



**OTTO PUNTI
PER UN GOVERNO
DI CAMBIAMENTO
ORA SI PUÒ**



**Fuori dalla gabbia
dell'austerità**

1

**Per un'Italia
onesta**

2

**Creare lavoro
per far crescere
l'Italia**

3

**L'economia verde
per lo sviluppo
sostenibile**

4

**Democrazia e moralità:
trasparenza e riforma
della vita pubblica**

5

**Stop ai conflitti
di interesse**

6

**Non c'è
democrazia
senza
istruzione**

7

**I diritti
per un'Italia
più civile**

8

8 PUNTI
PER UN GOVERNO DI
CAMBIAMENTO



INDICE

PIER LUIGI BERSANI

**OTTO PUNTI PER UN GOVERNO DI CAMBIAMENTO
ORA SI PUÒ**

7

PRIMO PUNTO

■ FUORI DALLA GABBIA DELL'AUSTERITÀ

11

SECONDO PUNTO

■ PER UN'ITALIA ONESTA

15

TERZO PUNTO

■ CREARE LAVORO PER FAR CRESCERE L'ITALIA

21

QUARTO PUNTO

■ L'ECONOMIA VERDE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

27

QUINTO PUNTO

■ DEMOCRAZIA E MORALITÀ: TRASPARENZA E RIFORMA DELLA VITA PUBBLICA

37

SESTO PUNTO

■ STOP AI CONFLITTI DI INTERESSE

45

SETTIMO PUNTO

■ NON C'È DEMOCRAZIA SENZA ISTRUZIONE

51

OTTAVO PUNTO

■ I DIRITTI PER UN'ITALIA PIÙ CIVILE

55

OTTO PUNTI PER UN GOVERNO DI CAMBIAMENTO ORA SI PUÒ

Le elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013 hanno assegnato al centrosinistra la maggioranza dei voti popolari, la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e quella relativa al Senato. Di conseguenza tocca a noi la responsabilità di fare una proposta di governo che sia all'altezza delle aspettative di novità e di ricostruzione espresse dagli elettori. Lo facciamo a partire dalla consapevolezza che giocare allo sfascio del sistema alimentando l'attuale situazione di ingovernabilità sia contrario agli interessi nazionali e che i primi a pagarne le conseguenze saranno i più deboli socialmente.

Per questa ragione proponiamo un programma essenziale di governo basato su otto punti che qualificano e chiariscano il senso del cambiamento che vogliamo per l'Italia. Proposte di fronte alle quali ciascuno si assumerà la responsabilità di dire un sì o un no davanti al Paese.

Gli otto punti sono:

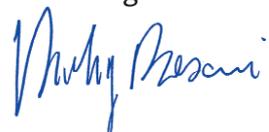
- **Fuori dalla gabbia dell'austerità**
- **Per un'Italia onesta**
- **Creare lavoro per far crescere l'Italia**
- **L'economia verde per lo sviluppo sostenibile**
- **Democrazia e moralità: trasparenza e riforma della vita pubblica**
- **Stop ai conflitti di interesse**
- **Non c'è democrazia senza istruzione**
- **I diritti per un'Italia più civile**

La nostra è una proposta aperta e si rivolge a chiunque voglia raccogliere la sfida. Sul nostro sito, decine di migliaia di persone hanno già contribuito ad ampliarla e migliorarla. La mettiamo ora a disposizione e su di essa chiediamo un dibattito trasparente tra le forze parlamentari e nella società. Siamo pronti ad arricchirla di nuovi contributi e ad ampliarla, convinti che nella difficoltà di questa fase si nasconde per il nostro Paese una grande occasione per cambiare finalmente l'Italia.

Perché ora si può e prima non si poteva.

Ora si può, se si vuole.

Pier Luigi Bersani



1

Fuori dalla gabbia dell'austerità

Il Governo italiano si fa protagonista attivo di una **correzione delle politiche europee di stabilità.**

Conciliare la disciplina di bilancio con investimenti produttivi.

Ottenere **maggiore elasticità negli obiettivi di medio termine della finanza pubblica.**

PRIMO PUNTO

FUORI DALLA GABBIA DELL'AUSTERITÀ

Il Governo italiano individua in una profonda correzione e integrazione delle politiche di stabilità dell'eurozona il suo impegno prioritario e la condizione per una politica economica che concili la disciplina di bilancio con la ripresa di investimenti produttivi e con un piano straordinario per l'occupazione giovanile. In vista di questo obiettivo, appena insediato, il Governo italiano assumerà una decisa iniziativa per ottenere una ridefinizione più elastica e ragionevole degli obiettivi di medio termine della finanza pubblica in cambio di un forte rilancio del processo di integrazione politico, istituzionale ed economico nell'ambito della zona euro.

La Germania e altri Paesi del nord Europa chiedono di meccanismi di controllo preventivo sui bilanci nazionali come presupposto necessario di ulteriori passi verso l'integrazione fiscale e la garanzia comune dei debiti degli Stati.

Ciò non può naturalmente tradursi nella cessione unilaterale di sovranità da parte di singoli Paesi, a fronte di un mantenimento dello *status quo* in termini di assenza di istituzioni comuni e di politiche per lo sviluppo e il lavoro.

Il Governo italiano intende lanciare la proposta di un patto per il lavoro e la crescita, fondato su un percorso di integrazione rafforzata dei Paesi dell'eurozona. In altre parole, un patto che, da un lato, garantisca la verifica preventiva dei bilanci nazionali e renda esigibile da un organo comunitario il rispetto degli impegni assunti dai singoli Paesi, e che, dall'altro, sulla base di questa garanzia, finalmente consenta di attivare a livello europeo misure concrete per gli investimenti, l'occupazione e la coesione sociale.

L'autorizzazione europea sulla presentazione delle leggi di bilancio e le sanzioni automatiche per chi viola gli impegni sono accettabili entro un quadro in cui cambia l'indirizzo di fondo della politica economica dell'eurozona, con l'abbandono del dogma dell'austerità fine a se stessa, e si assumono alcuni provvedimenti da tempo in discussione:

1) Oltre alla tassa sulle transazioni finanziarie su cui finalmente si sta procedendo, l'introduzione della co-

siddetta *golden rule*, che consenta di scomputare dal calcolo del deficit gli investimenti per la crescita, dando un minimo di respiro ai bilanci pubblici:

2) I *project bond* per le grandi infrastrutture europee e i progetti ad altro contenuto di innovazione tecnologica.

