzonte dell'interesse immediato.

Anche per questo, quanti si propongono di dare vita ad un nuovo sistema politico in Italia devono farsi carico della questione della cultura politica e dei suoi centri di elaborazione e di diffusione. Ciò è particolarmente vero per chi intende dar vita ad una sinistra che promuova un riformismo adeguato alle sfide del prossimo secolo, del duemila, e anche per tutti quelli che si riconoscono nella tradizione del pensiero democratico italiano.

Il problema -ancora irrisolto- riguarda il *fondamento culturale* di un progetto politico che guardi al domani, la funzione e il compito storico di una classe dirigente che guidi il paese in questa fase di mutamenti radicali nella prospettiva della costruzione di un'Europa unita. Se negli ultimi anni sono stati infatti compiuti segmenti di una revisione anche radicale della cultura politica della sinistra, fino ad ora queste elaborazioni si sono tradotte solo parzialmente nella formazione di un gruppo dirigente ampio e coeso, unito intorno ad un programma capace di ridisegnare la funzione e l'identità della sinistra in rapporto alle profonde trasformazioni che, nel quadro dei processi di globalizzazione, stanno investendo la nazione italiana e l'Europa.

E' con questo obiettivo che si intende promuovere in questo orizzonte, un processo costituente di una istituzione che rappresenti un ponte tra la cultura e la politica per contribuire al progetto della sinistra europea e ai compiti che incombono alla cultura politica nazionale: l'elaborazione di nuove idee e di progetti per l'azione di governo, la formazione politica, la mobilitazione di campagne politiche e civili sui grandi temi.

Questa istituzione deve avere la massima autonomia non solo culturale, ma organizzativa e finanziaria. Deve sviluppare un suo originale itinerario di ricerca. Deve avere relazioni stabili e trasparenti con le strutture politiche, evitando sia il rischio della divagazione accademica che quello della subordinazione burocratica.

Ad essa potranno far capo, oltre che singole personalità, associazioni e circoli culturali, movimenti tematici, centri di ricerca, favorendo la cooperazione delle molteplici espressioni della cultura politica della sinistra e mantenendo la loro feconda specificità.

Gli interlocutori di questo processo sono innanzitutto quelle forze intellettuali, legate alle diverse culture storiche della sinistra, che la crisi del vecchio sistema politico italiano, per le forme attraverso cui si è espressa ed è precipitata, ha portato ad una "diaspora" che in molti casi rischia di disperdere un patrimonio culturale ricco e ancora vitale. In secondo luogo, occorre valorizzare le energie e le risorse di una nuova generazione di giovani intellettuali impegnati nel mondo dei saperi e delle professioni, offrendo un canale di partecipazione alla elaborazione politica. Infine, ci rivolgiamo a quelle forze, coinvolte a vario livello sul territorio in attività di governo e di amministrazione alle organizzazioni di volontariato e di cittadinanza civica, che si trovano di fronte a compiti di grande responsabilità ma che sono state spesso costrette dai bruschi tempi e modi della transizione italiana a saltare le "tappe" e i percorsi che hanno storicamente caratterizzato la formazione di una classe dirigente.

Nell'avviare la "fase costituente" della nuova fondazione, intendiamo promuovere una prima riflessione intorno a due grandi nodi. In primo luogo l'uropeizzazione delle politiche nazionali, impostando un lavoro di ricerca e di elaborazione che consenta di mettere in agenda per tempo questioni e scelte di enorme rilievo che riguardano, per fare alcuni esempi, il destino e il ripensamento delle politiche sociali nel quadro dell'unificazione monetaria e della progressiva coesione delle politiche economiche, la creazione di un diritto comune e di un sistema di garanzie europei, la riorganizzazione del sistema dell'informazione e della comunicazione. In secondo luogo, il tema della ridefinizione dell'identità nazionale, a partire da un'interpretazione della vicenda storica italiana e mondiale di questo secolo sulla quale edificare l'elaborazione di una memoria comune degli italiani capace di indicare le ragioni profonde di uno "stare insieme", proiettandole sullo scenario del prossimo secolo.

Seguono queste firme a titolo personale

Achieri Cesare
 Badini Carlo Maria
 Bonetti Paolo
 Bosetti Giancarlo
 Cabras Paolo
 Cantaro Antonio
 Covatta Luigi
 Coen Federico
 Colombo Furio
 Colombo Umberto
 Cotturri Giuseppe
 Curi Umberto
 Dassù Marta
 Dioguardi Gianfranco
 Folena Pietro
 Gallo Ettore
 Gallo Franco
 Giugni Gino
 Manzella Andrea
 Marotta Gerardo

Marramao Giacomo
 Orrico Gaetano
 Paggi Leonardo
 Reichlin Alfredo
 Rossi Nicola
 Ruberti Antonio
 Ruffolo Giorgio
 Salvati Michele
 Salvadori Massimo
 Seppia Mauro
 Silvestrini Vittorio
 Solari Leo
 Spini Giorgio
 Sulpasso Umberto
 Tamburrano Giuseppe
 Tempestini Francesco
 Trentin Bruno
 Vacca Giuseppe
 Veca Salvatore

"Globalizzazione" - Una sfida e un'opportunità

*Memorandum della Commissione per i Diritti fondamentali della Direzione del Partito Socialdemocratico
Tedesco (SPD)*

Contenuto

- *La globalizzazione: un processo storico*
- *Il mercato rafforza i forti*
- *La concentrazione di capitali*
- *Il primato della politica democratica*
- *La perdita dell'equilibrio*
- *Le risposte dei socialdemocratici*
- *Attuazione di una politica democratica globale*
- *L'internazionalizzazione della politica sociale e ambientale, particolarmente nell'ambito delle istituzioni europee*
- *La regolamentazione dei mercati finanziari internazionali*
- *Il miglioramento della competitività nazionale*
- *La tutela di ambiti indipendenti dai mercati internazionali*
- *Eliminazione delle sovvenzioni dannose e delle alterazioni del mercato*
- *Chiarimenti e incoraggiamenti*

La globalizzazione: un processo storico

La globalizzazione ha una doppia faccia. Da una parte è una realtà multiforme: nel mondo sono cadute le barriere al commercio. Si possono ottenere quasi ovunque le stesse merci. Il venir meno dei confini economici è contestuale alla presenza di grandi competitori globali che modificano consuetudini e caratteristiche regionali. I flussi finanziari e i mercati sono la forza dominante.

Le oscillazioni dei cambi, le speculazioni, il boom delle azioni e dei suoi derivati hanno portato ad un pericoloso distacco dei mercati finanziari internazionali dalle realtà produttive. I processi produttivi possono essere scomposti e trasferiti, grazie alle nuove tecnologie applicate alla produzione ed alla rapida accessibilità di informazioni a livello mondiale. Le grandi minacce all'ambiente non si fermano davanti alle frontiere nazionali.

D'altra parte, il termine concorrenza globale è uno slogan utilizzato per mettere alle strette gli avversari. Gli obblighi imposti dal mercato mondiale lascerebbero alla politica solo il compito di abbassare i tributi e i costi, per aumentare la competitività dell'azienda "Germania". Chi riduce la politica in questi termini ha già perso la competizione nell'arena globale. Questo memorandum vuole, invece, essere una risposta al processo di globalizzazione, considerandolo un'opportunità e una sfida politica.

L'internazionalizzazione del commercio e della concorrenza è un processo iniziato con i navigatori dei secoli scorsi. Il fenomeno è cresciuto a partire dagli anni Settanta, in seguito alla rivoluzione microelettronica e alla politica di deregulation, e ha ricevuto un'ulteriore forte impulso alla caduta dei confini europei (1989-1991). Questo processo ha il suo centro nei paesi della triade (USA, Europa, Giappone), dove appare come una riorganizzazione del capitalismo dopo la fine del contrasto est-ovest.

Allo stesso tempo, però, il recente impulso alla globalizzazione scuote le fondamenta della democrazia. Le decisioni legittimate democraticamente sono più che mai minacciate dai processi economici. La concorrenza globale è usata come pretesto per mettere in discussione conquiste faticosamente raggiunte. Solamente nella ricca Europa esistono 57 milioni di poveri, che dispongono di un reddito che è la metà del reddito medio del loro paese. Il fenomeno della disoccupazione di massa nell'industria e nei servizi è in crescita. La Germania non può sottrarsi al processo di globalizzazione in atto. Questo processo ha anche dei grandi vantaggi: favorire lo scambio commerciale e quindi anche culturale tra i popoli. I popoli che commerciano non mettono in pericolo gli affari con la guerra. Proprio la Germania, "campione mondiale di export", è avvantaggiata da un'economia globalizzata. L'efficienza dell'economia e il benessere collettivo possono essere favoriti da accordi internazionali, che riducono gli impedimenti di carattere nazionale e liberano la concorrenza dalle restrizioni burocratiche. D'altra parte il mercato può funzionare per il bene dell'uomo solo se viene regolamentato da strumenti lungimiranti e inquadrato in una seria cornice legislativa. Inoltre, nell'ambito del mercato devono rimanere attivi i meccanismi della partecipazione e della democrazia.

Perciò, è necessario, dal punto di vista politico, organizzare attivamente il processo di globalizzazione. A questo scopo è destinato il presente memorandum.

Il mercato rafforza i forti

L'idea che sta alla base del libero mercato è che esso favorisca il libero e creativo agire degli uomini. Deve permettere lo sviluppo della concorrenza e dell'efficienza. Nei mercati non ancora integrati nel circuito mondiale, dove si è mantenuta la concorrenza, i rapporti commerciali permettono un effettivo scambio, la ricerca di soluzioni migliori e di evitare scelte sbagliate. La concorrenza permette ai competitori più forti e, fundamentalmente,

alle merci e ai servizi migliori di imporsi. E' essenzialmente il consumatore all'interno e all'estero che sceglie. Però le scelte sono anche influenzate e limitate dal commercio, dalla pubblicità e dalla creazione di cartelli.

Coloro che offrono i prodotti migliori diventano forti sul mercato, gli altri sono competitori deboli, perdenti. Nel libero mercato il forte si impone sul più debole, il più veloce si impone sul più lento. Non conta solo l'operosità e la creatività degli imprenditori e delle imprenditrici, ma anche quella delle persone che lavorano con loro. La loro salute, qualificazione, motivazione e fedeltà è fondamentale per la competitività dell'impresa. Anche loro fanno parte dei vincitori o degli sconfitti, a seconda dei risultati ottenuti sul mercato.

Un aspetto importante della concorrenza è quello che riguarda i costi. Il successo sul mercato dipende dal costo del denaro, dal costo del lavoro, dal costo per l'utilizzo delle infrastrutture e dal costo per la protezione dell'ambiente. La competizione sul mercato premia i prezzi bassi anche quando sono il risultato di sovvenzioni statali, di infrastrutture a costo zero, di salari sotto la soglia della dignità umana, di sfruttamento delle donne, di lavoro minorile, di utilizzo scriteriato delle risorse naturali, del non rispetto dell'ambiente o di immorali influssi sulla politica. Costi bassi e competitività non sono sempre segno di operosità e creatività. Possono essere ottenuti anche attraverso abusi di potere oppure attraverso lo sfruttamento dei più deboli. Spesso sono il risultato dello sfruttamento incontrollato delle risorse ambientali. Lo sfruttamento dell'ambiente è diventato sempre "meno caro" grazie alle sovvenzioni e ai progressi delle tecnologie di sfruttamento.

Qui finisce il quadro roseo del mercato, che dovrebbe creare più benessere per tutti. Gli effetti negativi potrebbero eventualmente sovrapporsi o addirittura superare gli effetti positivi riguardo all'efficacia, capacità di trasformazione, innovazione e varietà dei prodotti.

Concentrazione di capitali

La produzione moderna dipende molto più che in passato dai capitali. La concorrenza e la riduzione dei costi per lo sfruttamento dell'ambiente ha rafforzato questa tendenza. Le tecnologie per la riduzione dei costi, in particolare per la razionalizzazione del lavoro, sono di regola a grande intensità di capitali. I costi per la ricerca, lo sviluppo, per l'implementazione tecnica e l'affermazione sul mercato sono enormemente cresciuti. Da ciò è originata una potente o perlomeno rafforzata spinta, a livello mondiale, per la concentrazione nell'industria e nel commercio.

Allo stesso tempo diminuisce il contributo del fattore lavoro nella creazione della ricchezza. La conseguenza è la marginalizzazione dei lavoratori e, soprattutto, dei senza lavoro. Su molti mercati possono resistere soltanto i grossi competitori, i cosiddetti "global players". Questi danno, tuttavia, per motivi di costi, volentieri commesse a fornitori da loro dipendenti. Questo è un quadro distorto della realtà, nel quale i grandi sembrano ridimensionarsi e i piccoli crescere. Con la globalizzazione hanno grandi vantaggi le imprese che - grazie alla possibilità di acquisire informazioni a livello mondiale e al know-how posseduto - possono scegliere a piacimento il luogo in cui produrre e che possono smembrare i processi produttivi. Lo sviluppo tecnologico e la necessità di maggiori capitali hanno così concentrato tanto potere economico in un ristretto numero di soggetti. Appena 400 miliardari hanno insieme più potere economico di tre miliardi delle persone più povere della terra.

A questo potere economico corrisponde anche un potere politico. I rappresentanti politici dei comuni, delle regioni e addirittura delle nazioni del mondo sono dipendenti, per via delle onnipresenti preoccupazioni per i posti di lavoro, dalla benevolenza e cooperazione dei dirigenti dell'economia. La politica subisce un indebolimento cronico.

Gli investitori, consapevoli di questa dipendenza, possono imporre all'atto della scelta del luogo di produzione le condizioni più vantaggiose. Il rapido aumento della mobilità dei capitali non porta necessariamente, e soprattutto, non ovunque, ad un benessere maggiore. I paradisi fiscali e la possibilità di trasferire la produzione sottraggono alla mano pubblica i mezzi per una politica di riequilibrio economico e sociale. In molti luoghi si possono trovare le rovine di investimenti sbagliati. Le qualificazioni professionali dei lavoratori e delle lavoratrici vengono sprecati. Della natura rimane alcune volte letteralmente terra bruciata.

Pur riconoscendo l'importanza del fenomeno della globalizzazione non si può non tenere in considerazione il fatto che essa interessa solamente una determinata parte della realtà sociale ed economica. Molte attività non ne sono interessate e si mantengono al di fuori. Una gran parte del lavoro in campo medico, legale, pedagogico e artigianale non è toccato quasi per niente dai flussi internazionali di capitali. La globalizzazione, inoltre, ha prodotto già molto presto una specie di controtendenza. La consapevolezza del pericolo che la globalizzazione costituisce per l'identità culturale ha fatto aumentare, nei posti più disparati del mondo, il senso di appartenenza alla regione, alla città, al villaggio o al quartiere.

Il primato della politica democratica

Quando Adam Smith dettò nel 18° secolo i principi fondamentali della libera concorrenza, non si parlava ancora di accumulazione di capitali e di concentrazione di grande potere economico nelle mani dei dirigenti dell'economia. E quando cominciò a manifestarsi questa propensione, nacque un movimento sociale in controtendenza che ha creato con molto impegno, nel corso di un secolo, perlomeno a momenti, un equilibrio tra il potere economico e quello politico.

Lo stato di diritto, le elezioni a suffragio universale, la democrazia parlamentare, la sicurezza sociale (più tardi stato sociale) e la tutela dell'ambiente sono importanti conquiste di questo conflitto di poteri. Questi elementi agiscono da correttivo all'economia di mercato pura.

La limitazione posta al potere del capitale non gli ha nociuto, al contrario: alla fine ha portato equilibrio sociale, una forte tendenza alla conservazione della pace (grazie al benessere raggiunto), ad un rapido utilizzo del progresso tecnico per ampi strati della popolazione e ad una più grande attenzione per le tematiche ambientali.

La vittoria mondiale dell'economia di mercato sul socialismo di stato sarebbe stata impensabile senza queste conquiste della democrazia sociale, interessanti sia per l'est che per l'ovest. E' noto che i paesi socialisti non sono riusciti a costruire, e neanche ad avvicinarsi, ad un così convincente equilibrio dei poteri.

La perdita dell'equilibrio

E' insito nella globalizzazione economica la rottura dell'equilibrio raggiunto tra il potere economico e quello politico. Da quando il capitale è praticamente del tutto libero da vincoli di carattere nazionale, non pare più legato al consenso sociale a livello nazionale.

L'aspra lotta per ottenere alti profitti porta gli investitori a considerare più importante l'abbassamento dei costi che la cura del consenso. Così giunge sempre più forte la richiesta dello smantellamento degli standard sociali ed ambientali raggiunti con il processo democratico, un tempo tenuti in alta considerazione. Ci sono stati dei tentativi di imporre a livello internazionale più alti standard sociali ed ambientali.

La carta europea dei diritti sociali firmata dalla Gran Bretagna appena nel 1997 e numerose direttive europee sull'ambiente mostrano, che esiste un certo margine di manovra a livello regionale. A livello internazionale, però, è più difficile affermare questi

principi. Questo fatto si manifestò durante la conferenza WTO di Singapore, nel dicembre del 1996, dove la maggioranza dei paesi in via di sviluppo vide come protezionistiche le iniziative dei paesi industrializzati. Il problema della differenza negli standard sociali ed ambientali a livello internazionale deve, però, portare alla considerazione che il livello dei consumi dei paesi industrializzati non può essere allargato, per ragioni legate all'ambiente, a 6 miliardi di persone - perlomeno fino a quando non cambieranno le attuali tecnologie che sprecano le risorse e l'energia. Se la globalizzazione causa un livellamento delle condizioni di vita nel mondo, la gente deve essere sensibilizzata sul fatto che è necessario un ridimensionamento dei bisogni nel nostro paese.

La divaricazione dei redditi pretesa dal capitale (in breve: i ricchi devono diventare più ricchi, i poveri più poveri), porterebbe ad ulteriori marginalizzazioni ed esclusioni e ad una più forte spaccatura sociale. La pretesa è anche economicamente controproducente, perché diminuisce durevolmente i redditi delle masse, che sono un importante fattore economico. Particolarmente minaccioso appare lo svuotamento della democrazia faticosamente conquistata.

Lo spostamento del potere a vantaggio delle piazze finanziarie, non soggette ad un controllo democratico, costituisce una grave delusione, particolarmente, per quelli che si sono molto impegnati per la democrazia e per la liberazione dal giogo dello stato socialista.

Aumenta a livello mondiale il pericolo che la democrazia orientata in direzione dell'economia di mercato venga abbandonata. La regolamentazione all'interno e all'estero dei mercati finanziari internazionali, per bilanciare le forze in gioco nell'economia globalizzata, è totalmente insufficiente. Dovrebbe essere chiaramente rafforzata per mantenere la credibilità della democrazia.

La regolamentazione politica, come necessario contrappeso agli interessi del capitale, non è più sufficiente a livello dello stato nazionale. Le possibilità di intervento politico devono avere lo stesso raggio d'azione che hanno i gruppi industriali che operano a livello

internazionale. Per questo motivo l'integrazione europea con la moneta unica è un condizione fondamentale e irrinunciabile per le future possibilità di intervento politico.

Risposte socialdemocratiche

La politica socialdemocratica non può accettare l'erosione della democrazia sociale e la perdita dell'equilibrio degli interessi che gli sta alla base. Non deve insistere con una protesta sterile e nel ricordo di un passato glorioso.

Ma cosa si può fare? Bisogna riconquistare la volontà di agire politicamente in modo attivo e aggressivo, per il rafforzamento dell'azione a livello nazionale e internazionale. Abbiamo perciò sviluppato i seguenti sette orientamenti:

- attuazione di una politica democratica globale;
- internazionalizzazione della politica sociale e ambientale, particolarmente nell'ambito delle istituzioni europee;
- regolamentazione dei mercati finanziari internazionali;
- miglioramento della competitività nazionale
- tutela degli ambiti indipendenti dai mercati internazionali;
- eliminazione delle sovvenzioni dannose e delle alterazioni del mercato;
- chiarimenti e incoraggiamenti.

I socialdemocratici sono invitati ad esprimersi sui sette orientamenti proposti.

Attuazione di una politica democratica globale

Già Willy Brandt aveva sostenuto la necessità di un'organizzazione politica a livello globale. Questo significa una riforma e un rafforzamento delle Nazioni Unite. Le decisioni delle grandi conferenze delle Nazioni Unite degli anni 90, prese in seguito a faticosi processi di mediazione, devono finalmente essere concretizzate.

Anche le unioni regionali, come in particolare L'Unione Europea, meritano un'ulteriore rafforzamento, insieme all'ampliamento della partecipazione democratica. Il rafforzamento del Parlamento Europeo nei confronti dei governi degli stati membri e della Commissione Europea è carente.

Il tentativo di espandere in un campo ancora più vasto, possibilmente a livello mondiale, le strutture parlamentari appare poco promettente. L'internazionalizzazione dei comportamenti democratici e di diritti di partecipazione in settori non statali è un campo completamente nuovo.

Qui si tratta della partecipazione (a livello mondiale) alle decisioni nelle imprese. Deve essere rafforzata, a livello mondiale - dove necessario con il sostegno dei paesi industrializzati - la posizione di coloro che lavorano: salario minimo, sicurezza sociale, divieto del lavoro minorile, sicurezza sul lavoro.

Questo è un processo lungo, che è reso difficile dalla disoccupazione diffusa a livello mondiale e dalla risultante ricattabilità, ma che non è assolutamente senza speranza.

Per la globalizzazione della democrazia e di particolare importanza un fenomeno politico abbastanza nuovo: le organizzazioni non governative espressione della società civile che agiscono a livello mondiale. Sono comparsi nuovi gruppi che hanno dimostrato che attraverso azioni spettacolari e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica si possono produrre cambiamenti nei comportamenti anche dei grandi gruppi industriali internazionali. Organizzazioni per la tutela dei diritti dell'uomo come Amnesty International, per la protezione dell'ambiente come Greenpeace e il WWF, ma anche Chiese, associazioni scientifiche e club internazionali sono già più volte diventate rappresentanti della coscienza internazionale e guardiani contro le ingiustizie perpetuate

a livello regionale. Per via della latente minaccia di boicottaggio delle merci da parte dei consumatori vengono presi molto sul serio dai dirigenti delle imprese.

La tessitura e cura di contatti internazionali è notevolmente facilitata da Internet e da altri media. I nuovi gruppi hanno sensibilizzato l'opinione pubblica, aumentato la consapevolezza verso i problemi, impedito decisioni dalle conseguenze pesanti - questo è degno di essere appoggiato; ma i canotti di Greenpeace non sono e non possono sostituire la politica.

Internazionalizzazione della politica sociale e ambientale

Nell'Unione Europea c'è dal 1972 un grande sforzo in direzione di una politica reciprocamente vincolante in materia ambientale, che ha trovato espressione in oltre 200 linee direttive, decreti e decisioni.

Nonostante notevoli carenze nella messa in atto delle decisioni, specialmente nei paesi membri del mediterraneo, ma anche in Germania (numerose cause sono intentate contro il governo federale), è stata creata una legislazione che protegge in larga misura l'economia tedesca da svantaggi dovuti a misure atte a salvaguardare l'ambiente.

La politica sociale in Europa si è rimessa in moto dopo la vittoria elettorale del Labour Party in Gran Bretagna e dei socialisti in Francia. Nel quadro della "Kohärenzpolitik" (tuttavia principalmente a beneficio delle regioni svantaggiate) viene attuata una politica di livellamento degli standard di vita nei paesi dell'Unione. Questo porta all'economia tedesca, attraverso gli aiuti ai nuovi "Länder", un importante alleggerimento. I tentativi di attuare, durante il vertice di Copenaghen del 1995, la Conferenza mondiale delle donne di Pechino del 1995 oppure la Conferenza WTO di Singapore del 1996, iniziative mondiali che interessano gli standard sociali sono risultati molto difficili. Rapidi progressi sono ad ogni modo raggiungibili nel campo della limitazione del lavoro minorile, dei lavori che

mettono in pericolo la salute e dei diritti dell'uomo. Tuttavia non si può contare su progressi se non viene esercitata contemporaneamente una pressione politica in direzione del succitato piano non statale.

L'idea di fondo della Conferenza di Rio del Janeiro del 1992, "sostenibilità", offre la possibilità per una intensiva cooperazione internazionale, dato che crea per tutti i paesi dei riferimenti comuni.

L'attività diplomatica internazionale volta all'ambiente registra certi progressi. Il protocollo di Kioto per la protezione del clima è attesa per la fine del 1997 e potrebbe entrare in vigore tra due anni circa. Tuttavia, colpirà prima, rendendola più cara, la produzione nei paesi di antica industrializzazione, che hanno attività più gravose per l'ambiente, prima di influire sulla concorrenza del sud.

Regolamentazione dei mercati internazionali

La concezione che il capitale possa passare le frontiere senza limitazioni e senza spese è una ideologia nuova e allo stesso tempo opinabile. Ma soprattutto è una nuova realtà. David Ricardo, il fondatore della teoria sul commercio internazionale dei vantaggi comparati, parte dall'idea che il capitale rimanga legato al luogo e che solo i flussi di merci oltrepassino le frontiere.

Se rimanesse la nuova mobilità dei capitali, lo scollamento dei mercati finanziari internazionali dalle realtà produttive, il gioco delle oscillazioni delle valute e dei cambi, sarebbero vani gli sforzi per una politica di maggiore occupazione.

L'appetibilità dei guadagni possibili con la speculazione sui mercati finanziari, indebolisce gli investimenti produttivi e pesa sul mercato del lavoro. Primo obiettivo deve essere il ritorno a una politica di collaborazione internazionale per le valute, con la prospettiva di

ottenere quotazioni stabili, per esempio attraverso accordi vincolanti su bande di oscillazione. Anche questo può assicurare subito posti di lavoro.

I cambi instabili non permettono una concorrenza leale. Un'idea convincente per attenuare le oscillazioni di mercato dovute alla speculazione e gli abusi di potere, è stata esposta dal premio Nobel per l'economia James Tobin. Lui propone di imporre una piccola tassa su tutti i trasferimenti internazionali di capitali.

La Germania e l'Unione Europea dovrebbero farsi garanti per l'affermazione internazionale di questa proposta. Se solo un decimo delle transazioni venisse tassato, porterebbe ai bilanci degli stati un importo pari a 720 miliardi di dollari. La "tassa di Tobin" cela però un difetto, di raggiungere il suo scopo solo se tutte le più importanti piazze finanziarie si sottomettono a questa tassa. Perciò è necessario, che nelle zone già in stato avanzato di integrazione politica ed economica si arrivi ad una armonizzazione della politica fiscale (tra l'altro, limitando i paradisi fiscali, fissando tassi minimi per l'imposta sul reddito delle società, dando disposizioni minime per l'accertamento fiscale), alla creazione di un diritto internazionale per una concorrenza leale e a dazi non discriminanti. L'Unione Europea offre l'ambito giusto per realizzare questa politica.

Con l'Euro nasce, all'interno del più grande mercato del mondo, la terza valuta mondiale insieme al Dollaro e allo Yen. L'Europa diventa più indipendente dalle oscillazioni del dollaro e dagli effetti delle speculazioni sui mercati finanziari. Per questo non deve fallire la puntuale introduzione dell'unione monetaria europea. Un Europa unita con una moneta unica può e deve influire più decisamente sull'organizzazione della finanza internazionale. In questo modo ha anche altre grandi possibilità, favorire l'affermazione e il rispetto internazionale di standard sociali ed ambientali.

Miglioramento della competitività nazionale

Nessun paese può sottrarsi alle dinamiche dei mercati internazionali. Cercare una via d'uscita rifugiandosi nel protezionismo è sbagliato. Per il mantenimento e la creazione di posti di lavoro è importante la competitività. Perciò il costo del lavoro sta necessariamente sul banco di prova. Proposte ragionevoli e ben calcolate per la riduzione degli oneri sociali, troppo alti rispetto ad altri paesi, stanno sul tappeto.

I sindacati mostrano sempre disponibilità verso una responsabile politica dei salari, quando da parte dei datori di lavoro ci sono adeguate concessioni riguardo alla diminuzione degli straordinari, alla riduzione flessibile dell'orario di lavoro e della vita lavorativa, e alla garanzia del mantenimento o della creazione di posti di lavoro. Bisogna continuare su questa via.

Un'altra interessante strategia consiste nel rafforzamento della competitività attraverso l'innovazione. In particolare il sistematico miglioramento dell'efficienza in campo energetico e nell'utilizzo delle risorse appare una strategia per l'innovazione promettente per "l'azienda Germania". Oggi è possibile usare, dal punto di vista tecnologico, in modo molto più efficiente l'energia e le materie prime.

Per molti elettrodomestici, alimentari, oggetti per la vita quotidiana e procedimenti di fabbricazione è oggi tecnologicamente possibile raggiungere il fattore 4 per quanto riguarda l'efficienza nell'uso dell'energia e delle materie prime. Il raggiungimento di questo grado di efficienza dovrebbe essere di straordinario significato per l'esportazione in zone a forte crescita economica, particolarmente in Asia, dove mancano le risorse.

Imprese tedesche ed europee possono avere un ruolo decisivo in questo senso. Lo spostamento del baricentro dell'innovazione dalla razionalizzazione del lavoro alla razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse può anche frenare la perdita di posti di lavoro.

Mettere maggiormente in risalto le possibilità nel campo dei servizi non può nuocere all'azienda Germania. Particolarmente promettenti sono i pacchetti di servizi legati a prodotti di alta qualità, di produzione nazionale, molto affidabili e con una efficiente assistenza; questi prodotti, che danno un alto grado di soddisfazione, sono inattaccabili dai prodotti a basso costo (senza garanzia) provenienti dall'estero.

La riforma fiscale in senso ambientale, come anche l'affermazione del principio del "Least-cost-planning" in campo energetico, da tempo richieste dalla SPD, sono iniziative politiche che possono attivare la summenzionata innovazione.

La tutela di ambiti indipendenti dai mercati internazionali

Nonostante la inevitabile - e auspicabile - integrazione nei mercati internazionali dell'economia tedesca, è necessario favorire, riscoprire e proteggere anche ambiti indipendenti dai mercati internazionali. Servizi e produzione di merci provenienti dal circondario creano un clima di non ricattabilità.

Queste forme di economia, indipendenti dai mercati mondiali (ammesso che non vengano idealizzate o ideologizzate), sono nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo il fondamentale sostegno per la sopravvivenza di quasi tutte le famiglie. Nulla impedisce di riscoprire e favorire anche nei paesi industrializzati questo secondo livello dell'economia, caratterizzato dalla produzione in proprio e dallo scambio in natura.

Specialmente l'esistenza di una struttura di base per l'autoapprovvigionamento di prodotti alimentari in tempi di crisi è una legittima precauzione contro la ricattabilità. In Svizzera questa precauzione è addirittura codificata nella costituzione. La legislazione fiscale dovrebbe premiare le capacità artigianali. Ciò comporta anche la diminuzione dell'impegno per il perseguimento del lavoro nero.

Eliminazione delle sovvenzioni dannose e delle alterazioni del mercato

Dall'industrializzazione derivano numerose regolamentazioni dello stato per favorire o detassare l'impiego di energia e di materie prime, come pure una ramificata infrastruttura

per i trasposti. Sovvenzioni nell'ordine di grandezza di 700 miliardi di dollari sono destinate annualmente per attività dannose all'ambiente.

Il prezzo non viene pagato soltanto dai contribuenti, ma anche da coloro che devono sottostare alla concorrenza risultante da questo stato di cose. Obiettivo della politica socialdemocratica è di smantellare queste sovvenzioni dannose per l'economia e per l'ambiente.

Per esempio, l'esenzione fiscale, assolutamente non più al passo coi tempi, riguardante i carburanti per il traffico aereo internazionale, deve essere abolita il più velocemente possibile, attraverso un accordo internazionale. La SPD si è attivata per questo scopo al "Bundestag". Togliendo le sovvenzioni nel campo dell'energia, dei trasporti e delle esportazioni, verrebbe aumentata la vitalità dei sistemi economici regionali e ne verrebbero sfruttate meglio le capacità.

Chiarimenti e incoraggiamenti

La tradizione socialdemocratica aspira alla giustizia sociale. A questa tradizione corrisponde la tutela di coloro che sono svantaggiati dalla globalizzazione e l'impegno per creare le necessarie controforze. Per riformare bisogna per prima cosa informare e incoraggiare.

Per chiarezza, bisogna riconoscere onestamente cosa ha reso la società liberale con l'economia di mercato superiore al socialismo di stato: la tendenza egemonizzatrice del mercato nella società liberale viene tenuta a freno dal controllo democratico.

In breve: "il libero mercato" permette ai forti di prevalere sui deboli, la democrazia provvede a proteggere i deboli dai forti.

Se la controeazione democratica che fa da contrappeso agli economicamente forti diventa, per via della mobilità del capitale a livello mondiale, una farsa, cade uno degli

argomenti più forti a favore della società liberale e dell'economia di mercato. Se la globalizzazione dell'economia svuota la democrazia, la società liberale perde gran parte della sua legittimazione.

La politica socialdemocratica deve essere di incoraggiamento per chi è politicamente motivato, sfruttare coraggiosamente le opportunità, presenti nel processo di globalizzazione proprio per un paese progredito tecnologicamente come la Germania, e opporsi al pericolo di maggiori ingiustizie. Non è accettabile la tendenza ad una ingiusta distribuzione, nel proprio paese e a livello mondiale, di beni e vantaggi insita nel processo di globalizzazione. Il libero mercato non è in grado di dare di per sé giustizia e benessere a tutti. Ha sempre bisogno di nuovo impegno per l'ulteriore sviluppo dello "Stato sociale" e del controllo democratico, come descritto dai socialdemocratici nel loro programma dei principi base di Berlino.

Per questo la globalizzazione non è per noi socialdemocratici un argomento contro lo stato attivo. Come sempre è necessaria una politica che resista al "libero mercato" e che miri alla coesione e al riequilibrio sociale - è solo cambiato il parametro, adesso è diventato globale.

Per una collaborazione costruttiva, per affrontare questa nuova dimensione della politica democratica, sono chiamati a partecipare tutti: la struttura della SPD, i membri (soprattutto quelli che possono influire sull'andamento dello sviluppo da imprimere alla società), come pure tutti coloro, uomini o gruppi, che si sentono in dovere rispetto agli ideali della democrazia e della giustizia.

Onorevole Senatore,

questa lettera non è un tentativo per sottrarmi al giudice naturale, perchè nel passato ho io stesso richiesto al Parlamento l'autorizzazione a procedere consapevole dell'estraneità ai fatti contestatimi e le conclusioni dell'Autorità Giudiziaria hanno ripagato la mia fiducia.

La questione su cui chiedo a Lei e ai suoi colleghi un supplemento di riflessione prima di decidere riveste una straordinaria importanza per il corretto svolgimento della vita delle istituzioni e segnatamente per il libero ed effettivo esercizio della funzione di governo.

Non è questione questa che attenga propriamente al merito del giudizio del Magistrato, ma riguarda la valutazione demandata dalla Costituzione al Parlamento come è stato ribadito dalla Corte Costituzionale.

Si tratta infatti dei limiti propri di un atto compiuto in adempimento della "funzione politica di governo" da un Ministro della Repubblica.

Nel caso specifico si tratta di un atto autorizzativo del Ministro dell'Interno ad utilizzare da parte del Sisde i fondi riservati per l'acquisto di un immobile con la formula consueta di una società di copertura.

Questa autorizzazione ha il suo fondamento nel potere di direzione politica del Ministro dell'Interno nei confronti del Sisde e nella esclusiva responsabilità di gestione di fondi da parte del Direttore del Servizio.

Il Sisde è un ufficio - per giunta - non inquadrato entro organismi ministeriali e quindi - per usare quella terminologia anglosassone cui si fa continuo riferimento nel dibattito parlamentare che portò all'approvazione della legge - un ufficio "autonomo" sottoposto alla direzione politica del Ministro senza l'interposizione di alcun altro livello operativo nell'ambito del Ministero dell'Interno.

Non è quindi possibile ipotizzare una responsabilità del Ministro sull'atto che vada oltre la valutazione di opportunità dell'operazione riferita alla politica di sicurezza, fino ad ipotizzare un sindacato contabile che fa del Ministro il responsabile della spesa, demandata per legge esclusivamente al Direttore del Sisde.

Il Senato negando l'autorizzazione a procedere fa chiarezza su questo punto delicatissimo, con positivi risultati in ordine proprio al rapporto tra direzione politica e gestione. Ed è stato proprio il Tribunale dei Ministri di Roma che, con una diversa composizione rispetto a quella che ha chiesto nei miei confronti l'autorizzazione a procedere, ha ritenuto, su confome opinione dell'Ufficio del Pubblico Ministero, di archiviare una denuncia del Direttore del Sisde che eccepiva una responsabilità dei Ministri dell'Interno ben oltre quella politico generale.

Il Tribunale dei Ministri di Roma dopo aver esaminato accuratamente leggi e regolamenti, conclude infatti che "da quanto detto emerge, in modo univoco, che né la legge né i successivi documenti integrativi della stessa, prevedevano, in ordine alla gestione riservata, un intervento di controllo da parte del Ministro, accentrando invece esclusivamente in capo al Direttore del Servizio la responsabilità di gestione". E il Tribunale conclude che "non esisteva, in radice, un potere-dovere di riscontro della gestione da parte del Ministro, né si vede quale fattispecie penale possa essere stata violata dal Ministro, ove si desse per riscontrata la sua approvazione del conto gestionale presentato dal Direttore del Servizio".

Ora se il Senato concedesse l'autorizzazione a procedere farebbe di fatto del Ministro dell'Interno il responsabile di un comportamento che gli è precluso dalla legge e rappresenta invece l'esimente cui fa riferimento la legge costituzionale sui reati ministeriali.

Onorevole Senatore, nel sottoporre alla sua valutazione queste brevi considerazioni che sono già state espresse in Senato con maggiore competenza ed ampiezza, le faccio presente un dato di fatto. Dagli atti giudiziari emerge anche che come Ministro io non ho mai ricevuto fondi riservati e che anzi ho eliminato la pur legittima prassi di impiegare fondi riservati Sisde per spese di sicurezza del Ministro, per come accertato dallo stesso Collegio Inquirente per i reati ministeriali.

Sono certo che Ella valuterà questa lettera come motivata soprattutto da un più generale interesse di buon funzionamento dello Stato che in più occasioni l'attuale Parlamento ha tutelato con precisa e corretta normativa sulla distinzione di responsabilità tra il potere politico e quello proprio di gestione ed amministrazione.

La mia - se vi fu - fu solo responsabilità di scelta politica e non già di congruità della spesa la cui valutazione non mi poteva competere.

Roma, 11


(Vincenzo Scotti)

Il dibattito all'Assemblea costituente sui rapporti etico-sociali: la posizione dei socialisti

di Valerio Strinati

Per avviare la riflessione sulla posizione assunta dal gruppo parlamentare socialista (e dopo la scissione di Palazzo Barberini dai gruppi socialisti) nella discussione all'Assemblea costituente sul titolo II della parte I della Costituzione dedicato - con una dizione che non mancò di destare perplessità e critiche in diverse forze politiche - ai rapporti etico-sociali, si può partire dalle risultanze della Commissione per studi attinenti alla ricostruzione dello Stato - più nota come commissione Forti, dal nome del suo Presidente - istituita presso il Ministero per la Costituente il 21 novembre 1945. In particolare, la sottocommissione per lo studio dei problemi costituzionali, nella parte dedicata al diritto di famiglia, faceva presente "che tutto ciò che viene stabilito a tutela della persona umana si risolve automaticamente in un rafforzamento di tutela del nucleo familiare" e che il compito di "ritoccare" la vigente disciplina in materia avrebbe dovuto essere integralmente demandato alla competenza del legislatore ordinario, escludendosi di conseguenza l'opportunità di dettare una specifica normativa nell'ambito della nuova carta costituzionale.

La stessa impostazione veniva ripresa e sviluppata nella parte della relazione riguardante i diritti sociali o, per usare la più complessa titolazione adottata, "la dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e solidarietà"; in tale capitolo, redatto dal socialista Lucio Luzzatto, dopo un'ampia rassegna di diritto comparato, veniva enunciata con nettezza la seguente conclusione:

"Norme specifiche relative alla tutela della famiglia vengono ad essere per lo più prive di rilevanza concreta. (...) L'attuale disciplina dei rapporti familiari può certamente, e probabilmente dovrà, essere riveduta in parte: viene, a questo proposito in questione il regime dell'assistenza familiare e degli obblighi alimentari, e la condizione dei figli naturali, che sembra opportuno migliorare, ma è dubbia l'opportunità che anche questi due punti debbano formare oggetto di una disposizione costituzionale. Quanto al matrimonio, sull'ammissione della possibilità di scioglimento del matrimonio civile in casi determinati dalla legge, salva la disciplina del matrimonio concordatario, o per converso sulla dichiarazione della sua indissolubilità in ogni caso, è stato avviso della Sottocommissione che non sia opportuno far parola del tutto nella carta costituzionale."

Queste considerazioni sono di particolare interesse, per due ordini di motivi: in primo luogo, esse sintetizzano i punti salienti del confronto che si sarebbe svolto, di lì a pochi mesi, in seno all'Assemblea Costituente sulla disciplina costituzionale dell'istituto familiare (ed è appena il caso far osservare che, per questo aspetto, i

suggerimenti "omissivi" provenienti dalla Commissione Forti rimasero lettera morta); in secondo luogo perché costituiscono le premesse lungo le quali venne sviluppandosi l'azione e la riflessione del Gruppo socialista all'Assemblea Costituente che recepi con convinzione maggiore di altre forze dello schieramento laico l'indicazione contraria alla scelta di costituzionalizzare le regole fondamentali del diritto di famiglia.

In linea generale, peraltro, il Gruppo socialista non mancò di manifestare una certa avversione nei confronti della "tendenza del progetto di Costituzione ad invadere il campo costituzionale con norme puramente legislative" come efficacemente affermò, intervenendo sulle disposizioni riguardante l'istruzione, il deputato socialista Ferdinando Bernini, nella seduta pomeridiana del 19 aprile 1947. Tale sottolineatura critica diveniva poi ancora più esplicita laddove essa si svolgeva contro l'intento di introdurre nella nuova costituzione affermazioni di principio prive di contenuto giuridico ma funzionali a veicolare enunciati di carattere puramente ideologico, destinati non tanto a porre limiti alla discrezionalità del legislatore futuro (e questa, peraltro, era la valenza giuridica attribuita alle cosiddette "norme programmatiche" e in base alla quale veniva riconosciuto un diritto di cittadinanza di queste ultime nella legge fondamentale) ma anche e soprattutto a indirizzarne e vincolarne positivamente ed univocamente l'elaborazione.

Non si trattava, ovviamente di un rilievo di carattere formale: sul piano politico, infatti, nelle file del PSIUP era diffusa la preoccupazione che il partito democratico cristiano, attraverso una trattazione quanto più possibile dettagliata del trittico tematico (istruzione, famiglia e sanità) facente capo al titolo II, intendesse in realtà affiancare al riconoscimento dei Patti Lateranensi nel nuovo ordinamento, la sanzione al più alto livello normativo di definizioni (la famiglia come società naturale) e principi (la indissolubilità del matrimonio o la parità tra scuola pubblica e scuola privata) propri della dottrina cattolica, in modo tale da vincolare tutte le forze politiche al riconoscimento di uno spazio autonomo di azione delle istituzioni ecclesiastiche nella società civile e, specularmente, di una serie di garanzie in negativo, nei confronti di una eventuale eccessiva ingerenza dei poteri pubblici nella sfera dell'ordinamento familiare o dell'esperienza formativa, ovvero nelle aree di più stretta contiguità tra società e istituzioni, dove in passato si era manifestata con più evidenza la vocazione autoritaria e monopolistica del regime fascista e dove con più forza, anche all'indomani del Concordato, le gerarchie vaticane e le organizzazioni del laicato cattolico avevano rivendicato un loro primato spirituale e morale poggiante su un ampio e consolidato consenso.