3) L'unione bancaria e l'impegno per una comune e incisiva regolazione dei mercati finanziari.

4) Il rafforzamento dei poteri di intervento della BCE e l'avvio di un percorso per la mutualizzazione e la gestione comune di una parte almeno dei debiti nazionali dell'eurozona, secondo le proposte da tempo avanzate dal German Economic Council in Germania.

5) Un coordinamento rafforzato delle politiche fiscali e una strategia comune contro i paradisi fiscali, che consentono alla ricchezza di scappare dove vuole mentre la povertà resta nei nostri Paesi.

6) L'introduzione di *standard* retributivi europei, che consentano di far crescere i salari in relazione al recupero di produttività e diano una spinta alla domanda interna, specie nei Paesi più in difficoltà.

Nella congiuntura attuale, senza questa profonda correzione di rotta, la debolezza del quadro istituzionale a sostegno della moneta unica e il prostrarsi di politiche economiche recessive rischiano di affossare sia la moneta unica che l'orizzonte più generale dell'unificazione politica dell'Europa.

Questo patto di responsabilità sui bilanci nazionali in cambio di politiche immediate per l'occupazione e lo sviluppo è la sola via concreta per ridare slancio e consenso popolare al progetto europeo, dando una risposta credibile alla protesta e al malessere sociale e democratico che si manifestano con intensità crescente in un numero sempre più ampio di Paesi dell'eurozona.

2

Per un'Italia onesta

Equiparazione tra pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio.

Irrogazione di una pena specifica per l'autoriciclaggio, da considerare un illecito autonomo.

Disciplina più rigorosa del falso in bilancio.

Eliminazione della punibilità del privato concusso (art. 319-quater Codice Penale).

Soppressione della necessità della querela per la punizione della corruzione tra privati.

Elevazione della pena per il traffico di influenze illecite (art. 346-bis).

Applicazione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici a tutti i soggetti che compiano delitti contro la pubblica amministrazione.

SECONDO PUNTO PER UN'ITALIA ONESTA

La corruzione è uguale alla disoccupazione: è la gamba zoppa della nostra economia. Nella classifica dei Paesi più corrotti l'Italia è al 72° posto su 178. Al pari della Bosnia, peggio del Ghana. A causa della corruzione le aziende investono sempre meno in Italia e le imprese nazionali subiscono un danno di crescita fra il 25 e il 40%. Significa meno lavoro e meno ricchezza. Il Partito Democratico combatte la corruzione in Italia con un disegno di legge che prevede pene e sanzioni più severe su: falso in bilancio, concussione, corruzione, ricettazione, traffico di influenze illecite.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONCUSSIONE, CORRUZIONE, TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE, AUTORICLAGGIO E FALSO IN BILANCIO, SCAMBIO ELETTORALE; PENE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE; MISURE PER LA DEFLAZIONE DEL PROCESSO PENALE

La lotta alla corruzione è diventata una priorità nelle agende politiche internazionali, anche per effetto della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali: il diffondersi delle prassi corruttive, minando la fiducia dei mercati e delle imprese, determina, tra i suoi molteplici effetti, una perdita di competitività per i Paesi.

Il raffronto tra i dati giudiziari (denunce e condanne) e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo evidenzia un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione "praticata" e corruzione "denunciata e sanzionata": mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata negli ultimi venti anni, la prima è ampiamente lievitata, come dimostrano i dati sul Corruption Perception Index di Transparency International, le cui ultime rilevazioni – rese note lo scorso 5 dicembre - posizionano l'Italia al 72° posto (a pari merito con la Bosnia) su 178 Paesi valutati, con un peggioramento rispetto alla precedente rilevazione, che ci vedeva al 69° posto (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con ciò riscontrandosi un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni.

Analogamente registra la Banca mondiale, attraverso le ultime rilevazioni del Rating of control of corruption (RCC), che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa e con un trend che evidenzia un costante peggioramento negli ultimi decenni. I costi, anche solo percepiti, del fenomeno corruttivo sono enormi:

- quelli "economici" sono stati stimati dalla Corte dei conti (nella relazione del procuratore generale aggiunto per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012) in circa 60 miliardi di euro;

- particolarmente pesante, poi, è l'impatto di questi costi sulla crescita del Paese, perché la corruzione diffusa altera, innanzi tutto, la libera concorrenza e favorisce la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni;

- la sola discesa nella classifica di percezione della corruzione provoca la perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero;

- le imprese che operano in un contesto corrotto e che devono pagare tangenti crescono in media quasi del 25% in meno di quelle che non devono affrontare tale problema; mentre le piccole imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di oltre il 40% inferiore rispetto a quelle grandi;

- vi sono, poi, i costi indiretti, di non agevole quantificazione economica, ma ugualmente rilevanti, quali quelli derivanti dai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, nonché dal cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a tutela degli interessi collettivi;

- non sono da trascurare, infine, i costi di sistema, non misurabili in termini economici, ma fondamentali perché minano i valori che tengono insieme l'assetto democratico, quali, tra gli altri, l'eguaglianza,

la fiducia nelle Istituzioni e la legittimazione democratica delle stesse.

L'entità del fenomeno corruttivo e la sua percezione sociale ne impongono una prioritaria valutazione all'interno di un intervento che sia al tempo stesso razionalmente condiviso ed efficace sul profilo preventivo e sanzionatorio, allo scopo, soprattutto, di favorire l'attrazione degli investitori stranieri.

Si ritiene, pertanto, indispensabile intervenire sotto i seguenti profili:

1) ripristino, nell'art. 317 codice penale (concussione per costrizione), della equiparazione tra pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizi, perché non ha senso punire soltanto il primo, quando lo stesso comportamento può essere posto in essere da un concessionario di un servizio pubblico (RAI, ENI ecc.) con effetti parimenti devastanti sull'etica dei rapporti;

2) la limitazione della punibilità dell'indotto nella fattispecie di cui all'art. 319 quater nel caso in cui la promessa o la dazione di denaro o altra utilità è funzionale al conseguimento di un indebito vantaggio da parte del privato;

3) elevazione, nell'art. 346-bis (traffico di influenze illecite) della pena, che viene equiparata a quella per il reato base di millantato credito; in effetti chi si avvale illecitamente dell'influenza che ha presso un funzionario pubblico o un politico, con il quale ha un rapporto sostanziale di collegamento, è pericoloso almeno quanto chi vanta un rapporto preferenziale che non ha;