"Non c'è neppur bisogno di insistere - scriveva l'onorevole Moro, relatore sui temi della scuola presso la Prima Sottocommissione - sull'altissima percentuale degli aderenti alla Chiesa cattolica, i quali si sono professati tali nel censimento. Questo è un

dato acquisito e di così straordinaria portata, che tutti i partiti vi han reso omaggio con dichiarazioni rassicuranti sulla libertà della religione e sul rispetto scrupoloso delle sue istituzioni, sfumando poi opportunamente le tinte di quel laicismo che il nostro popolo non intende appieno, perché ignora nelle sua semplicità le mezze misure".

Sin dalle prime battute dell'esame parlamentare, la diffidenza nei confronti di una disciplina costituzionale eccessivamente dettagliata delle materie contenute nel titolo II caratterizzò, anche se non senza contraddizioni, la posizione socialista, differenziandola parzialmente, soprattutto nelle votazioni in Sottocommissione, dalle più duttili posizioni comuniste: già in Prima Sottocommissione, nel dibattito sulle proposte di articolato riguardanti la famiglia, aperti nella seduta del 30 ottobre 1946, Lelio Basso era intervenuto, a nome del gruppo socialista, per criticare l'astrattezza e l'irrelevanza normativa della definizione, contenuta nella proposta del relatore democratico cristiano Corsenigo, della famiglia come società naturale (tema, questo, più volte ripreso, e da diversi oratori dei gruppi della sinistra, anche nel dibattito in Aula), e non aveva mancato di manifestare forti riserve anche sul testo proposto dalla relatrice comunista Jotti, nella parte in cui il principio della tutela del nucleo familiare veniva ricondotto al fine della "prosperità materiale e morale dei cittadini e della Nazione". Conseguenza di questa posizione era, nella seduta del 6 novembre, il voto contrario dei rappresentanti socialisti, dichiarato dallo stesso Basso, su un testo unificato Corsanigo-Jotti-Moro, nel quale erano riprese proprio le due proposizioni citate.

Il tema dell'irrelevanza costituzionale delle norme definitorie sulla famiglia veniva poi ripreso in Commissione plenaria da Lina Merlin (seduta del 19 gennaio 1947), con accenti che ricalcavano nella lettera oltre che nello spirito le citate argomentazioni utilizzate dai relatori della Commissione Forti, e con una implicita critica nei confronti dell'indifferenza con cui era stato accolto il lavoro svolto dalla Terza Sottocommissione relativamente alle "garanzie economico-sociali per l'esistenza delle famiglie", tema sul quale la stessa Merlin era stata relatrice.

Pur con diverse sfumature, anche sulla scuola il gruppo socialista assumeva posizioni analoghe a quelle espresse sulla famiglia: sempre in Prima Sottocommissione, nella seduta del 29 ottobre, Lelio Basso dichiarava di non aver preso fino a quel momento la parola sul serrato confronto apertosi tra le proposte dei due relatori, il comunista Marchesi e il democratico cristiano Moro, poiché riteneva "più opportuno non parlare del problema della scuola in sede costituzionale" e si riservava conseguentemente di presentare, in Commissione plenaria, una serie di emendamenti soppressivi delle disposizioni eventualmente accolte.

Tuttavia, non trascurabili motivazioni di ordine politico impedirono ai socialisti di percorrere fino in fondo la strada della esclusione dalla carta costituzionale delle materie oggetto del titolo II, ovvero dell'introduzione in essa di poche e scarse enunciazioni di principio, rimandando poi al legislatore ordinario il compito di dettare le specifiche discipline normative. Al termine della discussione generale sul titolo II, il 23 aprile 1947, Vittorio Emanuele Orlando, riprendendo una analoga iniziativa promossa da Aldo Bozzi e da altri deputati di vari gruppi in Commissione plenaria, aveva presentato un ordine del giorno nel quale si raccomandava, in sostanza, la soppressione del titolo stesso, poiché gli articoli in esso contenuti risultavano "privi di un effettivo contenuto normativo e (...) invasivi della competenza del legislatore ordinario".

Già in Commissione plenaria, nella discussione dell'ordine del giorno Bozzi, gli oratori socialisti avevano assunto una posizione molto più prudente di quelle sopra ricordate, e sia Lelio Basso sia Michele Giua si erano espressi in senso contrario alla proposta, in esso contenuta, di includere nella nuova Costituzione soltanto "disposizioni concrete, di carattere normativo e costituzionale", nel timore che dall'accoglimento di un tale principio potesse derivare il travolgimento (o quanto meno un sostanziale ridimensionamento) della parte programmatica della legge fondamentale riguardante i diritti sociali, il cui riconoscimento appariva non soltanto come il principale elemento di discontinuità rispetto alla tradizione del costituzionalismo liberale - come veniva evidenziato nell'intervento di Michele Giua - ma anche uno dei punti fermi del patto istituzionale che si andava tessendo tra i tre grandi partiti di massa. Non a caso, in senso contrario all'ordine del giorno Bozzi, sostenuto con particolare convinzione da Piero Calamandrei, erano intervenuti Palmiro Togliatti e Giuseppe Dossetti: anche in tale frangente, peraltro, Lelio Basso non aveva rinunciato a denunciare una "ridondanza eccessiva" del testo che si andava elaborando, da imputare essenzialmente alla volontà, in primo luogo del gruppo democratico cristiano, di voler tradurre "in articoli ideologie e dottrine" con un pernicioso capovolgimento del più proficuo metodo fino a quel momento seguito di ricercare il consenso su "un patrimonio acquisito, un complesso di concetti a cui si può giungere partendo da presupposti ideologici diversi" (seduta del 25 ottobre 1946).

In Assemblea, la posizione socialista sull'ordine del giorno Orlando risultava ancora più contrastata. Contrariamente al tono privo di esitazioni delle dichiarazioni di voto contrario svolte dall'on. Laconi per il gruppo comunista e dall'on. Mortati per il gruppo democratico cristiano, quella di Ferdinando Targetti, a nome del gruppo socialista, iniziava con una esplicita ammissione di imbarazzo:

"Riconosciamo che le ragioni per le quali l'onorevole Orlando ha proposto di omettere nella Costituzione il titolo II sono ragioni che, per la natura degli articoli che questo titolo compongono, trovano in gran parte consenziente il nostro gruppo". E

tuttavia "... contro l'ordine del giorno presentato sta per noi una ragione di capitale importanza. Ammesso il principio di togliere dalla Costituzione tutto il titolo II, evidentemente lo si potrebbe applicare anche ad altri titoli e potrebbe portare alla soppressione del titolo III, che riguarda i rapporti economici. Se questo titolo contiene disposizioni che possono eventualmente non incontrare il pieno favore di alcune parti dell'Assemblea, incontra tanto il nostro favore da costituire per noi una giustificazione all'approvazione di altri principi e di altre massime che fossero eventualmente non del tutto conformi al nostro pensiero".

Sul documento proposto dall'anziano statista liberale si coagulò un consenso variegato, ancorché minoritario, dato che esso venne respinto con 248 voti contrari e 117 favorevoli: è da sottolineare che tra questi ultimi vi furono anche quelli di una parte (di stretta di misura maggioritaria) del neo costituito gruppo del Partito socialista dei lavoratori italiani (PSLI), nell'ambito del quale, evidentemente, il conflitto adombrato nella dichiarazione di voto dell'on. Targetti si manifestò in modo più palese, probabilmente anche per effetto di una disciplina del gruppo meno rigida.

Il dibattito sull'ordine del giorno Orlando aveva comunque ben evidenziato una difficoltà obiettiva del gruppo socialista, sulla quale forse può essere opportuno spendere qualche parola in più: il problema, infatti, sembrava investire non soltanto i contenuti del titolo II, ma, più in generale la questione dell'approccio, da parte socialista, alla problematica dei contenuti programmatici della nuova Costituzione repubblicana, contenuti che, nell'auspicio delle forze di sinistra, avrebbero dovuto costituire, sia pure in un futuro al momento non determinabile, il presupposto di legittimità per l'adozione di misure di profonda trasformazione degli assetti economico-sociali usciti dalla guerra. A questo sostanziale rinvio di una politica riformatrice aveva alluso con una efficace sintesi Piero Calamandrei, il quale, prendendo la parola nella discussione generale sul progetto di Costituzione (seduta del 4 marzo 1947) lo aveva definito un "annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare" e indubbiamente il differimento ad un orizzonte temporale imprecisato di misure che all'indomani della Liberazione erano sembrate a portata di mano non poteva non determinare nel PSIUP, attraversato, almeno in alcune componenti della sinistra interna, da forti insofferenze verso le prudenze e le attese della politica unitaria propugnata dal PCI, una condizione psicologica ancor prima che politica di forte disagio.

Non è certamente questa la sede per procedere ad una disamina approfondita della politica socialista dal 25 aprile 1945 alla 2 giugno 1946; vale però la pena ricordare l'accento posto dal PSIUP nell'immediato dopoguerra sul significato strategico della convocazione di una Costituente repubblicana, che avrebbe dovuto assumere tutti i poteri dello Stato per avviare contestualmente alla riforma istituzionale

le misure di carattere strutturale che avrebbero condotto alla vera rottura con il precedente regime. Con tali premesse, l'attribuzione al Governo della maggior parte dei poteri ordinari per effetto del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 (la cosiddetta seconda Costituzione provvisoria), che aveva inoltre rinviato ad un referendum popolare la scelta tra monarchia e repubblica, segnava un chiaro successo per le forze moderate e una secca battuta d'arresto del progetto politico socialista.

Venuta meno la prospettiva originaria, l'inserimento nella legge fondamentale di disposizioni di indirizzo, non immediatamente operative ma che prefiguravano, anche se non garantivano, l'attuazione delle "riforme di struttura" non poteva non apparire, soprattutto alle componenti più radicali e classiste del PSIUP, come un ripiegamento necessario, accettato più per una valutazione realistica dell'evoluzione dei rapporti di forza, sempre più favorevoli allo schieramento moderato, che per una scelta politica autonomamente assunta. Sotto questo profilo, veniva in evidenza una non trascurabile diversità di accenti tra i due principali partiti della sinistra: nel PCI, infatti, sembrava prevalere, soprattutto nella fase dell'esame parlamentare del progetto di Costituzione, una più spiccata propensione a privilegiare gli equilibri del quadro politico e la salvaguardia dell'accordo istituzionale con la DC, accordo del quale la convergenza (soprattutto con il gruppo dossettiano) sulle disposizioni programmatiche appariva un elemento non trascurabile, malgrado le nubi che si addensavano sulla politica di unità nazionale.

In seno all'Assemblea Costituente, dunque, i socialisti si schierarono a difesa della parte programmatica della progetto di Costituzione (pur mostrando comprensione verso le voci critiche che si levavano su di essa) ritenendo comunque che per tale strada si potesse configurare lo spazio istituzionale di un programma riformatore. Ma i dubbi e le perplessità riemergevano con particolare evidenza quando, come nel caso del titolo II, ci si misurava con proposizioni che, dietro un'apparente giuridicità, sembravano invece intese ad affermare principi ideologici che mettevano capo direttamente alla dottrina sociale cattolica e alle posizioni della DC.

L'opposizione dei socialisti ad alcune disposizioni del titolo II non si limitò, pertanto, ad una serie di eccezioni di carattere formale sulla utilità e opportunità di trasfondere in disposizioni costituzionali enunciati e definizioni privi di una diretta precettività, ma entrò nel merito di questioni specifiche, esprimendo un impegno non sopito, anche se forse non privo di qualche elemento di stanchezza (oltre al generale processo di deterioramento del quadro politico, va tenuto presente che la discussione in Aula sul titolo II si svolse a poco più di tre mesi dalla scissione di palazzo Barberini e a due mesi dalla conclusione di una difficile crisi di Governo), in difesa dei diritti della persona e della laicità dello Stato, dando seguito coerente alle posizioni già espresse nella discussione sull'articolo 7. Su questo terreno, inoltre, nel dibattito

parlamentare si realizzò una sia pur parziale e provvisoria ricomposizione delle due anime del socialismo italiano, dato che il neo costituito gruppo del PSLI non differenziò in modo significativo il proprio punto di vista da quello delle altre forze laiche e di sinistra, e tale convergenza di accenti, consistente soprattutto in un'attenzione al tema delle libertà civili e dei diritti della persona che travalicava un ambito puramente classista, si realizzò anche nei confronti delle componenti che si richiamavano all'esperienza politica e culturale del Partito d'azione.

Nella discussione generale sul titolo II, iniziata in Assemblea il 15 aprile 1947, gli oratori socialisti ripresero con forza le critiche già espresse nel confronto in Commissione sulla formulazione degli articoli 23, 24 e 25 del progetto, riguardanti la disciplina del diritto di famiglia: sulla formulazione del primo comma dell'articolo 23 (articolo 29 del testo definitivo), relativamente alla definizione della famiglia medesima come società naturale, prese la parola tra i primi Luigi Preti (PSLI) nella seduta del 17 aprile, per denunciare il disegno egemonico del partito democratico cristiano e, in replica all'intervento dell'on. La Pira, per segnalare come la contrapposizione tra Stato e famiglia da questi evocata celasse l'intento di attribuire alla Chiesa cattolica la titolarità esclusiva del ruolo di garante dell'ordinamento familiare e di interprete dei suoi diritti. Gli faceva eco, lo stesso giorno, Michele Giua, favorevole all'abrogazione del primo comma dell'articolo 23, e anche fortemente critico, per la parte del titolo II riguardante la sanità, nei confronti della formalizzazione del divieto di pratiche sanitarie lesive della dignità umana (oggetto del secondo comma dell'articolo 26 del progetto, poi articolo 32 del testo definitivo) con l'argomento che la materia avrebbe potuto essere meglio regolata dalla legge ordinaria, trattandosi di un principio la cui affermazione in linea generale avrebbe potuto comportare la rinuncia ad applicare alla medicina scoperte innovative nel campo della chimica e della genetica, e non pochi conflitti di coscienza per gli operatori sanitari.

Contro gli articoli 23 e 24 del progetto (quest'ultimo sulla parità dei coniugi e recante, nel secondo periodo, il principio dell'indissolubilità del matrimonio) prendeva poi la parola nella seduta pomeridiana del 19 aprile Carlo Ruggiero, del PSLI, (già proponente di un ordine del giorno di tenore analogo a quello presentato da V. E. Orlando) polemico non solo nei confronti "di un partito il quale voglia introdurre i precetti della morale cattolica" nella nuova carta costituzionale, ma anche verso l'eccessiva prudenza delle componenti laiche e progressiste dell'Assemblea, giudicate fin troppo timorose di introdurre innovazioni sul piano dei diritti civili considerate, probabilmente a torto, in contrasto con i sentimenti e le culture dominanti del popolo italiano.

Quest'ultimo argomento, peraltro, era stato speso con larghezza dagli oratori democristiani per giustificare la presenza di una disposizione sulla indissolubilità del

matrimonio: su questo tema, il dissenso dei partiti di sinistra era stato espresso in modo tanto chiaro quanto prudente, senza particolari differenziazioni tra socialisti e comunisti. Introducendo l'argomento nella seduta del 15 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione, il presidente Ruini aveva sintetizzato tali posizioni chiarendo che i parlamentari contrari all'indissolubilità non avevano inteso proporre immediatamente la questione del divorzio, ma solo esprimere l'avviso che essa non dovesse essere oggetto di una specifica disposizione costituzionale ma demandata interamente alla competenza del legislatore ordinario. Nella stessa seduta toccava poi ad Aldo Moro precisare che la posizione richiamata dal presidente Ruini implicava, da parte dello schieramento laico, "il riconoscimento che il problema dell'indissolubilità non è presente nella coscienza sociale italiana" la cui indifferenza documentava l'esistenza di "una tradizione che è, in pari tempo, un fondamento essenziale della famiglia e della stabilità sociale che su essa è fondata."

In effetti, gli interventi dei parlamentari della sinistra sulla questione dell'indissolubilità si mantennero su una linea di prudenza che sottintendeva anche una certa indifferenza nei confronti di una materia ritenuta non prioritaria rispetto alle più urgenti riforme economiche (si veda in proposito l'intervento di Fausto Gullo): la confutazione giuridica della posizione democristiana era stata svolta con ricchezza di argomentazioni da Piero Calamandrei, il quale, nell'intervento del 17 aprile, aveva chiarito che la formulazione proposta serviva eminentemente ad impegnare lo Stato a mantenere indissolubile anche il matrimonio civile poiché il principio stesso, oltre ad essere già stato sancito con il richiamo ai Patti Lateranensi, veniva ad essere poi fortemente limitato per il matrimonio canonico, per effetto della casistica su annullabilità e dispense. All'intervento dell'esponente azionista facevano seguito quelli degli oratori dei partiti di sinistra, più calibrati sul versante dell'estraneità del principio in questione alla materia costituzionale e della difesa della pace religiosa; in tal senso si pronunciavano il socialista Michele Giua e il comunista Fausto Gullo (quest'ultimo nella seduta del 18 aprile). In entrambi i discorsi veniva peraltro ribadita una esplicita rinuncia, più volte affermata in tutte le fasi della discussione, a porre in positivo la questione del divorzio: questione "non socialista" secondo le parole di Michele Giua il quale però riprendeva anche il profilo etico della contrastata materia, facendo rilevare agli interlocutori democristiani che la sanzione giuridica dell'indissolubilità non si sarebbe risolta sul piano del costume sociale in un rafforzamento dell'unità familiare, ma ne avrebbe anzi alla lunga incoraggiato i fattori di disgregazione. Ulteriormente dibattuto nella complessa fase di esame degli emendamenti, il secondo comma dell'articolo 24 venne poi modificato per effetto dell'approvazione, a scrutinio segreto, con 194 voti a favore e 191 contrari, di un emendamento del deputato Grilli, del gruppo del PSli, soppressivo appunto del riferimento all'indissolubilità del matrimonio.

Il punto di vista della Democrazia cristiana risultava invece prevalente su un'altra controversa materia, riguardante la rimozione di ogni discriminazione giuridica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio rispetto alla condizione dei figli legittimi: il principio, affermato nel testo originario del terzo comma dell'articolo 25 del progetto, veniva sostanzialmente ridimensionato per effetto dell'approvazione di un emendamento interamente sostitutivo del comma stesso, sottoscritto dall'on. Zotta e da numerosi altri parlamentari del gruppo DC, volto a subordinare l'ampiezza della tutela accordata ai figli nati fuori del matrimonio alla garanzia prioritaria dei diritti dei membri della famiglia legittima, e contro il quale si pronunciarono, tra gli altri, l'on. D'Aragona per il gruppo del PSRI e l'on. Malagugini per il gruppo socialista, nella seduta del 23 aprile 1947.

Approvato non senza discussione l'articolo 26 del progetto di Costituzione, sulla sanità (articolo 32 del testo definitivo) nella seduta del 24 aprile, l'Assemblea passò lo stesso giorno ad esaminare gli articoli del progetto concernenti la scuola. Anche su questo tema, come si è detto, gli esponenti socialisti non avevano lesinato critiche, in più occasioni, all'eccessivo dettaglio delle disposizioni che figuravano nel progetto, e tuttavia essi non si trincerarono dietro obiezioni di principio, ma entrarono direttamente nel merito delle principali questioni poste in evidenza nel corso dell'esame in Commissione. In prima sottocommissione, lo stesso Lelio Basso, nell'intervento già ricordato, non aveva mancato di pronunciarsi a favore della vigilanza dello Stato nei confronti della scuola privata (entrando così nel merito di uno dei punti più delicati e controversi della discussione) e, il giorno successivo (seduta del 30 ottobre 1946) aveva svolto un'appassionata perorazione a favore della laicità dell'insegnamento e contro l'introduzione di una specifica disposizione sull'insegnamento religioso cattolico, proposta dal relatore Aldo Moro, giungendo a ventilare l'eventualità di una rottura con il partito cattolico ove quest'ultimo avesse insistito per la votazione: la questione veniva poi accantonata con l'approvazione di una pregiudiziale, avanzata dall'on. Dossetti, che ne rinviava la trattazione alla discussione sui rapporti tra Stato e Chiesa, poi aperta in Sottocommissione il 4 dicembre.

In Prima Sottocommissione, come è noto, si sviluppò un ampio e serrato confronto tra le proposte dei due relatori, Aldo Moro e Concetto Marchesi, avente ad oggetto la funzione dello Stato (primaria o sussidiaria) in materia di istruzione, la collocazione della scuola privata e i diritti di quest'ultima in relazione all'affermazione del principio della libertà dell'insegnamento: in particolare, si discusse con dovizia di argomenti da ambo le parti se esso dovesse trovare attuazione essenzialmente mediante la garanzia del pluralismo nell'ambito della scuola pubblica e la competizione di quest'ultima con gli istituti privati, sotto la vigilanza e conformemente all'indirizzo espresso dallo Stato (secondo Marchesi) ovvero se venisse meglio assicurato

garantendo alle famiglie il diritto alla scelta dei tipi di istruzione preferita in un sistema misto pubblico-privato con la conseguente attribuzione ai poteri pubblici di una funzione meramente integrativa dell'iniziativa di soggetti privati (secondo il modello proposto da Moro). In questo contesto si inserì una proposta di articolato presentata da Giovanni Lombardi, come autonoma iniziativa del gruppo socialista: i sei articoli che la componevano affrontavano i temi della neutralità scientifica, culturale e religiosa dello Stato e della libertà dell'insegnamento; dell'istituzione di una scuola "nazionale" pubblica obbligatoria fino al compimento del quattordicesimo anno d'età; delle provvidenze statali a favore degli studenti capaci e non abbienti; della possibilità per i privati di organizzare istituti di insegnamento ed educazione sotto il controllo dello Stato, al quale veniva comunque riconosciuto in via esclusiva il diritto a rilasciare i titoli di studio, e della facoltà riconosciuta agli enti pubblici territoriali di istituire scuole specializzate e università libere. Pur non avendo trovato una particolare eco nella discussione in Sottocommissione - anche a causa del decesso del proponente pochi giorni dopo, il 29 ottobre - l'articolato presentava almeno due spunti di un certo interesse, per l'attenzione al profilo che oggi si definirebbe "meritocratico" (tema che peraltro costituiva un non trascurabile elemento di raccordo trasversale tra i costituenti provenienti dall'insegnamento universitario) e per un'apertura nei confronti dell'iniziativa degli enti locali che costituiva un elemento di differenziazione rispetto alla posizione esplicitamente centralista espressa dal relatore Marchesi, preoccupato di tenere al di fuori del sistema scolastico qualsiasi infiltrazione di spirito campanilistico o municipale.

Della scuola si parlò anche in Terza sottocommissione, e giova a tale proposito richiamare per sommi capi il contenuto dell'articolato illustrato, nella seduta del 19 settembre 1946 da Michele Giua, relatore sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino: vi si definiva l'istruzione come un "bene sociale" e, in sintonia con la proposta di Giovanni Lombardi, si garantiva l'ammissione ai gradi superiori dell'istruzione in base al solo criterio della capacità e, conseguentemente, l'obbligo dello Stato di sostenere con sussidi gli studenti bisognosi. Nella discussione, poi, lo stesso relatore, facendo eco ad un analogo dibattito svoltosi in Prima Sottocommissione su un emendamento proposto dall'on. Marchesi per l'abrogazione del valore legale del titolo dottorale, rivendicava con forza l'esigenza di adottare il criterio del merito come fondamento di un sistema scolastico democratico, lamentando in pari tempo la cattiva qualità dell'istruzione, soprattutto a livello universitario, e l'inflazione dei titoli, con conseguenze particolarmente gravi specialmente sul livello della dirigenza pubblica.

L'insistenza su questo tema - che dimostra tra l'altro un'attenzione nei confronti del problema scolastico che nei decenni successivi avrebbe costituito un elemento caratterizzante della politica del PSI - venne poi attenuata nella discussione in

Assemblea, dove gli oratori socialisti centrarono i loro interventi prevalentemente sulla difesa della scuola pubblica, in contrasto esplicito con le posizioni espresse dal partito cattolico, pur nella consapevolezza del sostanziale successo che quest'ultimo si accingeva a conseguire:

"... se il pensiero cattolico è riuscito a permeare di sé una parte notevole della Costituzione, - sottolineava il sottosegretario alla pubblica istruzione Bernini, nella seduta pomeridiana del 19 aprile 1947 - in particolare è riuscito a far prevalere tutti i suoi principi negli articoli 27 e 28."

La difesa della scuola pubblica come garante di un effettivo pluralismo ispirato al principio della libertà dell'insegnamento fu in effetti il motivo dominante nei discorsi susseguitisi nel corso della discussione generale: in particolare, Luigi Preti e Walter Binni, per il gruppo del PS LI, Ferdinando Bernini e Alcide Malagugini per il gruppo socialista e Tristano Codignola per il gruppo autonomista trovarono una sostanziale identità di accenti nella condanna della posizione della DC sul primato della scuola privata e sulla sussidiarietà (e sostanziale subalternità) dei compiti dello Stato in tale campo, denunciando non senza qualche forzatura polemica le pulsioni monopolistiche della scuola confessionale (si veda in proposito l'intervento di Walter Binni nella seduta del 17 aprile 1947). Altro elemento di contrasto era l'accusa di centralismo (quando non di statolatria) rivolta dai parlamentari democristiani all'indirizzo delle forze politiche della sinistra e alla quale replicarono, in due distinti momenti della discussione, Concetto Marchesi (nella relazione in Prima Sottocommissione) e Tristano Codignola, nell'intervento in Assemblea (seduta del 21 aprile 1947), entrambi sostenendo, con singolare sintonia, che l'unico vero decentramento nel sistema scolastico si realizzava nel rapporto tra il docente e il discente, in un contesto di effettiva libertà dell'insegnamento.

Da tali affermazioni, peraltro, non discendeva una netta preclusione nei confronti del diritto dei privati di dare vita a istituti scolastici di ogni ordine e grado. Al contrario, tale diritto non era contestato da nessuna delle componenti dello schieramento laico, ma riconosciuto subordinatamente a tre condizioni: in generale, l'attribuzione allo Stato di una funzione di indirizzo e di vigilanza di tutto il sistema scolastico, in aggiunta ai compiti derivanti dalla gestione diretta dei propri istituti formativi; in secondo luogo l'esclusiva competenza dello Stato stesso a rilasciare i titoli di studio e infine l'esclusione di sovvenzioni pubbliche alle scuole private.

Quest'ultimo principio, già sostenuto in Prima Sottocommissione dal socialista Pietro Mancini e successivamente in Aula dagli onorevoli Preti, Binni, Calosso e Bernini, trovò poi accoglimento con l'approvazione in Aula di un emendamento dell'on. Corbino, nella seduta del 29 aprile 1947.

La questione del valore legale dei titoli di studio rinviava invece alla controversia sulla parificazione della scuola privata, istituto sul quale gli oratori

socialisti intervenuti nel corso della discussione generale sul titolo II avevano manifestato forti perplessità, nel timore che senza adeguate garanzie - quali quelle previste quanto allo stato giuridico e al trattamento economico dei docenti delle scuole private dal "pareggiamento" vigente nell'ordinamento scolastico prefascista - esso potesse dare luogo a una competizione sleale nei confronti del sistema pubblico, basata sull'abbassamento del livello qualitativo dell'insegnamento impartito e su un'ulteriore inflazione dei titoli di studio.

La discussione sugli emendamenti all'articolo 27 del progetto di Costituzione (articolo 33 del testo definitivo), iniziata il 24 aprile, mise in luce la distanza delle posizioni e le difficoltà del compromesso istituzionale: senza voler ripercorrere in questa sede una discussione parlamentare alquanto complessa, sarà sufficiente ricordare che il confronto effettivo si restrinse a due emendamenti, entrambi interamente sostitutivi dell'articolo, uno presentato da Paolo Rossi e da altri deputati del gruppo del PSLI, e sul quale confluirono i consensi dello schieramento di sinistra, e uno sottoscritto da Giuseppe Dossetti e da altri parlamentari democristiani (tra cui Aldo Moro e Giovanni Gronchi). In quest'ultimo testo veniva ripreso il tema della libertà della scuola privata e della parificazione congiuntamente all'affermazione del principio della parità di trattamento per gli alunni delle scuole parificate rispetto a quelli della scuola pubblica, e al tempo stesso veniva riconosciuto il ruolo di indirizzo dei poteri pubblici (la Repubblica e non più lo Stato) in materia di istruzione e il principio dell'esame di Stato al termine degli studi secondari e per l'abilitazione all'esercizio delle professioni. Respinta la prima parte del secondo comma dell'emendamento Rossi, nella parte in cui l'istruzione era indicata come "precipua funzione" dello Stato, il contrasto apparve insanabile, come sembrava di potere evincere dalla dichiarazione di voto di Concetto Marchesi, che aveva parlato di un "momento grave della nostra storia costituzionale" aggiungendo: "Si tratta in sostanza oggi di sapere se l'Assemblea Costituente della prima Repubblica italiana deciderà la capitolazione della scuola pubblica nazionale di fronte alla scuola privata e confessionale".

Le votazioni vennero poi interrotte per la mancanza del numero legale, la cui verifica era stata richiesta dall'on. Tonello, socialista, dopo l'approvazione dei primi due commi dell'emendamento Dossetti. Il giorno successivo, in apertura della discussione, veniva presentato un ulteriore emendamento, interamente sostitutivo delle parti non ancora approvate dell'articolo 27, in materia di diritti e obblighi della scuola privata, sottoscritto da Giuseppe Dossetti, primo firmatario, e tra gli altri, da Concetto Marchesi e Ferdinando Bernini. L'accordo così inopinatamente raggiunto coglieva alla sprovvista una parte del gruppo parlamentare socialista: su di esso interveniva una prima volta, in termini fortemente dubbiosi, Michele Giua, rilevando l'assenza di accordo nel gruppo sul testo presentato, seguito da Alcide Malagugini, più possibilista

sui contenuti ma perplesso sul metodo. Reintervenendo nella stessa seduta, lo stesso Giua manteneva un atteggiamento di dissenso nei confronti di una scelta di compromesso considerata non soddisfacente e giustificata dallo stesso Marchesi - chiamato in causa su questo punto dal repubblicano Macrelli - con l'esigenza di assicurare la stabilità del quadro politico e l'accordo dei tre partiti di massa (accordo che, peraltro, sarebbe venuto a cadere nelle settimane seguenti).

Con l'approvazione dell'emendamento Dossetti-Marchesi-Bernini (al quale peraltro venne apportata una significativa modifica con l'approvazione dell'emendamento Corbino, già ricordato), la discussione sugli articoli relativi all'istruzione proseguì senza sorprese particolari, con l'approvazione dell'articolo 28 (articolo 34 del testo definitivo) e dell'articolo 29 (poi divenuto articolo 9) sullo sviluppo della ricerca e sulla tutela dei monumenti artistici e storici, per concludersi nella seduta del 30 aprile 1947.

acconto 98

salvaguardia

una formula ridotta alla

53.1.26.

131

ALLEGATO

ALLA PROPOSTA DI PARERE DEL DEPUTATO FERDINANDO TARGETTI, RELATORE PER IL TITOLO I (IRAP) DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE, IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E SULLA FINANZA LOCALE. IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 3, COMMI DA 143 A 149 E 151 DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662.

Premessa

Il presente decreto legislativo, che dà attuazione a deleghe contenute nel collegato alla finanziaria per il 1997 (legge n. 662 del 23 dicembre 1996), concerne l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, la modifica dell'IRPEF e il riordino della tassazione locale. Queste materie, unitamente alla revisione delle imposte sul reddito di impresa (oggetto di altro decreto legislativo) rappresentano il cuore del processo di riforma fiscale avviato dal Governo.

Con questo provvedimento: si attua un significativo decentramento del prelievo dallo Stato alle regioni e agli enti locali; si attua una drastica semplificazione del sistema tributario e contributivo; si rivede in profondità la tassazione sulle imprese con finalità produttivistiche. Il tutto perseguendo, attraverso il sistema di modifica delle aliquote IRPEF, finalizzata a compensare gli effetti di gettito e redistributivi connessi all'introduzione dell'IRAP, e il sistema delle detrazioni, finalità perequative tra nuclei familiari, infatti la perdita di progressività delle aliquote IRPEF, derivante dall'abolizione del primo e dell'ultimo scaglione, viene bilanciata dalla scalettatura delle detrazioni in funzione inversa rispetto al reddito.

La riforma è disegnata con il vincolo di mantenere parità di gettito, l'invarianza della pressione fiscale complessiva e la parità delle risorse finanziarie disponibili ai diversi livelli di governo.

La riforma connessa all'istituzione dell'Irap

Premessa : basi teoriche, esperienze estere e dibattito italiano.

La logica di questo tipo di imposta risiede nella tassazione del valore aggiunto. Le giustificazioni teoriche della tassazione del valore aggiunto si ritrovano nella letteratura dagli anni '20 ad oggi (Adams 1921, Colm 1939, Studenski 1940, Saraceno 1945, Di Majo 1986, Pola, Gallo, Visco in questi ultimi dieci anni). La logica può essere così espressa "... occorre riconoscere, accanto alla tradizionale capacità contributiva associata alla remunerazione del "businessman" anche una autonoma capacità contributiva associata al "business", come organizzazione complessa

che svolge attività di impresa... Una capacità contributiva autonoma "reale", separata dalla capacità contributiva "personale" propria dei singoli individui, in qualità di proprietari (imposta sul patrimonio), di percettori di reddito (imposte sul reddito) o di consumatori (imposte sul consumo)" (Studenski 1940).

La logica di questa imposta può trovare un fondamento teorico nell'idea che l'impresa ottenga dal settore pubblico delle economie esterne che essa contribuisce a ripagare attraverso un'imposta sulla produzione (si ricorda infatti che mentre l'IVA è un'imposta sui consumi, l'IRAP è un'imposta sulla produzione pur riferendosi entrambe, ma con diversa modalità di calcolo, al valore aggiunto). In altre parole si può pensare al settore pubblico come ad un fattore di produzione.

Lo schema allegato alla relazione chiarisce questo concetto. Nel riquadro 1 abbiamo il Prodotto lordo meno i mezzi di produzione intermedi. Questa differenza determina il prodotto netto, riquadro 2, che è la base imponibile dell'IRAP, d'ora in poi BII. Il Prodotto netto è ottenuto con il concorso dei fattori produttivi interni, riquadro 3, ed esterni, riquadro 4. I fattori produttivi interni sono dati dal lavoro, dal capitale di prestito e dal capitale di rischio. L'economia esterna è data dai servizi statali del territorio e della salute delle persone. Il prodotto netto una volta venduto si trasforma in valore aggiunto, riquadro 5, cioè in reddito che affluisce ai percettori di reddito. I fattori produttivi interni, riquadro 6, ottengono rispettivamente reddito lordo da lavoro (salario diretto ed indiretto e reddito da lavoro autonomo), interessi e utile d'impresa prima delle imposte sul reddito. Il reddito percepito da questi fattori produttivi incorpora il reddito del fattore economie esterne, riquadro 7. L'IRAP è la remunerazione di questo fattore che viene ottenuta sottraendo ai vari fattori produttivi interni una parte del loro reddito. Questo è il motivo per cui l'IRAP è indeducibile dalle imposte personali (IRPEF e IRPEG).

Chiarito questo principio a nostro parere sono prive di fondamento sia l'osservazione che non è chiara quale sia la BII, sia le osservazioni di incostituzionalità basate della stessa. Si argomenta che, poiché l'IRAP un'imposta che si paga anche quando l'impresa è in perdita essa contrasterebbe con il principio che un'imposta deve gravare in funzione della capacità contributiva del contribuente. In realtà la BII non è data dall'utile di impresa, ma dal valore aggiunto e la capacità contributiva è riferita ai fattori che producono tale valore e che ottengono un reddito corrispondente. L'impresa, è l'ambito in cui tale creazione di reddito si realizza, e che è soggetta quindi a tale imposta.

Si osserva in aggiunta che anche una parte delle imposte soppresse (si pensi all'ICIAP) non avevano l'utile di impresa a fondamento della loro base imponibile che quelli soppressi erano tutti prelievi che erano levati anche se l'impresa era in perdita. Malgrado ciò non sono state avanzate eccezioni di incostituzionalità.

Un'imposta sulle attività produttive, come l'IRAP, che nella letteratura inglese è chiamata *business tax*, non solo è stata discussa in letteratura, ma ha anche trovato applicazione concreta. L'esperienza estera mostra che l'imposta sulle attività produttive viene generalmente utilizzata da livelli intermedi di governo. A volte a livello di stato in paesi federali come gli Stati Uniti, ad esempio nel Michigan (Single Business Tax) e nel New Hampshire (Business Enterprise Tax), inoltre anche in Australia stanno studiando un'imposta di questo genere per finanziare gli stati; a volte a livello di comuni in stati unitari come in Francia (la Tax Professionnelle) o in stati federali come in Germania (la Gewerbesteuer) e in Canada (Business tax). Bisogna peraltro riconoscere che per i casi europei quelle imposte non hanno la larghezza della base imponibile dell'IRAP, né il gettito che questa imposta è chiamata ad offrire. Questi paesi stanno studiando un ampliamento e una razionalizzazione dei loro tributi. La legislazione che ci apprestiamo a varare è molto più organica e innovativa rispetto alla legislazione estera.

In Italia il dibattito specialistico su questa imposta si è intrecciato con quello del Federalismo fiscale. Il Rapporto della Commissione del prof. Franco Gallo, "Proposte per la razionalizzazione del Federalismo fiscale", arrivò alla conclusione che era necessario:

- sostituire il finanziamento della sanità, basato su contributi e tassa della salute, con una nuova imposta;
- dotare le regioni di un tributo proprio di rilevante importanza quantitativa, in modo da potenziare la loro autonomia finanziaria;
- razionalizzare e semplificare il prelievo sulle imprese e sul lavoro, sostituendo ad una pluralità di tributi e contributi una sola imposta.

L'istituzione dell'IRAP (IPAR nel Rapporto) assolveva a questo scopo. Era un tributo idoneo alla bisogna a motivo: a. della elevata base imponibile, della possibilità quindi di applicare una sola aliquota o un ventaglio molto piccolo; b. della difficoltà di poterla eludere; c. della maggiore localizzabilità geografica della base imponibile produzione rispetto al reddito.

In alternativa all'IRAP come tributo regionale poteva essere considerato o una compartecipazione all'IRPEF o all'IVA. Con la legge che ci accingiamo a discutere una seppur piccola compartecipazione all'IRPEF è prevista con una aliquota, che come per quel che riguarda l'IRAP, sarà dal 2000 in parte determinabile dalle regioni stesse; in tal modo le regioni disporranno in futuro di due fonti importanti di entrate proprie e di strumenti in parte autonomi per la loro politica fiscale. Si è preferito invece non utilizzare l'IVA, strumento preferito da alcuni autori pur importanti in questo dibattito, come Giarda e Vitaletti, io credo per un valido motivo. Se l'IVA è attribuita dallo stato alle regioni su semplice base pro-capite trarranno un vantaggio relativo le regioni nelle quali c'è maggiore evasione dell'IVA (che è il tributo più evaso) ed esse non saranno

stimolate ad operarsi affinché i loro cittadini si comportino in modo fiscalmente corretto. Una diversa attribuzione è complessa dal punto di vista amministrativo.

La sostituzione di molte imposte con l'IRAP.

La norma in discussione ha come obiettivo primario quello della semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario. Per questo scopo essa abolisce molti tributi che nel tempo si erano andati sommandosi e che hanno creato una situazione complessa e confusa, che presenta disparità e irrazionalità di trattamento. I tributi soppressi sono :

- i contributi per il servizio sanitario nazionale (compresa la cosiddetta "tassa sulla salute") e altri prelievi contributivi minori;
- l'ILOR, che gravava con una aliquota del 16% sull'utile di impresa;
- l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, che gravava con una aliquota del 7%^o;
- la tassa di concessione governativa sulla partita IVA;
- l'ICIAP, una imposta rozza che aveva come base imponibile i mq su cui veniva esercitata l'attività;
- le tasse di concessione comunale.

Tutte queste imposte presentano gravi difetti.

La configurazione del prelievo dei contributi sanitari finalizzato al finanziamento dei servizi sanitari appare obiettivamente distorsiva, sia sul piano equitativo, a causa del loro carattere regressivo e delle ampie disparità di trattamento tra i diversi tipi di reddito, sia sul piano dell'allocazione delle risorse, a causa delle variegate e numerose agevolazioni esistenti. Inoltre, i contributi dovuti sul reddito da lavoro dipendente, di cui parte a carico del lavoratore e un'altra a carico del datore di lavoro (l'aliquota ordinaria è, rispettivamente, dell'1% e del 9,6%), concorrono a formare il noto fenomeno del "cuneo fiscale" tra costo del lavoro e retribuzione netta, generando un prezzo relativo del fattore lavoro elevato.

L'Ilor, come è noto, è stata introdotta nell'ordinamento quale imposta locale attraverso cui si sarebbero dovute finanziare le regioni e gli enti locali. Inoltre, essa aveva lo scopo di attuare una discriminazione tra redditi da lavoro e altri redditi. Le motivazioni che hanno ispirato l'istituzione dell'Ilor sono venute meno: l'Ilor attuale è divenuta di fatto una imposta che grava soltanto sul reddito di imprese in aggiunta all'Irpeg o all'Irpef.

L'Iciap è una imposta sulle imprese commisurate alla dimensione dei fabbricati utilizzati, con aliquota differenziata in funzione ciascuna individuata tipologia di attività e di alcune soglie

di reddito. In presenza dell'Ici, questa imposta tende a rappresentare una doppia imposizione per chi è già proprietario dell'immobile. Inoltre, dal punto di vista economico, la sua giustificazione come prezzo pagato per le diseconomie esterne procurate dall'impresa appare quanto mai rozza e assai meno accettabile economicamente di un'imposta che si basa sul valore aggiunto.

L'imposta sul patrimonio netto presenta lo svantaggio che il suo gettito non è anticiclico, aggrava la situazione finanziaria delle imprese nei periodi di recessione; nei periodi di espansione, invece, alla crescita degli utili non corrisponde un maggiore prelievo. Distorce inoltre ulteriormente il sistema impositivo a favore dell'indebitamento rispetto alle altre fonti di finanziamento.

La presenza delle imposte soppresse hanno determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più di eccezioni che di regole. I contributi erano fiscalizzati a volte totalmente, a volte al 2 o al 4%; l'ILOR era applicata ad alcuni contribuenti e non ad altri; fiscalizzazioni a pioggia venivano concessi su base territoriale e/o settoriale. Questa riforma ha il merito di stroncare con coraggio questa giungla fiscale.

Contestualmente all'abolizione di queste imposte viene introdotta la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). In generale, la soppressione di una pluralità di prelievi con basi imponibili ristrette e aliquote differenziate e l'istituzione di un'unica nuova imposta, con base imponibile larga e aliquota uniforme, comportano di per sé un miglioramento dell'efficienza economica del sistema, riducendo gli effetti distorsivi sulle scelte allocative degli operatori. D'altro canto, la scelta di allargare le basi imponibili e ridurre le aliquote è una caratteristica comune alle riforme fiscali realizzate nei principali paesi nel corso degli ultimi decenni.

Il vincolo al legislatore delegato è dato dall'invarianza di gettito complessivo. La relazione tecnica stima delle perdite di gettito per l'abolizione dei tributi sostituiti dall'IRAP che ammontano a :

CSN datori di lavoro privati	21.739
CSN lavoratori dipendenti e pensionati	5.770
Tassa sulla salute di chi è soggetto IRAP	9.575
Tassa salute non soggetti IRAP	1.860
Contributi TBC ecc.	2.377
ILOR	19.000
Imposta patrimonio netto	7.000
Tassa concessione partita IVA	815

ICIAP e tasse concessioni comunali	2.500
TOTALE	70.636

A fronte di queste minori entrate si devono calcolare recuperi di gettito per il fatto che l'abolizione dei tributi anzidetti aumenta la base imponibile di IRPEF e IRPEG. La stima è di **18.372 md.**

Il gettito da compensare con la nuova imposta regionale è quindi pari a **52.264 md.** Le aliquote della nuova imposta data la sua base imponibile (d'ora in poi BII) sono state calcolate per ottenere questo gettito.

Le caratteristiche dell'imposta : base imponibile.

L'IRAP è un'imposta generale di tipo reale, che colpisce tutte le attività produttive esercitate sul territorio regionale, sulla base del valore aggiunto. Essa grava sulle attività organizzate idonee a produrre un risultato valutabile economicamente. L'imposta è giustificata per i maggiori costi alle comunità locali derivanti dall'esercizio di dette attività. Attribuendo l'IRAP alle regioni si avvia un processo di decentramento fiscale, inteso anche a riallineare in capo ai medesimi centri decisionali la responsabilità della spesa con quella del prelievo.

L'Irap assoggetta a tassazione il valore della produzione netta (valore aggiunto), al netto degli ammortamenti, in capo ai soggetti che abitualmente producono beni o servizi, ancorchè non destinabili alla vendita, nel territorio regionale. Sono quindi soggetti passivi le società, gli enti e gli individui che esercitano attività d'impresa, compreso i produttori agricoli, gli esercenti arti e professioni, gli enti non commerciali, gli organi dello Stato e le amministrazioni pubbliche. La base imponibile della nuova imposta regionale è assai ampia e supera (escludendo le amministrazioni pubbliche) il milione di miliardi.

La base imponibile delle imprese commerciali a contabilità ordinaria (BII) è data dal valore della produzione (A) meno alcuni costi di produzione (B1). Lo schema seguente definisce il valore aggiunto sulla base dei dati del conto economico (art. 2425 del codice civile), rettificati per determinare il reddito imponibile.

A. Valore della produzione

- ricavi vendite e prestazioni
- variazione rimanenze semilavorati e prodotti finiti
- incrementi immobilizzazioni per lavori interni
- altri ricavi e proventi

B1. Costi di produzione deducibili

- input : materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci
- servizi
- godimento di beni di terzi
- ammortamenti delle immobilizzazioni materiali e immateriali
- variazione delle rimanenze degli input
- oneri diversi di gestione

BASE IMPONIBILE IMPRESA PER IRAP

$$BII = A - B1$$

B2. Costo del lavoro (art. 2425 c.c.)

- salari e stipendi
- oneri sociali
- TFR
- trattamento di quiescenza e simili
- altri costi (contributi pagati ai dipendenti per pasti, prestazione sanitarie liberalità, ecc.)

MARGINE OPERATIVO LORDO

$$MOL = BII + B2$$

C. Oneri finanz. (int. pass.) ; D. Proventi finanz. (int. att.) ; E. Oneri straordinari ; F. Proventi straordinari

UTILE LORDO

$$UL = MOL - C + D - E + F$$

$$BII = UL + C - D + E - F + B2$$

La base imponibile per le banche è data dalla differenza tra la somma di interessi attivi, quote di fondi comuni, commissioni, plusvalenze crediti e la somma di interessi passivi, commissioni passive, perdite su crediti e ammortamenti.

Per le assicurazioni la base imponibile è data dalla differenza tra la somma di premi e proventi di investimenti mobiliari e la somma di provvigioni, pagamento di sinistri, perdite su investimenti immobiliari, variazione delle riserve tecniche, obbligatorie e ammortamenti.

Per i professionisti la base imponibile è data dalla differenza tra i compensi e i costi sostenuti per l'esercizio dell'attività, compresi gli ammortamenti, ma esclusi gli interessi passivi e le spese per il personale dipendente.

Per i lavoratori autonomi la base imponibile è determinata dalla differenza tra l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione.

Per gli enti non commerciali la base imponibile è data dalle retribuzioni corrisposte al personale dipendente e i compensi per collaborazione coordinata e continuativa.

Si invita il Governo, ad adeguare tale normativa con la legge istitutiva delle Onlus e fare esplicito riferimento alle stesse.

Nella determinazione della base imponibile non sono ammessi in deduzione i compensi erogati a terzi in esecuzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Sono invece ammessi in deduzione i contributi INAIL (è un'agevolazione ai settori con elevata pericolosità del lavoro) e il 50% delle spese relative ad apprendisti e personale assunto con contratto di formazione lavoro (è un'agevolazione all'assunzione di giovani).

La Commissione ritiene che oltre all'INAIL dovrebbe essere escluso dalla BII i contributi pagati

all'IPSEMA (la ex cassa marittima) che svolge per i marittimi le stesse funzioni dell'INAIL.

Nei casi in cui il contribuente operi in diverse regioni la ripartizione della base imponibile avviene in proporzione al costo del personale addetto, con continuità, a stabilimenti, cantieri, uffici o basi fisse, operanti per un periodo di tempo non inferiore a tre mesi nel territorio di ciascuna regione. Per le aziende di credito si fa riferimento alla ripartizione regionale dei depositi bancari; per le assicurazioni alla ripartizione dei premi incassati; per le aziende agricole alla localizzazione del terreno.

Si invita il governo a tener conto delle seguenti osservazioni e anomalie per porvi rimedio:

- **La Commissione ritiene che vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc., rientrino nella BII e in ogni caso invita il Governo a chiarire in merito.**
- **La Commissione ritiene che l'esclusione degli interessi sul leasing configuri un sistema di non neutralità riguardo ai finanziamenti aziendali. Si invita pertanto il Governo ad inserire anche tali interessi nella base imponibile. La difficoltà tecnica di scorporare la parte interessi da quella capitale impone di calcolare la prima su**

- base forfettaria, prendendo a riferimento il tasso di sconto, eventualmente aumentato.
- Si ripercuote sulla BII la incertezza interpretativa dell'art 2425 e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi "straordinari": chiarisca il Governo se intende con "straordinario" essere evento eccezionale oppure estraneo all'attività caratteristica o all'attività normale.
 - Per quel che riguarda la localizzazione su più regioni il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, sicuramente lo è per i circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale.
 - Il lavoratore dipendente che svolge un'attività di telelavoro dovrebbe essere attribuita alla regione ove ha sede il datore di lavoro.
 - La Commissione ritiene che le quote di ammortamento accelerato debbano rientrare nella BII l'ammortamento accelerato. Il maggior introito può servire a coprire i minori riporti che derivano da altri suggerimenti che sono qui formulati.
 - Le modifiche richieste circa l'estensione della BII agli interessi sul leasing e agli ammortamenti accelerati rischia di ricadere con particolare intensità sul settore dell'autotrasporto. Il governo valuti quali provvedimenti attenuativi siano opportuni.

Aliquote.

L'aliquota di base è fissata al 4,25 per cento.

Trascorsi due esercizi, le regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività.

Tale misura rappresenta, data la stima della base imponibile, l'aliquota di invarianza per il settore privato dell'economia. Essa, cioè, permette di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi prima citati (dovuti dalle imprese e dai lavoratori autonomi), al netto del recupero di gettito per IRPEF e IRPEG indotto dall'abolizione degli stessi prelievi.

Il mancato gettito dei contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, nonché della tassa sulla salute versata dai contribuenti che non saranno assoggettati all'IRAP, troverà invece compensazione nella rimodulazione dell'IRPEF.

Per le amministrazioni pubbliche, rispondendo ad esigenze di semplicità amministrativa e in ossequio ai principi stabiliti dalla legge delega, sono state fissate aliquote eguali a quelle

attualmente vigenti per i contributi sanitari. Questa scelta, che elimina l'esigenza di attuare complesse redistribuzioni compensative interne al comparto delle pubbliche amministrazioni, è senz'altro ragionevole nel periodo transitorio, ma non è giustificabile a regime. Sarà quindi necessario intervenire nuovamente in futuro su questa materia, prevedendo il riallineamento all'aliquota di base fissata per il settore privato e mettendo a punto le modalità con cui attuare la redistribuzione dei flussi finanziari tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche e le regioni.

Siccome la riforma avrebbe comportato un aggravio fiscale per il settore agricolo e un beneficio per quello delle banche e assicurazioni sono state previste nella fase di transizione delle aliquote diverse per gli agricoltori, per i quali nei tre anni 1998/2000, sono previste aliquote del 3, 3,5 e del 4%, e per banche e assicurazioni, per le quali sono previste aliquote del 5, 4,75 e del 4,5%.

Entrata in vigore e acconto

La riforma entrerà in vigore nel 1998. Per quell'esercizio i contribuenti non saranno quindi tenuti al pagamento dei contributi e i tributi soppressi, ma solo dei saldi riferiti all'esercizio 1997. Nel 1998, contestualmente a quelli delle imposte dirette (a maggio e a novembre), verranno versati i primi acconti dell'IRAP, sulla base di un imponibile calcolato sulle risultanze del bilancio 1997. Le misure degli acconti sono fissate in modo da garantire la parità di gettito, in termini di cassa, in ciascun anno del triennio 1998-2000. Opportune disposizioni regolano i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in modo da garantire per ciascuno di essi l'invarianza delle risorse finanziarie, rispetto al vecchio regime. Ovviamente, se l'andamento del gettito dell'IRAP risultasse, già nel corso del 1998, difforme rispetto alle previsioni, si provvederà con decreti correttivi (come previsto dall'articolo 3, comma 144, lettera r) della legge 662 del 1996), a ritoccare la misura degli acconti e l'aliquota di base.

Per il primo acconto di imposta l'acconto da versare in due rate di pari importo è commisurato al 120% dell'imposta figurativa sul valore della produzione netta dell'anno precedente.

Per quanto riguarda l'acconto da versare per il 1998 si invita il Governo a precisare se, analogamente a ciò che avviene per l'IRPEF, non è soggetto a sanzioni il contribuente che versi l'acconto sulla base dell'imposta effettiva che stima correttamente di dover pagare.

Si invita inoltre il Governo di precisare che il contribuente può recuperare l'eventuale credito d'imposta nella dichiarazione dell'anno successivo o richiedendo il rimborso.

Decentramento fiscale

141

La riforma persegue l'obiettivo del decentramento fiscale con l'attribuzione alle regioni della gran parte dell'IRAP e di un'addizionale sull'IRPEF. Quest'ultima addizionale è prevista essere dello 0,5% nei primi due anni. Questa addizionale non comporta un aumento della pressione fiscale sui contribuenti perché della stessa misura sono ridotte le aliquote erariali. A regime ogni regione potrà aumentare questa aliquota fino all'1%.

Non tutto il gettito dell'IRAP confluirà alle regioni. Per i primi due anni una parte andrà allo stato per la gestione dell'imposta e per la compensazione della perdita della patrimoniale. Un'altra parte andrà ai comuni e alle provincie sotto forma di compartecipazione al gettito dell'imposta. Per i primi due anni questo trasferimento sarà commisurato al gettito che comuni e provincie perdono in seguito alla abolizione dei tributi soppressi dall'IRAP. Dal terzo anno queste trasferimenti saranno sostituiti rispetto alla base, da addizionali le cui aliquote saranno tali da garantire un gettito pari a quello delle imposte soppresse. L'aliquota di base dell'IRAP (oggi 4,25) sarà diminuita della somma di queste aliquote addizionali. Sulla base di una legge regionale ogni comune potrà poi istituire una di addizionale di importo fino a 1,5 volte tale l'aliquota di addizionale. Le regioni possono poi aumentare dell'1% delle aliquote di base.

Avremo quindi a regime sei aliquote: l'aliquota di base dell'IRAP del 4,25% ; l'addizionale IRPEF dello 0,5%, comune a tutte le regioni; un'ulteriore addizionale IRPEF fino ad un ulteriore 0,5% a discrezione regionale; le aliquote addizionali comunale e provinciale di base all'IRAP (che vanno a deduzione dell'aliquota di base regionale) che vanno definite sulla base dei trasferimenti passati; le ulteriori aliquote addizionali all'IRAP a discrezione comunale fino ad 1,5 volte l'addizionale di base comunale e provinciale; l'ulteriore aliquota addizionale regionale dell'1%.

Rispetto alla situazione vigente le risorse attribuite alle regioni aumentano. Al 1996 i contributi sanitari (compresa la cosiddetta "tassa sulla salute") ammontano a 51 mmd circa (comprendendo i contributi sanitari pagati dalle regioni stesse). Con l'entrata in vigore di questa legge la quota che è attribuita alle regioni è data dal gettito complessivo (che grava cioè sul settore privato e pubblico) dell'IRAP, che è di 66 mmd, a cui va sottratto circa 7 mmd (solo per due anni) che vanno allo stato e 2,5 mmd che vanno a provincie e comuni ; a questa cifra vanno aggiunti 4,5 mmd di addizionale IRPEF. L'incremento è di 61-51, cioè 10 mmd.

A motivo della delega nei primi due anni le Regioni non potranno disporre di questo maggior gettito (la delega infatti dice che il decreto legislativo non deve comportare variazione delle risorse finanziarie per i diversi livelli di governo). A partire dal 2000 saranno varate norme relative alla perequazione regionale e alla revisione del finanziamento della sanità. Da quella data le regioni disporranno di due fonti di gettito che potranno anche essere manovrate (operando sulle aliquote addizionali) secondo autonome scelte politiche ed economiche.

A differenza dei contributi sanitari, che gravano solamente sulle retribuzioni lorde del lavoro dipendente, le nuove imposte consentono di modulare la politica tributaria regionale sia sul complesso delle attività produttive della regione, sia sulle famiglie, entro margini di autonomia consistenti: un punto percentuale di aliquota IRAP equivale, a livello nazionale, a circa 12.000 miliardi di gettito dal settore privato; mezzo punto percentuale di addizionale IRPEF equivale a circa 4.600 miliardi. Si deve anche considerare la facoltà che avranno le regioni di determinare aliquote dell'IRAP differenziate per settori e tipologie di contribuenti. Questo assetto del finanziamento delle regioni potrà essere opportunamente modulato nel futuro, ampliando il gettito regionale secondo le esigenze che potranno derivare dal trasferimento di nuove funzioni, oggi di competenza dello stato.

Detto questo tuttavia considerato che l'addizionale comunale e provinciale differenzerebbe le aliquote IRAP tra comuni di una stessa regione. Questo, a nostro parere, darebbe luogo a notevoli complicazioni nelle dichiarazioni dei contribuenti. **Per questa ragione si suggerisce al Governo di non esercitare la delega sull'addizionale comunale e provinciale dell'IRAP. Si suggerisce ulteriormente al Governo di prevedere maggiori trasferimenti ai comuni e alle provincie, sottoforma di quota parte delle aliquote IRPEF, in connessione con il trasferimento di maggiori compiti a tali enti che derivano dall'operare della legge Bassanini e dai nuovi dettati della Costituzione modificata.**

Da ultimo va fatto rilevare che il decreto legislativo prevede che dal 2000 le regioni possano disciplinare le procedure applicative dell'IRAP e l'espletamento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione. Le regioni che non saranno in grado di assolvere a tali compiti possono stipulare con il Ministero una convenzione affinché sia il Ministero a svolgere queste attività. **Affinché le regioni giungano preparate a questo appuntamento si invita il Governo a iniziare fin da subito un processo di sinergia e dialogo con le regioni e a destinare ad esse una quota della capacità operativa per la riscossione e a concordare con esse i piani di verifica per l'accertamento.**

X Il finanziamento della sanità

L'attuale sistema sanitario nazionale (SSN) italiano data dal 1980. Nel 1996 la spesa complessiva ammonta a circa 100 mmd. Le disponibilità finanziarie complessive del SSN derivano da quattro fonti: 1. Contributi degli assistiti (contributi sanitari nazionali e tassa sulla salute); 2. Entrate dirette degli enti pubblici (ticket); 3 Fondo Sanitario Nazionale (FSN) a carico del bilancio pubblico; 4. Partite delle regioni a statuto speciale (un giroconto). Il FSN dispone di due fondi uno

in conto capitale gestito dal Ministero del Bilancio ; l'altro, detto FSN di parte corrente (FSN-PC), gestito dal ministero del Tesoro. Al nostro fine è quest'ultimo che ci interessa.

Il FSN- PC è annualmente distribuito tra le regioni secondo una delibera del CIPE su proposta del Ministero della Sanità, sentita la conferenza stato-regioni. I criteri di ripartizione sono un misto di ripartizione pro-capite e di ripartizione storica.

Ogni regione a statuto ordinario dispone quindi a tutt'oggi delle seguenti tre entrate : FSN, Contributi sanitari, Entrate dirette. Purtroppo dal 1992 in poi queste entrate non sono state sufficienti a coprire le spese, la cui dinamica è stata spesso fuori controllo; si è così creato ogni anno un disavanzo stabile. Solo recentemente tale disavanzo si è ridotto, ma non annullato (nel 1996 è circa il 3% del FSN, dopo essere stato mediamente più del 7% dal 1990 al 1994).

Va inoltre illustrato un altro punto. Nel 1970 (legge 281) fu costituito un fondo comune regionale in cui erano confluiti finanziamenti provenienti da altre leggi (sul trasporto regionale e per lo sviluppo regionale). Con la legge 549 del 1995, legge collegata alla Finanziaria per il 1996, si è stabilito che, a decorrere dal 1996, questo tipo di trasferimenti a favore delle regioni (che avevano raggiunto la cifra di 11.280 md) vengono a cessare. Alle regioni a statuto ordinario venne peraltro data, con quella legge, una compartecipazione all'accisa sulle benzine per autotrazione erogate al consumo nel territorio regionale, nella misura di 350 lire al litro, nonché l'intero ammontare dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (per un ammontare complessivo di 6.862 md). Con la stessa legge si istituì un Fondo perequativo (dotato della differenza tra le due cifre suddette e cioè di lire 4.418, ridotto l'anno successivo a 3.788 md) determinato inizialmente in modo da compensare ciascuna regione delle proprie minori entrate a motivo dei trasferimenti soppressi al netto delle accise di loro spettanza. E' evidente che questo fondo perequa nel senso che distribuisce di più a quelle regioni che dalla compartecipazione regionale alle accise ottengono una minore copertura (rispetto alle regioni più ricche) dell'ammontare dei trasferimenti soppressi (ad esempio il Fondo Perequativo dai 3.788 md di dotazione ne dà 0 alla Lombardia e 880 alla Campania).

Con la riforma oggetto di discussione ogni regione a statuto ordinario verrà quindi a disporre di tre entrate : la dotazione propria del FSN ; la ripartizione del FSN ; le entrate dirette (ticket). La dotazione propria di ogni regione del FSN sarà data dall'addizionale IRPEF e dal 90% del gettito dell'IRAP al netto delle quote attribuite allo stato di cui si è detto più sopra. La ripartizione del FSN seguirà le procedure prima descritte (assegnazione attraverso il CIPE ecc.). Il disavanzo sarà coperto da un'integrazione quantificata dalla legge finanziaria. Non si prevedono quindi, né è questa la sede adatta, di trovare delle forme di eliminazione del piè di lista e dei connessi disavanzi.

L'obbligo di utilizzare il 90% dell'IRAP per la sanità è relativo solo ai primi due anni. Esso costituisce un mero accorgimento amministrativo, volto a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento, senza modifiche nel livello di redistribuzione delle risorse oggi vigente (come richiesto dalla delega). Se in una regione il 90% dell'IRAP netta è superiore (o inferiore) a quanto prima otteneva dai contributi degli assistiti che vengono soppressi (contributi sanitari e tassa della salute) la differenza in meno (o in più) sarà compensata dai trasferimenti del FSN, che svolge quindi una prima funzione perequativa.

Rivolte a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema sono anche le norme che stabiliscono il riversamento allo Stato delle eventuali eccedenze di risorse proprie di cui alcune regioni potrebbero trovarsi a godere, come pure il ristoro delle eventuali decurtazioni di cui altre potrebbero soffrire rispetto alla situazione precedente. Infatti per le regioni a statuto ordinario il 10% dell'IRAP al netto della compartecipazione di comuni e province può essere superiore al Fondo perequativo che individualmente esse percepiscono con la vecchia normativa. Si possono quindi determinare eccedenze positive e negative. Queste confluiranno dal 1998 in un fondo di compensazione interregionale che sostituirà il fondo perequativo che scomparirà a decorrere dal 1999.

Osservazioni sul federalismo fiscale e sul finanziamento della sanità

Va rilevato che con il sistema prospettato non vengono attribuite alle regioni risorse sufficienti per poter finanziare interamente la spesa corrente annullando tutti i trasferimenti da parte dello stato. Neanche la Lombardia coprirebbe la propria spesa totale e neppure tutta quella sanitaria (si ricorda che la spesa sanitaria rappresenta una quota dal 70 all'80% del complesso delle spese regionali). Per raggiungere l'obiettivo della completa autonomia finanziaria solo attraverso l'IRAP l'aliquota avrebbe dovuto essere del 9%. Questa aliquota non solo è al di fuori della forcella stabilita dalla delega, ma sarebbe anche troppo alta riferita ad un tributo che abbia la natura di imposta sulla produzione, quale è l'IRAP. Questo significa che, anche a regime, si prevede che lo stato mantenga trasferimenti verticali alle regioni. La qual cosa non è in contrasto con l'intendimento del governo di mantenere un ruolo dello stato nel finanziamento della sanità in quanto l'offerta di sanità è considerato un bene ad esplicito "interesse nazionale".

Con la legge sull'IRAP non si poteva certo porre rimedio ai problemi delle modalità di finanziamento della sanità, né della finanza locale (ricerca dell'equilibrio tra autonomia e perequazione). Si sono solo creati strumenti che possono essere utili allo scopo. Questi strumenti per due anni sono vincolati, affinché il legislatore in questo arco di tempo possa trovare soluzioni ai due problemi seguenti :

1. Il problema del finanziamento della sanità richiede che a regime venga definito : a. un criterio che stabilisca lo zoccolo di finanziamento statale pro-capite; b. la quota di finanziamento regionale pro-capite (che può essere diversa da regione a regione) ; c. l'eliminazione del disavanzo.

2. L'autonomia fiscale dovrebbe lasciare ad ogni regione la libertà di spendere a suo piacimento tutte le risorse a sua disposizione (tributi propri, compartecipazione e addizionali). La perequazione interregionale dovrebbe riguardare il complesso dei proventi che le regioni ottengono.

Riguardo alla perequazione va chiarito che con l'introduzione della norma in discussione esisteranno due meccanismi perequativi relativi a due tributi passati: il FSN perequerà le diversità di gettito tra regioni che il 90% dell'IRAP netto più l'addizionale IRPEF determinerà rispetto ai contributi degli assistiti (che sono stati soppressi) ; il Fondo perequativo orizzontale perequerà le diversità di gettito tra le regioni che il 10% dell'IRAP netto determinerà rispetto al vecchio Fondo Perequativo, che a sua volta era stato istituito per perequare il gettito delle accise sulla benzina rispetto a trasferimenti statali alle regioni. E' evidente che questo è un meccanismo farraginoso e che tra l'altro esclude la perequazione relativa all'altra importante fonte di gettito regionale, le tasse automobilistiche.

Riordino della tassazione locale

Di non secondaria rilevanza, poi, sempre nel quadro del federalismo fiscale, è l'intervento di riordino della tassazione locale, contenuto nel Titolo III. In questo caso, si è potenziata l'autonomia tributaria delle provincie, con l'istituzione dell'imposta provinciale di trascrizione sui veicoli (che sostituisce le vigenti imposta erariale e addizionale provinciale), e si è rafforzata l'autonomia finanziaria dei comuni e delle provincie, con la devoluzione, rispettivamente, del gettito dell'imposta di registro sugli immobili e dell'imposta sui premi assicurativi relativi alla responsabilità civile sui veicoli. Ma, soprattutto, si è inteso rafforzare in misura significativa il potere regolamentare dei comuni e delle provincie nella determinazione e nella gestione dei propri tributi, consentendo di trasformarne alcuni in canoni (Tosap e tassa sulla pubblicità) e di manovrare con maggiore autonomia l'ICI. L'esigenza di consentire agli enti locali di completare i necessari adempimenti deliberativi e regolamentari e di garantire al contribuente trasparenza e certezza spiega la scelta di far decorrere gran parte del riordino della tassazione locale a partire dal 1999.

Effetto sulla semplificazione degli adempimenti

La riforma sostituisce una sola imposta a ben sette tributi e contributi (considerando la tassa della salute distinta dai contributi sanitari). L'Irap è una imposta semplice da applicare e non richiede alcun sistema di contabilità aggiuntiva. Infatti si debbono assumere le voci contabili rilevate a fini civilistici corrette in base a quelle le disposizioni tributarie ai fini delle imposte sui redditi. La ripartizione della base imponibile tra più regioni avviene applicando la quota di costo del lavoro impegnato in ciascuna regione (dato, questo, già in possesso delle imprese; i contributi sanitari sono versati nella regione in cui ha la residenza il dipendente). Inoltre la dichiarazione dell'IRAP avverrà contestualmente a quella dell'IRPEF-IRPEG e IVA. E offrirà la possibilità di compensazione immediata tra debiti e crediti. Stime svolte da associazioni di categoria hanno quantificato un risparmio di costi amministrativi oltremodo significativo.

Si suggerisce al Governo di specificare che la dichiarazione dell'IRAP venga presentata in un unico modello insieme alla dichiarazione IRPEF - IRPEG e IVA e che sia consentito, come affermato nel decreto legislativo sulle semplificazioni, la compensazione tra debiti e crediti derivanti dalle suddette imposte.

Effetto sul costo del lavoro

A livello macroeconomico la diminuzione del costo del lavoro è valutabile, data l'aliquota di base dell'IRAP, in poco meno di un punto percentuale. Ovviamente si tratta di un dato medio.

A livello settoriale, o territoriale, la diminuzione del costo del lavoro si registra laddove l'aliquota effettiva sostenuta dal datore di lavoro (al netto della fiscalizzazione) per i contributi sanitari, per il contributo assistenza malattia e per la TBC è superiore al 6% circa. Infatti siccome l'IRAP si applica al costo del lavoro che è mediamente 1,36 volte la retribuzione sulla quale vengono calcolati i contributi sanitari, l'aliquota di indifferenza sarà data da : $4,25\% \times 1,36 = 5,8\%$. Se poi si vuole calcolare non già il confronto sul costo del lavoro, ma la profittabilità relativa dell'assunzione di un lavoratore nelle due configurazioni fiscali, dovremo moltiplicare detta percentuale per 1,3 per tener conto della indeducibilità a fini IRPEG dell'imposta IRAP pagata sul costo del lavoro (mentre i contributi sanitari erano detraibili). Si è scelto il moltiplicatore 1,3 anziché 1,37 (l'IRPEG è il 37%) per tener conto di imprese in perdita e del congiunto effetto della DIT. E perché alcune imprese sono tassate in base IRPEF e hanno quindi una aliquota inferiore al 37%. In tal caso l'aliquota di indifferenza risulta essere del 7,5%. Se si tiene conto che oggi l'aliquota formale per contributi sanitari, contributi assistenza malattia e TBC è pari all'11,81%, ci si può rendere conto che nella più parte dei casi la riforma fiscale porterà ad una diminuzione del costo del lavoro e ad una maggior convenienza rispetto a prima ad assumere lavoratori.

L'introduzione dell'IRAP può significare un aumento del costo del lavoro per quelle imprese con lavoro dipendente ad alto reddito a causa della regressività dei contributi sanitari. Va tuttavia considerato che il 92% dei lavoratori dipendenti è sotto i 60 milioni di imponibile e quindi per la più parte delle imprese l'introduzione dell'IRAP significherà una riduzione del costo del lavoro.

Circa il costo del lavoro bisogna distinguere tre settori. Dai dati sugli oneri sociali desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese e da stime del TFR si può affermare che:

- A. Nel settore industriale il costo del lavoro diminuisce costantemente per le imprese non fiscalizzate (circa 3%) e diminuisce, ma poco in quelle fiscalizzate del Nord (- 0,2% circa) e in quelle fiscalizzate del Sud (circa 0,5%);
- B. Nel settore del commercio e dell'edilizia la percentuale di fiscalizzazione è minore e quindi il vantaggio è maggiore

Pertanto, l'esclusione dalla base imponibile dell'IRAP dei contributi obbligatori per l'assicurazione sugli infortuni, che risponde anche al principio di equiparare il trattamento economico di questi costi a quello dei premi assicurativi su beni e mezzi di produzione, intende incidere in modo differenziato sui diversi settori, recando uno sgravio relativamente più consistente per quei settori di attività (manifatturiero, costruzioni) che presentano mansioni più rischiose e che godevano di un livello di fiscalizzazione dei contributi sanitari relativamente elevato.

Inoltre, in considerazione di obiettivi di politica occupazionale, in particolare nei confronti delle generazioni più giovani, è stato disposto che la metà del costo del lavoro relativo agli apprendisti e ai dipendenti assunti con contratti di formazione lavoro sia escluso dalla base imponibile dell'Irap.

Lavoro e IRAP a regime

Si afferma che l'Irap a regime peserà di più sulle imprese che assumeranno più lavoratori. Bisogna chiarire. Se si produce lo stesso prodotto allo stesso valore con due tecniche diverse ma che produce più salario, l'altra, più capitalizzata, con più utile la proposizione non è vero perché l'Irap colpisce la sommatoria del valore aggiunto a prescindere da come è ripartito tra i fattori.

In realtà il fisco è non neutrale quando genera un "cuneo fiscale", cioè aumento il costo del lavoro rispetto al costo del capitale: cosa che succede con i contributi sanitari.

Una politica fiscale dell'occupazione sarà efficace operando non già riducendo la BII di una parte del reddito da lavoro, bensì riducendo gli oneri sociali.

Difesa dei contribuenti più deboli con agevolazioni settoriali e territoriali

Riguardo alle speciali agevolazioni territoriali e settoriali, va notato innanzitutto che la riforma dell'IRAP potrebbe creare problemi alle imprese ubicate nel Mezzogiorno, per le quali soltanto nell'anno 2000, in base agli accordi presi nel 1995 con la Commissione Europea, la fiscalizzazione dei contributi sanitari sarà allineata a quella vigente nel resto del Paese. In altri termini, l'introduzione dell'IRAP anticiperebbe gli effetti dell'allineamento. Si è perciò previsto che le imprese meridionali attualmente agevolate possano portare in detrazione dall'IRAP dovuta l'ammontare del differenziale di fiscalizzazione vigente fino all'anno 2000.

Per ragioni analoghe è stata prevista la possibilità di dedurre dall'imponibile IRAP gli utili che, in base alla previgente normativa sulle aree depresse, avrebbero goduto dell'esenzione decennale dall'ILOR. Per le aree depresse è stata prevista anche una speciale agevolazione per le nuove attività produttive, concedendo un dimezzamento dell'IRAP (comunque entro il limite massimo di 5 milioni d'imposta) per i primi tre anni dall'inizio dell'attività; per le aree di cui all'obiettivo 1 la durata dell'agevolazione è estesa a sei anni.

Riguardo alle specificità per i diversi settori di attività, si è constatato che il settore dell'intermediazione finanziaria godrebbe, mediamente, di uno sgravio consistente, mentre i produttori agricoli soffrirebbero di un aggravio significativo. Tenuto anche conto che il primo settore è interessato da altri provvedimenti agevolativi, connessi con la sua ristrutturazione, mentre il secondo è stato recentemente oggetto di inasprimenti (in particolare, dalle modifiche del regime speciale dell'IVA), si è deciso di applicare aliquote difformi da quella base, prevedendo comunque un graduale riallineamento verso tale aliquota.

Alleggerimento della imposizione sulle imprese

La riduzione del livello di tassazione sugli utili è facilmente verificabile: l'aliquota legale combinata IRPEG + ILOR, per effetto dell'abolizione dell'ILOR, passa dal 53,2% al 37%. Tenuto conto che l'IRAP assoggetta a tassazione anche la quota di valore aggiunto costituita dai profitti, l'aliquota IRPEG + IRAP si colloca sul 41,2 per cento, circa 12 punti percentuali in meno rispetto al livello oggi vigente. Occorre poi considerare l'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (nonché dell'ICIAP); si può presumere che, in condizioni "normali" di redditività, l'imposta sul patrimonio netto equivalga a una tassazione di almeno il 4-5 per cento sui profitti; quindi, si può concludere che la riforma consente una riduzione permanente della tassazione degli utili dell'ordine di 16-17 punti percentuali.

Riguardo alle scelte di finanziamento delle imprese, verrà fortemente ridotta l'attuale discriminazione di trattamento fiscale, che favorisce fortemente l'indebitamento rispetto

all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Ciò è conseguenza della rilevata riduzione della tassazione sui profitti, dell'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (che non colpisce l'indebitamento) e del fatto che l'IRAP aumenta il costo fiscale dell'indebitamento, in quanto gli interessi passivi sono una componente della sua base imponibile. Si avrà quindi un sistema fiscale più neutrale, che incentiverà un maggiore ricorso all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Contemporaneamente, sarà incoraggiata la patrimonializzazione delle imprese.

Effetti sulle imprese dell'introduzione di IRAP e DIT

Il processo di aggiustamento delle imprese sarà significativamente agevolato dalla revisione della tassazione sul reddito di impresa basata sulla introduzione dell'aliquota IRPEG ridotta, la cosiddetta *Dual Income Tax* (DIT), che potrà produrre significativi risparmi di imposta per le imprese che sapranno utilizzare consapevolmente il nuovo strumento, incrementando il capitale proprio. Questa revisione interagisce strettamente con le innovazioni contenute nel presente decreto; nonostante la diversità dei veicoli legislativi, gli interventi sono legati da forti legami di complementarità e di coerenza, e configurano una riforma fiscale unitaria. Gli effetti combinati della manovra sull'IRAP e dell'introduzione della DIT possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

- la DIT rafforza gli effetti dell'IRAP sulle scelte finanziarie delle imprese, restringendo ulteriormente il divario nel trattamento fiscale del finanziamento con capitale proprio e con capitale di debito; infatti la DIT riduce l'imposizione sui redditi derivanti da nuovi investimenti finanziati con capitale proprio;
- il meccanismo agevolativo della DIT consente alle imprese che sono maggiormente penalizzate dall'introduzione dell'IRAP a causa di una quota di oneri finanziari sul valore aggiunto relativamente più elevata e di una bassa capitalizzazione, di compensare questa penalizzazione con una agevolazione più consistente rispetto a quella riservata alle società più capitalizzate e meno indebitate, purché aumentino il capitale proprio. In altri termini, le società più solide e redditizie sono agevolate dalla riforma IRAP, mentre quelle che hanno usato il debito per ridurre l'onere dell'imposta, o sono in oggettiva difficoltà, possono ottenere riduzioni di imposta significative purché riportino i capitali in azienda o procedano comunque a capitalizzarsi con l'obiettivo di uscire dalla situazione di bassa redditività ed elevato indebitamento.
- gli effetti della DIT sono destinati a cumularsi nel tempo mano a mano che aumenta la base di commisurazione della remunerazione agevolata e ciò può consentire processi di aggiustamento consistenti in un arco di anni relativamente breve.

Circa gli effetti congiunti IRAP e DIT va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono tenuti alla tenuta della contabilità ordinaria. Valuti

il Governo l'opportunità di consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

Interessi passivi come base imponibile dell'IRAP

L'imposizione sugli utili (abolizione dell'ILOR) e l'assoggettamento degli oneri finanziari all'IRAP rende meno vantaggioso il ricorso al capitale di debito e incentiva l'utilizzo del capitale di rischio.

Circa il fatto che questo penalizzi le imprese fortemente indebitate va considerato quanto segue:

- A. la DIT opera sugli incrementi di patrimonializzazione e quindi è particolarmente vantaggiosa per le imprese sotto capitalizzate e indebitate che intendono ricapitalizzarsi;
- B. il costo del debito negli ultimi due anni è diminuito di 4/5% mentre l'aliquota IRAP su un costo del debito che oggi si aggira dall'8/9% comporta un aumento solo di un terzo di un punto percentuale;
- C. la riduzione della domanda di credito alle banche indurrà alle stesse a diminuire il prezzo di offerta (cioè a ridurre lo spread tra saggi di interessi attivi e passivi) tanto più quanto più il sistema bancario è concorrenziale

Minimizzazione degli effetti redistributivi rispetto alla situazione attuale.

Operando a parità di gettito, la manovra produrrà ovviamente una redistribuzione del carico fiscale. Gli effetti di impatto risulteranno favorevoli, a parità di altre condizioni, per le imprese poco indebitate, per quelle molto patrimonializzate e per quelle maggiormente in utile. Risulteranno invece penalizzate, come è ovvio, le imprese che si trovano in situazioni opposte. Nel complesso, la riforma tenderà a fare pagare di più le imprese che fino ad ora hanno contribuito all'erario relativamente poco; alleggerirà invece l'onere del prelievo per quelle che, nel regime vigente, sono state maggiormente tassate.

In base a recenti studi effettuati sui bilanci di un campione di società, risulta che quelle che beneficeranno di uno "sconto" dalla riforma si caratterizzano per pagare un ammontare di imposte e contributi in base alla legislazione attuale pari a circa 2 o 3 volte l'ammontare pagato dalle società che invece subiranno un aumento del prelievo dopo la riforma. Risulta confermato che trarranno benefici dalla riforma le società con utili elevati e più patrimonializzate; saranno invece penalizzate quelle con utili bassi e forti interessi passivi. Tuttavia anche a merito della connessa riforma delle aliquote IRPEF, l'introduzione dell'IRAP non ridurrà il reddito disponibile di soggetti o imprese piccole.

Effetti redistributivi sono l'inevitabile conseguenza della riforma. Sterilizzare completamente tutti gli effetti penalizzanti avrebbe comportato una perdita di gettito oggi insostenibile per il bilancio pubblico. L'unica alternativa sarebbe quella di mantenere lo *status quo*, che è sicuramente insoddisfacente e che rappresenta un fattore frenante per lo sviluppo di medio-lungo periodo della nostra economia. D'altro canto, un esame dettagliato degli effetti complessivi della riforma sui singoli contribuenti mostra che i "guadagni" e le "perdite" sono piuttosto concentrati, sia come importo che come frequenze, intorno alla situazione di indifferenza.

Dalle simulazioni condotte risulta che circa il 77% dei soggetti passivi si colloca entro la fascia di variazione del carico impositivo di 2 milioni di lire annue (in particolare circa il 53% delle società e l'89% delle persone fisiche). E' opportuno precisare, inoltre, che tali simulazioni sovrastimano le "perdite" e sottostimano i "guadagni" in quanto nel modello, basato sulle informazioni derivanti dalle dichiarazioni dei contribuenti, non è stato possibile considerare il beneficio derivante dalla soppressione dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunali. Nella fascia di variazione di 2 milioni considerata, il valor medio del maggior carico impositivo è pari a circa 750 mila lire che, considerando un valor medio per contribuente dell'ICIAP e delle tasse di concessioni comunali pari a circa 600 mila lire, si riduce a circa 150 mila lire. Per contro il valor medio della riduzione del carico impositivo, sempre nella fascia di variazione considerata, è pari a circa 70 mila lire che aumenta a circa 670 mila lire considerando anche l'abolizione dei suddetti tributi locali.

Considerando una fascia di variazione più ampia, quella corrispondente ad una variazione del carico impositivo fino a 5 milioni, si osserva che in essa rientrano l'88% dei soggetti passivi (71% circa di società e 96% circa delle persone fisiche). Il valor medio del maggiore carico impositivo aumenta a circa 1,38 milioni che, al netto dei tributi locali aboliti, si riduce a circa 600 mila lire. Il valor medio della riduzione del carico impositivo aumenta anch'esso a circa 1 milione considerando anche gli effetti dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunale.

Le società per le quali risulta una variazione assoluta di qualche rilievo del carico impositivo (cioè oltre 100 milioni in più o in meno) rappresentano solo l'1,8% del totale delle società. In particolare l'1% delle società subiscono l'aggravio indicato e lo 0,8% sono invece beneficiarie dello sgravio. Importante notare che tutte le 14.666 società che subiscono detto aggravio sono di dimensioni medio-grandi, mentre di quelle che beneficiano di un minor carico fiscale 7.513 sono medio grandi e 2.656 sono piccole.

Va inoltre considerato che in seguito all'introduzione dell'IRAP e alle modifiche delle aliquote IRPEF che gli agenti economici (come artigiani, commercianti, professionisti) che non erano soggetti a ILOR e patrimoniale il cui reddito è inferiore a 31 milioni (o 40 milioni se hanno

due figli), otterranno un aumento del reddito disponibile. Tra 30 e 60 milioni l'aggravio fiscale si limita al massimo al 5 per mille. Una riduzione di un certo significato del reddito disponibile riguarda solo i contribuenti con più di 150 milioni. (Si ricorda che sotto la fascia dei 60 milioni di reddito si colloca il 99% dei pensionati, il 93% dei percettori di reddito da lavoro dipendente, il 92% dei percettori di reddito da impresa e il 54% dei percettori di reddito autonomo).

X Clausola di salvaguardia

Dall'analisi svolta emerge, quindi, che i motivi di preoccupazione sono limitati a una fascia estremamente ridotta di contribuenti. Tuttavia il legislatore delegato ha comunque deciso di adottare un correttivo parziale e transitorio per il 1988, per attenuare gli effetti di impatto di dimensioni più macroscopiche; tale correttivo opererà sia sui contribuenti che subirebbero forti "perdite", sia su coloro che otterrebbero forti "guadagni". Il decreto prevede infatti che per il 1998 l'acconto dell'IRAP non dovrà essere né superiore, né inferiore a quanto pagato nel 1997 a titolo di tributi e contributi soppressi, maggiorate di percentuali determinate dal Ministero delle Finanze di concerto con il Ministero del Tesoro che tengano conto della variazione del carico impositivo, della dimensione della base imponibile regionale e l'invarianza del gettito complessivo.

Si fa notare che tale clausola di salvaguardia non tiene conto dell'aggravio IRPEF e IRPEG che deriva dall'aumento della base imponibile causata dalla indeducibilità dell'IRAP.

Non deve sfuggire, tuttavia, che il meccanismo proposto presenta aspetti di notevole complessità e soprattutto appare in contrasto rispetto agli obiettivi di semplificazione, di unificazione e di automazione degli adempimenti dichiarativi, delle compensazioni tra tributi dovuti e dei relativi controlli.

Per i motivi su esposti si considera opportuno che il Governo riveda la clausola di salvaguardia secondo le linee seguenti :

- d. che allunghi da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia ;
- e. che definisce la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori predeterminati di incremento di prelievo che non dovrebbe superare una certa cifra assoluta e un certo incremento percentuale;
- f. che preveda una modificazione annuale della soglia in modo da arrivare a regime al quarto anno;

Il Governo valuti se i punti a), b) e c) debbano valere aggravii di imposta tanto quale sgravi di imposta. Nel caso in cui la clausola di salvaguardia sia limitata solo a tutela di chi subisce un aggravio oltre una certa soglia il Governo dovrebbe:

- a. ricalcolare , per mantenere l'invarianza complessiva di gettito, l'aliquota di base;

- b. eventualmente far compiere la dichiarazione IRAP in modo congiunto alle altre dichiarazioni IRPEF-IRPEG e IVA come se la clausola non operasse e concedere contestualmente un credito di imposta;

Osservazioni sull'introduzione dell'IRAP in settori produttivi e in aree.