4) applicazione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici a tutti i soggetti che comunque compiano delitti contro la pubblica amministrazione sotto ogni forma (corruzione, concussione, peculato, traffico di influenze illecite, millantato credito ecc.). Prolungamento della durata dell'interdizione temporanea per un periodo ampio anche in corso di indagini;

5) irrogazione di una pena specifica per il reato di autoriciclaggio, che nell'attuale ordinamento viene considerato un comportamento meramente consequenziale al delitto presupposto, mentre con evidenza costituisce un illecito autonomo: ad esempio, oggi, inammissibilmente, il trafficante di droga che trasferisca all'estero le somme che ha conseguito in Italia, come frutto del reato, non può essere pu-

nito per questa ulteriore attività illecita. Analogamente oggi non è punito l'evasore che trasferisca all'estero quanto ha sottratto all'erario;

6) soppressione della necessità della querela per la punizione della corruzione tra privati, perché l'attuale previsione che richiede, appunto, per procedere contro questo reato, la querela di parte e il danno patrimoniale alla società determina un'eccessiva limitazione della punibilità di condotte capaci invece di generare gravi alterazioni nel mercato e nella libera concorrenza;

7) modifica dell'art. 416 ter (scambio elettorale politico mafioso), con l'inserimento di "qualunque altra utilità" oltre e in alternativa all'erogazione di denaro quale corrispettivo della promessa di voto;

8) introduzione di una disciplina più rigorosa del falso in bilancio. Le misure proposte configurano il reato di falso in bilancio come delitto, punibile con pene che consentono le misure cautelari detentive e le intercettazioni telefoniche e lo qualificano come reato di pericolo concreto. Ciò, per evitare che chi indaga debba accertare, di volta in volta, se vi sia un danno effettivo per la società che ha falsificato il bilancio. Naturalmente, quando il danno vi è, la pena è più elevata.

In definitiva, secondo la tecnica del reato di pericolo viene punita l'esposizione fraudolenta oltre che dei fatti delle informazioni mendaci sulla situazione economico-patrimoniale della società, idonea a indurre concretamente in inganno.

Il punto centrale della nuova disciplina è l'eliminazione delle cause di non punibilità, secondo cui, oggi, chi falsifica il bilancio, se non supera per ogni singola operazione falsificata il 10 per cento del valore reale della singola operazione o non supera importi consistenti rispetto al valore dell'attività societaria, non è punibile. E' quindi sufficiente, allo stato attuale della legislazione, che un'eventuale operazione di acquisto di titoli con una società avente sede all'estero si limiti ad una differenza stimata come inferiore al 10 per cento del valore reale perché non ci sia punibilità. E' evidente, quindi, che basta ripetere più volte la stessa operazione, al di sotto del limite suindicato, per conseguire l'importo che si vuole trattenere all'estero, per poi, con operazioni estero su estero, trasferirlo a qualsiasi società situata in un paradiso fiscale;

9) per conciliare i fondamentali obiettivi di un moderno Stato democratico il sistema penale deve essere ispirato ai principi non soltanto di necessità, legalità, proporzionalità, personalità della pena, ma

anche di rieducazione e umanizzazione della stessa secondo il disposto dell'articolo 27 della Costituzione, che ha inteso bandire ogni trattamento disumano e crudele, escludendo dalla pena ogni afflizione che non sia inscindibilmente connessa alla restrizione della libertà personale. C'è bisogno di voltare pagina rispetto a una politica criminale e penitenziaria che è andata sempre più verso la carcerizzazione, di cui uno dei simboli è proprio la l. 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. "ex-Cirielli). Tutto questo, peraltro, senza trascurare l'indifferibile esigenza di modificare il codice penale, attraverso una maggiore diversificazione delle pene rispetto a quanto previsto dal codice vigente, così da garantire oltre a una sensibile limitazione della popolazione penitenziaria, interventi tesi alla risocializzazione, effettività e certezza della pena.

La previsione della reclusione deve essere prevista per i soli reati più gravi e le pene principali devono poter essere trasformate già in sede di sentenza di condanna in misure alternative alla detenzione - la detenzione di fine settimana, la detenzione domiciliare, la sorveglianza speciale, l'affidamento in prova e simili. Vi è poi la necessità di introdurre l'istituto della messa alla prova, ispirato alla nota probation di origine anglosassone - che da un lato offre agli imputati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo, mediante lo svolgimento di lavori di pubblica utilità e, al contempo, svolge una funzione deflattiva dei procedimenti penali, poiché è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice.

Infine per garantire tempi ragionevoli del processo e l'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale occorre intervenire con una serie di strumenti di deflazione del processo penale quali la depenalizzazione, l'archiviazione per irrilevanza penale del fatto.

In una prospettiva più ampia, va ripensato l'intero sistema della prescrizione dei reati, con specifica attenzione per i delitti contro la p.a. e i delitti societari. Se è vero che la disciplina della prescrizione dei reati attiene all'intero sistema penale, è tuttavia nel settore dei reati contro la p.a. e dei reati societari che pone particolari problemi, in quanto la notitia criminis giunge agli inquirenti, non di rado, molto tempo dopo la commissione del reato;

10) nella prospettiva sempre più sentita di innalzare il livello dell'etica pubblica senza dover attendere la conclusione di tre gradi di giudizio, con la conseguenza che soggetti condannati per gravi reati, seppur con sentenze non definitive, possano richiedere consenso elettorale, pur venendo meno il requisito dell'onorabilità previsto dall'art. 54 Il co. della cost., è opportuno modificare la disciplina vigente e anticipare al momento delle sentenze di condanna, anche non definitive, per delitti di grave pericolosità sociale (criminalità organizzata, rapina ed estorsione aggravata, usura, riciclaggio, truffa aggravata in erogazioni pubbliche, turbativa d'asta, falso in atto pubblico, scambio elettorale politico mafioso, omicidio), e per reati contro la pubblica amministrazione, il regime dell'incandidabilità per gli organi elettivi nazionali ed europei.

3

Creare lavoro per far crescere l'Italia

Un'ora di lavoro stabile deve essere più conveniente di un'ora di lavoro precario.

Salario o compenso minimo per chi è escluso dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Potenziare **l'acquisto di beni e servizi della PA in rete**. Favorire l'uso del **Cloud computing** (tecnologie per l'archiviazione dei dati in internet) **per ridurre i costi** e aumentare l'efficacia dei servizi delle amministrazioni. Permettere ai cittadini di consultare on line i documenti della PA sul modello del **Freedom of information act**.