Agricoltura.

In agricoltura esistono tre tipi di società : di capitale o cooperative che sono a bilancio ; tutte le altre società con fatturato superiore a 5 milioni, per le quali la base imponibile è data dal valore delle cessioni al netto degli acquisti in base alla partita IVA ; infine le unità produttive piccole sotto i cinque milioni che non sono tenute né a tenere partita IVA, né a pagare l'IRAP. I produttori agricoli che non sono a bilancio possono sempre optare tra il tenere i bilanci oppure definire il valore aggiunto sulla base dei calcoli a fini IVA (si ricorda che le spese per investimento, come l'acquisto di un trattore, sono immediatamente e totalmente deducibili).

E' necessario non creare discrasie tra partita IVA e IRAP. Per questo motivo e per il fatto che la proposta sarebbe fuori delega non è accettabile la richiesta che la BII sia determinata dal valore a catasto più il costo del lavoro.

Il settore dell'agricoltura subisce un aggravio del carico tributario in seguito alla riforma di circa 150 mdl. La stima che viene fatta è che i produttori agricoli subiscano di 153 mdl (550 mila lire di maggior carico medio pro capite annuo) dati da 163 mdl di perdite per 235 mila contribuenti e 10 miliardi di guadagno per 42 mila contribuenti. Per le società del settore l'aggravio invece è di soli 3 miliardi complessivi. Le perdite procapite si distribuiscono in entrambi i casi in funzione crescente delle dimensioni aziendali.

Circa le aliquote e il carico fiscale che grava sul settore vanno fatte quattro considerazioni : a. già le aliquote iniziali per l'agricoltura sono più basse dell'aliquota normale (e per mantenere costante il gettito si è dovuto aumentare le aliquote sul settore finanziario) ; b. con il 3% l'aggravio complessivo è di soli 150 miliardi per tutta l'agricoltura nazionale ; c. che a regime le regioni, se vorranno privilegiare l'agricoltura regionale rispetto agli settori produttivi, potranno farlo ; d. che la base imponibile in agricoltura per l'IRAP si stima (sulla base di bilanci e di dichiarazioni IVA) essere 24.200 md, mentre l'ISTAT calcola il valore aggiunto nel settore (sulla base del monitoraggio aziendale sul prodotto vendibile e sulla base di indagini campionarie sulle imprese che producono gli input detraibili, come carburanti, mangimi, concimi, sementi, e prodotti meccanici) in 60.000 md : in nessun settore lo scostamento, che teoricamente dovrebbe essere zero, è così grande.

Tuttavia a motivo dell'aggravio che deriva ad un numero elevato di contribuenti si invita il Governo a considerare l'opportunità di estendere a 5 anni la clausola di salvaguardia per l'agricoltura intesa come operante o sulle aliquote o sulle soglie. Il tempo di aggiustamento sembra congruo e tale da consentire nel frattempo di varare politiche di stimolano settoriale.

Artigianato

Innanzitutto va stabilito che il 96% degli artigiani dichiara redditi di impresa inferiori a 63 milioni e il 40% inferiori a 21,6 milioni. Va poi distinto tra artigiani esclusi e non esclusi dall'ILOR. Secondo il modello previsionale IRAP del Ministero per i piccoli artigiani esclusi dall'ILOR l'introduzione dell'IRAP al posto delle imposte soppresse lascia il reddito invariato; per quelli non esclusi il reddito disponibile cresce di circa 200 mila lire annue.

Commercio

Nel settore operano circa 80.000 contribuenti, il 96% dei quali dichiara redditi sotto i 63 milioni. Secondo il modello previsionale (che non include l'abolizione ICIAP e le tasse di concessione comunali) si rileva un aggravio di circa 300 mila lire medio. Poiché l'ICIAP per le attività commerciali varia da 210.000 a 2.700.000 è lecito concludere che il settore del commercio non è destinato a perdersi dalla riforma, ma semmai ad ottenere un lieve guadagno.

Piccole imprese

Le imprese a contabilità semplificata sono circa due milioni. Esse rappresentano il 42% dei contribuenti IRAP.

Dal modello previsionale risulta che l'effetto IRAP comporta minori imposte per l'83% dei contribuenti e un aggravio per il 17%. In media il reddito disponibile aumenta di 800 mila lire.

Distinguendo invece in base alla dimensione di impresa e si considerano piccole imprese quelle sotto un miliardo di lire (che rappresentano l'86% delle imprese) il modello conduce al risultato che per il 67% di esse si verifica uno sgravio consistente, mentre per il 33% si registrerà un aggravio inferiore ai due milioni. Se a questa cifra si sottrae l'ICIAP non più pagata, si noterà che l'aggravio risulta contenuto.

In questi comparti rilevante è il numero dei lavoratori assunti con contratti di apprendistato e di formazione lavoro (rispettivamente 250 e 170 mila) per i quali era prevista l'esenzione dal pagamento dei contributi sanitari. Per questo tipo di costo del lavoro il decreto prevede, come si è detto, una base imponibile a fini IRAP del 50%. L'introduzione dell'IRAP comporta comunque un

leggero aumento del costo del lavoro per questo tipo di lavoratori e una leggera diminuzione del vantaggio di stipulare questo tipo di contratti, rispetto ai contratti standard.

Il Governo tuttavia valuta positivamente la richiesta di estendere al 100% dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile. In tal caso tuttavia la perdita di gettito dovrebbe essere compensata con un innalzamento della aliquota di base.

Assicurazioni.

In questo settore la differenza tra premi e pagamento dei sinistri e degli agenti viene investito in valori mobiliari e immobiliari.

Qualora l'investimento avviene in immobili il governo valuta la possibilità che, così come entrano nella BII i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati come le spese di manutenzione.

Banche.

Si invita il governo ad esplicitare se per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depositi in denaro che di quello in titoli appare in senso stretto. Inoltre "per gli altri enti e società finanziarie" (ad esempio società di leasing) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi deve essere in base agli impieghi.

Cooperative e casse rurali.

Nel settore delle cooperative si presentano tre problemi degni di particolare attenzione. Innanzitutto il problema delle riserve indivisibili. Le associazioni delle cooperative hanno richiesto che gli utili a riserva indivisibili, la caratteristica delle cooperative, non formino BII.

Va considerato che un'imposta sul reddito, come l'IRPEG, deve continuare a discriminare tra le imprese che destinano a riserve somme delle quali i soci non verranno mai a disporre, come le cooperative, e imprese che destinano a riserve utili che sono a disposizione dei soci. Questo non vale per un'imposta sulla produzione come l'IRAP. Questa imposta, come illustrato all'inizio, grava sul reddito dei fattori produttivi per remunerare le economie esterne pubbliche: da questo punto di vista la produzione di una cooperativa si serve delle economie esterne pubbliche come tutte le altre imprese, per questo motivo gli utili destinati a riserve indivisibili sono stati inseriti nella BII.

In particolare nel settore delle Casse Rurali l'introduzione dell'IRAP comporta un notevole aggravio fiscale per il fatto che gli utili portati a riserva, in quanto indivisibile, non erano soggetti

ad ILOR, mentre ora sono soggetti ad IRAP. Lo stato di cose precedente determinava un vantaggio competitivo delle Casse rurali rispetto alle altre banche, compreso le Banche popolari, perché gli utili delle prime destinati a riserva non erano soggetti né ad IRPEG, né ad ILOR. Con l'introduzione dell'IRAP il vantaggio si riduce, pur sussistendo a motivo del perdurare della detassazione a fini IRPEG degli utili a riserva. **Tuttavia per quel che riguarda le cooperative di produzione di piccola dimensione (misurabile dal volume di affari) potrebbe essere ravvisata l'opportunità che gli utili indivisi siano sottratti alla BII per un periodo transitorio della durata di cinque anni come per l'agricoltura.**

Per le cooperative sociali di tipo B e per le cooperative di servizi (facchinaggio ecc.) – che sono oggetto di un DPR (602/70) – il costo del lavoro viene valutato in modo convenzionale e non analitico. **Valuti il governo se l'effetto dell'introduzione dell'IRAP è così pregiudizievole nei confronti delle imprese che determinano i salari sulla base delle norme che definiscono il salario in modo convenzionale; nel qual caso si potrebbe consentire per un certo periodo di tempo di calcolare la BII come somma di utile lordo, oneri finanziari netti e costo del lavoro calcolato secondo tali norme.**

Infine le cooperative edilizie, imprese che si trovano in una situazione particolare. Infatti oggi un risparmiatore si trova nella situazione di poter o farsi la casa da sé accendendo un mutuo su cui paga interessi, ma non imposte, oppure diventare membro di una cooperativa edilizia, pagando a questa delle somme per acquisire il diritto all'alloggio, somme che la cooperativa usa per pagare i mutui ipotecari. Se tale cooperativa dovesse pagare l'IRAP sugli interessi offrirebbe un servizio fuori mercato. In questo caso il fisco non sarebbe stato neutrale e non avrebbe conseguito nessuna finalità allocativa. In realtà queste cooperative non svolgono un'attività organizzata alla produzione, ma piuttosto rientrano nella fattispecie di un consumatore collettivo. **Valuti quindi il governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.**

Mezzogiorno.

Data la particolare gravità della situazione economica del Mezzogiorno va prestata un'attenzione particolare agli effetti dell'introduzione di questa imposta per le imprese meridionali.

La BII è composta da : utile, costo del lavoro e interessi. Analizziamo le singole componenti confrontando la situazione precedente e successiva all'introduzione dell'IRAP.

■ Utile.

Pre : le imprese godevano di un'esenzione dell'ILOR decennale sugli utili di investimenti passati.

Post : quegli stessi utili continuano ad essere esenti e non formare BII.

Giudizio : invarianza assoluta del prelievo ; perdita solamente di una parte della convenienza differenziale rispetto ad investimenti localizzati altrove.

■ Interessi.

Pre : pagamento del 7,5 per mille sul capitale a motivo della patrimoniale (indeducibile) .

Post : pagamento del 4,25% sugli interessi (anch'esso indeducibile).

Giudizio : invarianza qualora il debito sia contratto per investimento e qualora gli interessi siano pari al 16,5% ($0,007 : 0,0425 = 0,165$). Per interessi minori si ha un risparmio di imposta con l'introduzione dell'IRAP, per interessi maggiori si ha un aggravio. L'aggravio quindi può essere solo del 4,25% sulla differenza tra il saggio di mercato e il 16,5%. Oggi, anche in Mezzogiorno, gli interessi sono mediamente minori del 16%. Per una società con 100 milioni di debito su un debito per investimento che immaginiamo sia al 17% pagherà in più (per la componente IRAP su interessi al netto della Patrimoniale) $100 \text{ milioni} \times 4,25\% \times 0,5\% = 21.250 \text{ lire annue !}$

■ Costo del lavoro.

Pre : le aliquote da oneri sociali netti da fiscalizzazione per il Mezzogiorno sono dati da queste aliquote sulla retribuzione:

1998 : 5,11%

1999 : 6,11%

2000 : 7,11%

Post : 1998 :

aliquota IRAP è 4,25% ;

moltiplicatore del costo del lavoro/ retribuzione : 1,36 (questo è il dato nazionale al Sud dovrebbe essere un po' meno) ; $4,25 \times 1,36 = 5,78\%$

agevolazione IRAP per il Mezzogiorno : 2%. Quindi $5,78\% - 2\% = 3,78\%$

moltiplicatore per tener conto della indetraibilità dell'IRAP : 1,30 (l'IRPEG è 0,37, però le aziende individuali e quelle in perdita non pagano l'IRPEG, in media si è calcolato quindi 0,30). Quindi $3,78\% \times 1,3 = 4,9\%$

Giudizio : $4,9 < 5,11$ quindi nel Mezzogiorno nel primo anno c'è un leggero guadagno sul fronte del costo del lavoro con l'introduzione dell'IRAP.

Nel 1999 il confronto è tra 6,11 prima e 6,21 dopo ; nel 2000 tra 7,11 e 7,50. In sostanza quindi una sostanziale parità nel triennio.

Giudizio complessivo : l'introduzione dell'IRAP, a motivo delle imposte soppresse da questo tributo e a motivo delle agevolazioni di carattere territoriale previste nel decreto (art. 17) relative alla prosecuzione della esenzione ILOR e all'abbattimento della aliquota IRAP sulla parte relativa al costo del lavoro per la durata biennale della fiscalizzazione degli oneri sociali ancora

concessi dalla CE alle imprese che operano in quest'area, non genera un aggravio fiscale a dette imprese.

Tuttavia valuti il Governo se intenda ristabilire condizioni di vantaggio differenziale per le imprese che intendono investire nelle aree meridionali. E' opinione della Commissione che lo strumento fiscale per ottenere questo obiettivo non è l'IRAP, un'imposta regionale, bensì l'IRPEG-DIT, attraverso la cui modulazione ripristinare un vantaggio relativo per le imprese che intendono investire nel Mezzogiorno.

Multinazionali

Le multinazionali americane in Italia godono di un credito di imposta negli Stati Uniti sull'ILOR per il fatto che il trattato italo-americano sulla doppia imposizione prevede che il credito di imposta riguardi le imposte sui redditi. Allo stato attuale delle cose queste imprese perderebbero il credito di imposta sull'ILOR e non otterrebbero alcun credito di imposta sull'IRAP.

Si invita il governo ad accelerare i tempi di modifica dei trattati internazionali per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di scorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

Professionisti.

Stando ad uno studio campionario compiuto dall'associazione dei ragionieri la situazione di questa categoria di professionisti si presenta in questo modo. Con l'introduzione dell'IRAP in sostituzione dei tributi soppressi, insieme alla connessa modifica delle aliquote IRPEF, pur senza tener conto delle detrazioni per carichi di famiglia, il reddito disponibile medio dell'intero campione scende da 47.180.000 a 46.530.000. Tuttavia la quota del numero complessivo dei penalizzati dalla riforma sul totale (47%) è inferiore a quella dei favoriti (53%), perché la maggior parte dei soggetti si colloca in una fascia di reddito bassa. Infatti sotto la fascia dei 60 milioni di reddito, la riforma favorisce il 77% dei contribuenti. Nella fascia entro i 120 milioni la riforma sfavorisce il 92% dei contribuenti, con un aggravio fiscale del 3,9%. Nella fascia tra i 150 e i 300 milioni tutti i contribuenti sono svantaggiati e subiscono un aggravio fiscale del 6,9%. Nella fascia superiore la percentuale dei soggetti penalizzati scende al 87% ; per questi soggetti il carico fiscale aumenta solo del 2,6%.

In sostanza gli effetti della riforma sono quelli di un appesantimento fiscale del settore, anche se contenuto ad un valore medio di poco superiore al mezzo milione, ed una salvaguardia per le fasce a minor reddito.

Chi svolge attività professionale tuttavia non può portare a deduzione della BII dei costi di produzione che chi svolge attività commerciali può, ad esempio le quote d'ammortamento degli immobili ove svolgono l'attività economica. Questo a motivo della non distinguibilità tra patrimonio qua privato e qua professionista e il rischio di elusione che tale deducibilità comporterebbe. Anche per le imprese commerciali ad onor del vero sono considerate costi deducibili solo gli immobili non destinati ai fini diversi da quelli esclusivamente prestabiliti.

Tuttavia per tener conto dell'aumento dell'onere che a questi contribuenti deriva dall'introduzione dell'IRAP si invita il Governo a varare una norma che, consenta la rivalutazione dei limiti di deducibilità di spese pluriennali nel singolo periodo d'imposta, una sorta di sterilizzazione degli effetti dell'inflazione degli ultimi anni.

Costruttori edili

In questo settore l'indebitamento il fatturato è doppio che nel settore manifatturiero. Tuttavia in complesso questo settore non ci perde dall'introduzione dell'IRAP a motivo dell'esclusione della BII i contributi INAIL.

Situazioni particolari.

Esistono delle situazioni particolari di indebitamento che vanno considerate.

Una consiste nell'indebitamento di esercizio che un'impresa è costretta a sostenere a causa di ritardato versamento da parte dello stato del credito di imposta (es. rimborso IVA per le imprese ad alto tasso di esportazione). Questo problema non può essere affrontato introducendo modifiche alla BII di queste imprese. La risposta a questo annoso problema è stata offerta con il decreto legislativo sulle semplificazioni recentemente varato dal governo dopo un esame della nostra commissione. Grazie ad esso dall'anno prossimo nella dichiarazione annuale le imprese compenseranno crediti e debiti di imposta relativi ad IRPEF, IVA e IRAP.

Una seconda consiste nell'indebitamento di esercizio di quelle imprese che a motivo della loro debolezza relativa nei confronti dei fornitori sono costrette a pagare il fornitore a tempi brevi e a farsi pagare dal cliente in tempi lunghi. Anche in questo caso la soluzione al problema non sta in una modifica della BII, ma nell'accelerazione del varo della legge sulla subfornitura. Si invita pertanto il governo, in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP, ad adoperarsi affinché la legge della subfornitura sia varata in tempi brevi.

Una terza consiste nell'indebitamento di imprese che, avendo subito calamità naturali, devono in breve tempo sostenere spese per riattivare la produzione. Si invita il governo di escludere queste imprese in tutto o in parte dall'imposta dell'IRAP (e compensare proporzionalmente la regione per la perdita di gettito), così come avviene per altre imposte.

Si invita il governo a considerare anche il caso dell'AGIS. L'aumento dell'imposta pagata a motivo dell'introduzione dell'IRAP potrebbe essere compensata da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

Suggerimenti ulteriori.

- 4 Circa l'articolo 8 è opportuno chiarire che il "dipendente" è un termine usato, in quel contesto, in senso lato e che include i soggetti legati da rapporto di collaborazione continuata e continuativa.
- 2 Circa l'articolo 24 è nostra opinione che vada inserita la congiunzione "e" tra le parole "formale" e "di violazioni".
- 3 Valuti il governo se, in sostituzione dell'art. 34, al fine di coordinare questo decreto con quello nelle sanzioni, non sia opportuno inserire il seguente:

Art. 34

(Ritardato o omesso versamento dell'imposta)

In caso di omesso versamento, alle prescritte scadenze, dell'imposta, in acconto o a saldo, ovvero in caso di versamento in misura inferiore al dovuto, si applica la sanzione amministrativa pari al trenta per cento dell'imposta non versata. Identica sanzione si applica nei casi di liquidazione della maggiore imposta ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come sostituiti dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

Conclusioni

Il decreto in esame dà attuazione alla delega art. 3, comma 143, legge n. 662 del 23 dicembre 1996, istituendo l'IRAP

Con l'IRAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. E' un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare l'economia esterna procurata alle unità produttive dal territorio.

E' un'imposta che afferisce alle regioni utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa forma un importante strumento a disposizione delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o quantomeno di maggior autonomia fiscale dei livelli intermedi di governo. A tal fine viene

predisposto un complesso di strumenti fiscali che afferiscono ai vari ordini di governo e che prefigurano un quadro che, a regime, può portare ad un'ampia autonomia in materia di entrate. Strumento per federalismo non lo è ancora a motivo dei limiti che la delega impone di parità di risorse disponibili ai vari livelli di Governo. Tuttavia le norme di vincolo alla spesa regionale, che sono ora molto stringenti, sono solo temporanee.

La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, semplificazioni per il contribuente e per l'Amministrazione Finanziaria. La presenza delle imposte soppresse ha determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più di eccezioni che di regole e a questo la riforma pone rimedio con coraggio. La Commissione si è trovata di fronte a un'innumerabile serie di richieste volte al riconoscimento di condizioni di favore pregresso e ha dovuto prendere atto in tal modo di quale e quanto fossero i particolarismi del nostro sistema fiscale. Pur nel riconoscimento della giustificazione di alcuni di essi è emerso un sistema fiscale costruito finora su base contrattualistica e categoriale, non dissimilmente da quanto contrattualistica e categoriale è la base cui è stato costruito il nostro sistema previdenziale e il sistema del welfare. Il merito del provvedimento, al di là dei suoi congegni specifici, è di porre l'imposizione su basi universalistiche, uniformando il trattamento fiscale dei contribuenti e oltrepassando i privilegi, assistenzialismi e agevolazioni, spesso stratificate e ingiustificate. Questa è la ragione per la quale, essa ha suscitato molte resistenze.

L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di eccezioni d'applicabilità e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa.

L'introduzione dell'IRAP si configura come un evento destinato a dare un nuovo assetto al complessivo impianto normativo della tassazione delle attività produttive in Italia.

La Commissione ha studiato a fondo gli effetti del provvedimento aiutata dalle numerose audizioni delle categorie economiche svolte e dalle memorie ed analisi, che sono state tutte attentamente valutate. In particolare, sono stati approfonditi i casi anomali e marginali evidenziati dalle categorie, per verificare l'esistenza di situazioni critiche di natura sistematica che avrebbero richiesto interventi correttivi. Dallo studio dei bilanci e dei casi prospettati, è emerso che le generalizzazioni che hanno guadagnato consenso tra le categorie interessate non sono corrispondenti alla realtà. Ad esempio, si è potuto riscontrare che non è verificato dai dati che l'IRAP penalizzerà i contribuenti che con il sistema attuale non pagano l'ILOR. Un esame attento dagli effetti concreti, svolto anche con l'ausilio degli studi preparati da professionisti, commercianti ed artigiani, dimostra infatti che, indipendentemente dall'essere soggetto o meno al pagamento dell'ILOR, il contribuente subirà in media un minore impatto fiscale se si colloca nello scaglione fino a 60 milioni, si troverà in una situazione di sostanziale indifferenza fra i 60 ed i 120 milioni, e subirà un aggravio sopportabile al di sopra di questa cifra. Tuttavia, non va trascurata l'attenzione alla variabilità degli effetti, in ciascuna classe d'imposta, a prova che alcuni contribuenti subiscono una consistente variazione di prelievo.

Gli studi dimostrano, quindi, che, in generale i calcoli del Ministero delle finanze sugli effetti della nuova imposta sono corretti e che pagheranno minori imposte i contribuenti che fino ad ora hanno contribuito in misura maggiore al gettito, mentre saranno chiamati ad un maggiore esborso coloro che fino ad oggi hanno pagato relativamente di meno.

La Commissione ha posto a vaglio l'ipotesi di eventuali perdite ricadenti sulla piccola impresa. Ha rilevato non esistere una perdita sistematica per tale categoria di contribuenti che, invece, nella più parte dei casi ottengono un aumento del reddito disponibile. Non si registra, inoltre, neanche un guadagno sistematico per le grandi imprese. Di nuovo, si presenta una certa variabilità con ma situazioni critiche individuali per le quali si può determinare un consistente aggravio d'imposta.

I salti d'imposta, tuttavia, non sono riconducibili o generalizzabili a settori economici e categorie d'impresa e, dove si verificano, riguardano prevalentemente situazioni che presentano un basso livello di tassazione in relazione al patrimonio.

Un discorso a parte merita il settore agricolo, perché le analisi dimostrano che è debitore netto della nuova imposta. Peraltro, deve essere evidenziato che la situazione di aggravio della tassazione causata dall'IRAP deriva dal vantaggio di cui ha sempre beneficiato il settore, che contribuisce con soli 1000 mld di imposte a fronte di un valore aggiunto stimato intorno ai 60.000 mld.

Tuttavia, la particolarità del settore, il suo valore ambientale, e le recenti revisioni normative e contributive che rischiano di apportare aggiustamenti pesanti e troppo concentrati nel tempo, consigliano di prevedere per questi contribuenti un tempo di adattamento di una certa lunghezza.

Per quanto è emerso dagli approfonditi studi e dalle discussioni svolte, la Commissione ritiene che non ci siano elementi tali da giustificare stabili aliquote differenziate per settore economico, in considerazione delle pregresse situazioni fiscali al di là dei limitati casi previsti dal legislatore. Peraltro, la preoccupazione che con la riforma non si penalizzino in maniera eccessiva situazioni marginali, suggerisce di prevedere un tempo di adeguamento, attraverso la clausola di salvaguardia, più lungo di quello attualmente stabilito. Questa scelta apre, però, due diverse opzioni:

Clausola di salvaguardia simmetrica per tutti i contribuenti, che eviti sia forti penalizzazioni che forti vantaggi. L'inconveniente di questa scelta consiste, principalmente, nella rilevante complicazione richiesta ai contribuenti che dovranno tenere una doppia contabilità, in contrasto con la recente riforma di semplificazione, sia all'amministrazione, che dovrà raddoppiare i controlli;

Clausola di salvaguardia a garanzia del contribuente solo per evitare forti penalizzazioni, ma con il pericolo di una forte perdita di gettito, che dovrebbe essere compensata con un aumento dell'aliquota di base per tutti.

La Commissione ha esaminato anche altre preoccupazioni manifestate circa l'operare dell'IRAP. Essa ritiene che la nuova imposta non vada caricata ai compiti che non può assolvere da sola, ma che la sua introduzione sia l'occasione per mettere in funzione tutti quegli interventi collaterali capaci di produrre effetti settoriali. Ad esempio, il ristabilimento di condizioni differenziali di vantaggio per la tassazione d'impresa nelle aree meridionali, va ripristinando e rafforzata agenda drasticamente sull'Irpeg (oltre che utilizzando strumenti mirati ad hoc) ancora l'eventuale extra di indebitamento che le imprese minori devono contrarre per debolezza contrattuale nei termini di pagamento va corretta con l'impegno del Governo affinché sia varata in tempi brevi la legge sulla subfornitura. Similmente, nel settore dello spettacolo l'aggravio introdotto dall'IRAP in relazione ai ritardi con cui vengono corrisposti i contributi statali (principale fonte di entrata del settore), potrebbe essere compensata da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

La Commissione ha esaminato la legge istitutiva dell'IRAP anche in congiunzione con l'operare della DIT. Va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT, che può essere compensativo di eventuali aggravii di imposta prodotti dall'IVA, è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono tenuti alla tenuta della contabilità ordinaria. La Commissione considera opportuno consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

Diventerà, tuttavia necessario che il Governo attrezzi l'Amministrazione Finanziaria in modo da evitare che l'abbandono di imposte collaudate e l'introduzione di una nuova imposta possa generare, nella fase transitoria, problemi di cassa dovuti a temporanea perdita di gettito.

La Commissione manifesta, infine, una preoccupazione per il gettito previsto dalla nuova imposta. Sulla base di proprie valutazioni sull'operare della tassazione, l'aliquota del 4,25% potrebbe non essere quella di equilibrio e determinare un gettito inferiore a quello delle imposte soppresse. Si invita, quindi, il Governo ad un attento esame degli effetti sul gettito dell'aliquota indicata e lo si invita a ritoccarla qualora, anche in considerazione delle modifiche proposte, lo richieda l'invarianza di gettito.

Nel presente parere si sono formulate osservazioni che hanno come effetto una riduzione del gettito. Le principali sono:

- a. l'allungamento della clausola di salvaguardia a tre anni;
- b. l'allungamento della tutela all'agricoltura per cinque anni;
- c. l'esclusione dalla BII del 100% dei contratti di formazione lavoro e di apprendistato;
- d. le norme a tutela di alcuni settori delle cooperative;

La copertura può derivare da:

- a. un aumento dell'aliquota di base;
- b. l'ampliamento della BII con l'inclusione degli ammortamenti accelerati;
- c. l'ampliamento della BII con l'inclusione degli interessi sul leasing.

In conclusione si esprime quindi un parere favorevole con l'invito al Governo di prendere in considerazione i suggerimenti offerti.

Bozza non corretta

SEMINARIO

**Valori, culture e programmi
per un partito nuovo della sinistra**

Il contributo della Sinistra del Pds

**17-18 gennaio
Istituto Palmiro Togliatti
FRATTOCCHIE**

Relazione di: Giorgio Mele

Con la giornata di ieri abbiamo avviato un impegnato e libero dibattito con l'intenzione di offrire un contributo attivo alla definizione di un nuovo partito della sinistra. Penso che siamo riusciti nell'intento sia per le argomentate ed importanti relazioni di Aldo Tortorella e di Piero Di Siena, sia per il dibattito che esse hanno suscitato tra di noi e con i numerosi interlocutori che hanno parlato da questa tribuna.

Abbiamo voluto portare un nostro punto di vista sui valori, sulla cultura e sui progetti che una sinistra rinnovata deve mettere in campo per saper reggere la sfida delle trasformazioni di questa epoca. Sulla base del dibattito dobbiamo stilare un documento con cui andare a Firenze.

Il 13 febbraio a Firenze prenderanno il via gli stati generali della sinistra che dovranno dare vita dopo un periodo di transizione ad un nuovo partito della sinistra.

In queste settimane si tengono nelle varie federazioni le iniziative preparatorie di questo evento. Vorrei sottolineare preliminarmente che partecipando ad esse si ha la netta impressione che questo processo sia caratterizzato da una ritualità burocratica e da uno scarso se non inesistente interesse da parte dell'opinione pubblica e devo dire anche degli iscritti del Pds.

Non sarebbe male interrogarsi sul perché di questi fatti. Nella costruzione della cosa due non c'è sicuramente la tensione della svolta dell'89 e al contempo non sembrano emergere risposte certe alle domande più impellenti sul futuro della sinistra e non si dà risposta ad una domanda di senso e di impegno acutissima presente in molta parte del popolo della sinistra.

Non risponde a quel paradosso che ricordava Piero Di Siena che si avverte in queste settimane che, mentre il centro sinistra sembra godere di buona salute, la sinistra nel suo complesso sembra essere irretita e silente.

Un nuovo soggetto politico ora ha un significato se ricostruisce una motivazione forte dell'agire politico dei cittadini della sinistra e sa per questo suscitare energie, intelligenze. Non mi pare di avvertire questo pathos e una mobilitazione conseguente.

La decisione di dare vita ad un nuovo partito l'abbiamo presa comunemente nell'ultimo Congresso, ma già in quella occasione avvertimmo che c'era qualcosa che non andava. Avvertimmo già che il progetto della Cosa 2 fosse segnato da una tentazione verticistica,

burocratico, che fosse l'assemblaggio di forze più che un vero processo di unificazione. Denunciammo allora che tale progetto aveva lo sguardo rivolto all'indietro, verso la valorizzazione dell'esperienza del primo Craxi e con la contemporanea svalutazione delle intuizioni dell'ultimo Berlinguer. Affondava le proprie ragioni cioè in una idea di sinistra tecnocratica, il craxismo originario appunto, che aveva abbandonato ogni idea di trasformazione e che per questo fece del potere senza aggettivi il suo unico scopo con le conseguenze nefaste per la democrazia italiana che tutti conosciamo. Per questo è difficile se non fastidioso sentire delle lezioni o delle oscure minacce da parte di Giuliano Amato. Io penso che Aldo Tortorella nella sua relazione abbia già dato il segno delle capacità di saper guardare criticamente alla nostra storia mentre ritengo che da parte di molti non siano stati fatti i conti con quella stagione con il dovuto rigore.

Nei mesi seguenti al Congresso qualcosa si è corretto rispetto alla fase di avvio della Cosa 2 ma certo è rimasto il senso di una operazione che non avesse un grande respiro.

Tuttavia noi vogliamo impegnarci in questa impresa con la consapevolezza che comunque occorre aprire una fase nuova della sinistra del nostro Paese.

Per questo cogliamo l'occasione di domandarci insieme a tutti gli altri protagonisti di questa avventura qualche partito ci serve e quale forma esso debba avere.

Nei materiali preparati dal Forum nel documento n. " si delineano in questo modo le caratteristiche che dovrà avere il nuovo partito. Si dice: "Il partito della sinistra riformista in un'epoca distinta dal tramonto delle ideologie totalizzanti che hanno segnato il secolo, sarà un partito pluralista che intende assolvere il ruolo definito della democrazia dell'alternanza fra partiti, coalizioni e progetti concorrenti".

Queste parole si prestano ad una serie di considerazioni preliminari. Se sono vere le cose che ci siamo detti nella giornata di ieri dobbiamo affermare che, nonostante la svolta dell'89, rimane tuttora irrisolto il nodo del soggetto politico del complesso della sinistra e non solo di una sua parte.

Stando così le cose mi sembra leggermente riduttivo indicare il partito che dovrebbe sorgere come il partito della sinistra riformista.

La polemica non è sul termine, semmai su cosa con tale termine si intenda delimitare. A tal proposito non convincono le affermazioni contenute nell'articolo sull'Unità di qualche giorno fa di Enrico Morando

il quale afferma che il nuovo soggetto della sinistra prende significato dalla rottura con ogni forma di antagonismo. Delimitare in questo modo i confini di una forza della sinistra mi sembra obiettivamente poco europeo. E' noto a tutti che nei grandi partiti socialdemocratici vi sia la compresenza e la coesistenza dell'anima radicale e di quella moderata. Una tale affermazione da un lato diventa la negazione della pluralità delle culture di cui peraltro è ricchissima la sinistra italiana. Dall'altro perpetua quella teoria delle due sinistre o meglio della contrapposizione tra due sinistre che risulta particolarmente pernicioso come abbiamo avuto modo di constatare durante la crisi di governo.

Il nuovo partito della sinistra deve essere il nucleo propulsore di un nuovo inedito processo unitario, deve essere lo strumento della vera unificazione delle famiglie della sinistra italiana.

Per fare ciò esso non deve pensarci come in altre epoche in forma totalizzante e come autosufficiente e quindi come autorappresentativo di tutta la sinistra o come di quella più vera.

Se questo schema non aveva fondamento nel passato tanto meno ne ha adesso in cui tutte le culture sono chiamate a fare i conti con i processi di globalizzazione rispetto ai quali siamo tutti chiamati ad una straordinaria ed inedita progettualità.

Condizione fondante del pluralismo del nuovo partito deve essere il riconoscimento pieno della validità delle diverse culture interne e della necessità di un confronto aperto e sereno con le culture e i movimenti che si agitano all'esterno.

Sappiamo che oggi è profondamente difficile pensare ad una unificazione di tutta la sinistra tuttavia questa tensione deve essere l'orizzonte entro cui deve esprimere la propria iniziativa la sinistra democratica.

Per questo motivo io troverei poco convincente un nome e un simbolo che fosse in qualche modo un ritorno all'indietro a culture come quella socialista che avrebbe ben poco senso. Il nome deve indicare un campo aperto di sperimentazione e di pratica politica facendo volgere a tutti lo sguardo in avanti.

L'idea di un soggetto della sinistra che accetta e propone una sfida unitaria a tutta la sinistra è anche profondamente coerente con la costruzione di un bipolarismo rispettoso della pluralità del panorama politico del nostro paese.

Sotto questo rispetto il consolidamento della sinistra è elemento decisivo per le stesse sorti della coalizione di centro sinistra. Per cui

non solo non è in contraddizione con l'idea dell'Ulivo ma ne è uno strumento decisivo per la sua affermazione.

L'idea della trasformazione dell'Ulivo in partito è figlio di quello schema neodemocratico di cui ha parlato ieri Petruccioli che ha caratterizzato l'intero decennio a partire dalla svolta per cui la questione della soggettività politica è subordinata allo schema istituzionale teso a garantire la governabilità del paese.

Quello schema traeva alimento dalla convinzione che la sinistra avesse in fin dei conti esaurito la sua funzione di trasformazione e cogliendo la verità interna del pensiero moderato essa dovesse disporsi a gestire in forma più solidale il naturale meccanismo del modello economico capitalistico.

Io penso che la vitalità dell'attuale coalizione dipenda dalla capacità di tutte le sue componenti di stare insieme in una alleanza che gli stessi elettori ora non considerano puramente contingente ma come una formula convincente a cui affidare il governo del paese delle città, delle regioni e al contempo se in essa vivono pienamente le ragioni della sinistra.

Per affrontare compiutamente il tema della forma del nuovo partito è giusto fare alcune considerazioni attorno alla evoluzione del nostro sistema politico. In questi anni la risposta alla crisi della cosiddetta prima repubblica ha prodotto una verticalizzazione della decisione politica, (la elezione diretta dei sindaci sono una espressione di questa tendenza). Si è affermato uno schema presidenzialista che ha trovato pronta rispondenza anche nelle proposte di revisione costituzionale elaborate dalla Bicamerale.

Anche i partiti hanno subito un profondo processo di trasformazione secondo questa direttrice fondamentale. A destra abbiamo avuto il partito azienda di Forza Italia, quello di tipo plebiscitario di Alleanza nazionale o quello autocratico zarista della Lega Nord, a sinistra si è affermato il modello della democrazia di mandato del Pds e quello di Rifondazione comunista. Si è imposta di fatto, con la complicità decisiva della pervasività del messaggio mediatico, una tendenza leaderistica che ha costruito una "democrazia dei Capi".

In questa definizione non c'è di per sé una connotazione negativa: non vi è la svalutazione della importante novità di questi anni, vi è anzi la consapevolezza del travagliato processo dell'evoluzione democratica del nostro paese in questo decennio in cui abbiamo assistito al crollo di un sistema politica con le vicende positive e negative di questi anni e al

non crea spazio per una riflessione più ampia e strategica sulla evoluzione del corpo sociale.

Anche il pluralismo dentro questa cornice si impoverisce, non esprime tutta la sua carica positiva di stimolo, di confronto, di costruzione di nuove idee, la vita interna si disperde e si inaridisce in una dialettica povera.

Seguendo la logica della democrazia di mandato abbiamo approvato nel Congresso di Roma uno statuto che ha definito una struttura dirigente che ha esaltato obiettivamente la funzione governante del segretario e del suo staff, ha diviso nettamente tra comitato politico e comitato esecutivo con la conseguenza di separare il fare dal pensare. Nei fatti il comitato politico è stato riunito pochissimo, l'esecutivo ha ridotto la sua funzione a pura gestione. Ciò ha significato che la direzione non venisse convocata solo in casi rarissimi e talvolta a cose già fatte e che essa non ha potuto svolgere il suo ruolo di direzione politica e di discussione sulle politiche. Quando si è discusso seriamente di scuola o di riforme istituzionali?

E' evidente che questa struttura deve essere completamente rivista ma con l'obiettivo di dare più forza e credibilità ad una vita collettiva di un soggetto politico.

Penso che rispetto alla figura del segretario governante sia giusto pensare ad una nuova nozione di gruppo dirigente certo del tutto diverso da quello organicistico togliattiano, ma che esalti il momento della partecipazione rispetto a quello della direzione solitaria.

Creare un circolo virtuoso di nuova partecipazione non vuol dire ricostruire il Pci come qualcuno teme ma solo ridare senso alla partecipazione ad un partito.

Come si dice giustamente nei materiali preparatori il nuovo partito deve avere carattere pluralistico perchè esso risponde al carattere pluralistico della sinistra alle sue diverse culture e tradizioni politiche.

Questo principio federativo deve valere non solo per le forze nuove che ora si aggregano e si uniscono a noi, ma anche per le componenti ideali e culturali diverse che già costituiscono il partito democratico della sinistra.

Io penso che la sinistra del Pds debba essere uno dei soggetti cofondatori del nuovo partito della sinistra. Cosa vuol dire? Innanzitutto che noi portiamo la nostra soggettività al contempo individuale e collettiva libera e autonomia alla costituzione, al dibattito e alla crescita e alla definizione della linea di questo partito.

Ma affinché questo avvenga deve essere superato un limite presente nello statuto del Pds che vede il pluralismo culturale come aggiuntivo o residuale a quello territoriale o tematico. Nel nuovo statuto esso deve avere la stessa dignità politica. Questo vuole dire che il principio federativo deve concretarsi in condizioni politiche e materiali attive per il libero sviluppo delle diverse soggettività culturali.

A questo punto occorre porre la domanda su cosa vogliamo essere noi. Essere cofondatori di un nuovo partito implica una responsabilità molto elevata e per questo noi dobbiamo superare questa fase, passare decisamente ad una nuova fase di organizzazione più accurata della nostra rete sul territorio e a livello nazionale. La nostra area è sorta durante e subito dopo la tornata congressuale dentro un dibattito politico importante e acceso. Le nostre idee le nostre intuizioni hanno trovato un'area di consenso decisamente importante. In questi mesi pur mantenendo una presenza attiva nella vita politica quotidiana, pur avendo curato in qualche modo la crescita della nostra organizzazione, dobbiamo lamentare una certa difficoltà a creare una iniziativa più incisiva e continuativa. Per questo dobbiamo passare ora ad una fase più stringente e meno episodica. In preparazione di questo seminario alcune organizzazioni hanno approvato degli ordini del giorno che mettono al centro la necessità di una maggiore definizione delle nostre proposte e fortissima è la richiesta di organizzazione strutturata della nostra area. Si avverte cioè che per contribuire alla vita di questo partito si deve poter organizzare attivamente l'attività di ricerca, di proposta e di pratica politica. Anche per avere un confronto concreto con le altre componenti.

Io penso che questa esigenza sia giusta. Una nostra maggiore organizzazione vuol dire pervenire ad una maggiore democrazia al nostro interno e maggiore continuità della nostra iniziativa. E contribuire ad ancorare più stabilmente il nuovo partito a sinistra. Tale ruolo sarà più efficace se sapremo radicarci nel territorio come già stiamo facendo, per cui sento come necessario attivare i coordinamenti provinciali e regionali per definire con maggiore compiutezza la nostra struttura.

Si avverte inoltre anche l'esigenza di chiarire quale sarà il nostro ruolo, la chiamerei la nostra identità.

Nel momento in cui si supera il Pds noi che ci siamo nominati la sua sinistra dovremo rimotivare e al contempo rinominare noi stessi. Questi atti io li vedo collegati col processo che si apre e anche con la crescita

fatto che viviamo all'interno di un nuovo modello democratico incompiuto.

Vi è però anche l'indicazione di un rischio: quello di un'autonomizzazione ulteriori dei "capi"

Non è difficile scorgere in questo processo una delle cause fondamentali di quella restrizione della partecipazione democratica che Asor Rosa o Tronti hanno sottolineato nei loro scritti o di quel malessere chiaramente avvertibile nelle nostre organizzazioni che si sentono sempre più lontane dai luoghi della decisione politica.

Nella democrazia dei capi prevale, una forma della politica fondata sulla delega, sulla partecipazione intesa come risolta nella elezione diretta del proprio rappresentante istituzionale.

Non ci si può meravigliare che alla fine prevalga in fasi concitate come queste il solipsismo del capo una funzione dirigente che si sente svincolata dalla propria sorgente di legittimazione. Ed è più facile che si prendano decisioni sbagliate o poco chiare e che si crei di conseguenza un distacco e un disincanto pericolosi. Un nuovo soggetto della sinistra deve oggi operare affinché si inverta questa tendenza oligarchica presente nel complesso della nostra società.

Guardando al nostro interno la storia di questi mesi dovrebbe farci ragionare criticamente attorno alla democrazia di mandato, che plebiscitariamente è stata accettata al Congresso di Roma. Alcuni compagni della maggioranza preoccupati anch'essi dell'andamento della nostra vita democratica pensano ad un aggiornamento della democrazia di mandato, io penso che sarebbe opportuna invece una sua revisione complessiva.

Sotto questo punto di vista se la nuova formazione politica nel nuovo statuto dovesse accentuare questa proiezione presidenzialista già così forte nel Pds si compirebbe un grave errore che aggraverebbe i problemi della nostra organizzazione politica e i difetti evidenti in tutte le organizzazioni periferiche.

Sullo statuto noi siamo ancora senza un testo e penso che sia opportuno riempire questo vuoto per una discussione più precisa.

Conosciamo tutti la vita asfittica se non inesistente degli organismi dirigenti la riduzione della funzione politica in cerchie sempre più ristrette a pura gestione del quotidiano o a quel processo di statizzazione della funzione politica come ci ha ricordato con precisione Carnieri che identifica il partito con la vita istituzionale che

dei rapporti che avremo con le altre forze che saranno protagoniste di questa fase. Penso ai comunisti unitari, ai cristiano sociali, ai laburisti. Tuttavia in questa fase di transizione che si aprirà con gli stati generali noi dobbiamo marcare con forza la nostra soggettività di sinistra del Pds anche se in relazione con gli altri.

Vedo due momenti importanti per radicare la nostra presenza: la costruzione di un giornale che pensiamo di realizzare insieme ai comunisti unitari. Giornale inteso come strumento di una sinistra critica più ampia e diffusa in raccordo anche con esperienze che vanno oltre i meri confini della nostra area o quella dei comunisti unitari. Un altro strumento è quello dell'associazione che deve essere intesa come strumento culturale dell'Area. Ci sono tanti compagni e compagne che intendono dare il loro contributo attraverso un impegno diverso da quello diretto all'interno del partito. A queste intelligenze l'associazione permette di dare un luogo di partecipazione e di elaborazione molto positivo. Questo lavoro lo avevamo già cominciato, penso ora dovremo affidare ad alcuni compagno questo incarico insieme al compagno Tortorella per rendere effettivo questo impegno. Annetto molta importanza a questa esperienza poichè noi abbiamo bisogno di saper lavorare sui tempi stretti della politica quotidiana ma sorretti da una riflessione più accorta e precisa sui tempi lunghi dei processi sociali e culturali.

Cari compagni, questo incontro ci ha confermato che nonostante tutto la nostra forza si va radicando e crescendo. E' importante avere questa consapevolezza per superare timidezze e per affermare le nostre ragioni nella consapevolezza che esse sono utili per il nostro partito e per tutta la sinistra italiana.

Bozza non corretta

SEMINARIO

**Valori, culture e programmi
per un partito nuovo della sinistra**

Il contributo della Sinistra del Pds

**17-18 gennaio
Istituto Palmiro Togliatti
FRATTOCCHIE**

Relazione di: ALDO TORTORELLA

Il socialismo come idea limite

Questo intervento si propone di esprimere alcune delle riflessioni che sono state compiute dalle compagne e dai compagni che si sono venuti raccogliendo con il Congresso e dopo il Congresso nella nuova sinistra del Pds e che intendono in questo seminario precisare se e quale contributo quest'area politica e culturale possa portare nella discussione e nelle scelte del nuovo partito della sinistra, possibilmente affinandolo e migliorandolo rispetto a quanto sin qui è stato.

Questo intervento, perciò, è stato discusso con i compagni che hanno fatto parte del Coordinamento provvisorio di questa componente e, in particolare, con le compagne Fulvia Bandoli e Gloria Buffo cui debbo suggerimenti di cui sono grato precisando subito che la responsabilità di quel che dirò è ovviamente solo mia e che non intendo trascinare in quelli che venissero considerati i miei errori nessun altro.

Infine debbo avvertire che nonostante il fatto che questi interventi introduttivi siano volutamente ristretti nel tempo, mi è stato dato il compito quasi impossibile di illustrare alcune questioni di metodo e di principio sicché ho dovuto toccare temi che chiederebbero ben altra trattazione oltre che, naturalmente, altra preparazione e capacità. Posso portare come giustificazione di questo testo che su alcune questioni ho reso più ampiamente conto su Critica Marxista nel corso di questi ultimi anni.

I - Un'altra idea di Partito

Detto questo, vorrei iniziare ricordando che quest'area si compone di compagne e compagni che hanno compiuto esperienze diverse nel vecchio partito, nella sua trasformazione, nel corso di questi anni, nel primo e ultimo Congresso del Pds. Un'area, dunque, di donne e uomini che recano con sé ciascuno il contributo originale della propria formazione e del lavoro collettivo che ognuno ha compiuto con altre e con altri: e dunque ciò che dirò qui è solo una sollecitazione per la discussione. Tanto più che è ambizione comune quella di raccogliere in questa sinistra altre esperienze, altre sensibilità, altre forze individuali e collettive che, quale ne sia

l'origine, facciano in qualche modo riferimento a quei convincimenti e a quelle proposte che quest'area è venuta e verrà più o meno chiaramente manifestando.

Si può obiettare - secondo una visione tradizionalistica - che questo dovrebbe essere il compito del Partito in quanto istituzione e più specificamente del Partito attuale e del nuovo che si vuole costituire. Ma già qui va fatta una prima considerazione. Né il partito attuale, né quello che si costituisce possono essere pensati secondo il vecchio metodo della unicità di pensiero, di sentimento e di indirizzo. E' del tutto obsoleto e vano pensare lo stesso rafforzamento organizzativo secondo i moduli della campagna di tesseramento o, come si disse in altri tempi, delle "leve" a vari nomi intestate. Se c'è qualcosa di vecchio e di logoro è proprio il fatto che nonostante le affermazioni statutarie sul pluralismo e gli impegni solenni, nel Pds è rimasta prevalente una mentalità antica - un partito, una organizzazione, una linea, un capo - e, anzi, questa successione di termini tende a rovesciarsi: un capo, una linea, una organizzazione, un partito. In tal modo si è confermata la tendenza ben nota secondo la quale chi dirige è "il Partito" e "la linea", mentre chi propone politiche diverse è "il dissenso" cioè è fuori dalla "linea".

Debbo dire subito che in questa critica politica non vi è nulla di personalistico. Si sa bene quale fu il peso della vecchia sinistra interna nella elezione dell'attuale segretario e si sa un po' meno come essa contribuì ad elaborare un nuovo indirizzo politico quando si trattò di lavorare per far cadere il governo della destra e preparare una alleanza di centro sinistra aperta a sinistra, una alleanza che si dimostrò vincente quando fu battuta la sciagurata ipotesi del governo Macchiano. La nuova sinistra che qui si riunisce ha cercato di avanzare le proprie critiche e le proprie proposte con evidente e dichiarato spirito unitario, (anche pagando - ma questa è una mia opinione personale - il prezzo di una minore chiarezza) e ha dimostrato di avere la posizione più giusta e corretta a proposito della necessità di tenere insieme la maggioranza di governo lavorando per l'intesa con Rifondazione. Ma proprio perciò a me sembra che nella concezione del Partito, ora che si va ad una formazione nuova, si debba essere espliciti. La forma del partito non è una mera questione di metodo. Ovvero, per meglio dire, la questione di metodo non è solo una questione

di sostanza ma, nel caso della costituzione di un Partito (come nel caso del reggimento interno di una qualsiasi comunità di persone, compreso ovviamente lo Stato) - è la fondamentale questione di sostanza. La concezione dei rapporti interni ad un partito implica ed esprime la concezione che si ha della società, della democrazia e dello Stato e dunque della funzione che si intende assegnare a un Partito.

Se si vuole guardare avanti, costruire un partito dentro l'attuale società e ancor più dentro quella che è possibile prevedere, se si vuol tentare veramente di dare una casa comune alle sinistre è in primo luogo sulla concezione del Partito, della sua dialettica e della sua unità che bisogna veramente rompere con posizioni del passato. Credo che molti di noi in questa stanza abbiano visto in tempo i limiti e i rischi del "nuovismo". Ma non ci siamo battuti - lasciatelo dire ad un vecchio - contro il "nuovismo" a favore del "vecchismo". Mi pare possibile avvertire dietro le molte parole sulla modernità la paurosa rifrittura di vecchi avanzi.

Non c'è vero cambiamento nella qualità del Partito e nel suo rapporto con i cittadini se ci mettiamo tutti insieme a giurare sul "paese normale" o sulla "rivoluzione liberale", oppure sull'opposto. A me sembra - come dirò - che sia più giusta e più produttiva una cultura che si proponga forme di critica e di trasformazione sociale, ma so che questa è una posizione - come ogni altra - che deve riconoscersi come parziale anche se divenisse di maggioranza, e che deve provare la sua validità - se essa si vuole cimentare sulle questioni del governo della cosa pubblica - sul terreno delle soluzioni e delle scelte.

I punti su cui è obbligatorio convenire sono la democraticità del processo politico e un orizzonte di cambiamento, senza di cui non vi sarebbe senso per una qualsiasi forma di sinistra.

Ma, ogni cultura e ogni organizzazione che accetti questa regola e questo orizzonte generalissimo deve poter sentire di partecipare pienamente alla discussione e alle decisioni. Invocare la discussione e la democraticità dei processi di scelta - però - è solo una vacua petizione di principio se un partito nuovo non è composto da soggettività politiche forti, visibili, strutturate. E' ciò che abbiamo inteso quando abbiamo proposto il principio federativo, espressione che è entrata anche nei documenti ufficiali, e che non vuol dire una federazione di un partito grande

con partiti più piccoli o una federazione di correnti, ma il fatto che non si può pensare più alla vita del Partito come alla vita di una cosa sola, di una organizzazione sola.

Il decentramento regionale del potere centrale e, dunque, del Partito non è l'unica forma di articolazione possibile. Anzi, se non vi sarà - contemporaneamente - un'altra idea di partito, si possono riprodurre su scala minore i difetti del centralismo, del burocratismo del partito degli eletti e dei notabili. Il bisogno di una articolazione per culture e temi e non solo per territorio viene dalla caratteristica, appunto, delle società sviluppate. Dahl ci ha spiegato, analizzando la democrazia americana, che si deve parlare di un sistema poliarchico. Foucault ha ricordato che ci sono i poteri, non il potere. Tutta una letteratura ci ammonisce alla necessità di guardare alla mutevole realtà secondo una molteplicità di punti di vista, secondo forme diverse di pratica politica.

La attività di ciascun gruppo politico e culturale, di ciascuna associazione di interesse o di altra natura che voglia sentirsi e sia parte di un tale partito dovrebbe essere considerata, come si diceva con espressione di gergo, "vita di partito". Ci si deve certo ritrovare insieme per le scelte che appartengono all'insieme di un territorio, di un campo di attività, di un tema aperto e bisogna trovare le regole per la formazione di maggioranze e minoranze senza trucchi e prevaricazioni sulle questioni del quartiere o del comune o della regione, sui temi del lavoro o dell'ambiente, della scuola o del fisco, della sanità o su qualsiasi altra. Un partito politico ha senso per le sue scelte programmatiche, e su queste bisogna cercare l'unità o, per meglio dire, le maggioranze e le minoranze. E bisognerà trovare - naturalmente - regole condivisibili per la proposta e la elezione dei rappresentanti e dei dirigenti. Ma questi luoghi di incontro comune in cui ci si presenterà - penso - senza vincoli d'appartenenza o di mandato saranno tanto più utili quanto più saranno la sede di confronti veri perché ciascuno avrà cercato, con coloro che sente più affini alle proprie, idee di capire, di conoscere, di preparare proposte e soluzioni.

Qualche passo avanti in questa direzione è stato fatto particolarmente con alcune organizzazioni tematiche, come quella dell'ambiente. Ma siamo lontani da una nuova idea di partito.

Vedo in questo una responsabilità della maggioranza. Non solo non è stata incoraggiata in alcun modo l'attività delle aree politico culturali che pur esistono, ma è stata scoraggiata, circondata di diffidenza, di malanimo, di ostilità in molte organizzazioni. Curiosamente, mentre a livello dello Stato si afferma, giustamente, la indispensabilità della opposizione, e se ne lamenta la supposta crisi con premurosa sollecitudine, non eguale riguardo viene usato quando sorgono e si sviluppano delle opposizioni interne.

Il fatto è che permane nella maggioranza l'idea di dover essere la totalità a costo anche delle non lievi contraddizioni che derivano dallo sposare posizioni spesso troppo diverse com'è accaduto nei documenti congressuali. E non ha fatto molta strada la proposta - che a me sembrava assennata - di autodefinire la maggioranza interna come una parzialità con una posizione ben precisa di cui poter discutere.

Avanza nei fatti la idea del partito del leader, che pare moderna mentre è sommamente antiquata e che sembra corrispondere all'idea della democrazia di mandato, mentre la falsifica. Prima di ogni altra considerazione critica vale l'andamento del Pds. E' assai importante, e anche noi abbiamo lavorato per questo, avere assunto responsabilità di governo. Ma ciò non solo non è sufficiente, ma non sarà duraturo se si affievolisce la presenza nella società. Le forze organizzate non si espandono, il peso elettorale è fermo in percentuale e cala in cifre assolute, nel settentrione il Partito (e la sinistra nel suo insieme) è ridotto a posizioni gravemente minoritarie, la partecipazione è scarsa e in molte zone è nulla. L'Unità è stata privatizzata, in seguito ad una inarrestabile caduta: a parte la soluzione, che non capisco, perché non capisco che cosa sia un giornale di Partito privatizzato, la crisi di tutta la stampa di sinistra è un segnale allarmante. Il fatto forse più grave è che il conclamato partito di uomini e donne ha visto quei primati negativi nella presenza, nella partecipazione, nel ruolo di direzione delle donne che la commissione presieduta da Chiarante ha denunciato indicandolo come il sintomo primo di una situazione. Il partito del leader, d'altronde, implica una concezione della politica che non presuppone la partecipazione e non la chiede, dato che si fonda - lo si voglia o no - sul rapporto mediatico e dunque ha bisogno

essenzialmente di sondaggisti e tecnici della comunicazione, funzioni rispettabilissime ma non sufficienti a far vivere e crescere una organizzazione.

Ma credo che sarebbe sbagliato vedere soltanto le responsabilità della maggioranza del Partito. Ognuno deve vedere le sue responsabilità e dunque questa area deve vedere le proprie. Poiché noi stessi, credo, dobbiamo compiere una scelta. Se abbiamo delle posizioni culturali, strategiche, politiche - come a me sembra - bisogna elaborarle seriamente, dirle ad alta voce, organizzarle più di quanto abbiamo detto e fatto. Capisco che pesa anche su di noi come su tutti gli altri, quale che sia la loro collocazione nel Partito, una mentalità che viene considerata prevalente tra gli iscritti, nell'elettorato, tra le cittadine e i cittadini; e cioè quella che dice: la confusione è tanta, non aumentiamola con troppe voci discordanti. Io penso che non vi è solo questa mentalità, ma anche quella opposta di chi capisce bene che la discussione è totalmente asfittica e l'insieme della sinistra è quasi afono. Credo di sapere bene, comunque, quale sia la mentalità più diffusa. Ma essa dipende anche dal fatto che i traumi di questi anni sia per i comunisti sia, per altre ragioni, per i socialisti siano stati affrontati con una riflessione manchevole, più simile ad una rimozione che ad un superamento. Si teme il frazionismo. Ma bisogna ricordare che la degenerazione delle frazioni è un male grave che si deve e si può combattere senza soffocare il pluralismo, perché quando tutto il Psi fu riassunto nel craxismo, si arrivò alla fine, al disastro. Sono stato critico per il modo con cui Occhetto fece la svolta, ma non condivido ora questo addensare sopra di lui tutte le responsabilità anche da parte di chi lo seguì acriticamente: la scissione non fu solo il risultato di un gesto, ma dell'accumularsi negli anni di contrasti irrisolti che avrebbero chiesto innanzitutto nuove regole interne al Pci anziché il disperato sforzo, cui anch'io partecipai, di tenere sotto un medesimo segno posizioni che avrebbero dovuto più apertamente e liberamente esprimersi e confrontarsi.

II - Analisi critica contro rimozione

La rimozione del passato contiene il rischio della ripetizione di vecchi errori, non esaminati a sufficienza: e uno è appunto quello che riguarda la concezione del Partito. Il modo di essere del vecchio Partito comunista italiano veniva da una originaria idea quasi di società separata ai fini di una palingenesi sociale da attuarsi essenzialmente, se pure non unicamente, attraverso il potere politico e lo Stato. La idea gramsciana del Partito esprime nel modo più alto possibile questa concezione attraverso la immagine dell'intellettuale collettivo, che sapesse esprimere, mediante la propria capacità di interpretare ciò che di nuovo veniva maturando nella storia concreta della società, la funzione di un novello Principe, una funzione egemone ma non tirannica perché sostanzialmente maieutica. Era ed è una concezione irrimediabilmente segnata dall'integralismo. Ho cercato di dimostrare altrove come nei Quaderni di Gramsci (che per primo e da solo aveva denunciato nel '26 la pericolosità dei rapporti interni che si andavano stabilendo tra maggioranza e minoranza nel Partito russo) sia leggibile l'avvertenza del rischio integralistico e come si possano trovare esiti diversi e contraddittori rispetto ai suoi medesimi presupposti: è questo tormentato lavoro di pensiero - a mio avviso - e non una inesistente sistematicità gramsciana, a rompere i vincoli del tempo e a rendere grande la sua opera.

Togliatti cercò di superare l'organicismo, definendo statutariamente un partito cui s'aderiva per programma e non per ideologia. Ma rimase il vincolo, divenuto ben presto formale ma caduto solo con Longo e Berlinguer, alla diffusione del marxismo e del leninismo, e rimase soprattutto - come si sa - la regola del centralismo democratico nella supposizione che evitasse frazionamenti e scissioni. Se non che le correnti esistevano lo stesso, ma opache o clandestine, con traumi gravi per chi stava isolato e, soprattutto, con danno gravissimo per la discussione e per la elaborazione di idee nuove come vide allora Ingrao con più coraggio e decisione di tutti dando battaglia per allargare gli spazi di democrazia interna seppure non ancora per cambiare le regole.

Tornano oggi gli interrogativi sulla storia dei comunisti italiani, sulla doppiezza tra una fedeltà democratica senza remore e senza esitazioni e la solidarietà verso un regime come quello sovietico. Ci si interroga su quello che viene definito il silenzio dei comunisti sulle tragedie spaventose create dai regimi comunisti nel corso del secolo. Perché avete taciuto allora? E perché non dite oggi se ritenete o no che queste tragedie sono la conseguenza del comunismo in se stesso? Condivido il punto essenziale di quello che ha scritto recentemente Rossanda: per quanto possano essere interessati gli intenti di alcuni, ma certo non di tutti coloro che interrogano, a questi interrogativi non ci si può sottrarre. Sul silenzio del passato - però - credo che sia ingeneroso e sbagliato chiedere la risposta a chi non c'era come se ci fossero stati: essi daranno i loro giudizi, ma non possono essere chiamati come responsabili.

La nuova generazione di dirigenti del Pci che oggi è ancora larga maggioranza dei dirigenti del Pds ed in parte di Rifondazione, incominciò a conoscere i comunisti italiani con il '68 e dopo di esso, quando non solo il Pci apparve, all'opposto del '56, contro i carri armati sovietici, ma più in generale veniva attaccato per il suo legalitarismo, il suo democratismo, la sua ostilità al rivoluzionamento del tempo. E non mi pare vero - come dice Rossanda - che Berlinguer fece meno di Togliatti. Berlinguer ruppe nel '75 ogni rapporto economico con i sovietici, che permaneva sconosciuto, come ha testimoniato Cervetti, persino alla segreteria del Partito, andò a proclamare la democrazia come valore universale a Mosca, ruppe definitivamente con l'URSS sulla Polonia e sull'Afghanistan e non disse solo che la Rivoluzione sovietica aveva esaurito la sua spinta propulsiva ma che non si poteva chiamare socialismo quello che non sapeva né affermare le libertà né garantire il pane.

Certamente, pesava ancora e molto un legame antico che era stato di ferro e le resistenze su questo punto non venivano certo dagli esponenti più a sinistra del vecchio partito, ma esattamente al contrario. Pesò soprattutto in modo determinante e fino a Gorbaciov l'idea che il sistema sovietico fosse riformabile, e che i comunisti italiani - in ciò incoraggiati anche dalla parte più avanzata della socialdemocrazia - potessero essere un aiuto al processo di trasformazione e di democratizzazione. Questo non

vuole giustificare reticenze, silenzi, ritardi in un processo, che ci fu, di piena autonomia ma indicare quello che a me sembra il sostanziale errore di analisi e di prospettiva, che ha radici teoriche e che io avverto come responsabilità personale per quanto mi tocca, ma - credo - riguardi i limiti di una generazione, quella che veniva più o meno dai tempi della Resistenza, che era rimasta più o meno criticamente nel Pci dopo il '56, che ebbe in Berlinguer il proprio segretario, un segretario con due diverse e quasi opposte politiche.

Dunque fu inevitabile e logico che la nuova generazione di dirigenti seppure in modi che ormai non solo qualcuno come me, ma molti e diversi giudicano sbagliati, operasse un taglio netto, una cesura.

Vorrei aggiungere - essendo contrario alle ipocrite contrizioni - che quella generazione venuta dalla Resistenza nonostante i suoi errori ha consegnato agli eredi un Partito certamente già in crisi ma ancora abbastanza capace, solido e sano. E va detto che i più giovani dirigenti non sono al loro posto per un cataclisma come ha detto D'Alema, ma furono opportunamente chiamati a funzioni dirigenti prima del cataclisma. Così come la più antica generazione, che pure era stata con Stalin, aveva compiuto pienamente il suo dovere nella lotta antifascista e poi - attraverso dure lotte interne - nella scelta irreversibile per la democrazia e per le riforme. Credo anche che non si possa contrapporre in forma semplicistica ciò che appare ancora oggi positivo (e cioè la fermezza democratica del Pci) da ciò che è negativo (e cioè la solidarietà con l'Urss). Quel separarsi, quell'essere altro del Pci pesò non solo negativamente sulla sua vita. Ci fu un intreccio che andrebbe studiato, anche perché sappiamo da S. Agostino in poi, quanto sia infeconda una posizione manichea.

Ma il punto ancora oggi utile da esaminare per tutti (ecco perché certi interrogativi non possono e non debbono essere rimossi) è il motivo di quegli errori. C'è ormai una ampia letteratura in materia, tra cui spiccano, per conoscenza del tema, i saggi di Chiarante e Asor Rosa. Anche io ho cercato altrove, e non vi ritorno qui, qualche risposta, ponendo particolarmente l'accento sui limiti della cultura storicistica che fu egemone nel Pci salvandolo dal peggiore dogmatismo per la sua capacità di aderire al reale, ma

che portò e porta con sé il rischio di una perenne giustificazione dei vincitori e quello di un deterioro relativismo etico.

Ma conta soprattutto rispondere al secondo interrogativo: e cioè se è l'idea stessa del comunismo che ha generato crimini e tragedie tanto terribili. La tendenza larghissimamente prevalente oggi anche a sinistra è a rispondere un sì incondizionato, senza alcuna altra precisazione. Mi pare invece corretto dire che l'idea comunista è matrice di tirannide e di sopraffazione quando essa si presenta, come si è storicamente presentata in questo secolo nella sua versione prevalente, come la pretesa di una verità assoluta e di una palingenesi salvifica da imporre alla società.

A me sembra necessaria questa precisazione perché, come fu osservato da Salvati e da altri, la disputa all'interno del movimento socialista compresa l'ala comunista fu sui mezzi e non sul fine che veniva considerato quello - come recitava fino a poco tempo fa l'art. 4 dello statuto laburista - della proprietà sociale dei mezzi di produzione e di scambio. Se quel fine - che oggi certo va radicalmente ripensato - fosse stato in sé malvagio non sarebbe stato possibile perseguirlo con metodo democratico. Il vero è che la disputa sui mezzi è decisiva, come ricordavo prima a proposito del metodo interno di partito, e così come si deve dire che in questa discussione sui mezzi avevano ragione i socialisti democratici, mi sembra giusto aggiungere che all'interno del movimento comunista ebbero ragione i comunisti italiani e in particolar modo chi teorizzò il valore universale della democrazia.

D'altra parte la trasformazione di una idea anche vitale in uno strumento di morte avviene per qualunque idea che pretenda di essere criterio di verità assoluta, come la storia e la cronaca ampiamente dimostrano: la fede religiosa può trasformarsi in integrismo fanatico, la esaltazione dell'incivilimento europeo in razzismo, l'idea di nazione in sciovinismo e imperialismo. Dal punto di vista storico, la tragedia del secolo non si apre con il leninismo e lo stalinismo, ma con il bagno di sangue della prima guerra mondiale. E fu il nazismo a scatenare la seconda guerra mondiale, oltre che il supremo crimine dell'Olocausto, mentre l'Urss fu a fianco dei paesi che si battevano per la democrazia. Chiedo scusa per dover fare questi ovvi riferimenti, ma essi vorrebbero solo invitare ad una discussione più attenta rispetto ad opinioni dominanti talora sposate acriticamente anche a sinistra.

Una cosa, ad esempio, è aiutare uno sforzo di piena democratizzazione della destra di origine fascistica, altra cosa è mettere sullo stesso piano la lotta di Resistenza e la repubblica di Salò con la motivazione che da ogni parte c'erano ragazzi animati da buone intenzioni. Senonché le buone intenzioni di alcuni non portavano alle stesse conseguenze delle buone intenzioni di altri né per la democrazia né per la nazione. Non è così che si ricostruisce il sentimento di una appartenenza comune.

III - Un'altra idea del socialismo

Il bisogno di favorire lo sviluppo di una nuova cultura della sinistra mi sembrerebbe un compito essenziale per questa area oggi del Pds e per quella che essa diverrà domani. Capisco il lavoro compiuto da chi ha cercato di trovare nei documenti per il nuovo partito una sintesi tra sensibilità fino a ieri diverse o contrastanti, ma l'orizzonte indicato non mi sembra meno povero di quello che mi apparvero le tesi del Pds sulla "rivoluzione liberale". L'obiettivo essenziale è quello di "influenzare in senso democratico i processi innovativi che sono in atto su scala globale". In Italia, l'obiettivo è quello della modernizzazione, e cioè della "rottura di tutte le gabbie corporative che soffocano il paese". E ciò riguarda "determinati aspetti del rapporto di lavoro", ma (per fortuna) non solo. Riguarda il "dominio di un capitalismo oligarchico", "la commistione fra rendita e profitto", le "forme di monopolio e di esclusiva", le "barriere all'accesso in ogni campo", la "proliferazione dei gruppi parassitari". L'Italia è vista cioè essenzialmente come un caso di arretratezza rispetto al capitalismo sviluppato secondo una tradizione analitica che fece parte anche della storia del Pci e del Psi, ma che apparve superata già da tempo.

Non obbietto, naturalmente, sulla assennatezza di quei propositi liberalizzanti. Ma essi sono più simili a quelli dell'attuale governo di coalizione, che - come è giusto - tenendo conto delle sue componenti moderate oltre che di quelle di sinistra viene svolgendo un programma relativo alla sua condizione. Ma a me sembra che non si giustifichi la costituzione di una forza di sinistra e socialista sulla base di analisi e di obiettivi come questi. Un partito è, in generale, cosa diversa dal governo ha altri compiti e

altra funzione. E poi una forza che si richiama ad idee socialistiche non esiste senza un orizzonte proprio. Capisco che si respinga la tesi che vede tutto nero sulla globalizzazione e quella che chiederebbe di puntare solo su una lotta "classista" o sui "marginali": tesi che, in verità, in questa forma mi sembrano assai poco presenti.

I problemi veri non sono questi. C'è o no bisogno ancora per usare la felice espressione della rivista "Fine Secolo" di una "moderna critica del capitalismo"? Il rischio è che insieme con il giusto ripudio delle vecchie idee palingenetiche - ripudio che è stato compiuto da decenni dalla tradizione comunista e socialista italiana - cessi ogni visione critica della società ed ogni idea di trasformazione. Rinunciare ad una visione critica vuol dire rinunciare ad una lettura della realtà. L'effetto di scavalcamento rispetto alla sinistra di tante prese di posizione del Papa, ma non solo del Papa, deriva dalla rinuncia a guardare le contraddizioni laceranti tra nord e sud del mondo, tra ricchezze assurde e miseria nera, tra un consumismo sprecone e limitatezza delle risorse, tra sviluppo della scienza e passività culturale, analfabetismi, ritorni all'indietro. Le classi sociali mutano, ma continuano ad esistere, continua il contrasto degli interessi, è indispensabile una scelta sociale.

L'affermazione planetaria del sistema capitalistico ha avuto bisogno di molte regole: per tutelare la concorrenza, per sostenere la domanda, per intervenire nelle crisi finanziarie, per cercare di garantire la trasparenza, eccetera. C'è stato bisogno del pensiero di ispirazione socialista, dell'azione sindacale e politica, e anche della paura che l'URSS ha fatto finché sembrava che funzionasse. Ora che in Asia si sono sperimentate forme di capitalismo senza regole, bisogna correre ai ripari e cercare di dargliele.

Ma l'opera per ottenere modificazioni nel sistema da parte del movimento di ispirazione socialista non avrebbe potuto esserci senza critica sociale e questa senza una più o meno dichiarata motivazione etica. Marx sapeva bene che il capitalismo era una grande rivoluzione progressiva, ma non per ciò smetteva di indignarsi umanamente. Oggi non ci si deve indignare più per gli stessi motivi di allora. E io ritengo, come ho cercato di illustrare altrove, che non sia più possibile pensare il socialismo come

capovolgimento della proprietà. Ma non sono finite le ragioni che spinsero alle idee socialiste, ne è finita la esigenza di una analisi della costituzione economica della società, per capire molte delle vecchie e delle nuove contraddizioni del tempo nostro. . Il punto di vista di destra è comprensibile e in sé compiuto anche eticamente poiché ogni collocazione sociale ha la sua spiegazione. Il presupposto è la competizione: coloro che hanno tutto stimolano la gara per arrivare al denaro e al potere, quelli che non hanno nulla servono ad instillare la paura di scendere. Eccetera.

Se non si accetta l'etica della destra non si può considerare né giusto né desiderabile, né inevitabile il fatto che se diventassimo ricchi come gli Stati Uniti avremmo pur sempre non solo una fascia ampia di povertà estrema, ma una fascia amplissima di indigenti, un debolissimo stato sociale, e in compenso quella macdonaldizzazione della società - e cioè quella serializzazione della vita - così attentamente descritta da un recente libro di un bravo studioso americano (G. Ritzer, della università del Maryland, "Il mondo alla McDonald", Il Mulino) che si aggiunge ad una saggistica critica generalmente non marxista, ma anche neomarxista; saggistica che, non a caso, si sviluppa ora più che prima negli Stati Uniti. E di qui ci è arrivato anche il saggio di un esperimentato economista della Università Davis della California (John E. Roemer, "Un futuro per il socialismo", Feltrinelli) sul socialismo di mercato che riprende le tesi di Lange, le sviluppa, risponde alle obiezioni del pensiero liberista, cerca di dare loro nuova validità scientifica. Nessuno di questi testi è il riflesso di un qualche antagonismo folcloristico: ma da noi si temono come pericolose le parole stesse del socialismo.

L'idea di giustizia sociale, ci si spiega, deve badare alla eguaglianza negli accessi alle opportunità, e non alla eguaglianza dei punti di arrivo. Anche questo non è un concetto nuovo, da noi. Ma non vi può essere alcuna eguaglianza nell'accesso se si considera inevitabile e data la distribuzione della ricchezza e se non si parla più in alcun modo della sua redistribuzione, ma soltanto della redistribuzione della spesa sociale. Parlarne, invece è indispensabile anche ai fini di una discussione sulla democrazia, nella quale continua ad essere vero che le differenze originarie di

potere tra chi ha e chi non ha, falsano il presupposto della eguaglianza dei diritti.

Il pensiero socialista di origine marxiana è stato, nell'essenziale, quello che ha scoperto la storicità e non la pura naturalità delle relazioni economiche. Ciò non vuol dire poterle modificare cervelloticamente, ma consente di pensarne la possibile evoluzione. Un pensiero socialista continua ad essere lo sviluppo indispensabile delle idee liberal-democratiche. La democrazia deve essere considerata un continuo farsi, come ci spiegano i suoi teorici migliori, un'opera in continua evoluzione e mai perfettamente compiuta. Ma la idea democratica come un farsi continuo si impoverisce e si spegne se viene privata di una idea del socialismo che l'accompagni per tendere a ridurre le disparità originarie che creano e ricreano caste di dominanti e gruppi di dominati.

Il socialismo di oggi e di domani, a me sembra, è concepibile non come il passaggio da un modello economico-sociale ad un altro ma come una idea-limite, come una visione della realtà che può modificare convincimenti, orientare coscienze, suggerire forme di aggregazione, ispirare comportamenti e politiche, ritornando in un certo modo alla sua vocazione originaria. Una idea che cerca di mutare ciò che ciascuna e ciascuno pensano, come condizione per cambiare la realtà, oltreché suggerire politiche e ispirare soluzioni.

Se il mercato fosse concepito come potenza autosufficiente mentre già oggi è il risultato di una vasta regolamentazione, non sarebbe neppure possibile pensare all'idea - giustamente introdotta come valore del movimento ambientalista - del limite da porsi allo sviluppo, della compatibilità di espansione con le risorse che sono limitate e sempre più limitate.

Si teme che risolvendo il tema del socialismo sia pure, come ho cercato sinteticamente di dire qui, secondo una visione radicalmente diversa dal passato, si possa dar vita a posizione antagonistiche rispetto al sistema, posizioni che contraddirebbero la capacità di governarlo. Mi sembrano preoccupazioni infondate. Il Pci e il Psi esaurirono la loro funzione non certo perché l'uno o l'altro fossero pervasi da volontà antagonistiche. Il Pci ebbe, piuttosto, l'ossessione della concretezza, del senso dello Stato, della fedeltà assoluta alle leggi, della sapienza amministrativa e di

un vero e profondo fastidio per ogni discussione teorica, scambiata ingiustamente per ideologismo. Fu anche per la mancanza di tale discussione che il Pci condannò se stesso, alla lunga, alla sterilità interpretativa. Il Psi arrivò alle estreme conseguenze non per qualche sbandamento a sinistra, ma dopo avere fatto della governabilità un valore assoluto. I compagni socialisti dovrebbero aiutarci di più a capire quello che successe. Ho rifiutato in ogni modo la riduzione non solo della vicenda del Psi ma di quella di Craxi a questione giudiziaria. Il problema non è quello di chiedere un mea culpa, ma un'analisi reale dei meriti di una tendenza critica come quella del "Mondo Operaio" di Coen e dei guasti che derivarono non solo da una forma-partito personalizzata, ma da una concezione infeconda della politica e del ruolo dei socialisti, concezione in cui si era spento ogni proposito di trasformazione sociale. Può darsi che la spiegazione politica cui ho accennato qui (e sviluppato altrove) sia insufficiente. Ma una spiegazione ideale e politica, non quella del complotto giudiziario, ci deve essere di fronte a fenomeni, che anche diversi compagni socialisti denunciavano fin da allora, di mutazione genetica nei comportamenti e nell'essere del Psi.

Non credo che possa reggere nessun partito sulla pura sapienza tattica, e sulla concezione della politica come pura e semplice scienza del potere. Ciò vale anche per il Pds di oggi e per il nuovo Partito di domani. Una cultura socialista nuova è indispensabile per leggere la realtà, per pronunciarsi attorno ai valori che si considerano giusti, per cercare politiche che corrispondano alla realtà e ai valori che si sono dichiarati. Delle politiche parlerà tra breve Di Siena. Vorrei dire solo che nel modo di affrontare le politiche economiche e sociali si è visto quanto sia il danno di una perdita di contatto con la realtà e la mancanza di sensibilità rispetto ad una posizione di critica sociale. Il problema preoccupante non è che - ad esempio - si dovesse aggiustare il sistema pensionistico o che si debba pensare alla flessibilità contrattata ma le dottrine con cui queste operazioni sono state accompagnate: la lotta tra vecchi e giovani come sostituto del contrasto tra le classi, l'insofferenza verso un tema come quello delle 35 ore (salvo a scoprire, alla fine, che anche il Pds aveva presentato, anzi per primo, una legge però negletta e ignorata), la

sottovalutazione del disagio operaio o di tanti nuovi lavoratori "autonomi" di "seconda generazione".

In eguale misura, in tutta la questione istituzionale era corretto ricercare una larga intesa: ma mentre le posizioni della destra apparivano chiare e abbastanza solidali - ottenere il presidenzialismo, colpire l'autonomia della magistratura - dall'altra parte si andava in ordine sparso e a sinistra, non mi pare emergesse un progetto chiaro, essendo il rappresentante del maggiore partito della sinistra impegnato nel compito della mediazione. Il risultato è che in alcuni punti il compromesso è rischioso, come nella duplicità del potere al vertice. In altri è dannoso, come nel colpo dato all'autonomia della magistratura con l'elezione di un politico a capo della sezione disciplinare, il discorso d'indirizzo politico del ministro di giustizia, la separazione del C.S.M. E' giusto respingere i sospetti di baratto. Ma non si può negare, purtroppo, una conclusione penosa che chiederebbe correttivi risoluti.

A me sembra che alla sinistra del partito attuale e nuovo spetti una grande responsabilità, se qualcosa di quel che ho detto è vero. Come sanno i compagni, ho sempre cercato di comprendere e di valorizzare il meglio delle posizioni di altri compagni, come quelle puramente liberal democratiche che pure mi sembrano, come ho ricordato, insufficienti. Ma credo che sia avvertito il bisogno di una ripresa di parola a sinistra. Ciò servirà anche a tentare di evitare una nuova rotta di collisione tra i due maggiori partiti della sinistra italiana e a sollevare con più forza la tesi che occorre superare la teorizzazione di una separazione o, peggio, di uno scontro da considerarsi perenne.

Soprattutto, però, dovrebbe servire una rinnovata attività e presenza culturale e politica di quest'area ad affermare una concezione della politica che non pensi che tutto inizi e si esaurisca nella ricerca e nell'assunzione del potere di governo. Anche quando si sia arrivati al governo, come ora, non può cessare l'opera di chi, chiamandosi partito, ha scelto di essere nella società e non solo nelle istituzioni. Ma questa opera tende a spegnersi, quando si va al governo, proprio se si pensa la politica come puro e semplice strumento per l'ottenimento di potere. Ma la politica non è questo: è in primo luogo passione civile. Credo che dobbiamo reimparare noi stessi che è molto importante quello che

si sa e quello che si pensa per poter fare qualcosa di buono. Ci sono aspettative deluse, impegni abbandonati. Penso particolarmente alle donne. E a tanti compagni nei sindacati, nelle organizzazioni popolari, nei gruppi socialisti che si sentono imbarazzati dalla attuale politica del PDS. Mi sembra che ci sia molto da fare e che un nostro lavoro possa essere utile se avremo capacità di organizzazione, cultura della realtà, rinnovati valori di cui rispondere.

Bozza non corretta

SEMINARIO

**Valori, culture e programmi
per un partito nuovo della sinistra**

Il contributo della Sinistra del Pds

**17-18 gennaio
Istituto Palmiro Togliatti
FRATTOCCHIE**

Relazione di: Piero Di Siena

1. Negli ultimi mesi, dopo la crisi di governo dell'autunno, noi siamo in presenza di un paradosso. Mentre infatti il centrosinistra, avvantaggiandosi anche della crisi di idee e di leadership di cui soffre la destra, sembra godere buona salute, la stessa cosa non pare possa dirsi per la sinistra. Soprattutto dopo l'approvazione della legge finanziaria, i risultati raggiunti in materia di risanamento della finanza pubblica, la riduzione del tasso d'inflazione e la diminuzione dei tassi d'interesse che ne seguita, una ripresa della crescita economica dai caratteri ormai molto marcati, attorno al governo a dicembre si è creato quasi un tripudio, in verità alimentato anche dal giustificato autocompiacimento dei massimi esponenti dell'esecutivo.

Lungi da noi l'intenzione di sottovalutare i dati relativi al risanamento delle finanze pubbliche e all'andamento dell'inflazione che si collocano ben oltre le ottimistiche previsioni del governo stesso. Anzi io credo che dobbiamo guardare a tali dati come a qualcosa che va ben oltre la pur positiva azione del governo. Essi indicano, a mio parere, un mutamento di fondo nell'economia italiana che investe alcuni dei tratti fondamentali che ne hanno per molto tempo caratterizzato la crescita.

Tutto ciò, naturalmente, non ci induce a sottovalutare gli elementi di sofferenza che, per le contraddizioni non risolte da lunga data e per effetto delle politiche recenti, attraversano la società italiana. In questa situazione la sinistra invece appare come silente e attonita. Eppure a partire da questi elementi di sofferenza la sinistra dovrebbe esercitare una pressione e una spinta (anche rispetto alla convinzione di esponenti del governo i quali pensano che dal risanamento finanziario quasi automaticamente deriverà il meglio) per imprimere all'azione dell'esecutivo e della maggioranza un respiro riformatore finora sacrificato per forza di cose all'obiettivo del risanamento.

La maggioranza del Pds è sostanzialmente assorbita dalla necessità di portare a compimento il cammino intrapreso con la Bicamerale e appare come quasi paralizzata dalla necessità di dedicare tutti i suoi sforzi a evitare che ostacoli si frappongano alla realizzazione del compromesso raggiunto sul piano istituzionale.

Tutto il resto, se viene, viene dopo. Rifondazione, per parte sua, sembra anch'essa irretita nella incapacità di sciogliere il nodo relativo alla sua collocazione rispetto al governo e alla maggioranza e, di fatto, affida per intero alla verifica, pur importante, della legge sulle 35 ore la soluzione del suo rapporto con il centrosinistra.

Tutto ciò è naturalmente il frutto di limiti più di fondo che hanno caratterizzato l'evoluzione della sinistra italiana dalla crisi dell'89 ad oggi ma deriva anche dal fatto che una crisi politica, come quella dell'autunno, giocata tutta sul filo della rottura tra i due principali partiti della sinistra, e tra Rifondazione e il sindacato (quasi a pareggiare la rottura che si era realizzata al congresso del Pds tra i gruppi dirigenti di questo partito e la Cgil), ha svolto una funzione di interdizione delle potenzialità e del ruolo riformatore della sinistra all'interno della coalizione del centro sinistra.

Questa situazione, questo dato di fatto che si è creato dopo la crisi di autunno, dimostra più di ogni nostro pur radicato convincimento che la divisione a sinistra, accompagnata spesso da un'aspra contrapposizione, alla fine diventa un fattore generale di paralisi dell'azione dei principali partiti della sinistra, non il solo ma certamente uno dei fattori principali dello spostamento al centro dell'asse politico della vicenda italiana, con tutti i pericoli di trasformismo - dopo la fine irreversibile dei grandi partiti di massa - che ne possono derivare.

Sono quindi i fatti a dimostrare che l'obiettivo dell'unità della sinistra che costituisce il filo conduttore e l'elemento ispiratore della nostra iniziativa, vorrei dire della nostra ragion d'essere, corrisponde ad un interesse generale che riguarda il centrosinistra e lo sbocco stesso di questa complessa transizione italiana che stiamo attraversando.

Naturalmente l'obiettivo dell'unità della sinistra non potrà essere non dico realizzato in maniera duratura, ma anche solo perseguito, solamente sul terreno di un chiarimento politico e di un accordo per rinnovare e rilanciare il programma di governo del centrosinistra. Questi sono due momenti necessari ma non sufficienti. È necessario, altresì, che si formi a sinistra una forza, una componente, che punti a un mutamento di paradigma e di cultura politica, capace di misurarsi con le sfide del mondo che

cambia. Ebbene, noi vogliamo provare ad essere coloro che pongono all'ordine del giorno questo problema, che invitano anche altre forze nel nuovo partito che muoverà i suoi primi passi a Firenze, e in tutta la sinistra politica e sociale, a concorrere a questo obiettivo, a riaprire una prospettiva di effettivo cambiamento per tutta la sinistra e la società italiana.