Salvaguardia esodati.

Eliminare l'Imu sull'80% delle prime case ed equiparare alle prime case i capannoni, i negozi, gli immobili strumentali delle piccole e medie imprese.

Programma per la **banda larga e lo sviluppo dell'ICT**.

Fondo centrale di garanzia PMI elevando il limite di importo per impresa e vanno semplificando le procedure. Potenziamento del ruolo della Cassa Depositi e prestiti.

Attuazione di un programma di interventi per incentivare l'occupazione femminile, a cominciare da una detrazione fiscale per il reddito da lavoro **delle donne in nuclei familiari con figli minori**.

Emissione di Titoli di Stato, per 10 miliardi di euro all'anno, per 5 anni, dedicati al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese.

Allentamento del Patto di Stabilità interno per **un piano straordinario di piccole opere per la sicurezza di scuole ospedali, recupero ambientale e mobilità urbana**.

TERZO PUNTO

CREARE LAVORO PER FAR CRESCERE L'ITALIA

CREARE PIÙ LAVORO

Per promuovere il lavoro e contrastare la precarietà, la condizione necessaria è la ripresa dell'economia e, quindi, l'inversione della rotta di politica macro-economica nell'euro-zona. Nel quadro di una politica economica orientata allo sviluppo sostenibile e il lavoro, proponiamo l'avvio di alcuni progetti di fondo:

1. un'ora di lavoro stabile deve essere più conveniente di un'ora di lavoro precario. Per contrastare la precarietà e promuovere la stabilità, eliminare i vantaggi di costo dei contratti precari mediante la strada opposta a quella percorsa dalla Legge Fornero, ossia la riduzione della contribuzione previdenziale prevista per i contratti di lavoro dipendente. In particolare, proponiamo la graduale convergenza degli oneri sociali complessivi sul lavoro intorno ad un livello intermedio tra quanto oggi versato per i contratti di lavoro dipendente e quanto versato per i contratti a progetto e per i rapporti delle partite Iva iscritte alla gestione separata dell'Inps.

2. Salario minimo per chi non ha un contratto. Sulla base di quanto previsto per le collaborazioni a progetto nella legge Fornero, introdurre un salario o compenso minimo, determinato in riferimento agli accordi tra le parti sociali, per i lavoratori e le lavoratrici escluse dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

3. Superare le rigidità della legge Fornero. L'automatismo previsto nella Legge Fornero per la conversione *ex lege* dei rapporti di collaborazione a committenza prevalente in contratti di lavoro dipendente e cancellare l'aumento della contribuzione sulle Partite Iva, con allineamento ai livelli medi previsti nel punto 1.

4. Diritti di cittadinanza per tutte le forme di lavoro. Puntare a introdurre nel tempo una base di "diritti di cittadinanza" per tutte le forme di lavoro, comprese le imprese individuali, in materia di garanzia del reddito, malattia, infortuni, riposo psicofisico, maternità. Inoltre, proponiamo di attuare la delega

prevista nella legge Fornero per le politiche attive per il lavoro e riformare gli strumenti di "governance" del mercato del lavoro (dalla valorizzazione e potenziamento dei Servizi per l'impiego in ottica di complementarità tra pubblico e privato in un quadro regolativo di controllo pubblico, all'Agenzia "federale" per il lavoro). Quindi, integrazione delle politiche sociali e del lavoro con le politiche della formazione per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti in difficoltà.

5. Esodati. Va compiutamente risolto il drammatico problema dei lavoratori e delle lavoratrici esodate, in contribuzione volontaria, in mobilità, ecc..

6. Occupazione femminile. Attuazione di un programma di interventi per incentivare l'occupazione femminile, a cominciare da una detrazione fiscale per il reddito da lavoro delle donne in nuclei familiari con figli minori.

FAVORIRE IL CREDITO ALLE IMPRESE

Dagli ultimi dati della BCE emerge che nell'ultimo anno in Europa circa il 20% delle PMI ha visto peggiorare le proprie condizioni di accesso al credito, mentre solamente il 4% delle grandi imprese sarebbe stato colpito da fenomeni di *credit crunch*. In Italia, il peggioramento è quasi doppio della media europea.

Le grandi imprese hanno ripreso invece a far ricorso diretto al mercato dei capitali emettendo obbligazioni industriali. Occorre dunque intervenire sia dal lato degli assorbimenti di capitale che dal lato della liquidità.

1. Dal lato degli assorbimenti di capitale:

Fondo centrale di garanzia PMI: la copertura del fondo centrale di garanzia riduce l'assorbimento di capitale dei prestiti alle imprese. Il Governo Monti ha rifinanziato il Fondo in misura significativa. Ma va elevato il limite di importo per impresa e vanno semplificate le procedure.

2. Dal lato della liquidità (e del livello dei tassi):

Il ruolo della Cassa Depositi e prestiti può essere

potenziato. In prospettiva, si può pensare ad avvicinarci al modello della tedesca KfW o della francese CDC.

PIANO PER I PAGAMENTI ARRETRATI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALLE IMPRESE

Proponiamo un'emissione di Titoli del Tesoro sul modello del BTP Italia, per 10 miliardi di euro all'anno, per 5 anni, vincolati esclusivamente al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese, in via prioritaria alle micro e piccole imprese. In sede europea, la decisione dovrebbe essere presentata come una operazione verità e trasparenza con la richiesta che venga imitata da tutti e seguita da una coerente decisione di Eurostat.

Sui mercati internazionali, il relativo aumento del debito pubblico si deve ritenere già scontato e compensato dall'immagine di pulizia nei conti pubblici che così verrebbe operata.

UN PIANO STRAORDINARIO PER LA SICUREZZA DI SCUOLE OSPEDALI, RECUPERO AMBIENTALE E MOBILITÀ URBANA

Trattare con la Commissione europea un allentamento temporaneo e selettivo del patto di stabilità interno per consentire spese per investimenti produttivi immediatamente cantierabili.