2. Si potranno però realizzare questi scopi se l'orizzonte nel quale si colloca la nostra iniziativa sia costituito effettivamente dal processo di costruzione dell'Europa. Infatti l'Europa è la cartina di tornasole di una sinistra moderna. Tanto più che è del tutto evidente che almeno fino ad ora la sinistra europea ha più subito che promosso il processo d'integrazione, essendo stata poi costretta ad acconciarsi a percorsi e obiettivi che le sono stati sostanzialmente imposti. È questo, in sostanza, il rapporto che c'è stato tra sinistra e trattato di Maastricht, cioè tra sinistra e via monetaria, e all'integrazione europea.

Adesso comunque con la realizzazione dell'Euro siamo ad una svolta. È vero: le polemiche di olandesi e tedeschi di queste settimane sull'ingresso dell'Italia e sull'utilità stessa di arrivare alla moneta unica dimostrano quanto forti siano le resistenze all'integrazione nei cosiddetti paesi forti dell'Unione nel momento in cui, anche per il raggiungimento da parte dell'Italia dei parametri fissati a Maastricht, l'Euro non sarà più come era nelle previsioni e negli intenti il simulacro dietro cui si sarebbe dovuto nascondere una più tradizionale politica di convergenza monetaria tra area del marco e franco francese.

Ma proprio perché a ogni passaggio cruciale non si rischi che la prospettiva europea si impantani nelle secche dei tradizionali rapporti tra paesi e aree economiche consolidate, la sinistra europea si deve sentire impegnata a operare perché il progetto di integrazione cambi percorso e deve cercare di impedire che agli anni della realizzazione degli obiettivi di Maastricht seguano quelli del mero consolidamento di quegli stessi obiettivi.

Per la sinistra il dopo-Maastricht dovrebbe essere già cominciato, come anche il tempo dell'integrazione sociale, politica e civile dell'Europa. A dircelo sono le stesse contraddizioni che urgono alle porte e all'interno del vecchio continente. Una sinistra europea all'altezza dei tempi, a partire dal ruolo di governo che

185

assolve in importanti paesi europei, deve perciò sulla base di queste contraddizioni, e dei conflitti che ne derivano, cambiare l'agenda del processo di integrazione europea. Questo è modo anche per guardare a quei paesi aderenti da antica data all'Unione e che rimarranno fuori dall'Euro, che a quelli che soprattutto nell'Europa dell'est hanno aderito di recente all'Unione o si apprestano a farlo. Io vedo in cima ai quattro grandi capitoli su cui ricostruire la nuova agenda del processo di integrazione il tema dell'immigrazione, inteso non come emergenza ma come fattore costitutivo dell'Europa del futuro. Più dello stesso tema cruciale dell'occupazione, in quanto forse più di quest'ultimo sarà influente sui tratti che assumerà la convivenza civile e lo spirito pubblico della nuova Europa. Segue naturalmente quello della lotta per il lavoro nel quadro di un mutamento delle scelte economiche e sociali derivante anche dall'estensione su scala europea della riduzione dell'orario di lavoro e di una diversa organizzazione dei tempi di vita, a partire dalla grande opzione fatta dal governo Jospin in Francia per le 35 ore a cui ha fatto seguito l'Italia nello scorso autunno. È diventato altresì indilazionabile l'obiettivo dell'unione politica e del potenziamento dei poteri del Parlamento europeo. Come sono anche mature le condizioni perché le istanze federaliste e di autonomia locale, che in Italia sono state per troppo tempo interpretate solo dal sovversivismo reazionario della Lega, diffuse in tutti i grandi stati europei trovino una loro collocazione nel processo di integrazione europea.

L'assunzione di questi temi come prioritariamente costitutivi della nuova fase dell'integrazione europea presuppone, da parte della sinistra, una battaglia esplicita per il mutamento del modello economico e sociale di riferimento. Nel contesto dei processi di competizione economica prodotti dalla globalizzazione noi sappiamo che non solo non è auspicabile dal nostro punto di vista, ma nemmeno alla fine realizzabile se non fino a un certo punto, la rincorsa dell'area del Pacifico, dell'America latina e degli stessi Stati Uniti sul terreno della riduzione del costo del lavoro e della flessibilità selvaggia. Noi pensiamo, perciò, che sia più ragionevole che l'Europa punti nella divisione internazionale del lavoro a occupare segmenti di qualità con cui competere sui mercati mondiali, e soprattutto di mettere meglio a frutto il fatto di

essere già da ora su scala continentale il più poderoso mercato interno che esista su scala mondiale. Insomma la sinistra deve con più determinazione puntare a un modello di sviluppo basato su un incremento di investimenti e consumi nel continente europeo. Naturalmente ciò chiama in campo il tema della qualità sia degli investimenti che dei consumi. Non si tratta di rispolverare vecchie ricette keynesiane e un'idea incrementale dello sviluppo ma fare della stessa nozione di limite ormai presente alle forme di coscienza più avanzata della cultura europea - nel rapporto tra uomo e natura, in quello tra i sessi, nel reciproco riconoscimento delle età della vita - fattore di nuovo sviluppo. Penso a una nuova mappa dei consumi in cui lavoro di cura, tutela ambientale e riproduzione del sapere e del gusto diventino parte essenziale e importante. Insomma ripartire dal progetto Delors per spingersi in avanti verso mete ancora in gran parte da esplorare.

3. Chi se non la sinistra potrà essere il soggetto in grado di trasformare in azione politica e sociale tali esigenze? Naturalmente noi sappiamo quanto la sinistra italiana e europea sia ben lontana dallo svolgere questo ruolo. E quanto ancora, rispetto a questi obiettivi, del tutto insufficienti e tra loro contraddittorie siano le esperienze di governo di sinistra in corso in importanti paesi europei. Sappiamo che si tratta di sfuggire alle alternative entro le quali, dalla crisi del modello di sviluppo europeo del dopoguerra (il welfare state) e da quella del comunismo di questo secolo, si dibatte la sinistra europea. Penso allo Scilla e Cariddi di un antagonismo vissuto in un ottica di mera difesa delle antiche conquiste e di nuovi spazi circoscritti e di un'acritica accettazione della "normalità" dell'ordine sociale esistente. Si tratta, invece, nei segni del tempo attuale di rintracciare il percorso di una riforma della società europea che riguardi il suo ordine materiale e simbolico. Ci vuole una nuova sinistra. Ebbene noi vogliamo essere questa sinistra. O meglio quella parte che si assume il compito di richiamare tutta la sinistra a svolgere questo ruolo.

Naturalmente non sappiamo se il socialismo europeo saprà portare a compimento l'autoriforma che è necessaria per assolvere a questo compito. Sappiamo però che è necessaria alla sua stessa esistenza. Perciò da tempo parliamo di un nuovo

socialismo europeo, che sappiamo bene non nascere a tavolino ma nel vivo dell'azione politica del rinnovamento delle culture, dal confronto delle idee, dall'azione stessa di governo.

Ebbene, se questo è l'orizzonte e la prospettiva entro cui ci muoviamo non possiamo non guardare con preoccupazione al dibattito con cui stiamo andando alla costruzione del nuovo partito. Siamo stati tra i primi a guardare con attenzione e simpatia al fatto che il nuovo partito raccolga le diverse famiglie del movimento operaio. Ma abbiamo seri dubbi sul fatto che la sua costruzione debba sancire il passaggio esplicito degli ex comunisti del Pds alla tradizione del socialismo italiano. Guardiamo con preoccupazione a questo dibattito non perché siamo restii a rimettere in discussione l'esperienza storica del comunismo italiano e internazionale, cosa che facciamo con serietà già da molti anni. E anche con la necessaria severità critica e autocritica. Ma perché tale discussione non porta da nessuna parte, basandosi su una ricostruzione caricaturale di un complesso processo storico di cui molti di noi sono stati testimoni e partecipi. Per fare solo qualche esempio: esiste una sola tradizione del socialismo italiano ravvisabile nella categoria del riformismo? Siamo sicuri che una parte di quella tradizione non tutta etichettabile sotto il nome di massimalismo non sia costitutiva della stessa esperienza di Rifondazione comunista? Non è più interna ai primi passi del rinnovamento del socialismo europeo la singolare convergenza tra il Pci di Berlinguer, la Spd di Brandt e la socialdemocrazia svedese di Olof Palme agli inizi degli anni Ottanta che la strada dagli esiti catastrofici imboccata dal Psi di Craxi?

4. L'orizzonte dell'Europa e del ruolo che in esso deve svolgere un socialismo europeo rinnovato, in un rapporto aperto e alle ricerca di forti convergenze con tutte le componenti della sinistra, getta una luce nuova sulle prospettive del governo Prodi e del centrosinistra. Se interesse della sinistra è piegare anche l'azione del nostro governo allo scopo di produrre quel mutamento di scenari europei che abbiamo cercato di indicare, questo governo a bisogno di tempo davanti a sé, di tutta la legislatura

Ciò comporta due conseguenze. La prima è che è interesse della maggioranza tenere effettivamente l'azione del governo fuori dalla

portata degli esiti della Bicamerale e dei tempi per attuarli. La seconda conseguenza è quella che la sinistra nel suo complesso, Pds e Rifondazione, diventi l'asse unitario attorno a cui avviare un processo di riqualificazione e di rilancio politico e programmatico della maggioranza di centrosinistra. Da questo punto di vista è nostra ferma intenzione operare perché la politica generale del Pds e del nuovo partito muti in questa direzione.

È in gioco non una visione degli schieramenti politici e nemmeno solo l'interesse della sinistra ma una prospettiva di riforme e di sviluppo equilibrato del paese. La legge sulle 35 ore è il primo banco di prova di questa prospettiva. Guai tuttavia ad agitarla da una parte e dall'altra come una bandiera, sottovalutando la necessità che essa sia il primo passo di un più ampio processo riformatore anche per quel che attiene a una più complessiva politica dei tempi di vita e di lavoro. Ma alle 35 ore debbono seguire impegni stringenti sull'occupazione e il Mezzogiorno, un rilancio dell'industria nazionale in settori strategici che, in questi anni di risanamento, sono stati in qualche caso irreversibilmente abbandonati al loro destino. Si tratta di collegare il processo di privatizzazione alla costruzione di una solida e ampia esperienza di democrazia economica. Come anche sarebbe tempo ormai di dotare la ricerca e la scuola delle risorse necessarie, che nel caso di quest'ultima sostengano un processo organico di riforma.

Non è poco. E inoltre tutto ciò deve venire nel quadro di un rinnovamento del nostro sistema politico a cui avrebbe dovuto dedicarsi la Bicamerale. Come è noto noi siamo stati molto severi sul terreno che nel corso dei lavori della Bicamerale è stato scelto per realizzare la reciproca legittimazione delle nuove forze politiche in formazione in vista di un'evoluzione bipolare del sistema politico italiano. Ora non si tratta di riprendere qui queste critiche quanto piuttosto fare le scelte politiche che evitino che il tema del compromesso raggiunto in Bicamerale continui ad essere brandito come arma di ricatto reciproco nei rapporti politici. Ciò vuol dire - lo diciamo noi che siamo stati sempre coerentemente antipresidenzialisti - che i termini generali relativi alla forma di governo e all'elezione del presidente della repubblica non è opportuno che siano rimessi in discussione. Anche in questo caso ragioni politiche, nemmeno poi esplicitamente dichiarate farebbero aggio sugli interessi generali. Naturalmente

resta la definizione dei poteri tra presidente della repubblica e premier (e io aggiungerei parlamento) che non può che essere affidata al dibattito parlamentare. Non si tratta di accettare pacchetti blindati ma di assumere responsabilmente i lavori della Bicamerale quale quadro di riferimento per migliorarne se è possibile il contenuto e liberarlo da possibili fattori di inquinamento.

Da questo punto di vista probabilmente non è peregrina l'idea lanciata alcuni giorni fa dal senatore Bertone e dal compagno Petruccioli di stralciare il tema giustizia, che a nostro parere inopinatamente è stato inserito tra le materie costituzionali, per restituirlo alla legislazione ordinaria. Come su un altro versante non c'è dubbio che sul terreno delle autonomie le spinte ad una più coerente scelta federalista portata avanti da sindaci e regioni del centrosinistra debba diventare, per le ragioni generali di cui ho parlato in relazione all'Europa e all'evoluzione degli stati nazione, una nostra scelta e una nostra bandiera.

La vita politica italiana ha bisogno ancora, purtroppo, di essere liberata da oscuri intrecci e da veleni. Da inquietanti intrecci tra malaffare e politica. Da pericolose minacce alla vita di uomini pubblici che questi intrecci producono. All'inizio della prossima settimana la camera dei deputati sarà chiamata a decidere dell'arresto di un dirigente di primo piano del Polo, di Cesare Previti. Noi prendiamo atto con soddisfazione che da qualche giorno tutti si siano affrettati a smentire indignati che vi sia una qualche connessione tra le riforme istituzionali e l'esito della vicenda Previti. Anche se ci è sembrato singolare che queste smentite si siano intensificate solo nel momento che il pericolo dell'arresto sembra allontanarsi.

In casi come questi non c'è legame politico che possa far aggio sulla coscienza del singolo deputato, e naturalmente anche per i deputati della sinistra del Pds vale quello che vale per ogni altro parlamentare. E diversità di opinioni ci sono anche tra noi. Tuttavia io vorrei ricordare che sarebbe un fatto gravissimo che a un parlamentare, ma soprattutto a un "potente", venisse evitato quello che un uomo comune non avrebbe evitato. Se si accetta la tesi di Previti che la magistratura milanese esercita nei suoi confronti una persecuzione politica l'arresto va respinto, ma se cos" non è credo che bisogna essere molto attenti a non riaprire

fratture tra istituzioni e paese reale, quando il ricordo di Tangentopoli è ancora così vivo e attuale e la sua vicenda probabilmente non del tutto conclusa.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE, SULL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E SULLA FINANZA LOCALE, IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 3, COMMI DA 143 A 149 E 151 DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662.

Il decreto in esame dà attuazione alla delega art. 3, comma 143, legge n. 662 del 23 dicembre 1996, istituendo l'IRAP.

La Commissione divide le sue considerazioni e osservazioni in tre parti relative a IRAP, IRPEF e Finanza Locale, esprimendo parere favorevole.

IRAP

**PROPOSTA DI PARERE DEL DEPUTATO TARGETTI, RELATORE PER IL TITOLO I
DELLO SCHEMA DI DECRETO**

Con l'IRAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. E' un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare i servizi collettivi offerti alle unità produttive su base territoriale.

1) E' un'imposta che afferisce alle regioni, le quali disporranno di un utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa precostituisce la condizione di autonomia finanziaria delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o di importante decentramento delle competenze di spesa. A tal fine viene predisposto un complesso di strumenti fiscali che afferiscono ai vari ordini di governo e che configurano un quadro che, a regime, può portare ad un'ampia autonomia in materia di entrate. Strumento per federalismo non lo è ancora a motivo dei limiti che la delega impone di parità di risorse disponibili ai vari livelli di Governo. Tuttavia le norme di vincolo alla disponibilità regionale, che sono ora molto stringenti, sono solo temporanee.

2) La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, semplificazioni per il contribuente e per l'Amministrazione Finanziaria. La presenza delle imposte soppresse ha determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più di eccezioni che di regole e a questo la riforma pone rimedio con coraggio. La Commissione si è trovata di fronte a un'innunerevole serie di richieste volte al riconoscimento di condizioni di favore pregresso e ha dovuto prendere atto in tal modo di quali e quanti fossero i particolarismi del nostro sistema fiscale. Pur nel riconoscimento della giustificazione di alcuni di essi, è emerso un sistema fiscale costruito finora su base contrattualistica e categoriale, non dissimilmente dalla base sulla quale è stato costruito il nostro sistema previdenziale e il sistema del welfare. Il merito del provvedimento, al di là dei suoi congegni specifici, è di porre l'imposizione su basi universalistiche, uniformando il trattamento fiscale dei contribuenti e oltrepassando i privilegi, assistenzialismi e agevolazioni, spesso stratificate e ingiustificate. Questa è la ragione per la quale, essa ha suscitato molte resistenze.

L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di eccezioni d'applicabilità e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa. Diventerà, tuttavia necessario che il Governo attrezzi l'Amministrazione Finanziaria in modo da evitare che l'abbandono di imposte collaudate e l'introduzione di una nuova imposta possa generare, nella fase transitoria, problemi di cassa dovuti a temporanea perdita di gettito

3) La Commissione ha studiato a fondo gli effetti del provvedimento aiutata dalle numerose audizioni e dalle memorie ed analisi delle categorie economiche, che sono state tutte attentamente valutate. In particolare, sono stati approfonditi i casi anomali e marginali evidenziati dalle categorie, per verificare l'esistenza di situazioni critiche di natura sistematica

che avrebbero richiesto interventi correttivi. Dallo studio dei bilanci e dei casi prospettati, è emerso che molte generalizzazioni che hanno guadagnato consenso tra le categorie interessate non sono corrispondenti alla realtà.

Ad esempio, si è potuto riscontrare che non è verificato dai dati che l'IRAP penalizzerà i contribuenti che con il sistema attuale non pagano l'ILOR. Un esame attento degli effetti concreti, svolto anche con l'ausilio degli studi preparati da professionisti, commercianti ed artigiani, dimostra infatti che, indipendentemente dall'essere soggetto o meno al pagamento dell'ILOR, il contribuente subirà in media un minore impatto fiscale se si colloca nello scaglione fino a 60 milioni, si troverà in una situazione di sostanziale indifferenza fra i 60 ed i 120 milioni, e subirà un aggravio sopportabile al di sopra di questa cifra. Tuttavia, la Commissione ha ritenuto di dover prestare una adeguata attenzione alla variabilità degli effetti, in ciascuna classe di reddito; a motivo degli effetti di consistente variazione di prelievo che subiscono alcuni contribuenti.

La Commissione ha posto anche a vaglio l'ipotesi di eventuali perdite ricadenti sulla piccola impresa. Ha rilevato non esistere una perdita sistematica per tale categoria di contribuenti che, invece, nella più parte dei casi ottengono un aumento del reddito disponibile. Non si registra, inoltre, neanche un guadagno sistematico per le grandi imprese. Di nuovo, si presenta una certa variabilità con situazioni critiche individuali per le quali si può determinare un consistente aggravio d'imposta.

I salti d'imposta, tuttavia, non sono riconducibili o generalizzabili a settori economici e categorie d'impresa e, dove si verificano, riguardano prevalentemente situazioni che presentano un basso livello di tassazione in relazione al patrimonio.

Gli studi dimostrano, quindi, che, in generale i calcoli del Ministero delle finanze sugli effetti della nuova imposta sono corretti e che pagheranno minori imposte quelle imprese che fino ad ora hanno contribuito in misura maggiore al gettito, mentre saranno chiamati ad un qualche maggiore esborso quelle che fino ad oggi hanno pagato relativamente di meno.

Un discorso a parte merita il settore agricolo, perché le analisi dimostrano che è debitore netto della nuova imposta. Peraltro, deve essere evidenziato che la situazione di aggravio della tassazione causata dall'IRAP deriva dal vantaggio di cui ha sempre beneficiato il settore, che contribuisce con soli 1000 mld di imposte a fronte di un valore aggiunto stimato intorno ai 60.000 mld.

Tuttavia, la particolarità del settore, il suo valore ambientale, e le recenti revisioni normative e contributive che rischiano di apportare aggiustamenti pesanti e troppo concentrati nel tempo, consigliano di prevedere per questi contribuenti un tempo di adattamento di una certa lunghezza.

4) Per quanto è emerso dagli approfonditi studi e dalle discussioni svolte, la Commissione ritiene che non ci siano elementi tali da giustificare stabili aliquote differenziate per settore economico, in considerazione delle pregresse situazioni fiscali al di là dei limitati casi previsti dal legislatore. Peraltro, la preoccupazione che con la riforma non si penalizzino in maniera eccessiva situazioni marginali, suggerisce di prevedere un tempo di adeguamento, attraverso la clausola di salvaguardia, più lungo di quello attualmente stabilito. Questa scelta apre, però, due diverse opzioni:

- a) Clausola di salvaguardia simmetrica per tutti i contribuenti, che eviti sia forti penalizzazioni che forti vantaggi. L'inconveniente di questa scelta consiste, principalmente, nella rilevante complicazione richiesta sia ai contribuenti che dovranno tenere una doppia contabilità, in contrasto con la recente riforma di semplificazione, sia all'amministrazione, che dovrà raddoppiare i controlli;
- b) Clausola di salvaguardia a garanzia del contribuente solo per evitare forti penalizzazioni, ma con il pericolo di una forte perdita di gettito, che dovrebbe essere compensata con un aumento dell'aliquota di base per tutti.

Tuttavia le alternative non sono equivalenti per la commissione, che propende fortemente per la seconda, a motivo delle grandi complicazioni relative alla dichiarazione che comporterebbe la prima ipotesi, soprattutto se si considera che la validità della clausola è estesa a tre anni.

5) La Commissione ha esaminato anche altre preoccupazioni manifestate circa l'operare dell'IRAP. Essa ritiene che la nuova imposta non vada caricata di compiti che non può assolvere da

sola, e ritiene che la sua introduzione sia l'occasione per mettere in funzione tutti quegli interventi collaterali capaci di produrre effetti settoriali. Ad esempio, il ristabilimento di condizioni differenziali di vantaggio per la tassazione d'impresa nelle aree meridionali, vanno ripristinate e rafforzate agendo drasticamente sull'Irpeg (oltre che utilizzando strumenti mirati ad hoc). Ancora, l'eventuale differenziale di indebitamento che le imprese minori devono contrarre per debolezza contrattuale nei termini di pagamento va corretta con l'impegno del Governo affinché sia varata in tempi brevi la legge sulla subfornitura. Similmente, nel settore dello spettacolo l'aggravio introdotto dall'IRAP in relazione ai ritardi con cui vengono corrisposti i contributi statali (principale fonte di entrata del settore), dovrebbe essere compensata da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

6) La Commissione ha esaminato la legge istitutiva dell'IRAP anche in congiunzione con l'operare della DIT. Va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT, che può essere compensativo di eventuali aggravii di imposta generati dall'IRAP, è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono obbligati alla tenuta della contabilità ordinaria. La Commissione considera opportuno consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

7) La Commissione manifesta, infine, una preoccupazione per il gettito previsto dalla nuova imposta. Sulla base di proprie valutazioni sull'operare della tassazione, l'aliquota del 4,25% potrebbe non essere quella di equilibrio e determinare un gettito inferiore a quello delle imposte soppresse. Si invita, quindi, il Governo ad un attento esame degli effetti sul gettito dell'aliquota indicata e lo si invita a ritoccarla qualora, anche in considerazione delle modifiche proposte, lo richieda l'invarianza di gettito.

OSSERVAZIONI

1) Per i motivi su esposti si considera opportuno che il governo riveda la clausola di salvaguardia secondo le linee seguenti:

- a. che allunghi da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia;
 - b. che definisca la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori predeterminati di incremento di prelievo riferiti dalla cifra assoluta e dall'incremento percentuale;
 - c. che preveda una modificazione annuale della soglia in modo di arrivare a regime al quarto anno.
- Il governo valuti se le indicazioni a), b) e c) devono valere per aggravii d'imposta tanto quanto per sgravi d'imposta.

Nel caso in cui la clausola sia limitata solo a tutela di chi subisce un aggravio oltre una certa soglia il Governo:

- d) deve ricalcolare l'aliquota base per mantenere l'invarianza complessiva di gettito;
- e) potrebbe eventualmente far compiere la dichiarazione IRAP in modo congiunto alle altre dichiarazioni IRPEF-IRPEG e IVA come se la clausola non operasse e concedere contestualmente un credito d'imposta

2) Per quanto riguarda l'agricoltura, a motivo delle considerazioni già esposte in apertura, si invita il Governo a considerare l'opportunità di estendere a 5 anni l'arco di tempo durante il quale opera la clausola di salvaguardia (intesa o come livello della aliquota o come limite di cui al punto 1b).

Il tempo previsto di aggiustamento sembra congruo a consentire che nel frattempo siano varate politiche di stimolo settoriale.

3) In merito alla determinazione della base imponibile la Commissione formula le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo se oltre all'INAIL sia possibile escludere dalla BII i contributi pagati all'IPSEMA (la ex cassa marittima) che svolge per i marittimi le stesse funzioni dell'INAIL;

b) la Commissione ritiene che vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc., rientrino nella base imponibile in ogni caso invita il governo a esprimere chiarimento in merito;

c) la Commissione ritiene che l'esclusione degli interessi sul leasing configuri un sistema di non neutralità riguardo ai finanziamenti aziendali. Si invita pertanto il Governo ad inserire anche tali interessi nella base imponibile. La difficoltà tecnica di scorporare la parte interessi da quella capitale suggerisce di calcolare la prima su base forfettaria, prendendo a riferimento il tasso di sconto, eventualmente aumentato;

d) la Commissione ritiene che l'ammortamento accelerato rientri nella base imponibile;

e) il governo dovrebbe chiarire l'incertezza interpretativa ai fini della determinazione della base imponibile dell'art 2425 codice civile e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi "straordinari";

f) per quel che riguarda la localizzazione su più regioni il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, sicuramente lo è per i circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale;

g) il lavoratore dipendente che svolge un'attività di telelavoro dovrebbe essere attribuita alla regione ove ha sede il datore di lavoro.

4) Le modifiche richieste circa l'estensione della base imponibile agli interessi sul leasing e agli ammortamenti anticipati rischiano di ricadere con particolare intensità sul settore dell'autotrasporto. Il Governo valuti quali provvedimenti attenuativi siano opportuni.

5) Valuti il Governo gli effetti dell'introduzione dell'IRAP per le imprese che determinano il salario e contributi su base convenzionale (tra le quali quelle previste dal DPR 602/70) prendendo in considerazione eventuali provvedimenti attenuativi o di salvaguardia per la fase necessaria a superare tale regime.

Si suggerisce al Governo di specificare che la dichiarazione dell'IRAP venga presentata in un unico modello insieme alla dichiarazione IRPEF - IRPEG e IVA e che sia consentito, come affermato nel decreto legislativo sulle semplificazioni, la compensazione tra debiti e crediti derivanti dalle suddette imposte.

6) Il Governo valuti positivamente la richiesta di estendere al 100% dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile.

7) Per quanto riguarda le assicurazioni qualora l'investimento avvenga in immobili il governo valuti la possibilità che, così come entrano nella BII i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati come le spese di manutenzione.

8) Si invita il governo ad esplicitare se per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depositi in denaro che di quello in titoli.

9) Inoltre "per gli altri enti e società finanziarie" (ad esempio società di leasing) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi deve essere in base agli impieghi.

10) Per ciò che riguarda le cooperative edilizie sembra indubbio alla Commissione che esse non svolgono una attività organizzata alla produzione, ma, piuttosto, rientrano nella fattispecie del consumatore collettivo. Valuti quindi il governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.

11) Si invita il Governo ad raccordare la normativa prevista con la presente legge, con la legge che istituisce le Onlus e fare esplicito riferimento alla stessa.

12) Si ritiene opportuno che il Governo vari una norma che, consenta la rivalutazione dei limiti di deducibilità di spese pluriennali concesse ai professionisti nel singolo periodo d'imposta determinando una sorta di sterilizzazione degli effetti dell'inflazione degli ultimi anni.

13) Si invita il governo ad accelerare i tempi di modifica dei trattati internazionali per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di scorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

14) Per quanto riguarda l'acconto da versare per l'anno d'imposta 1998 si invita il Governo a precisare se, analogamente a ciò che avvenne per gli acconti IRPEF, non è soggetto a sanzioni il contribuente che versa l'acconto sulla base dell'imposta effettiva che stimi correttamente di dover pagare. Si invita inoltre il Governo a precisare che il contribuente può recuperare l'eventuale credito di imposta nella dichiarazione dell'anno successivo o richiedendo il rimborso.

15) E' opportuno, compatibilmente a vincoli giuridici, prevedere per gli Enti pubblici la facoltà di rivalsa sui compensi dei collaboratori coordinati e continuativi, dell'IRAP pagata in relazione agli stessi.

16) Suggerimenti ulteriori.

- 1 Circa l'articolo 8 è opportuno chiarire che il "dipendente" è un termine usato, in quel contesto, in senso lato e che include i soggetti legati da rapporto di collaborazione continuata e continuativa.
- 2 Circa l'articolo 24 è nostra opinione che vada inserita la congiunzione "e" tra le parole "formale" e "di violazioni".
- 3 Valuti il governo se, in sostituzione dell'art. 34, al fine di coordinare questo decreto con quello nelle sanzioni, non sia opportuno inserire il seguente:

Art. 34

(Ritardato o omesso versamento dell'imposta)

In caso di omesso versamento, alle prescritte scadenze, dell'imposta, in acconto o a saldo, ovvero in caso di versamento in misura inferiore al dovuto, si applica la sanzione amministrativa pari al trenta per cento dell'imposta non versata. Identica sanzione si applica nei casi di liquidazione della maggiore imposta ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come sostituiti dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

XIII Legislatura

Disegno di legge

Riforma del sistema elettorale per l'elezione del Parlamento (3190)

d'iniziativa dei senatori

Forcieri

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

(N. 3190)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore FORCIERI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° APRILE 1998

Riforma del sistema elettorale per l'elezione del Parlamento

Relazione

Questo disegno di legge si propone di riformare il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento che, pur mutato nel 1993 con l'abbandono dello scrutinio di lista proporzionale che aveva caratterizzato il primo quarantennio repubblicano, non è finora riuscito a realizzare compiutamente l'obiettivo che, anche per dare seguito alla chiara volontà popolare emersa con il voto sul referendum del 18 aprile 1993, si perseguiva: aumentare la stabilità degli esecutivi, rafforzando il collegamento fra questi ultimi e l'espressione del corpo elettorale, riducendo la discrezionalità con cui i partiti politici traducevano nell'indirizzo politico della nazione il mandato ricevuto dagli elettori. Un più immediato rapporto tra eletti ed elettori - attraverso l'istituto del collegio uninominale - e una evoluzione in senso bipolare del sistema dei partiti - mediante l'uso della formula maggioritaria del turno unico, temperata dalla previsione di una quota di seggi da assegnare proporzionalmente - erano due passaggi funzionali a tale obiettivo.

Ora è il Parlamento che ha il compito di confermare e completare il carattere bipolare e maggioritario del nostro sistema istituzionale, l'unico in grado di assicurare stabilità ed efficienza alle istituzioni democratiche e permettere l'alternarsi di diverse coalizioni alla guida del Paese.

Con questa proposta si vuole altresì offrire un contributo alla discussione intorno a una possibile riforma del sistema elettorale, che è dai più ritenuta - pur non essendo tra le materie di competenza riservata della Commissione bicamerale - un indispensabile complemento di qualsiasi riforma costituzionale che riguardi la forma di governo.

Questo disegno di legge si ispira al modello noto come "francese", la cui struttura mira a introdurre con alcune modifiche, tra cui la più rilevante consiste nel continuare a prevedere che un certo numero di seggi (il 10%) sia assegnato in proporzione ai voti ottenuti da ciascun partito, a fini di temperamento del carattere maggioritario del sistema e di garantire il cosiddetto "diritto di tribuna" e la presenza in Parlamento anche alle forze politiche minori che non intendano far parte dell'una o dell'altra coalizione.

Il modello seguito continua a basarsi sul collegio uninominale, ma prevede un secondo turno eventuale, nel caso che nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta al primo, cui partecipano tutti i candidati che abbiano raggiunto una soglia minima percentuale di voti che in questo caso, si propone molto più bassa - il 6% - del modello francese, in quanto si ritiene il sistema a doppio turno già di per sé aggregante: la previsione di una soglia inferiore consente infatti di meglio tutelare il pluralismo politico ammettendo tutte le forze politiche che abbiano un minimo consenso elettorale a partecipare al secondo turno, e quindi anche alla possibilità di aderire alla

formazione di schieramenti politici omogenei nella fase delle trattative politiche che intercorrono tra i turni. Nel secondo turno elettorale prevale infine il più votato.

Si potrà così ottenere, senza imposizioni, ma per scelta degli elettori e degli stessi candidati, un incentivo a compattare i consensi e quindi, sostanzialmente, a ridurre il numero dei candidati che possono scegliere di ritirarsi ed indicare ai propri elettori il candidato "politicamente più vicino" da votare. Naturalmente, questi passaggi presuppongono una dinamica che:

- in prima battuta vede partiti, movimenti, gruppi liberi di competere alla pari e quindi di "misurarsi" nei confronti dell'elettorato, ciascuno con le proprie posizioni e rimarcando le differenze reciproche;
- in un secondo momento prevale invece l'accordo politico tra le formazioni più affini, operando una risistemazione dei partiti secondo uno schema bipolare.

Il vantaggio di questo sistema è di favorire le coalizioni, senza costringere innaturali unificazioni preventive. L'accordo politico nazionale che viene stretto in vista dei ballottaggi equivale infatti a presentare agli elettori un vero e proprio "patto di governo" sul quale questi possano pronunciarsi. Si anticipa quindi la fase della formazione delle maggioranze permettendo agli elettori di votare - dopo aver votato al primo turno ciascuno per il proprio partito di riferimento - per il governo del paese. Un altro vantaggio non secondario è poi che gli accordi politici che intervengono fra primo e secondo turno siano assunti sulla base di rapporti di forza realistici (perché stabiliti dagli elettori nel primo turno) e non prestabiliti a priori al momento di presentare le candidature e, soprattutto, che tali accordi siano sottoposti al giudizio degli elettori.

Il sistema, in Francia, ha garantito la sopravvivenza del pluralismo politico, ma al tempo stesso ha favorito la nascita di coalizioni organiche, favorendo quindi stabilità politica. Ai partiti spetta stringere gli accordi nazionali in vista dei ballottaggi e ciò permette di assegnar loro una funzione aggregante a carattere generale che evita il rischio del "notabilato".

Naturalmente, ogni modello richiede un adeguamento alle condizioni reali di un paese per essere inserito efficacemente.

Per questo, nella presente proposta, il "modello francese" è temperato dalla previsione di assegnare il 10% dei seggi con metodo proporzionale, secondo il sistema oggi in vigore per la quota proporzionale del Senato, con un particolare meccanismo di scorporo che favorisce le formazioni politiche minori nell'assegnazione di questi seggi.

Non è invece previsto un voto di lista, che oggi è previsto nel sistema elettorale della Camera, perché sarebbe una distorsione rispetto a un sistema in cui il pluralismo è già

garantito dal doppio turno "aperto" e dal recupero proporzionale.

Viene inoltre previsto un meccanismo per consentire lo svolgimento di elezioni primarie nella scelta dei candidati che, non rese obbligatorie, sono però incentivate in quanto sostitutive delle firme degli elettori a sostegno delle candidature e nuove modalità di presentazione delle candidature nei collegi uninominali, che rafforzano i processi democratici nella vita dei partiti e la trasparenza delle loro scelte.

Art. 1

(Modifiche alla legge elettorale della Camera)

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'art. 1 è sostituito dal seguente:

Art. 1

1. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale, con voto diretto, uguale, libero e segreto, espresso in un unico turno elettorale, salvo quanto previsto dal comma 4.
2. Il territorio nazionale è diviso nelle circoscrizioni elettorali indicate nella tabella A allegata al presente testo unico.
3. In ogni circoscrizione, il novanta per cento del totale dei seggi è attribuito nell'ambito di altrettanti collegi uninominali, nei quali risulta eletto il candidato che ha riportato la maggioranza assoluta dei voti validi.
4. Qualora in un collegio nessun candidato abbia riportato la maggioranza prevista nel comma 3, nella seconda Domenica successiva si procede ad un secondo turno di votazioni, a norma degli articoli 77, 77 bis e 77 ter, nel quale risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.
5. In ogni circoscrizione, il dieci per cento del totale dei seggi è attribuito in ragione proporzionale mediante riparto tra gruppi di candidati concorrenti a norma dell'art. 77 ter, comma 4: a tal fine il gruppo è formato dai candidati contraddistinti dal medesimo contrassegno in almeno un terzo dei collegi della circoscrizione.

b) l'art. 4 è sostituito dal seguente:

1. Il voto è un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica.
2. Ogni elettore dispone di un voto per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, da esprimere su apposita scheda recante il nome e il cognome di ciascun candidato, accompagnati da uno o più contrassegni che distinguano ciascuna candidatura. Nella scheda, lo spazio complessivo riservato a ciascun candidato, accompagnato da uno o più contrassegni, deve essere uguale.

c) All'art. 14 il comma 1 è sostituito dal seguente:

1. I partiti o i gruppi politici organizzati, nonché i singoli candidati, che intendono presentare candidature nei collegi uninominali, debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno col quale dichiarano di voler distinguere le candidature medesime. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la relativa denominazione.

d) il comma 1 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

1. Il deposito del contrassegno di cui all'art. 14 deve essere effettuato non prima delle ore 8 del 44° e non oltre le ore 16 del 42° giorno antecedente quello della votazione, da persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato oppure da parte dal candidato.

e) l'art. 18 è sostituito dal seguente:

1. La presentazione delle candidature è fatta per singoli candidati o per gruppi. La presentazione può avvenire anche per singoli candidati che non partecipano al riparto dei seggi in ragione proporzionale. Nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio, anche se di circoscrizioni diverse. La candidatura della stessa persona in più di un collegio è nulla.
2. Per ogni candidato nei collegi uninominali deve essere indicato il cognome, il nome, il luogo e la data di nascita, il collegio uninominale per il quale viene presentato e il contrassegno o i contrassegni tra quelli depositati presso il Ministero dell'interno con cui si intende contraddistinguerlo. Per le candidate donne può essere indicato il solo cognome o può essere aggiunto il cognome del marito.
3. La dichiarazione di presentazione dei candidati nei collegi uninominali deve contenere l'indicazione dei nominativi di due delegati effettivi e di due supplenti.
4. La dichiarazione di presentazione dei singoli candidati nei collegi uninominali deve essere sottoscritta da non meno di 2.500 e non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi nel collegio o, in caso di collegi ricompresi in un unico comune, iscritti alle sezioni elettorali di tali collegi, per le candidature in collegi nei quali abbiano il diritto al voto non più di 100.000 elettori, e da non meno di 3.000 e non più di 3.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi nel collegio o, in caso di collegi ricompresi in un unico comune, iscritti alle sezioni elettorali di tali collegi, per le candidature in collegi nei quali abbiano il diritto al voto non meno di 100.000 elettori. Il presente comma non si applica alle candidature di diritto risultanti dallo svolgimento di elezioni primarie secondo quanto previsto dal titolo X della presente legge.
5. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà. Le

sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14, L. 21 marzo 1990, n. 53.

6. La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta ad un ufficio diplomatico o consolare.
7. L'accettazione della candidatura deve essere accompagnata da apposita dichiarazione dalla quale risulti che il candidato non ha accettato candidature in altri collegi.

f) l'Art. 77 è sostituito dal seguente:

1. L'Ufficio elettorale circoscrizionale proclama eletto in ciascun collegio uninominale, in conformità ai risultati accertati, il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi.
2. Qualora in un collegio nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta, l'Ufficio elettorale circoscrizionale comunica ai presidenti delle sezioni, alla prefettura o alle prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, nonché ai sindaci dei comuni compresi nel collegio, che nella seconda domenica successiva a quella del primo, dovrà svolgersi un secondo turno di votazioni, a cui sono ammessi, salvo rinuncia, i candidati che hanno ottenuto una percentuale di voti pari almeno al 6 per cento degli aventi diritto e, in ogni caso, i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

g) dopo l'Art. 77 è inserito il seguente:
Art. 77 bis

1. La rinuncia a partecipare al secondo turno elettorale può essere presentata dal candidato all'ufficio elettorale circoscrizionale fino a sette giorni prima la data di svolgimento del secondo turno.
2. Entro lo stesso termine i candidati che non siano ammessi al secondo turno e quelli che intendano rinunciare al medesimo possono dichiarare all'Ufficio elettorale circoscrizionale la volontà di abbinare il proprio simbolo a uno dei candidati partecipanti al secondo turno, il quale, a pena di nullità, controfirma tale dichiarazione.
3. La dichiarazione di rinuncia di coloro che siano candidati di partiti o gruppi politici che abbiano depositato il proprio contrassegno al Ministero degli Interni può essere presentata dai rappresentanti designati.

h) dopo l'Art. 77 bis è inserito il seguente:
Art. 77 ter

1. L'ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati del secondo turno di votazioni, proclama eletto in ciascun collegio uninominale il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.
2. In caso di parità di voti è proclamato eletto il candidato più anziano di età.
3. L'Ufficio elettorale circoscrizionale provvede quindi a determinare la cifra elettorale dei gruppi dei candidati. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti al primo turno dai candidati che siano individuati dal medesimo contrassegno, detratto il numero di voti conseguiti al primo turno da quelli tra costoro che siano stati eletti al primo turno o al secondo turno. Successivamente determina la cifra individuale dei candidati non eletti, moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti al primo turno e dividendo il prodotto per il numero complessivo dei votanti nel collegio uninominale.
4. L'Ufficio elettorale circoscrizionale divide la cifra elettorale di ogni gruppo per uno, due, tre, quattro, ... sino alla concorrenza del numero di seggi da assegnare, disponendo quindi in graduatoria decrescente un numero di quozienti pari a quello dei seggi. I seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti della graduatoria. A parità di quoziente, prevale il gruppo con la minore cifra elettorale complessiva. Se a un gruppo spettano più seggi di quanti siano i suoi candidati, i seggi esuberanti sono distribuiti agli altri gruppi secondo l'ordine della graduatoria di quoziente.
5. Per ogni gruppo, sono quindi proclamati eletti i candidati del gruppo secondo l'ordine decrescente dato dalla cifra individuale. In caso di parità di cifra è proclamato eletto il candidato più anziano di età.
6. Per quanto non specificamente previsto dagli articoli 77 e 77 bis, nonché dal presente articolo, per la preparazione del procedimento elettorale, per la votazione e per lo scrutinio al secondo turno di votazioni si osservano le disposizioni previste per il primo turno, in quanto applicabili.

i) l'Art. 86 è sostituito dal seguente:

1. Quando, per qualsiasi causa anche sopravvenuta, resti vacante un seggio il Presidente della Camera dei deputati ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno perché si proceda ad elezione suppletiva nel collegio interessato.
2. I comizi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura.
3. Le elezioni suppletive sono indette entro novanta giorni dalla data della vacanza, dichiarata dall'organo di verifica dei poteri, salvo che esso cada in un periodo

compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, nel qual caso il Governo è autorizzato a prorogare tale termine di non oltre quarantacinque giorni; qualora il termine suddetto cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo può disporre la proroga per non oltre trenta giorni.

4. Il deputato eletto con elezione suppletiva cessa dal mandato con la scadenza costituzionale o con l'anticipato scioglimento della Camera dei deputati.

5. Nel caso in cui si proceda ad elezioni suppletive le cause di ineleggibilità previste dall'articolo 7 non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni suppletive.

6. Il seggio attribuito ai sensi dell'articolo 77 ter che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, è attribuito nell'ambito della medesima circoscrizione al candidato dello stesso gruppo che segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo.

Art. 2

(Modifiche alla legge elettorale del Senato)

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con D.P.R. 20 dicembre 1993, n. 533 n. 361 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modifiche:

a) l'art. 1 è sostituito dal seguente:

“1. Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale. I seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

2. Il territorio di ciascuna regione, con eccezione del Molise e della Valle d'Aosta è ripartito in collegi uninominali, pari al 90 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento per difetto. Per l'assegnazione degli ulteriori seggi spettanti, ciascuna regione è costituita in unica circoscrizione elettorale.

3. La regione Valle d'Aosta è costituita in unico collegio uninominale. Il territorio della regione Molise è ripartito in due collegi uninominali.

4. I collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige sono definiti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422”.

b) l'art. 2 è sostituito dal seguente:

1. Il Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nei collegi uninominali. In ciascun collegio uninominale è eletto il candidato che ha riportato la maggioranza assoluta dei voti validi. Qualora in un collegio nessun candidato abbia riportato tale maggioranza si procede, nella seconda Domenica successiva, ad un secondo turno di votazioni, a norma degli articoli 15, 15 bis e 15 ter, nel quale risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.

2. In ogni regione, il dieci per cento del totale dei seggi è attribuito in ragione proporzionale mediante riparto tra gruppi di candidati concorrenti a norma dell'articolo 15 ter, terzo comma. Il gruppo è formato dai candidati contraddistinti dal medesimo contrassegno in almeno un quarto dei collegi della regione."

c) l'art. 9 è sostituito dal seguente:

1. La presentazione delle candidature per i singoli collegi è fatta per singoli candidati o per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura. La presentazione può avvenire anche per singoli candidati che non partecipano al riparto dei seggi in ragione proporzionale.

2. A pena di nullità dell'elezione, nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio uninominale o la candidatura contestuale al Senato e alla Camera dei deputati.

3. Per ogni candidato deve essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita, il collegio per il quale viene presentato e con quale dei contrassegni depositati presso il Ministero dell'interno si intenda contraddistinguerlo.

4. Le candidate, all'atto dell'accettazione della candidatura, possono scegliere se indicare il proprio cognome solo o con l'aggiunta di quello del coniuge.

5. La dichiarazione di presentazione dei candidati deve contenere l'indicazione dei nominativi di due delegati effettivi e di due supplenti. La dichiarazione di presentazione delle candidature individuali può contenere l'indicazione di un delegato.

6. La dichiarazione di presentazione dei singoli candidati nei collegi uninominali deve essere sottoscritta da non meno di 4.500 e non più di 5.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi nel collegio o, in caso di collegi ricompresi in un unico comune, iscritti alle sezioni elettorali di tali collegi, per le candidature in collegi nei quali abbiano il diritto al voto non più di 190.000 elettori, e da non meno di 5.500 e non più di 6.500 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi nel collegio o, in caso di collegi ricompresi in un unico comune, iscritti alle sezioni elettorali di tali collegi, per le candidature in collegi nei quali abbiano il diritto al voto non meno di

190.000 elettori. Il presente comma non si applica alle candidature di diritto risultanti dallo svolgimento di elezioni primarie secondo quanto previsto dal titolo X della presente legge.

7. L'accettazione della candidatura deve essere accompagnata da apposita dichiarazione dalla quale risulti che il candidato non ha accettato candidature in altri collegi.

8. La documentazione relativa ai candidati deve essere presentata per ciascuna regione alla cancelleria della corte d'appello o del tribunale sede dell'ufficio elettorale regionale dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno antecedente quello della votazione.

9. La presentazione del gruppo di candidature va fatta, nel caso di pluralità di contrassegni, congiuntamente dai rispettivi rappresentanti di cui all'art. 17 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

d) l'art. 15 è sostituito dal seguente

1. L'Ufficio elettorale regionale proclama eletto in ciascun collegio uninominale, in conformità ai risultati accertati, il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi.

2. Qualora nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta, l'Ufficio elettorale regionale comunica ai presidenti delle sezioni, alla prefettura o alle prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, nonché ai sindaci dei comuni compresi nel collegio, che nella seconda domenica successiva a quella del primo, dovrà svolgersi un secondo turno di votazioni, a cui sono ammessi, salvo rinuncia, i candidati che hanno ottenuto una percentuale di voti pari almeno al 6 per cento degli aventi diritto e, in ogni caso, i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

e) dopo l'art. 15 è inserito il seguente:
art. 15 bis

1. La rinuncia a partecipare al secondo turno elettorale può essere presentata dal candidato all'ufficio elettorale regionale fino a sette giorni prima la data di svolgimento del secondo turno.

2. Entro lo stesso termine i candidati che non siano ammessi al secondo turno e quelli che intendano rinunciare al medesimo possono dichiarare all'Ufficio elettorale regionale la volontà di abbinare il proprio simbolo a uno dei candidati partecipanti al secondo turno, il quale, a pena di nullità, controfirma tale dichiarazione.

3. La dichiarazione di rinuncia di coloro che siano candidati di partiti o gruppi politici che abbiano depositato il proprio contrassegno al Ministero degli Interni può essere presentata dai rappresentanti designati.

f) dopo l'art. 15 bis è inserito il seguente art. 15 ter:

1. L'ufficio elettorale regionale, in conformità dei risultati del secondo turno di votazioni, proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti.
2. In caso di parità di voti è proclamato eletto il candidato più anziano di età.
3. L'assegnazione proporzionale dei seggi restanti viene effettuata secondo la seguente procedura:

a) l'Ufficio elettorale regionale provvede a determinare, sulla base dei risultati del primo turno, la cifra elettorale dei gruppi di candidati, che è data dalla somma dei voti ottenuti da tutti i candidati che siano individuati dal medesimo contrassegno sottratti i voti ottenuti da quelli tra costoro che siano stati eletti al primo o al secondo turno, e la cifra individuale dei candidati non eletti, che viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti al primo turno;

b) l'Ufficio elettorale regionale divide la cifra elettorale di ogni gruppo per uno, due, tre, quattro, ... sino alla concorrenza del numero di seggi da assegnare, disponendo quindi in graduatoria decrescente un numero di quozienti pari a quello dei seggi; i seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti della graduatoria; a parità di quoziente, prevale il gruppo con la minore cifra elettorale complessiva; se a un gruppo spettano più seggi di quanti siano i suoi candidati, i seggi esuberanti sono distribuiti agli altri gruppi secondo l'ordine della graduatoria di quoziente;

c) per ogni gruppo, sono quindi proclamati eletti i candidati del gruppo secondo l'ordine decrescente dato dalla cifra individuale; in caso di parità di cifra è proclamato eletto il candidato più anziano di età.

4. Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio elettorale regionale invia attestato a tutti i senatori proclamati e ne dà immediata notizia alla Segreteria del Senato della Repubblica, all'Ufficio elettorale nazionale nonché alle singole Prefetture che la portano a conoscenza del pubblico.

5. Per quanto non specificamente previsto dagli articoli 15 e 15 bis, nonché dal presente articolo, per la preparazione del procedimento elettorale, per la votazione e per lo scrutinio al secondo turno di votazioni si osservano le disposizioni previste per il primo turno, in quanto applicabili.

g) l'art. 19 è sostituito dal seguente:

1. Quando, per qualsiasi causa anche sopravvenuta, resti vacante un seggio il Presidente della Camera dei deputati ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'interno perché si proceda ad elezione suppletiva nel collegio interessato.
2. I comizi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura.
3. Le elezioni suppletive sono indette entro novanta giorni dalla data della vacanza, dichiarata dall'organo di verifica dei poteri, salvo che esso cada in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, nel qual caso il Governo è autorizzato a prorogare tale termine di non oltre quarantacinque giorni; qualora il termine suddetto cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo può disporre la proroga per non oltre trenta giorni.
4. Il deputato eletto con elezione suppletiva cessa dal mandato con la scadenza costituzionale o con l'anticipato scioglimento della Camera dei deputati.
5. Nel caso in cui si proceda ad elezioni suppletive le cause di ineleggibilità previste dall'articolo 7 non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni suppletive.
6. Il seggio attribuito ai sensi dell'articolo 77 ter che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, è attribuito nell'ambito della medesima circoscrizione al candidato dello stesso gruppo che segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo.

h) l'art. 27 è sostituito dal seguente:

“Per l'esercizio del diritto di voto, per le operazioni dell'ufficio elettorale, per lo svolgimento delle elezioni primarie e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dalla presente legge, rimanendo assegnate all'Ufficio elettorale regionale le competenze assegnate dal citato Testo unico all'Ufficio elettorale circoscrizionale.”

Art. 3

(Abrogazione di norme)

1. Sono abrogati gli articoli 18 bis, 19, 68 commi 3, 3 bis e 8, 83, 84 e 85 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con

D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni, nonché tutte le disposizioni che si riferiscono alle candidature di lista, al voto alla lista, agli scrutini relativi ai voti di lista, nonché ogni altra disposizione relativa alle liste ed ai relativi candidati. E' abrogata ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

2. Sono abrogati gli articoli 3, 17 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con D.P.R. 20 dicembre 1993, n. 533 n. 361 e successive modificazioni ed ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

Art. 4

(delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali per la Camera nell'ambito di ciascuna circoscrizione sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 7, comma 1 della legge 4 agosto 1993, n. 277 e un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali per il Senato nell'ambito di ciascuna regione sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 7, comma 1 della legge 4 agosto 1993, n. 276. Il Governo predispone gli schemi di decreto legislativo sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Gli schemi di decreto legislativo, corredati dai pareri espressi, entro quindici giorni dall'invio, dai consigli regionali e da quelli delle province autonome di Trento e di Bolzano sulle indicazioni della Commissione, prima della sua approvazione da parte del Consiglio dei ministri, è trasmesso alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia, laddove gli schemi si discostino dalle proposte della Commissione di esperti il Governo deve indicarne i motivi alle Camere, il parere va espresso entro venti giorni dalla ricezione dello schema. Qualora i decreti non fossero conformi al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare al Parlamento una relazione contenente adeguata motivazione. Si prescinde dai pareri qualora gli stessi non siano espressi entro i termini assegnati.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro lo stesso termine di cui al precedente comma, un decreto legislativo con cui sono apportate al testo unico leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, le modificazioni conseguenti a quanto previsto dalla presente legge. Il Governo è delegato ad adottare, entro lo stesso termine, un decreto legislativo con cui sono apportate al testo unico

leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1993, n. 533, le modificazioni conseguenti a quanto previsto dalla presente legge. Con i decreti di cui al presente comma saranno apportate le variazioni ai termini del procedimento elettorale strettamente necessarie per garantire ai candidati un periodo di tempo sufficiente per effettuare gli adempimenti previsti, salvo il rispetto delle scadenze previste dalla Costituzione.

1. Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Governo emana il regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b) della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Art. 5

(Norma transitoria)

1. Fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 2 dell'articolo precedente, continuano ad avere applicazione le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, nonché le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del senato della Repubblica, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni.

Art. 6

(elezioni primarie)

1. Dopo il titolo IX del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni è inserito il seguente:

TITOLO X ELEZIONI PRIMARIE

Art. 122

(Istanza di svolgimento delle primarie)

1. Entro il ventesimo giorno antecedente la scadenza per la presentazione delle candidature, i rappresentanti dei partiti o gruppi politici designati ai sensi dell'articolo 17 possono presentare istanza all'Ufficio elettorale circoscrizionale per far svolgere elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni in uno o più collegi della circoscrizione o della regione.
2. All'istanza dev'essere allegato l'elenco degli iscritti dei partiti o gruppi politici promotori.

Art. 123

(Organizzazione delle primarie)

1. Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale convoca senza indugio una conferenza di servizi a cui partecipano il firmatario dell'istanza, un rappresentante del Prefetto e un rappresentante delle amministrazioni comunali in cui si dovrebbero svolgere le primarie, ovvero, qualora si tratti di collegi compresi nel territorio di un comune in cui siano istituite circoscrizioni di decentramento amministrativo, un rappresentante delle circoscrizioni.
2. La conferenza stabilisce la data e le sedi in cui si svolgeranno le primarie.
3. Le elezioni primarie devono svolgersi in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il 15° e il 5° giorno antecedente il termine per la presentazione delle candidature.
4. Le primarie si svolgono, di regola, previa verifica della loro idoneità da parte della conferenza di servizi, in locali messi a disposizione dal partito o gruppo politico promotore.
5. In mancanza, o nel caso se ne ritenesse l'inidoneità, si svolgono, nelle città in cui siano istituite circoscrizioni di decentramento amministrativo, nelle sedi delle circoscrizioni o che il consiglio di circoscrizione individui; altrimenti, in sedi individuate dalle amministrazioni comunali interessate.

Art. 124

(Registro dei simpatizzanti)

1. Dal giorno successivo alla ricezione dell'istanza di svolgimento delle primarie e fino al terzultimo giorno antecedente il loro svolgimento, i cittadini del collegio elettorale non iscritti al partito o gruppo politico che le promuove possono iscriversi quali "simpatizzanti" in apposito registro tenuto presso la segreteria dei Comuni del collegio.
2. La tenuta del registro è a cura del Segretario comunale, o di suoi delegati, i quali al momento di ricevere l'iscrizione accertano l'iscrizione del cittadino nelle liste elettorali del comune.

Art. 125
(Pubblicità)

1. Della data di svolgimento delle primarie, delle sue modalità, delle categorie di aventi diritto e della possibilità di partecipare alle stesse in qualità di "simpatizzanti" del partito o gruppo politico che le promuove, è data notizia mediante affissioni pubbliche.

Art. 126
(Presidente del seggio e scrutatori)

1. Allo svolgimento delle primarie presiede, presso ciascuna delle sedi individuate, un ufficio composto da un presidente, nominato dal presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale tra i magistrati del Tribunale nel cui distretto ricade il collegio elettorale, e da non più di quattro scrutatori designati dai partiti o gruppi politici promotori.

Art. 127
(Elenco degli aventi diritto)

1. Entro il giorno antecedente è trasmesso l'elenco degli aventi diritto risultante dalla unificazione dell'elenco degli iscritti del partito o gruppo politico consegnato all'Ufficio elettorale circoscrizionale e del registro dei simpatizzanti formato dalle segreterie comunali.

Art. 128
(Espressione del voto)

1. Il voto dev'essere segreto, personale e libero.
2. Esso si esercita indicando una sola preferenza.

Art. 129
(Scrutinio e ricorsi)

1. Il seggio elettorale è competente a effettuare lo spoglio, che è pubblico, ed a decidere su tutte le questioni che insorgano durante lo svolgimento delle elezioni. In caso di parità prevale il voto del presidente.
2. I risultati dello spoglio vengono trasmessi nelle ventiquattrore successive all'Ufficio elettorale circoscrizionale insieme a una relazione del presidente del seggio circa la regolarità delle operazioni.
3. L'Ufficio elettorale circoscrizionale è competente a decidere in maniera definitiva

su ogni ricorso relativo al regolare svolgimento delle elezioni primarie.

4. L'eventuale annullamento delle operazioni svolte in una o più sedi non invalida le elezioni primarie svolte nel loro complesso qualora il numero di schede annullate non sia rilevante al fine di determinare il risultato finale, salvo che le irregolarità riguardino circostanze che abbiano impedito agli aventi diritto di votare.

Art. 130

(Conseguenze delle primarie)

1. Chi ha ottenuto il maggior numero di voti alle primarie è candidato di diritto, salvo rinuncia, nel collegio per il partito o gruppo politico che le ha promosse.

Art. 131

(Disposizione finale)

1. Per lo svolgimento delle elezioni primarie, per quanto non specificamente disposto nel presente titolo, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui ai titoli precedenti.

INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA

Al Ministro dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato
Al Ministro degli Affari Esteri
Al Ministro del Commercio con l'Estero

Premesso che:

- dal prossimo 2 giugno '98 fino al 6 dello stesso mese a Le Bourget, nei pressi di Parigi, si terrà la fiera delle armi denominata "Eurosatory". Più di 800 fabbricanti di armi si incontreranno per vendere armi a più di 130 Paesi;
- secondo gli organizzatori dell'Eurosatory, alla scorsa edizione della stessa fiera hanno partecipato diverse industrie italiane come Alenia Difesa, Aris, Bomisabottoni e minuterie, Elettromeccanica Parizzi, Iveco Defence Vehicles Division, Larimart, Meteor Cae spa, Officine Maccaferri spa, Otobreda;
- secondo l'ENAAAT, la rete europea contro il commercio degli armamenti, nulla impedisce ai produttori di armi la vendita dei loro prodotti ai regimi repressivi e l'esportazione verso zone interessate da conflitti,

si chiede di sapere:

- se la vendita di armi nell'ambito di fiere che si tengono all'estero è pure soggetta alle disposizioni della legge n.185 del 1990, secondo la quale le forniture di armi dirette all'estero devono ottenere una autorizzazione da parte del Governo;
- quali industrie presenti alla scorsa edizione dell'"Eurosatory" hanno avviato un processo di riconversione alla produzione civile;
- qual è l'impegno del Governo italiano per limitare l'esportazione di armi prodotte in Italia verso regioni interessate da conflitti o a regimi repressivi;
- quali sono stati finora i provvedimenti del Governo per favorire la riconversione del lavoro delle persone impiegate presso le industrie che producono armi.

Sen. Stefano Boco

Salvatore Biasco

DELEGHE TRIBUTARIE E NUOVA TASSAZIONE DELLE IMPRESE (*)

1. Diretrici della riforma

Ringrazio per l'invito il dott. Ciuffa, con il quale avevo contratto un debito quando l'attività parlamentare mi impedì di inaugurare gli incontri di studio tenuti dall'Ordine di Roma. Mi unisco, inoltre, agli auguri calorosi al dottor Serao per la carica che assume.

La Commissione bicamerale che presiedo continua ad esaminare i decreti già varati. Di conseguenza, avrà modo di sollecitare ancora la collaborazione dell'Ordine dei dottori commercialisti e il loro contributo. Ci siamo già conosciuti in occasione delle audizioni tenute dalla Commissione, dove ho apprezzato il grado di professionalità e anche di visione generale che anima il Consiglio Nazionale.

Mi inoltro immediatamente nel tema che mi è stato assegnato, dicendo subito che il senso di questa riforma appare più nitido oggi; certo si poteva già delinearne il profilo all'epoca dell'approvazione delle deleghe fiscali, ma solo entrando nel merito dell'esame dei singoli provvedimenti e della loro articolazione sono emersi anche a noi stessi i vari tasselli di un disegno compiuto. Cerco di trarre un primo bilancio.

La riforma ha avuto tre direttrici. Essa ha puntato in primo luogo ad affrontare un aspetto propedeutico a qualsiasi tentativo di por mano agli altri aspetti distorti del sistema tributario italiano. Vale a dire, ha puntato a rimuovere un insieme di particolarismi, di provvedimenti ad hoc, di eccezioni e frammentazioni delle norme generali, che costellano tutta la costruzione fiscale. Quindi, un'opera di razionalizzazione che non è mai un'opera che raccoglie applausi o allarga il consenso elettorale, per il fatto stesso che deve eliminare particolarità e rimuovere privilegi incorporati all'interno della legislazione. Men che meno raccoglie applausi quando ogni categoria di contribuenti ha almeno una nicchia particolare dalla quale viene fatta uscire.

Il problema è che, non diversamente da come è stato costruito il nostro sistema di welfare e il sistema previdenziale, anche il sistema fiscale è stato costruito

(*) Testo (rivisto dall'Autore) della Relazione introduttiva esposta oralmente in occasione del Convegno tenuto dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dall'Ordine di Roma il 4 marzo 1998. L'Autore è Presidente della Commissione Bicamerale per la Riforma Fiscale.

categorialmente, con provvedimenti che si giustificavano solo in virtù della forza contrattuale e elettorale di alcune categorie, delle improvvisazioni del momento, della debolezza del Parlamento rispetto alle lobbies.

[TABELLA 1 E 1-BIS]

Basta dare uno sguardo alla tab. 1 per avere un'idea di quale frammentazione vi fosse dietro l'abolizione dei contributi sanitari. Sia per quelle classificati come tali in senso stretto, sia per i contributi minori (Enaoli e tubercolosi), categorie specifiche pagavano in modo diverso; altrettanto si pagava in modo diverso su base territoriale; l'agricoltura aveva aliquote ulteriormente differenziate. Non so quali inconvenienti presenti l'Irap, ma certo ha il pregio di aver fatto piazza pulita di questa giungla. Eppure, la Tab. 1 non è che in un esempio tra tanti. In altri campi, ad esempio nel lavoro dipendente, avevamo indennità che non rilevavano ai fini previdenziali, alcune assoggettate a IRPEF e altre non assoggettate a IRPEF (o assoggettate in modo parziale). L'ILOR veniva pagata e non pagata, e ciò anche all'interno dello stesso settore in relazione a una discriminazione arbitraria, com'è quella dei tre dipendenti. Posso continuare con l'IVA non pagata a bilancio, ma forfettariamente, da tutta l'agricoltura e con un'altra serie di specificità riguardanti ancora l'IVA. La deducibilità dei tributi toglieva una buona fetta di trasparenza al sistema fiscale. Si potrebbe andare avanti all'infinito con questo tipo di richiami. Ci siamo trovati di fronte, come Commissione dei Trenta, ad un sistema che non sospettavamo (parlo per me, in realtà) fosse arrivato a questo grado di frammentazione.

Certamente l'opera di razionalizzazione è un'opera importante, se non altro perché elimina la corruzione mentale che si genera quando ogni categoria si sente impegnata a costruirsi il proprio fisco. E' opera importante, perché è preliminare a qualsiasi programma di riduzione del carico fiscale; un programma che può essere intrapreso, pena l'accentuazione delle iniquità, solo dopo che il carico sia stato spalmato in modo equo su tutti i contribuenti.

Questa impostazione non implica che non si possano più varare politiche settoriali, ma che tali politiche vanno impostate lasciando integra l'uniformità del sistema fiscale, e puntando su misure ad hoc, mirate allo scopo, temporanee, giustificate in modo trasparente dall'interesse collettivo. E' un principio che

TABELLA 1

Fiscalizzazione oneri sociali dal 1° gennaio 1998

Soggetti beneficiari	Aziende operanti nel Centro Nord ed Abruzzo				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese manifatturiere ed estrattive (industriali ed artigiane); impiantistiche del settore metalmeccanico; armatoriali; (1) di autotrasporto per c/t nel rapporto tra autisti e dipendenti da 1 a 5; di installazione di impianti per l'edilizia, indipendentemente dalla loro classificazione e semprechè applichino il Ccnl del settore metalmeccanico; imprese del trasporto aereo (1)	1.66	0.16	0.20	2.84	4.86
Soggetti beneficiari	Aziende operanti Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna, Molise, Sicilia				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese manifatturiere ed estrattive (industriali ed artigiane); impiantistiche del settore metalmeccanico; armatoriali; (1) di autotrasporto per c/t nel rapporto tra autisti e dipendenti da 1 a 5; di installazione di impianti per l'edilizia, indipendentemente dalla loro classificazione e semprechè applichino il Ccnl del settore metalmeccanico; imprese del trasporto aereo (1)	1.66	0.16	0.20	4.34	6.36

Soggetti beneficiari	Aziende operanti su tutto il territorio nazionale				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese alberghiere; pubblici esercizi; compresi i cinematografici; agenzie di viaggio; complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta; imprese commerciali esportatrici abituali; aziende termali; imprese considerate commerciali ai fini previdenziali ed assistenziali con più di 15 dipendenti; enti, fondazioni, associazioni senza fini di lucro comprese le Ipab; imprese di trasporto con fune in zone montane aventi finalità turistiche.	1.66	0.16	-	0.70	2.52
Soggetti beneficiari	Aziende operanti su tutto il territorio nazionale				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese considerate commerciali ai fini previdenziali ed assistenziali con un nr. di dipendenti compreso tra 8 e 15; imprese artigiane esercenti servizi di pulizia; servizi di lavanderia, pulitura a secco e tintura di articoli tessili e pellicce, servizi dei saloni di parrucchiere ed istituti di bellezza.	-	-	-	0.90	0.90
Imprese edili	-	-	-	1.60	1.60
Soggetti beneficiari					
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese agricole (operai)	0.01	0.01	-	4.90	4.92
Operanti nel Centro Nord (impieg.)	1.66	0.16	-	3.20	5.02

TABELLA 1-bis

Fiscalizzazione oneri sociali dal 1° gennaio 1997

Soggetti beneficiari	Aziende operanti nel Centro Nord ed Abruzzo				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese manifatturiere ed estrattive (industriali ed artigiane); impiantistiche dei settori metalmeccanico; armatoriali; (1) di autotrasporto per c/t nel rapporto tra autisti e dipendenti da 1 a 5; di installazione di impianti per l'edilizia, indipendentemente dalla loro classificazione e semprechè applichino il Ccnl del settore metalmeccanico; imprese del trasporto aereo (1)	1.66	0.16	0.20	2.84	4.86
Soggetti beneficiari	Aziende operanti Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna, Molise, Sicilia				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese manifatturiere ed estrattive (industriali ed artigiane); impiantistiche del settore metalmeccanico; armatoriali; (1) di autotrasporto per c/t nel rapporto tra autisti e dipendenti da 1 a 5; di installazione di impianti per l'edilizia, indipendentemente dalla loro classificazione e semprechè applichino il Ccnl del settore metalmeccanico; imprese del trasporto aereo (1)	1.66	0.16	0.20	5.84	7.86

Soggetti beneficiari	Aziende operanti su tutto il territorio nazionale				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese alberghiere; pubblici esercizi; compresi i cinematografi; agenzie di viaggio; complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta; imprese commerciali esportatrici abituali; aziende termali; imprese considerate commerciali ai fini previdenziali ed assistenziali con più di 15 dipendenti; enti, fondazioni, associazioni senza fini di lucro comprese le Ipab; imprese di trasporto con fune in zone montane aventi finalità turistiche.	1.66	0.16	-	0.70	2.52
Soggetti beneficiari	Aziende operanti su tutto il territorio nazionale				
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese considerate commerciali ai fini previdenziali ed assistenziali con un nr. di dipendenti compreso tra 8 e 15; imprese artigiane esercenti servizi di pulizia; servizi di lavanderia pulitura a secco e tintura di articoli tessili e pellicce, servizi dei saloni di parrucchiere ed istituti di bellezza.	-	-	-	0.90	0.90
Imprese edili	-	-	-	1.20	1.20
Soggetti beneficiari					
	Tbe	Enaoli	Ass. Pens.	Ssn	Tot.
Imprese agricole (operai)	0.01	0.01	-	4.90	4.92
Operanti nel Centro Nord (impieg.)	1.66	0.16	-	3.20	5.02

ovviamente dovrà essere applicato anche al welfare e alla previdenza (anche se si deve dire che nella previdenza il sistema a calcolo contributivo produrrà questo risultato, ma a partire dal 2010).

Il secondo obiettivo della riforma fiscale mirava alla semplificazione del sistema e a un diverso rapporto tra fisco e contribuenti. Su questo non mi dilungo. Cito solo la riforma dell'accertamento e la riforma del sistema sanzionatorio, in qualche modo collegate tra loro. In più, vanno citate tante altre innovazioni legislative che sono venute a lato delle deleghe fiscali: l'autotutela, il diritto di interpello e lo statuto del contribuente. Quest'ultimo sarà varato dal Parlamento in breve tempo, ed è già stato licenziato dal Senato. Nell'ambito delle deleghe, la dichiarazione unificata e l'informatizzazione porteranno ulteriori elementi di semplificazione e civiltà (compattamento di debiti e crediti).

Valuteremo sul campo se tali misure sono in grado di portare ad una effettiva tranquillità per il contribuente. Certamente, tutte le proposte della Commissione sono state guidate dall'intento di rafforzare questa finalità, scontando che, quando si interviene sulla viabilità per migliorare il traffico, il primo giorno si produce intasamento e fastidio e che solo col tempo appaiono i benefici.

Terzo aspetto della riforma - qui entro anche un po' più nel merito del tema che mi è stato assegnato - è lo spostamento di carico contributivo. Uno spostamento, però, sui generis, che non corrisponde al tradizionale spostamento che avviene, nell'ambito di un sistema a tassazione progressiva.

C'è certamente un "più" o "meno", con una ratio specifica, nella distribuzione del carico fiscale.

Il "più" di entrate (il finanziamento) è, sia all'interno delle stesse deleghe sia all'esterno di esse, nella chiusura di una serie di valvole di elusione. I due aspetti di questa riforma prima citati (razionalizzazione da un lato e semplificazione dall'altro), per quanto perseguiti in sé, non sono neutri dal punto di vista del gettito. Inoltre, la revisione della tassazione delle rendite finanziarie e dei capital gain (provvedimento originale, su cui dirò qualcosa in seguito) va anch'essa annoverata tra i canali di redistribuzione del carico fiscale.

A mio avviso, nelle deleghe che perseguono obiettivi di razionalizzazione troviamo un gettito superiore a quanto preveda la relazione tecnica. Questo vale per la revisione della base imponibile del lavoro dipendente e per la revisione dell'Iva, ma anche per altre. Basti pensare (e prendo a caso dal corpo delle deleghe) che l'Iva va a bilancio per l'agricoltura, in sostituzione del regime forfaitario, il commercio delle barre fiscali è stato chiuso con la normativa sulle ristrutturazioni, tutte le indennità e i fringe benefits nella retribuzione del lavoro dipendente rilevano ai fini della base imponibile previdenziale, e via scorrendo con la revisione del pro rata Iva, il credito di imposta sui dividendi (che spetta al socio soltanto nella misura delle imposte pagate dall'impresa e non, come avveniva precedentemente, in misura piena e con conguaglio da accantonare in sospensione d'imposta presso l'impresa), ecc.

Anche la parte di semplificazione del sistema produrrà gettito di cassa non indifferente. La nuova procedura di accertamento con adesione contribuirà a ridurre il contenzioso, accelerando la definizione delle pendenze col fisco (aiutata in ciò dalla revisione del sistema sanzionatorio che consente abbattimenti delle sanzioni in caso di adesione e pone fine alla sproporzione tra infrazione, sanzione e capacità contributiva). La stessa unificazione degli adempimenti in regime di informatizzazione indurrà a maggiore fedeltà fiscale, perché la dichiarazione unica ai fini INPS, Iva, IRAP, IRPEF, INAIL, non potrà più dare cifre incoerenti tra loro perché queste, malgrado la diversità di base imponibile, balzerebbero subito in evidenza e verrebbero immediatamente riscontrate.

Fuori dalle deleghe, vi è un ventaglio di micro-tassazioni in aree che costituivano sostanzialmente delle zone franche. Vari provvedimenti, alcuni solo progettati, chiudono, con un'opera di bisturi sapientemente mirata, zone di elusione e consentono un maggior contrasto dell'evasione: lo scioglimento delle società di comodo (con l'attribuzione di un reddito presuntivo ai beni non strumentali); il computo dei trasferimenti pubblici nel reddito di impresa (non sarà più possibile dichiarare perdite quando in realtà si hanno profitti); l'obbligo di registrazione dei contratti di affitto e compra-vendita; la revisione del catasto; gli incentivi alla scoperta dell'evasione ICI; l'istituzione di nuovi sostituti d'imposta (amministratori di condominio), la normativa sui beni promiscui ecc. Altri provvedimenti mirano

all'emersione di redditi in nero e a riportare nella sfera personale cespiti e patrimoni che ora non lo sono. Tutto ciò produrrà gettito aggiuntivo.

Ai "più" delle entrate fiscali corrispondono dei "meno", che danno una impronta alla riforma. Quelle entrate addizionali andranno a finanziare una detassazione formale nel settore delle imprese, che è sicuramente più forte di quanto comunemente percepito.

La tassazione societaria è stata rivista essenzialmente con l'IRAP, la Dual Incom Tax e il provvedimento sulle ristrutturazioni aziendali. Anche la nuova tassazione dei dividendi fa parte dell'insieme di provvedimenti che rivedono l'imposizione societaria. Nel suo complesso, questa parte della riforma è favorevole all'impresa: è finanziata, quindi, da entrate provenienti da coloro che indebitamente erano esclusi da principi generali di tassazione (talvolta le stesse imprese).

2. Il gettito Irap

Perché parlo di detassazione con riferimento al complesso dei provvedimenti riferiti alla tassazione societaria?. Per ciò che riguarda l'IRAP si sono diffusi convincimenti contrari: che essa costituisca sostanzialmente un aggravio per la maggioranza dei contribuenti o di intere categorie di contribuenti.

La Commissione dei Trenta ha esaminato la nuova imposta attentamente, in tutte le possibili distorsioni e in tutte le possibili sistematicità di azione che poteva presentare; in primo luogo perché non le avrebbe accettate e avrebbe chiesto le dovute correzioni. La mia personale valutazione, che si basa su calcoli personali, è che l'IRAP, disegnata per mantenere "la parità di gettito" con i tributi soppressi, non rispetti tale "parità" ma dia gettito inferiore. L'imposta è stata ormai largamente studiata, dalla Morgan Stanley, dalla Banca di Roma, dal Credito Italiano, dalla Banca di Italia, oltre che da singoli studiosi. Le mie valutazioni sono in linea con ciò che si può trarre da questi studi.

Faccio riferimento a quello della Banca di Roma, i cui risultati mi sembrano, più immediatamente percepibili ad occhio nudo. Il grafico 1 è riferito ad un settore a caso (materiali elettrici). Avrei potuto prendere qualsiasi altro settore, producendo sempre

lo stesso effetto visivo, (vedi grafico 2, 3, e 4, ancora scelti a caso) L'asse verticale dà la misura dell'incidenza della tassazione prima dell'entrata in vigore dell'IRAP, in proporzione del patrimonio netto di ogni singola impresa (i bilanci sono tratti dalla centrale dei bilanci 1995). Sull'asse orizzontale è misurata l'incidenza della tassazione complessiva che si sarebbe avuta lo stesso anno con una imposizione IRAP, sempre in proporzione dello stesso patrimonio netto. Quindi, il patrimonio netto è soltanto un fattore di omogeneizzazione, introdotto al puro scopo di compattare il grafico.

[FIGURE 1 - 2 - 3 - 4]

La linea obliqua (bisettrice) segna il descimene di indifferenza tra nuova e vecchia tassazione; sopra di essa, la sostituzione delle vecchie imposte con l'Irap è sfavorevole, sotto è favorevole. Come si può vedere, la maggior parte delle imprese si colloca sotto la linea, e tanto più sotto quanto più alta la è tassazione che aveva in precedenza (in relazione al patrimonio netto). C'è una nebulosa che appare in basso, con imprese che si trovano addensate attorno alla linea, in su e in giù. Si può vedere che anche sulla linea verticale, che corrisponde ad una tassazione precedente pari a zero, l'introduzione dell'Irap non comporta solo peggioramenti, ma anche miglioramenti.

Ricordiamoci che questo grafico sovrastima gli effetti dell'IRAP, in quanto non tiene conto della soppressione dell'ICIAP, dell'esclusione dei premi INAIL della base imponibile e delle revisioni della base imponibile (apprendistato e formazione lavoro) introdotte dopo il parere della Commissione dei Trenta. Il grafico non tiene neppure conto della clausola di salvaguardia, che la Commissione dei Trenta ha voluto, fosse asimmetrica, riferita soltanto alle imprese sottoposte ad un salto di imposta verso l'alto e non pure a quelle con un salto di imposta verso il basso. Tale clausola opera (in primissima approssimazione) come una linea che slitti verso l'alto, parallelamente alla bisettrice tracciata nel grafico (si faccia riferimento alla Figura 4); linea che lascia al suo esterno quelle imprese, particolarmente colpite dall'introduzione dell'Irap, per le quali la tassazione di competenza viene attenuata e riportata verso la linea di limitazione.