In Italia per il triennio 2013-2015, nel limite di 1,5 miliardi di euro per l'anno in corso e di 3 miliardi di euro per ciascuno dei due anni successivi, le spese per investimenti produttivi di Regioni, Province e Comuni dedicate a finanziare la messa in sicurezza di scuole e ospedali, progetti di recupero ambientale, mobilità urbana, sono escluse dal calcolo del saldo o della spesa rilevante ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Gli investimenti finanziabili devono poter essere cantierabili in 6 mesi. Alla copertura delle maggiori spese in conto capitale si provvede nella misura del 60% attraverso riduzione della spesa per investimenti del Ministero della Difesa e per la quota residua attraverso l'utilizzo di fondi strutturali europei. Le risorse individuate concorrono con risorse private al finanziamento della realizzazione di infrastrutture pubbliche. Al contributo delle risorse private a investimenti superiori a 5 milioni di euro, si applicano le agevolazioni fiscali previste, a legislazione vigente, per investimenti superiori a 500 milioni di euro.

ELIMINARE L'IMU SULL'80% DELLE PRIME CASE

No al pagamento dell'Imu per le prime case fino a

400-500 euro di imposta e considerare alla stregua di prime case i capannoni, i negozi, gli immobili strumentali delle piccole e medie imprese.

Lo sgravio verrebbe compensato rivedendo l'Imu in modo gradualmente progressivo, a partire dagli immobili che abbiano un valore superiore al milione e mezzo di euro dal punto di vista catastale, cioè almeno tre milioni di euro di valore commerciale.

UN FISCO PIÙ GIUSTO

1. Rivedere le procedure e l'organizzazione di Equitalia per evitare di aggravare la condizione dei contribuenti onesti che si trovino in difficoltà.

2. Per favorire una maggiore fedeltà fiscale promuovere l'utilizzo della moneta elettronica, prevedendo limiti progressivi nel tempo all'uso del contante e incentivi agli esercizi commerciali e professionali di più piccoli per introdurre strumenti elettronici di pagamento. Prevedere un accordo con il sistema bancario per minimizzare il costo delle transazioni.

3. Blocco definitivo di qualsiasi ipotesi di condono.

4. Dare priorità alla riduzione fiscale per i redditi più bassi, il lavoro e gli investimenti produttivi, anche grazie ai proventi della maggiore fedeltà fiscale.

LE PROPOSTE PER L'AGENDA DIGITALE E L'ICT Banda larga.

Utilizzare le infrastrutture esistenti e implementare la rete, a cominciare dalla mappatura dell'esistente e da una politica per lo sviluppo della fibra ottica.

Promozione della Cultura digitale.

Formazione permanente dei docenti nelle scuole, che devono essere messi nelle condizioni di utilizzare la rete, la multimedialità e le tecnologie per i loro programmi didattici.

Avviare programmi di "alfabetizzazione digitale" per le piccole imprese.

Il digitale per la crescita.

Rafforzamento dell'e-commerce come volano per la crescita e l'export, sostenendo le associazioni di categoria nelle attività di formazione per gli associati e modificando alcuni aspetti normativi per favorirlo. Promuovere l'utilizzo della moneta elettronica.

Accelerare i decreti attuativi per le agevolazioni fiscali alle start-up già previste per il 2013, 2014 e 2015.

Pubblica Amministrazione e E-gov.

Potenziare l'acquisto di beni e servizi della PA in rete. Favorire l'uso del *Cloud computing* (insieme di tecnologie per l'archiviazione dei dati in internet) per

ridurre i costi e aumentare l'efficacia dei servizi delle amministrazioni. In alcuni Comuni italiani ha portato ad una forte riduzione dei costi.

Permettere ai cittadini di consultare on line i documenti della PA. Su modello del FOIA (*Freedom of information act*).

Rendere più convenienti e semplici i servizi se usufruiti in rete.

Coordinare le competenze su questi temi per superare la frammentazione di oggi con una politica di coordinamento delle competenze.

4

L'economia verde per lo sviluppo sostenibile

Favorire la produzione di energia più pulita.

Rendere permanenti le detrazioni del 55% per riqualificazione edilizia ed efficienza energetica.

Acqua: Stop agli sprechi.

Migliorare le infrastrutture di distribuzione e depurative. Ridurre i consumi.

Uscire dalla crisi con innovazione, tecnologia e ricerca.

Lotta a ogni forma di condono edilizio ambientale.

Favorire il recupero dei siti industriali inquinati.

Sistema tariffario più equo per riconoscere il **diritto all'acqua per tutti** e garantire gli investimenti.

Creare circuito virtuoso tra sistema formativo, università e imprese.

Far leva su risorse pubbliche e private per progetti Paese su agenda digitale, green economy, nuove tecnologie per il made in Italy, tecnologie della salute, bioeconomia.

Vantaggi fiscali per recupero aree dismesse e stop al consumo di aree agricole.

Piano straordinario per riduzione, raccolta, riutilizzo e recupero dei rifiuti. Ridurre il più possibile il ricorso alla discarica e agli inceneritori.

Credito di imposta strutturale per sostenere le imprese che fanno ricerca.

■ AREA AMBIENTE

La green economy è il volano per uno sviluppo sostenibile ed ecocompatibile del Paese e può rappresentare una grande occasione per rilanciare l'occupazione (green jobs). Soltanto la green economy, inoltre, consente di coniugare, in una logica di solidarietà tra le generazioni, gli interventi di stimolo alla produzione ecosostenibile con la necessaria salvaguardia delle risorse ambientali del Paese.

Uno dei macrosettori della green economy sui quali concentrare le iniziative di un nuovo Governo di cambiamento è quello dell'energia, nel cui ambito è possibile indicare fin d'ora, in linea con le priorità individuate dalle istituzioni comunitarie con il programma Europa 2020 e intensificando l'impegno nella lotta contro i mutamenti climatici, alcune linee di azione che consentirebbero una partenza in tempi rapidi, anche attraverso il ricorso a sussidi finanziari nazionali e comunitari, e con un significativo e pressoché immediato ritorno stimato in termini occupazionali.

Con riferimento all'ambiente le linee di intervento della futura azione di governo possono essere tracciate come segue.

CONSUMO DEL SUOLO

Lotta a ogni condono. Sono stati presentati disegni di legge dal Partito Democratico alla fine dell'ultima legislatura per spingere e premiare da un punto di vista fiscale il recupero di aree dismesse e degradate al posto del consumo di aree agricole. Si devono rendere permanenti gli incentivi per la riqualificazione del patrimonio edilizio e l'efficienza energetica (le detrazioni del 55% che scadrebbero a giugno 2013).

Il percorso giuridico-amministrativo può essere tracciato come segue:

1) Approvazione delle "Linee Strategiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio", predisposte dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, inviate al CIPE nel novembre 2012. Il piano prevede, tra l'altro: il divieto di abitare o lavorare nelle zone ad altissimo rischio idrogeologico, l'assicurazione obbligatoria per le costruzioni nelle zone a rischio di inondazione, limiti

alle costruzioni nelle zone a rischio, il contenimento dell'uso del suolo, interventi di manutenzione dei corsi d'acqua e di difesa dei centri abitati, il recupero dei terreni abbandonati, la difesa dei boschi, la protezione delle coste e delle lagune esposte all'innalzamento del mare, la riattivazione dei Bacini idrografici.

2) Approvazione del disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo.

BONIFICHE DEI SITI INQUINATI

Il territorio italiano è costellato di siti industriali cresciuti in numero e diffusione in funzione delle successive fasi di industrializzazione del secolo scorso. Oggi, la progressiva delocalizzazione e dismissione degli impianti dell'industria siderurgica, di quella chimica e della meccanica pesante hanno lasciato in eredità alle comunità locali ampie porzioni di territorio interessate da pesanti fenomeni di inquinamento e di deindustrializzazione.

Il recupero dei siti inquinati, soprattutto nelle aree metropolitane, accanto alle evidenti ricadute in termini di tutela della salute delle popolazioni e di salvaguardia ambientale, può favorire l'avvio di importanti iniziative imprenditoriali di carattere industriale o commerciale, soprattutto nei numerosi casi in cui tali aree siano localizzate in aree urbane strategiche. Inoltre contribuisce alla riduzione del consumo del suolo. In tale ambito andrà affrontata la bonifica dell'area ILVA di Taranto.

Il percorso giuridico-amministrativo può essere tracciato come segue:

1) rifinanziamento (mediante Fondi Cipe e Fondi Comunitari) del "Programma straordinario nazionale per il recupero economico produttivo di siti industriali inquinati";

2) azioni immediate di tutela ambientale nei siti di interesse strategico nazionale di cui all'art. 1 del decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231 con l'approvazione di una norma che preveda di finanziare, attraverso il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti s.p.a., gli interventi di bo-

nifica dei siti in cui sono ubicati gli stabilimenti di interesse strategico nazionale, onde attuare le azioni di precauzione, prevenzione e ripristino che dovrà proporre il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare a norma della parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora l'impresa titolare dello stabilimento non adempia agli obblighi di tutela ambientale ivi prescritti. Si prevede altresì che le spese sostenute dallo Stato in relazione alle azioni in esame siano poste a carico dell'impresa titolare dello stabilimento, inadempiente, che dovrà provvedere alla restituzione degli importi anticipati nei termini e con le modalità previste da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: laddove detti termini dovessero decorrere inutilmente e in caso di mancata restituzione delle spese sostenute, il Ministero dello sviluppo economico disporrà, d'ufficio, l'ammissione immediata dell'impresa titolare dello stabilimento all'amministrazione straordinaria;

3) sulla base dell'esperienza sviluppata per la bonifica del sito di Porto Marghera in seguito all'accordo di programma sottoscritto il 16.4.2012, promuovere la stipula di accordi di programma con il duplice obiettivo di:

a) accelerare e semplificare le procedure di bonifica dei siti di interesse strategico nazionale, fermo restando il pieno rispetto delle norme di salvaguardia ambientale, anche supportando le imprese nell'accesso al credito per la realizzazione degli interventi di bonifica;

b) favorire lo sviluppo di iniziative industriali nelle aree interessate dalla bonifica.

OTTIMIZZAZIONE DEL CICLO DEI RIFIUTI

Occorre trasformare i rifiuti da costo (per lo smaltimento) in risorsa economica (a fini di riutilizzo). I rifiuti in tutto il mondo rappresentano oggi un'importante risorsa del mercato delle materie secondarie: il loro valore di scambio va adeguatamente promosso incentivando il loro recupero e soprattutto il loro riutilizzo, favorendo l'incontro tra domanda e offerta. Sono evidenti le ricadute in termini occupazionali, di riduzione dei costi di approvvigionamento per le imprese italiane (che comprano sul mercato delle materie secondarie), di tutela ambientale (stante il minor consumo di materie prime vergini) e di contrasto alla criminalità che lucra sulle attuali inefficienze del sistema di smaltimento.

Bisogna ridurre il più possibile il ricorso alla discarica (aumentando la tassazione) e agli inceneritori (dove si deve puntare a recuperare il calore attraverso impianti di teleriscaldamento, come sta avvenendo a Torino, dove si scaldano le case facendo risparmiare le famiglie) favorendo il recupero di materia attraverso un sostegno ai Comuni e al sistema produttivo. Per quanto riguarda lo sviluppo di un mercato dei materiali/prodotti riciclati lo strumento più

efficace rimane il Green Public Procurement (c.d. acquisti verdi della PA). È ormai assodato che le materie ed i prodotti riciclati a parità di qualità prestazionali consentono un significativo "risparmio di sistema", considerando il ciclo d'uso e i mancati costi di smaltimento.

Il percorso giuridico-amministrativo può essere tracciato come segue:

1) Indizione di una Conferenza nazionale per la definizione di una strategia unitaria per la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti;

2) Piano straordinario per la prevenzione, riduzione, raccolta, riutilizzo, riciclo e recupero dei rifiuti che preveda, tra l'altro: l'approvazione del "Piano di Prevenzione e di riciclaggio", l'allineamento alle migliori performances di raccolta differenziata e riciclo anche mediante incentivi o penalizzazioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi; potenziamento dei centri comunali per la raccolta di rifiuti da destinare alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio; sostegno alla ricerca e alle iniziative più innovative per il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti (per es. plastiche, RAEE, inerti, veicoli, a fine vita ecc.); previsione di misure cogenti per l'utilizzo di materiali e prodotti riciclati per le forniture delle pubbliche amministrazioni (green procurement).

TUTELA DELL'ACQUA

L'acqua è un bene pubblico di primario interesse. Secondo l'Autorità per l'energia, ammontano a 65 miliardi di euro nei prossimi 30 anni gli investimenti necessari per ammodernare le infrastrutture e contrastare inquinamento e sprechi nel settore idrico; le perdite di rete sono stimate in oltre il 30%, le più elevate d'Europa; il 15% della popolazione risulta privo di sistema fognario, i depuratori sono insufficienti o addirittura inesistenti per un italiano su tre e persiste discontinuità nell'erogazione soprattutto nel Mezzogiorno.