FIGURA 1

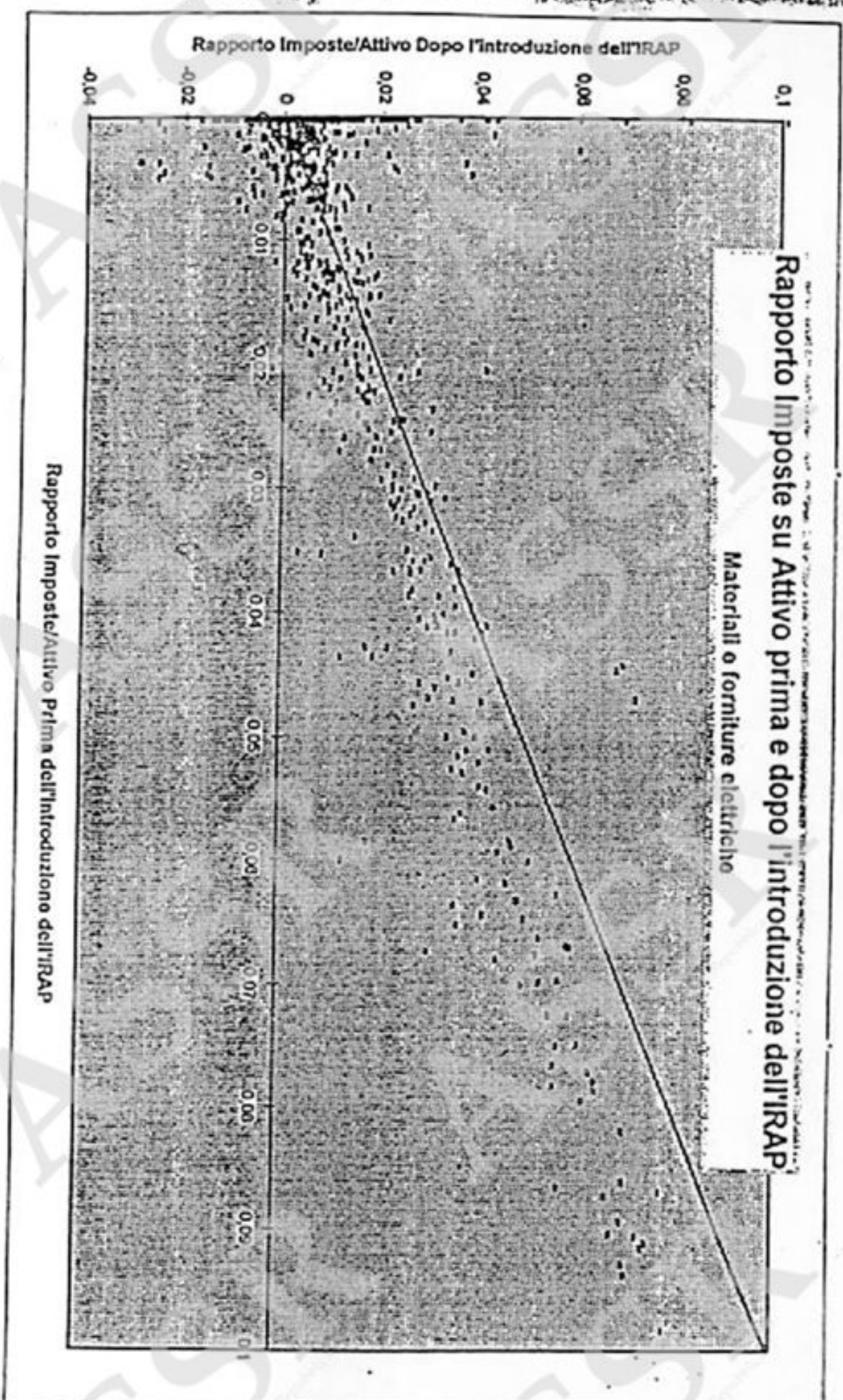


FIGURA 2

Italia

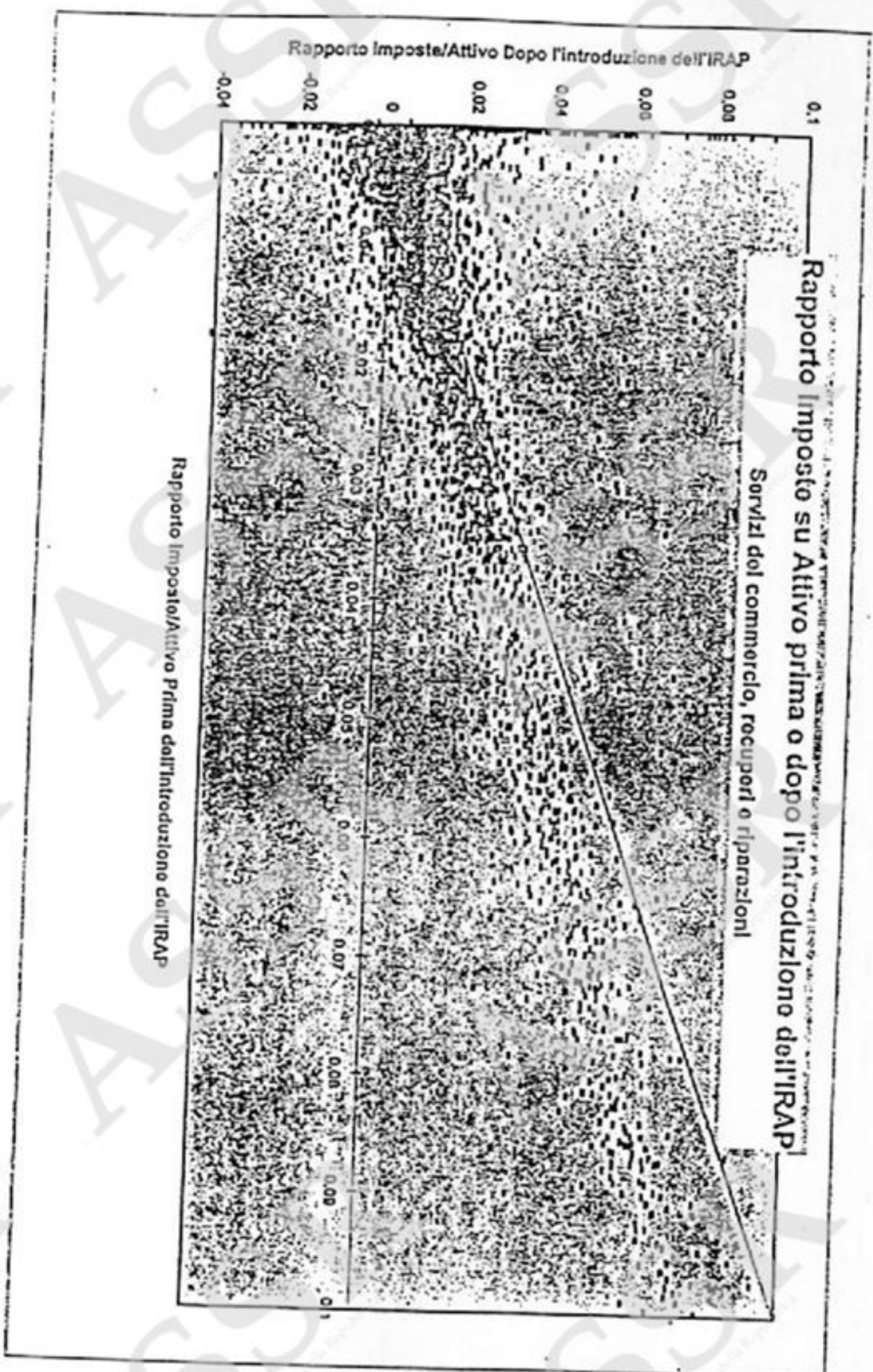


FIGURA 3

Italia

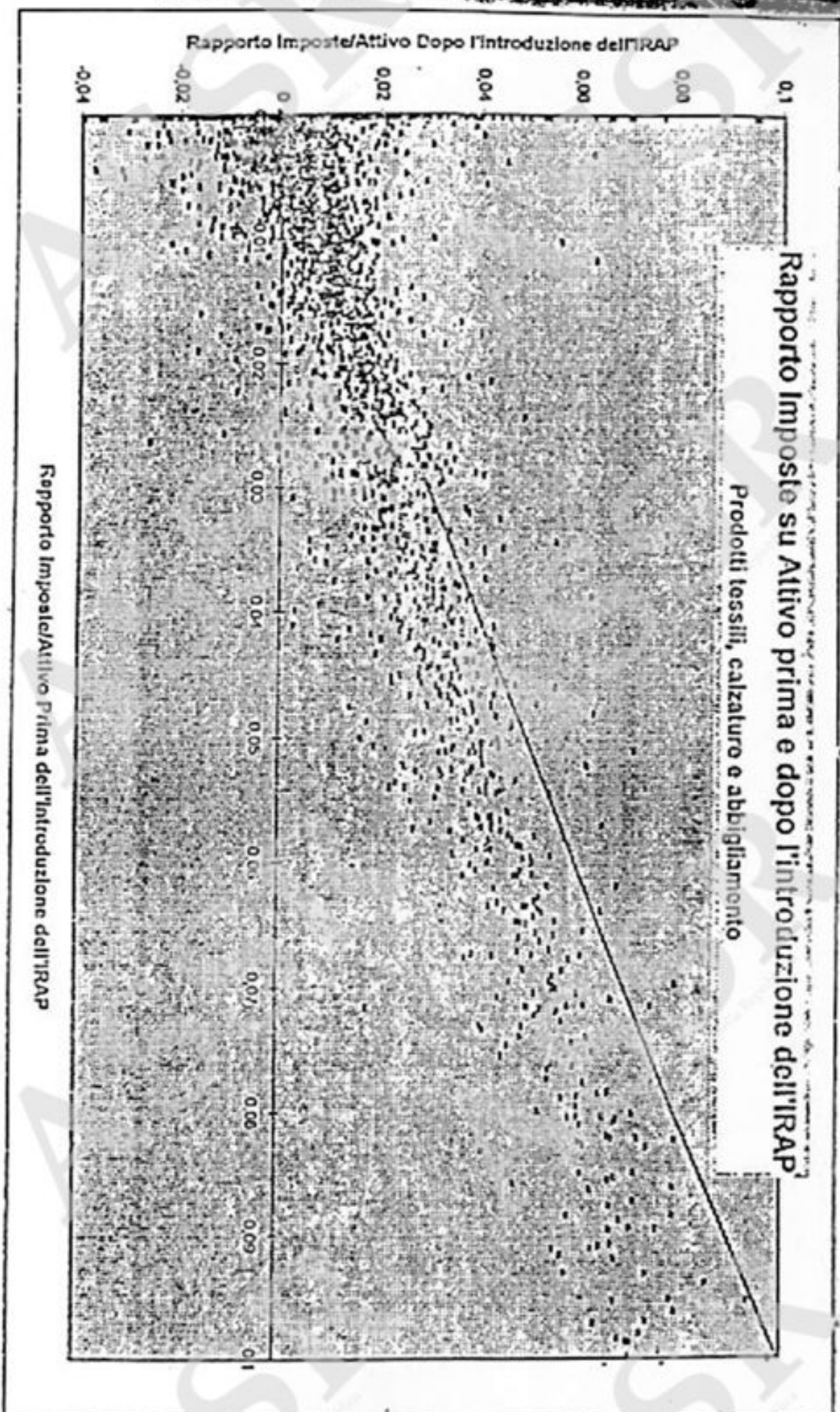
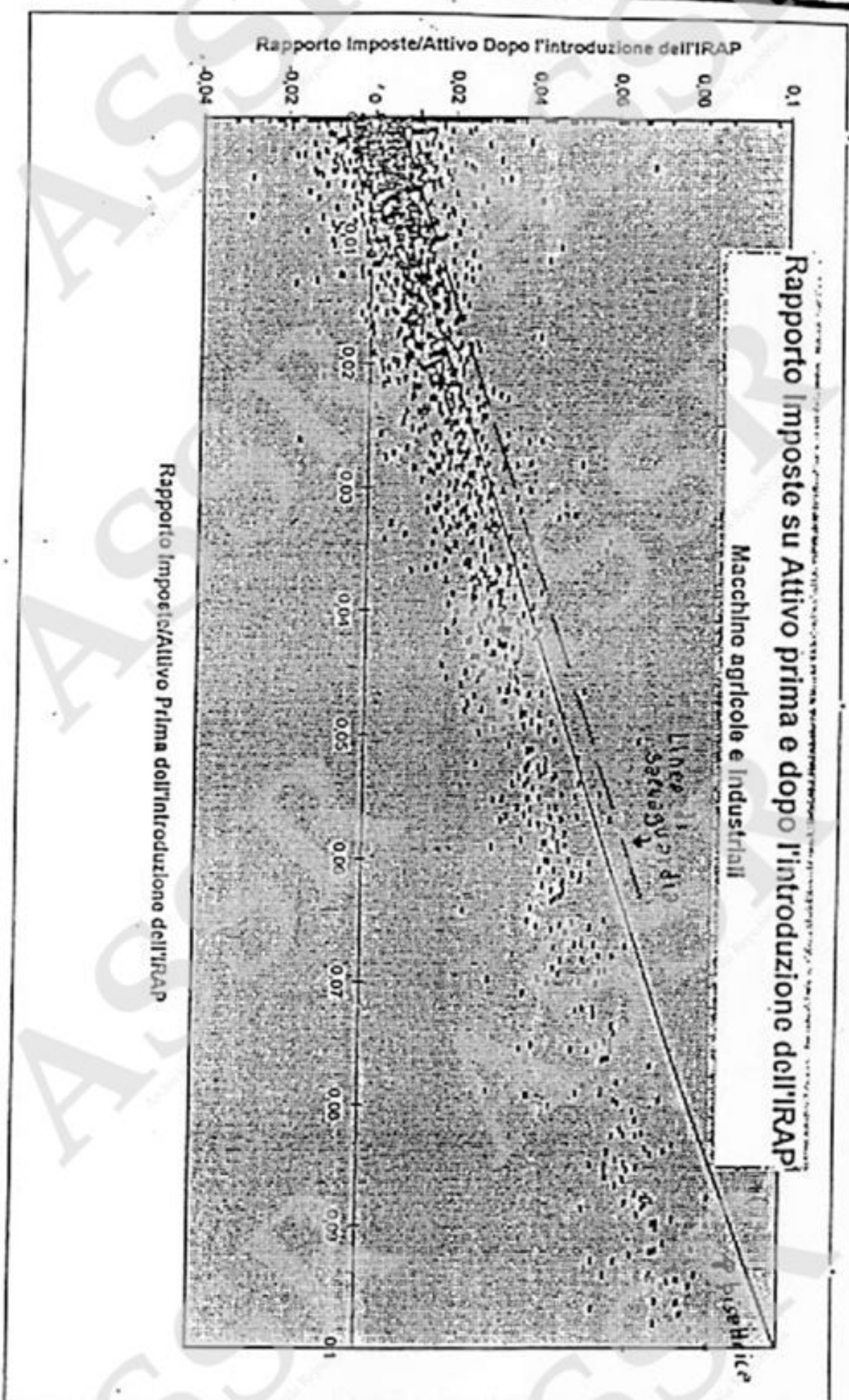


FIGURA 4



La Commissione avrebbe voluto che la salvaguardia fosse stata tale da lasciare sopra la linea (di salvaguardia) un numero alto di imprese, per le quali essa dovesse agire come limite per i pagamenti. Avrebbe voluto anche che essa rimanesse ferma per tre anni per dare alle imprese più esposte all'Irap tempo effettivo di adeguamento. La scelta del Ministero è stata di portare lo slittamento troppo in alto e di farlo salire ulteriormente verso l'alto nel corso dei tre anni di salvaguardia. Ritornerò poi sull'argomento.

La mia convinzione, al di là delle cifre ufficiali e pur nel rammarico di ciò che non è stato con la clausola di salvaguardia, l'introduzione dell'Irap comporterà una perdita di gettito tra i due e i tremila miliardi. Se ho ragione, essa introduce, circa tremila miliardi di sgravi fiscali, essenzialmente nel settore delle imprese. Anche il Ministro comincia a dubitare che il 4,25% sia un'aliquota di equilibrio.

E' vero che il grafico è riferito solo a società di capitali, non a coloro il cui reddito di impresa è tassato in sede IRPEF. In quest'ultimo caso, non abbiamo un'estensione di studi indipendenti, come quella prodotta per le società di capitale. Abbiamo, però, dei campioni di dichiarazioni dei redditi chiesti dalla Commissione bicamerale Riforma Fiscale, in sede di audizioni, ad artigiani, commerciali, mondo agricolo, categorie professionali, al mondo imprenditoriale in genere. Una copiosa quantità di dati (cui hanno contribuito anche i dottori commercialisti), che abbiamo esaminato con molta attenzione, perché, come detto, non volevamo che ci fossero modi sistematici (e quindi distorsioni) nell'operare della nuova imposizione. E' ovvio che qualcuno pagherà in più e che qualcuno in meno, ma era importante per la Commissione che non fosse individuabile a priori chi fosse destinato a pagare di più e chi di meno; che non ci fosse, cioè, un'associazione stretta tra una classificazione delle imprese per tipologia o categoria e la loro collocazione in relazione agli effetti dell'imposta.

Questa massa di informazioni, prodotta dalle stesse categorie, conferma in grandi linee i dati che il Ministero cita nella relazione alla legge. Si verifica in media (tenendo conto delle nuove aliquote Irpef e detrazioni) un miglioramento per coloro che hanno redditi tra lo 0 e 60 milioni, un sostanziale pareggio per chi ha redditi tra 60 e 135 milioni, e un aggravio per chi supera i 135, dove l'aggravio medio su quest'ultima categoria dovrebbe aggirarsi attorno ai due milioni. Se si tiene conto che il 95% di artigiani e commercianti e l'80% delle categorie professionali si colloca nella classe 0-60 milioni, si

ha anche per le società di persone una sostanziale conferma del quadro che emerge per le società di capitale; quadro di detassazione implicita del reddito d'impresa.

Certo, anche nel caso di società di persone la variabilità è enorme in ogni classe di reddito. E questo comporta che si riscontrino anche perdite sostanziali per chi è tra 0 e 60 milioni.

Anche a causa di questa variabilità sarebbe stato importante che la clausola di salvaguardia fosse stata posta in modo più stringente per dare la certezza a tutti che non ci sarebbe stato alcun salto significativo d'imposta, e che, di fronte a questo, vi sarebbe stato un tempo di aggiustamento adeguato (tre anni).

Io non escludo che la debole salvaguardia incorporata nella "clausola" specifica varata dal Governo derivi anche dalla preoccupazione del Ministero per la possibile differenza di gettito tra imposte abolite e Irap (inclusi i suoi effetti indiretti dovuti all'aumento dell'imponibile Irpef e Irpeg).

Personalmente, avrei dato, tuttavia, priorità massima all'obiettivo che l'Irap entrasse in vigore in modo "dolce". Se vi erano preoccupazioni di allargare in tal modo una probabile scopertura di gettito, avrei scelto, piuttosto che rendere poco protettiva la clausola di salvaguardia (e sempre meno nei due anni successivi), la strada di renderla simmetrica, tanto per aggravii che per sgravi d'imposta; oppure, in alternativa e preferibilmente, avrei scelto la strada di finanziarla con un ritocco all'insù dell'aliquota. Di quanto? Tanto quanto necessario a far sì che, data una soglia in valore assoluto comunque priva di salvaguardia e fissata per classi di imponibile, nessuno pagasse – se sopra di essa – oltre il 20 il 30% in più delle imposte abolite, al netto degli effetti di indeducibilità.

3. Processi di traslazione e di modificazione dei comportamenti.

La clausola di salvaguardia ha a che vedere con le code nei salti di tassazione e con quella parte d'impresa che subisce un aggravio. In generale, aggravii e sgravi individuali hanno a che vedere con l'impatto immediato sui singoli contribuenti. Se allunghiamo la prospettiva, gli aggiustamenti che dovrebbero avvenire col tempo rendono pertinente la domanda se effettivamente questa imposta verrà pagata in toto dalle società e dalle imprese individuali o verrà tralata.

Vari processi in questo senso dovrebbero verificarsi. Pensiamo ai collaboratori in regime coordinato e continuativo: è lecito attendersi una ricontrattazione dei loro compensi che spinga verso di essi l'aggravio IRAP, che formalmente è subito da imprese e studi professionali. Si incaricherà il mercato di ciò, in assenza di una facoltà di rivalsa. "Facoltà di rivalsa" che, se non prevista esplicitamente, non è neppure preclusa da impedimenti giuridici e alla lunga potrà intervenire esplicitamente o implicitamente (salari più bassi di quanto sarebbe stato altrimenti) anche nei contratti di lavoro dipendente. I rapporti di forza contrattuale sono senz'altro favorevoli alle imprese.

Il ragionamento può estendersi ai flussi d'interesse, che forse è il punto più delicato nella tassazione Irap e dove i rapporti di forza sono sfavorevoli alle imprese? E' vero che l'Irap introduce una penalizzazione per chi è più indebitato. Nell'analisi congiunta con la Dual Income Tax emerge inequivocabile una certa predilezione del legislatore per le imprese patrimonializzate o che mirano a patrimonializzarsi: l'imposizione è premiante per esse. Tuttavia, con una l'aliquota Irap che pesa per il 4,25% sul monte interessi, l'aggravio per chi è indebitato, equivale ad un addizione di 35-40 centesimi di punto sui tassi di interesse pagati effettivamente. Oggi, infatti, per una piccola impresa tali tassi possono aggirarsi attorno all'otto, otto e mezzo per cento (nel Sud sono molto più alti); moltiplicati per 4,25 danno un'addizione non discosta da 0,35 centesimi di punto in più. Le imprese si erano indebitate un anno fa, a tassi almeno il 4% più alti di quelli attuali e, se lo aveva fatto, li avevano trovati sostenibili. Ora uno 0,35% che si innesta su una imponente caduta dei tassi passivi, non può comportare rischi di sopravvivenza neppure per le imprese più marginali, indebitate per necessità e non per comportamenti elusivi. Nel suo vaglio dell'Irap, la Commissione dei Trenta ha tenuto come criterio guida che non vi fossero rischi per nessuno di andare fuori mercato.

Al lato del tema relativo alla limitatezza dell'aggravio del monte interessi, due altri fattori vanno considerati nella questione della tassazione degli interessi attraverso l'IRAP. In primo luogo, il fatto che, anche attraverso la *performance* fiscale, si sia arrivati a porre sotto controllo il bilancio pubblico, ha fatto della riforma e dei provvedimenti fiscali uno degli anelli nella catena causale che ha portato poi alla caduta dei tassi d'interessi. Gli ultimi due ritocchi del tasso di sconto sono stati cumulativamente dell'1,25%; nella misura in cui si siano trasmessi ai tassi bancari l'Irap ha già

abbondantemente ripagato se stessa per le imprese. Non parliamo poi della rivalutazione complessiva che esse hanno avuto sia per le prospettive dei profitti (conseguenti alla ripresa) sia per la lievitazione dei valori degli stock (boom di borsa e sue diramazioni).

Non è questa, però, l'unica risposta al problema posto prima della traslazione e quindi del "chi paga" in ultima istanza. Se il mutamento dell'imposizione che ha introdotto l'IRAP e la Dual Income Tax funziona, avremo sicuramente che molti degli impieghi attuali del sistema finanziario verso le imprese saranno cancellati, perché diventeranno mezzi propri di quest'ultime; quindi a parità di depositi, (perché i depositi nel sistema nel suo complesso non si cancellano) gli intermediari finanziari saranno indotti a maggiore concorrenza per trovare sostituti a quegli impieghi. Se è così, è lecito attendersi che si abbassi lo spread attuale tra i tassi bancari e i tassi di mercato. La traslazione avverrà allora per azione del mercato, non della contrattazione (perché quest'ultima via è preclusa da rapporti di forza esistenti).

Certo, le imprese percepiranno individualmente tutto ciò come uno stato di natura, continueranno a sentirsi tassate sull'indebitamento e sarà difficile per loro ricondurre il processo di regressione dei tassi bancari verso quelli di mercato a una catena causale che ha come primo movens l'Irap stessa; ma, chi ha capacità di vedere l'aspetto sistemico non può non commisurare i tassi di interesse pagati dalle imprese (benché tassati) con quelli (più alti) che avrebbero prevalso in assenza della nuova tassazione.

Questo argomento ci introduce ad un tema delicato e poco dibattuto, diverso dal tema del "chi perde, e chi guadagna", su cui si concentra l'attenzione oggi ma che, date le cautele introdotte dal legislatore, finirà per essere rapidamente superato. Si tratta degli effetti che la nuova tassazione produrrà domani a livello di comportamenti microeconomici, quando si sarà perso il rapporto con la tassazione precedente; effetti che riguardano indistintamente coloro che avranno guadagnato, e che avranno perso. Anche a parità di incidenza con le vecchie imposte, la percezione individuale sarà probabilmente di una tassazione sul costo del lavoro e sull'indebitamento. Quest'ultima potrà portare a comportamenti virtuosi e non ultimo all'apertura del capitale dell'impresa (non necessariamente l'apporto dei mezzi propri dell'imprenditore ma anche l'apertura a nuovi soci, al mercato dei capitali in senso lato, all'evoluzione verso strutture societarie giuridicamente più evolute).

Riguardo alla prima, reputo non oziosa la domanda se stimolerà l'adozione di tecniche più meccanizzate e spingerà al risparmio di forza lavoro. Spero su questo punto che si producano studi altrettanto soddisfacenti e numerosi di quanti se ne sono prodotti sul "chi guadagna e chi perde".

La mia impressione è che l'Irap non dovrebbe comportare, rispetto all'oggi, un mutamento sostanziale dei comportamenti, imprenditoriali. Con l'introduzione dell'Irap, il costo indiretto del lavoro non dovrebbe mutare molto nella media (a parte qualche percepibile riduzione nei settori dell'edilizia e del commercio). Se tale costo complessivo entra, come entra, nelle decisioni imprenditoriali e produce (ammesso che la relazione di causa-effetto sia stretta) la dinamica che riscontriamo nella domanda di lavoro, non c'è motivo di supporre che tale dinamica muti a causa dell'introduzione dell'Irap, essendo il cuneo fiscale rimasto essenzialmente invariato. Ciò che è variata è la denominazione dei prelievi attraverso i quali viene estratta una pressoché identica imposizione indiretta, e non penso che la denominazione faccia differenza per gli imprenditori.

Il ragionamento potrebbe, però, non tanto riferirsi ai costi assoluti del lavoro quanto investire il rapporto relativo di tassazione fra capitale e lavoro; implicando, cioè, una eventuale non neutralità nel passaggio dalla situazione di partenza alla nuova tassazione quando si adottasse una tecnica più meccanizzata rispetto a una meno meccanizzata.

L'argomento porterebbe ad entrare in questioni dottrinarie e a cercare definizioni all'interno di complessi modelli congetturali, dove la risposta è quasi sempre insita nelle ipotesi di partenza e varia con esse: forza lavoro e capitale sono sostituibili l'uno all'altro o complementari? Quanto profitto produce un lavoratore aggiuntivo, che non si sarebbe altrimenti generato? Tale profitto è zero e quel lavoratore produce al margine solo i suoi costi?

Per carità, non entriamo nell'argomento e affidiamoci a considerazioni di buon senso, le quali inducono a ritenere plausibile che il risparmio relativo di forza lavoro non derivi da variazioni marginali della tassazione del lavoro e del capitale: le tecnologie che si offrono, a risparmio di forza lavoro, sono tali da dominare le precedenti quasi a qualsiasi costo *relativo* del lavoro. In più, lievi variazioni di costo *relativo* contano ancora meno se il confronto è fatto con i Paesi dove il costo del lavoro è dieci volte inferiore al nostro. In conclusione, a meno che la crescita del reddito non s'impenni, e che politiche di sviluppo funzionino, mi aspetto un trend sfavorevole alla crescita dell'occupazione, ma mi aspetto anche che su quel trend sia del tutto influente l'introduzione dell'Irap.

Un conto è affermare che sarebbe stato desiderabile che il carico fiscale sulla retribuzione del lavoro diminuisse, un altro è affermare che l'Irap provochi in sé disincentivi all'occupazione. Quest'ultima affermazione è una forzatura, la prima è seria e certamente non risolta dall'Irap, ponendo un problema sacrosanto che rimane nell'agenda del legislatore. Il passo resta da compiere e, quando la situazione lo consentirà, la detassazione già prevista nei documenti ufficiali dovrà, a mio avviso, essere mirata sui contributi indiretti che gravano sul lavoro dipendente e che sono costi per le imprese.

4. La detassazione degli utili prima e dopo.

Fin qui abbiamo parlato di IRAP. La riforma della tassazione delle imprese è congegnata, però, anche in modo da consentire alle imprese che perdono a causa dell'Irap, soprattutto per la loro struttura di bilancio (perché, per esempio, sono altamente indebitate, o hanno bassa redditività o sono sottocapitalizzate) siano quelle che più possano sfruttare la Dual Income Tax e compensare gli effetti. Anche il provvedimento sulla Dual Income Tax comporterà dei sacrifici per il bilancio dello Stato e vantaggi per le imprese. Esso riconosce una tassazione agevolata (del 19% anziché del 37%) a quella parte di profitti che corrisponde figurativamente al rendimento attribuito ai nuovi apporti di capitale (inclusi gli utili reinvestiti). Il rendimento figurativo è almeno equiparabile a quello dei titoli di stato e può essere fissato ad un livello superiore (fino a 3 punti in più) per tener conto del rischio d'impresa. L'originario provvedimento, che poneva il limite ad un rendimento addizionale di due punti, è stato corretto su indicazione della Commissione.

Abbiamo sollecitato il Ministro a dare forte incisività alla Dual Income Tax per due scopi. Da un lato per andare oltre l'obiettivo di rendere neutrale il fisco rispetto alle fonti di finanziamento delle imprese e stabilire una condizione di maggior favore per il finanziamento con mezzi propri. La Dual Income Tax rimuove, infatti, la convenienza a tenere fuori dall'impresa fondi disponibili all'imprenditore e a utilizzarli, invece, come collaterali per l'indebitamento delle imprese. Per la Commissione sarebbe opportuno che il rendimento non fosse equivalente, ma percettibilmente maggiore, qualora fossero tali fondi impegnati all'interno dell'impresa.

[TABELLA 2]

E' bene sottolineare che la Dual Income Tax non penalizza chi è indebitato ma semplicemente premia chi si patrimonializza (e si patrimonializza non soltanto per realizzare investimenti, ma anche per acquisire nuovi partecipazioni e abbattere l'indebitamento). Il meccanismo è più potente di quello messo in piedi dalla legge Tremonti (che considero comunque una legge meritoria): a) perché non è legato ad un *incremento* degli investimenti e (ciononostante) b) il beneficio è permanente; c) è contestuale ad un rafforzamento patrimoniale delle imprese (almeno per le società di capitale); d) è accoppiato con una riduzione dell'aliquota formale sui profitti (dal 53,2% al 37%, senza tener conto dell'abolizione della patrimoniale); e) non è rimangiato, in caso di distribuzione degli utili, dal meccanismo della maggiorazione di conguaglio; f) non si presta a comportamenti opportunistici.

Il secondo motivo per la richiesta di un più alto riconoscimento dell'agevolazione risiede nel fatto che, malgrado queste proprietà, la Dual Income Tax opera lentamente all'inizio. Opera con sempre più forza man mano che si procede nella capitalizzazione e quindi aumenta la parte dei profitti attribuiti figurativamente al rendimento del nuovo capitale (cumulativo) rispetto alla restante parte dei profitti.

Ma ci vogliono comunque molti anni prima che la tassazione media dei profitti raggiunga il 27%, che è il plafond minimo sotto il quale non si può andare. L'unica accelerazione possibile si verifica quando l'investimento riguardi una società di nuova costituzione, per la quale il capitale è interamente costituito con nuovi apporti e il 27% di tassazione dei profitti opera da subito. Non è poco e potrà indurre comportamenti consequenziali.

La Commissione, proprio in considerazione di ciò, avrebbe preferito un meccanismo più rapido e un plafond più alto, ma facilmente raggiungibile.

Ricordo che un meccanismo più rapido di operare della Dual Income Tax può raggiungersi abbassando ulteriormente l'aliquota agevolata di tassazione profitti (prevista ora al 19%, invece che al 37%), oppure alzando il rendimento figurativo riconosciuto. La Commissione ha ritenuto quest'ultima via sicuramente preferibile, perché la prima avrebbe presentato inconvenienti: nel caso in cui si dovesse arrivare ad una aliquota unica di tassazione sostitutiva dei rendimenti finanziari (aliquota per ora fissata al 12,50

TABELLA 2

Confronto tra rendimenti dall'impiego di fondi all'interno e all'esterno dall'impresa *

(pre riforma Irap e ILOR)

Tassi di interesse bancari verso le imprese **	Incidenza effettiva dei tassi passivi a causa della tassazione dei profitti e della deducibilità	Costo effettivo dell'indebitamento (1) X (2)	Costo dell'indebitamento incluso l'effetto Irap	Rendimento netto dei titoli a lunga **	Convenienza all'impiego interno dei fondi (5) - (4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
8%	0,47	3,8%	3,8%	6%	- 2,2%

(post riforma Irap e soppressione Ilor, escluso l'effetto Dit)

8%	0,63	5,4%	5,8%	6%	+ 0,2%
----	------	------	------	----	--------

(effetto Dit)

Tasso di rendimento lordo riconosciuto ai fini Dit **	Tasso (7) al netto della tassazione dei profitti (19%)	Convenienza di cui alla colonna (6) corretta per l'effetto Dit (8) - (4) (9)
A)	(7)	(8)
8%	6,5%	+ 0,7%
B)	9%	7,3%
		+ 1,5%

- * Le cifre sono approssimate al primo decimale
- ** ipotesi

per i titoli di stato e 27% per depositi e altri titoli) e dei capital gain (12,5%) tale aliquota unica non può che essere unificata anche a quella applicata al rendimento figurativo degli apporti di capitale nelle aziende (e quindi aggirarsi attorno al 19%, dov'è ora per la tassazione agevolata dei profitti).

Malgrado la soddisfazione normativa data alle posizioni della Commissione, per il primo calcolo dei profitti soggetti a tassazione agevolata (esercizio 1997) il Ministero ha fissato il rendimento normale dei nuovi apporti di capitale al 7% (contro un rendimento medio dei titoli di Stato a lungo termine che è stato circa del 6,5% nell'anno). La fissazione di quel rendimento è condivisibile solo nel senso che si applica a decisioni di capitalizzazione già prese prima ancora che entrasse in vigore la Dual Income Tax. In un certo senso, l'abbassamento della tassazione d'impresa che ne consegue è un guadagno insperato per le imprese che ne usufruiscono (un guadagno, che, non dimentichiamolo, rimarrà, permanente). Quel rendimento non va bene, però, se dà un'indicazione dei criteri a cui si atterrà in futuro il Ministero. E' opportuno, invece, che, con la Dual Income Tax a regime e pienamente in opera come riferimento ex-ante per le decisioni d'impresa, il rendimento riconosciuto sia o si avvicini a quell'extra di 3% che è il massimo previsto dalla legge. La convenienza degli imprenditori a investire su sé stessi deve essere sensibilmente percepibile.

Questi orientamenti sono rafforzati dalle considerazioni che suscitano i particolari meccanismi previsti per le società di persone allorché il reddito d'impresa è tassato in sede Irpef.

In questo caso, sicuramente l'effetto della Dual Income Tax è inizialmente molto debole. Sulla prima tranche riconosciuta ai fini della Dual Income Tax, la tassazione agevolata del 19% corrisponde esattamente a quello che si sarebbe pagato comunque nel primo scaglione di reddito. L'agevolazione emerge solo man mano che cresce il reddito attribuito figurativamente ai mezzi propri (con la crescita di questi ultimi) e una volta superato il reddito che corrisponde al primo scaglione. A poco a poco, cresce la distanza tra l'aliquota marginale e il 19% cui il reddito figurativo prodotto dall'investimento cumulativo (o dalle poste riconosciute ai fini Dit) rimane ancorato come tassazione.

La tabella 3 riporta il risparmio d'imposta corrispondente a vari livelli di apporti di capitale (che beninteso possono essere raggiunti cumulativamente nel tempo). Il

vantaggio in termini di risparmio d'imposta è progressivamente più forte, ma bisogna arrivare ad apporti alti.

[TABELLA 3]

Questo mi fa ritenere che anche per le società di persone sarebbe stato opportuno predisporre meccanismi che consentissero un'accelerazione all'inizio della DIT, a costo di qualche rallentamento successivo. Quando si arriva, ad esempio, a due miliardi di nuovo capitale cumulativo il risparmio d'imposta è di 27 milioni l'anno: poiché è permanente, è come se l'imprenditore godesse in corrispondenza di una rendita permanente di 27 milioni l'anno, che, al 5% di tasso di interesse (usato per comodità di calcolo), dà un valore attualizzato di 540 milioni. Quindi è come se lo Stato avesse contribuito per un quarto a quell'apporto di capitale.

Qui vale la pena di ricordare che per le società di persone anche gli acquisti di beni strumentali (ancorché effettuati in sostituzione e non in aggiunta di quelli esistenti) rileva ai fini della Dual Income Tax, introducendo una nuova differenza di maggior favore per l'imprenditore rispetto alla vecchia legge di agevolazione Tremonti. Fra l'altro, la legge non sembra escludere, (a meno che si tratti di una svista commessa sia dal Ministero che dalla Commissione che non l'ha rilevata) che l'agevolazione si applichi qualora l'acquisto dei beni strumentali avvenga con indebitamento. Quindi, se i due miliardi del nostro esempio corrispondono ad acquisto di beni strumentali, il 25% circa di quell'acquisto è finanziato a fondo perduto dallo Stato.

Vi è da dire, tuttavia, che quel 25% di finanziamento si ottiene nel tempo, come rendita perpetua, e che è tale solo quando si arrivi a quella cifra. Per i primi duecento milioni, per esempio, praticamente non si risparmia nulla e per i secondi 200 milioni l'incentivazione statale, misurata come rendita perpetua, è di poco superiore al 5%.

La portata della Dual Income Tax per le imprese personali va valutata anche in relazione al altri aspetti e va inquadrata nel contesto di facilitazione fiscale e giuridica alla trasformazione delle imprese e, soprattutto, all'evoluzione da società di persone verso società di capitale. In primo luogo, su richiesta della Commissione il sistema si estende anche alle società in contabilità ordinaria per le opzioni, purché irreversibile. In secondo luogo, sono stati eliminati i costi di trasformazione delle società individuali in società di

TABELLA 3

Dual Income Tax per le società di persone

Investimento (o apporti comunque riconosciuti ai fini della Dit)	Rendimento riconosciuto (8%)	Aliquota marginale virtuale	Risparmio di imposta
150 milioni	12 milioni	19%	0
200 milioni	16 milioni	27%	80.000
400 milioni	32 milioni	34%	1.100.000
1.000 milioni	80 milioni	40%	7.500.000
2.000 milioni	160 milioni	46%	27.300.000

capitale agevolando l'evoluzione verso forme di impresa più complesse. Il provvedimento fiscale di delega sulle ristrutturazioni aziendali consente, infatti, la neutralità fiscale (cioè il mantenimento dei valori) nel conferimento dalla vecchia alla nuova società. Tuttavia, le imprese individuali in possesso di immobili, rischiano di incappare comunque nell'INVIM decennale, in spese di perizia e altre spese accessorie. Il problema, segnalato dalla Commissione, è stato risolto in un importante provvedimento di semplificazione fiscale successivo, che è assunto impropriamente all'onore delle cronache per un articolo riguardante l'anticipo sul finanziamento pubblico dei partiti: l'INVIM viene calcolata sulla stessa base usata per la liquidazione dell'imposta di successione, e quindi in modo di fatto forfettario; in più, il Governo si è impegnato a prevedere spese ridotte a metà per la perizia giudiziaria, che potrebbe, in realtà, essere eliminata nel caso di mantenimento dei valori.

5. Problemi aperti

Fermo qui, per non eccedere, la segnalazione dei punti salienti della nuova tassazione societaria e prendo spunto dalla Dual Income Tax per aprire, invece, il capitolo di ciò che è, a mio avviso, in agenda per la tassazione societaria a partire dal punto cui si è arrivati con l'esercizio delle deleghe.

La Dual Income Tax poteva essere anche orientata su principi diversi, riconoscendo non all'incremento delle riserve ma a tutto lo stock di riserve già accumulato un rendimento figurativo, da tassare poi in modo agevolato. Se il criterio adottato fosse stato questo, avrebbe comportato una catena di opzioni successive, ad esso consequenziali. Per esempio, tutte le plusvalenze avrebbero dovuto essere rilevanti ai fini della determinazione dei profitti, perché qualora fossero emerse, avrebbero dovuto essere tassate ad aliquota piena come una sorta di biglietto d'ingresso nel nuovo sistema, visto che da allora in poi avrebbero rilevato ai fini della Dual Income Tax. Ma, nel provvedimento sulle ristrutturazioni di aziende e complessi di aziende, si è scelto, invece, di sottoporre le corrispondenti plusvalenze ad una aliquota sostitutiva. E, similmente, la scelta di una tassazione sostitutiva è stata adottata per la liberazione delle riserve schiave della maggiorazione di conguaglio. Tale affrancamento è stato, sì, reso obbligatorio ma con una aliquota agevolata.

Un'altra conseguenza che l'applicazione della Dual Income Tax allo stock di riserve avrebbe trascinato con sé sarebbe stata quella di cancellare il credito di imposta sui dividendi e di considerare l'impresa come soggetto autonomo dai soci che, la posseggono. In tal modo, si sarebbe garantito un finanziamento al sistema che, in quanto molto costoso, avrebbe altrimenti potuto riconoscere solo un rendimento molto basso alle riserve, anziché un rendimento pieno equiparabile a titoli di Stato. Anche su questo punto le scelte sono state fatte, conseguenti all'impostazione seguita di riconoscere un rendimento figurativo soltanto *all'incremento* delle riserve, e tutta la materia del credito di imposta è stata rivista su una base diversa.

Bene inteso, la scelta di far operare la Dual Income Tax solo sui nuovi flussi di capitale è la più efficace, perché consente di porre tutte le imprese su uno stesso piano e far partire il sistema da subito per tutti. L'altra è più elegante, perché conduce a pulire i bilanci e a ricongiungere, almeno su questo punto, quelli civilistici a quelli fiscali, ma è costosa e finisce per far operare la storia pregressa in modo diverso per le varie imprese. Per quelle più patrimonizzate e meno redditizie, la Dual Income Tax, sebbene abbassi la tassazione dei profitti, finisce per non operare dinamicamente.

Ciononostante, penso che il problema di trattare uniformemente il reddito che scaturisce dalle riserve prima o poi si porrà.

Un altro problema che rimane ancora aperto è la tassazione dei gruppi. Su questo punto si sono fatti passi avanti rilevanti nell'esercizio delle deleghe. Nel provvedimento sulle ristrutturazioni aziendali si è chiusa la possibilità di utilizzare le cosiddette bare fiscali; ma ciò non vale per i gruppi cui è riconosciuta la possibilità di utilizzare le perdite di una società su qualsiasi altra società che ne faccia parte. Similmente, il disavanzo di fusione o di concambio ritornano ad avere rilevanza fiscale se la società incorporata è in grado di dimostrare che le plusvalenze sono già state tassate. Inoltre, crediti e debiti d'imposta possono essere compatati (si veda il provvedimento sulle semplificazioni) all'interno del gruppo.

Sulla tassazione del gruppo bisognerà andare molto avanti, forse arrivare a una IVA di gruppo, e anche a un'IRAP.

Va citato poi il problema della tassazione delle piccole imprese, una tassazione specificamente mirata, con a base criteri ad hoc di bilancio. Nel sistema delle nostre

imprese, circa il 90% ha meno di venti addetti, il che rende necessari criteri di tassazione idonei e semplificati, non uniformati, con modalità univoche, a quelli vigenti per le grandi imprese. Meglio se una certa semplificazione coincida anche con una detassazione.

Un altro problema da affrontare in sede fiscale è il cuneo tra retribuzione netta e retribuzione lorda. Ne ho già fatto cenno. Il primo spazio che si aprirà per ridurre il carico fiscale dovrà essere indirizzato proprio qui, a beneficio contemporaneo di imprese e famiglie.

Le imprese non potranno più attendersi, invece, - come ho già detto in apertura - norme tese a privilegiare categorie o settori. E' proprio della riforma il mutamento nella filosofia di intervento settoriale. Questo dovrà essere ad hoc, mirato e temporaneo, ma non può spezzare l'universalità del sistema fiscale. Tanto meno questa può essere spezzata con concessioni di carattere lobbistico o strumentale. Bisogna, anzi, andare avanti rendendo questo sistema sempre più universale e trasparente, rimuovendo, se sono rimaste, le residue frammentazioni che incorpora.

6. Un nuovo scenario

Chiudo su un inquadramento della riforma all'interno di uno scenario trasformato dal risanamento macroeconomico.

Oggi il deficit pubblico è sotto controllo; in altre parole, lo Stato ricorrerà meno al risparmio del pubblico e avrà meno bisogno di stabilire un sistema privilegiato per il suo finanziamento. Sistema privilegiato che ha prodotto alcuni danni, perché ha impedito che nel nostro Paese si sviluppasse un mercato dei capitali propriamente detto e, quindi, ha abituato le imprese al debito bancario. Se il debito pubblico, come stock, scenderà (e non potrà che scendere) se le privatizzazioni continueranno (e non ho dubbi che ciò avverrà), se i tassi di interesse scenderanno e se tutto si comporterà secondo previsioni, raggiungeremo presto livelli prima impensabili di rapporto tra debito e Pil. Al 100% di tale rapporto ad esempio (quindi nell'arco di 6 - 7 anni), avremo liberato 400mila miliardi che oggi sono impiegati in titoli del debito pubblico. I portafogli degli operatori si reindirizzeranno verso altri strumenti finanziari, in parte verso titoli esteri, in parte verso

titoli interni, con maggiore sofisticazione e diversificazione di quella che avevamo in precedenza. Ci sono quindi condizioni per rinvigorire il nostro mercato dei capitali.

Il processo ovviamente va curato, guidato e perseguito; per questo abbiamo bisogno di agire su più fronti. Innanzi tutto su quello normativo, non solo definendo sempre più estesamente le regole di governo societario e di tutela delle minoranze, ma favorendo la socializzazione del risparmio attraverso la piena operatività di intermediari quali i fondi di investimento, fondi pensioni, e fondi chiusi; attraverso i mercati telematici locali, facendo nascere altre figure di intermediari e dando un fortissimo impulso al merchant banking e al venture capital. Va creato un sistema ad hoc per le nostre imprese.

Si può fare della finanza un punto di forza del nostro sistema produttivo, ma bisogna trovare le imprese pronte a questa trasformazione. Il che implica anche costruire un sistema fiscale che elimini l'ingerenza e la discriminazione del fisco tra debito e capitale proprio o qualsiasi altra forma alternativa di finanziamento.

Ciò che oggi viene percepito come una penalizzazione dell'indebitamento non è altro che il ritiro del fisco da una discriminazione impropria a favore di un tipo di finanziamento. Oggi abbiamo raggiunto una neutralità tra impiego di mezzi propri e indebitamento con qualche vantaggio, ma limitato, per il primo canale. E questo stimolo fiscale ai comportamenti micro economici virtuosi disegna un assetto che pagherà nel lungo periodo. Le imprese saranno stimolate ad essere più patrimonializzate e meno fragili da un punto di vista finanziario.

Il fisco interviene nel nuovo scenario anche reimpostando il quadro fiscale dell'intermediazione finanziaria e della trattazione del risparmio. Tra le deleghe fiscali una riguardava la tassazione delle rendite finanziarie e dei guadagni in conto capitale. Qui ci troviamo di fronte a un pezzo originale del ridisegno del sistema fiscale operato dal Governo. Originale, perché riconosce plusvalenze e minusvalenze, le tassa in modo moderato e sostitutivo, lascia agli operatori la scelta di mantenere l'anonimato o non mantenerlo e, nel primo caso, di farsi amministrare o gestire il patrimonio da intermediari specializzati. Spinge quindi i risparmiatori verso questi ultimi, con ovvio vantaggio sistemico per la stabilità e l'efficienza dei circuiti finanziari, ma anche con ovvio vantaggio per il fisco, che pone, in capo agli intermediari, come sostituti d'imposta, il calcolo, la determinazione e il pagamento di quanto dovuto. La parte più innovativa del

provvedimento riguarda la tassazione di quanto maturato nel risultato di gestione (rendite e guadagni capitale insieme), sia per i fondi sia per le gestioni individuali. E' un disegno giudicato positivamente da tutti gli intermediari da noi interpellati e accolto favorevolmente dai mercati finanziari, tanto è vero che non ha ostacolato il boom di borsa. E' anche un tassello di una costruzione complessa, posta attorno alle imprese per portarle ad un mercato aperto in condizioni ottimali, facendo dei mercati finanziari un punto di forza per il nostro sistema produttivo. A ragione penso che questo provvedimento, apparentemente estraneo, vada citato in sede di valutazione del nuovo quadro di tassazione societaria.

La Comunità Europea, che nella fase di avvicinamento alla moneta unica è stata particolarmente severa e diffidente nei nostri confronti, esaminando il piano di convergenza dell'Italia ha dedicato un capitolo specifico alla riforma fiscale. Verso di essa si è sorprendentemente sbilanciata in elogi e giudizi lusinghieri, che vale la pena citare, almeno nelle frasi di sintesi, visto che la valutazione che la Comunità dà della riforma è poco nota ed è stato disattentamente colto dagli organi di informazione. "Le attività, l'investimento dell'impresa trarranno verosimilmente beneficio dal nuovo sistema fiscale". "Le misure introdotte nella tassazione riflettono un grande sforzo di razionalizzazione del sistema fiscale e tracciano la strada per guadagni di rendimento, che diverranno chiaramente visibili in un lungo periodo. Infatti, la riforma affronta un numero di distorsioni che ha caratterizzato il sistema fiscale nelle ultime decadi e favorisce la competitività del sistema economico" e continua affermando che "la riforma fiscale sembra totalmente in accordo con gli orientamenti espressi di recente dalla Commissione in campo di politiche fiscali".

A mio avviso, vi è certo ancora molto da correggere, e molto ancora da fare, ma partiamo da un sistema che oggi ci consente una base solida di aggiustamento e che, sostanzialmente, è stata orientata in una direzione che sento di condividere. Questi aggiustamenti, debbono essere compiuti con le categorie produttive e professionali, assieme alle quali la Commissione bicamerale ha esaminato i vari passaggi della riforma. Nell'esperienza della Commissione dei Trenta abbiamo visto che tutto ciò si può fare fuori da un rapporto lobbistico. E' stata parte interessantissima della mia esperienza constatare che, di fronte ad obiettivi chiaramente discernibili e trasparenti e in un

indirizzo di conduzione pubblica che non lascia più spazio al "mercato politico", le categorie assumono una visione generale. Svolgono allora – e ciò è divenuto sempre più predominante e prorompente strada facendo - una funzione di segnalazione di aspetti problematici e di simulazione ex-ante degli effetti dei provvedimenti, che è cruciale per il legislatore. Lascio immaginare quanto sia importante la funzione di segnalazione che ci può venire da chi vive nel mondo dei contribuenti; una funzione che l'Ordine dei Commercialisti ha svolto con spirito professionale all'altezza del compito e delle migliori tradizioni della categoria. Quindi grazie per avermi invitato.