Occorre intervenire sul sistema tariffario in modo da garantire l'uso dell'acqua alle fasce più deboli assicurando al contempo la copertura dei costi per l'ammodernamento della rete nelle tre componenti: acquedottistica, fognaria e di depurazione; bisogna al contempo programmare interventi di risistemazione della rete su larga scala considerando anche le positive ricadute in termini occupazionali.

È stato stimato dall'Autorità dei Contratti Pubblici che con un miliardo di euro sarebbe possibile coinvolgere da 10.000 a 15.000 lavoratori in attività di medio-lungo termine: possiamo quindi parlare di un contributo teorico alla occupazione di migliaia e migliaia di lavoratori su tutto il territorio nazionale con un ruolo quindi anticiclico.

Il percorso giuridico-amministrativo può essere tracciato come segue:

1) Indizione di una Conferenza nazionale per la verifica dello stato di attuazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.10.2000 in materia di acque nonché per la definizione di una strategia unitaria per il governo delle risorse idriche.

2) Piano straordinario per il completamento del sistema delle infrastrutture di captazione, distribuzione, fognarie e depurative.

3) Piano di iniziative per la riduzione dei consumi idrici e delle perdite di rete.

4) Sistema tariffario che riconosca il diritto dell'acqua per tutti e la fornitura di un servizio in pareggio, nel rispetto del risultato referendario.

5) Potenziamento del ruolo della Cassa Depositi e Prestiti nel finanziamento delle opere.

AMBIENTE E LEGALITÀ

È necessario prodursi in una lotta senza quartiere contro le ecomafie e impegnarsi per introdurre il perseguimento dei reati più efferati contro l'ambiente nel codice penale, previa la ricognizione e il riordino delle fattispecie penali in materia ambientale, sinora sparse in svariate leggi speciali. Si tratta di una chiave che permette di lottare contro il traffico dei rifiuti, contro il ciclo del cemento e delle cave in mano alla criminalità organizzata e di affrontare una vera e propria emergenza che dal mezzogiorno si è ormai estesa su tutto il territorio nazionale.

■ AREA ENERGIA

La green economy è il volano per uno sviluppo sostenibile ed ecocompatibile del Paese e può rappresentare una grande occasione per rilanciare l'occupazione (*green jobs*).

Soltanto la green economy, inoltre, consente di coniugare, in una logica di solidarietà tra le generazioni, gli interventi di stimolo alla produzione ecosostenibile con la necessaria salvaguardia delle risorse ambientali del Paese.

Uno dei macrosettori della green economy sui quali concentrare le iniziative di un nuovo Governo di cambiamento è quello dell'energia, nel cui ambito è possibile indicare fin d'ora, in linea con le priorità individuate dalle istituzioni comunitarie con il programma Europa 2020 e intensificando l'impegno nella lotta contro i mutamenti climatici, alcune linee di azione che consentirebbero una partenza in tempi rapidi, anche attraverso il ricorso a sussidi finanziari nazionali e comunitari, e con un significativo e pressoché immediato ritorno stimato in termini occupazionali. Con riferimento al settore dell'energia le scelte strategiche di lungo periodo della specifica politica industriale devono indirizzarsi, con decisione nella direzione dell'ecosostenibilità.

Ciò significa che occorre convogliare massicci investimenti, pubblici e privati, sul versante del risparmio e dell'efficienza energetica e che bisogna anche scommettere sull'energia pulita prodotta dalle fonti rinnovabili e sulla mobilità sostenibile.

In questa ottica si aprono ampi spazi per interventi rapidi e concreti che possono essere realizzati già a partire dalle prime settimane dell'azione del Governo; a essi si aggiungono altre fondamentali iniziative da implementare nell'auspicato prosieguo della legislatura.

L'idea di base, che costituisce il filo conduttore degli interventi di pronta attuazione, è che il settore dell'energia, più di altri comparti industriali, è quello che offre l'opportunità di conseguire alcuni obiettivi essenziali per l'economia italiana, consentendo:

1) di accelerare le ripartenze degli investimenti e dell'occupazione, attraverso lo stimolo alla ripresa del settore - centrale - dell'edilizia, incentivando le riqualificazioni energetiche del patrimonio immobiliare privato e pubblico;

2) di fissare standard più rigorosi, in materia di risparmio ed efficienza energetica;

3) in via di diretta consequenzialità, di ridurre la dipendenza energetica e il peso, non più sostenibile

per i cittadini e le imprese, della "bolletta energetica" nazionale, anche in termini di minori importazioni di combustibili fossili;

4) di migliorare la qualità dell'ambiente attraverso interventi sulle emissioni nocive derivanti dai sistemi di trasporto e dai consumi per il riscaldamento degli immobili.

Per realizzare tali obiettivi indicati è anzitutto necessario:

- predisporre uno specifico strumento di politica industriale, da attribuire preferibilmente alla responsabilità di una nuova figura ministeriale, che dia stabilità, in un orizzonte temporale di medio periodo, all'intervento regolatorio pubblico nel settore dell'energia;

- semplificare le normative applicabili e le procedure amministrative in vigore: ciò al fine di offrire agli operatori un quadro di certezza del diritto che permetta di minimizzare e di internalizzare i costi del "rischio amministrativo" e di rafforzare, per questa via, gli incentivi all'investimento nel Paese;

- prolungare i regimi di detrazioni fiscali del 50% e del 55% e, soprattutto, introdurre la "portabilità", ossia favorirne la circolazione giuridica attraverso meccanismi di cedibilità dei relativi crediti alle imprese o al sistema creditizio;

- avviare un innovativo programma che permetta a tutti gli interessati, senza bisogno di anticipare i capitali, di riqualificare interi edifici, sul modello del Green Deal inglese;

- estendere progressivamente la riqualificazione energetica a tutti gli edifici pubblici, iniziando da quelli delle amministrazioni centrali e, con priorità assoluta, agli istituti scolastici;

- ridurre, per tutti i nuovi edifici, il livello dei consumi energetici;

- promuovere il ruolo delle ESCO (energy service company: società di servizi energetici), dettando una disciplina quadro della relativa attività e delle principali forme contrattuali e consentendo ad esse di accedere a un fondo rotativo destinato al finanziamento delle rispettive iniziative imprenditoriali;

- finanziare audit energetici presso le piccole e medie aziende per evidenziare le possibilità di riduzione dei consumi di energia anche con l'impiego dei certificati bianchi;
- dare una regolamentazione stabile alle incentivazioni alle energie rinnovabili elettriche, sostituendo il burocratico sistema dei registri e delle aste con una disciplina che automaticamente riduca il volume degli incentivi in caso di eccesso di domanda;
- offrire certezze al settore del fotovoltaico, operando secondo criteri di massima semplificazione amministrativa e liberalizzazione del mercato che agevoli la diffusione delle tecnologie più avanzate, anche in assenza di incentivi diretti;
- rafforzare, per le energie rinnovabili termiche, il "Conto Termico", vincolando gli incentivi, preferibilmente in conto energia, alla contabilizzazione del calore;
- promuovere la produzione di biometano per auto-trazione e incrementare quella delle biomasse, riducendo in particolare le importazioni di legname;
- introdurre, nel campo della mobilità ecosostenibile, un regime di tassazione differenziata in base al volume delle emissioni di CO₂;
- rilanciare il car sharing (condivisione dell'automobile) e incentivare, con opportuni investimenti sulle infrastrutture della viabilità urbana, l'uso delle biciclette;
- sostenere i Comuni che hanno aderito al Patto dei Sindaci e predisposto Piani di Azione per l'Energia Sostenibile accettati dalla Commissione Europea, anche mediante un allentamento del Patto di stabilità.

■ AREA INDUSTRIA 2020

La presente proposta di intervento indica le linee guida per uscire dalla crisi rilanciando l'industria.

1. Politiche per l'innovazione, la tecnologica e la ricerca

Per rilanciare la crescita sostenibile e arrestare l'emorragia occupazionale, è necessario sostenere gli investimenti in Ricerca, Innovazione e nella riconversione ecologica delle imprese, come chiave strategica per:

- recuperare competitività sui mercati
- garantire aumento della produttività e crescita dei salari
- promuovere nuovo lavoro ad alta qualificazione e mobilità sociale
- creare un circuito virtuoso tra sistema formativo università e impresa

A tal fine occorre praticare un radicale cambiamento delle politiche pubbliche attuate fino a oggi.

L'Italia, come è ampiamente noto, ha un livello di ricerca e innovazione in particolare del segmento privato largamente inferiore rispetto alla media degli altri Paesi industrializzati. Il basso livello di investimenti in ricerca si ripercuote sulla capacità competitiva in particolare delle PMI (piccole e medie imprese) e comprime la crescita delle retribuzioni dei lavoratori che oggi si attestano tra le più basse d'Europa.

In questo contesto appare evidente la necessità di mettere a punto strumenti strutturali di sostegno pubblico:

a) un consistente (1 miliardo di euro per anno) credito d'imposta strutturale come forma di intervento sistemico per sostenere le attività di R&S realizzate dalle imprese in autonomia o in collaborazione con le università;

b) la predisposizione di strumenti finanziari in grado di far leva su risorse pubbliche e private per la realizzazione di progetti Paese;

Il tema dei progetti Paese, già presente nel piano «Industria 2015», rappresenta una straordinaria leva per mobilitare risorse pubbliche e private verso obiettivi di modernizzazione comunemente condivisi. I temi prioritari su cui realizzare il progetti nazionali di innovazione industriale sono: la realizzazione dell'agenda digitale, la green economy, le nuove tecno-

logie per i settori del made in Italy, le tecnologie salute e della vita, l'economia della cultura e della creatività, la bioeconomia.

Occorre superare il sistema tradizionale degli incentivi alle imprese sostituendolo integralmente con strumenti finanziari specifici dedicati al finanziamento delle attività di ricerca e di innovazione e con azioni di sistema in grado di orientare i comportamenti degli operatori finanziari e industriali.

La proposta prevede la realizzazione di un fondo di partecipazione a ripartizione del rischio per il finanziamento dei grandi progetti di innovazione tecnologica, composto da Fondi pubblici, investitori istituzionali (BEI, CDP, finanziarie regionali) e investitori privati.

L'obiettivo del fondo è quello di finanziare progetti presentati dalle imprese anche in forma associata e preferibilmente in collaborazione con gli organismi di ricerca utilizzando meccanismi di condivisione del rischio capaci di massimizzare l'impiego dei fondi pubblici che saranno utilizzati in termini di garanzia su portafogli di prestiti a medio lungo termine, effettuati dagli altri investitori pubblici e privati coinvolti (Cassa depositi e prestiti, Banca europea per gli investimenti, finanziarie regionali, finanza privata, sistema assicurativo).

Il contributo pubblico in termini di garanzie sarà in prima istanza costituito dal fondo per lo sviluppo sostenibile che già dispone di una dotazione di 600 milioni di euro presso il Ministero per lo sviluppo economico.

Tali fondi possono già generare immediatamente 4 miliardi di investimenti da parte delle imprese (stimando un finanziamento pari all'80% dell'investimento e un effetto leva stimato prudenzialmente da 1 a 4).

c) Capitale umano qualificato. Il raggiungimento dell'obiettivo del 3% del PIL in attività di ricerca e sviluppo previsto all'agenda Europa2020 implicherebbe nel Paese un incremento di circa 200.000 ricercatori, solo nel settore privato. E' necessario avviare immediatamente un grande programma per la promozione del capitale umano ad alta qualificazione in impresa, che costituisce un asset fondamentale di una politica industriale innovativa ed ecologica e per la creazione di green jobs. Si propone il sostegno all'inserimento in impresa con contratto di apprendistato di 20.000 nuovi giovani ricercatori e ricercatrici all'anno (su programmi d'interesse dell'impresa in collaborazione con università ed enti). Il programma può essere realizzato anche con il supporto del Fondo

Sociale Europeo e necessita di un impegno di risorse di 200 milioni di euro all'anno. Esso prevede, grazie all'impiego della rete universitaria e dei centri di ricerca e con la collaborazione delle associazioni imprenditoriali, un'azione sistemica sul capitale umano ad alta qualificazione che deve essere inserito in attività di ricerca industriale e trasferimento tecnologico nelle imprese, o impegnato nella progettazione e avvio di imprese innovative basate su conoscenza, tecnologia e creatività.

2. Interventi per la Capitalizzazione, gli Investimenti e le Ristrutturazioni industriali

Per favorire la capitalizzazione e la crescita dimensionale delle imprese occorre agire sul sistema fiscale rendendo più conveniente il reinvestimento degli utili in impresa e incentivando fusioni e aggregazioni (neutralità fiscale). A questo fine si propone il rafforzamento dell'ACE (allowance for capital equity), raddoppiando l'attuale agevolazione.

Viene costituito il Fondo per la capitalizzazione, gli investimenti e le ristrutturazioni industriali, partecipato dalla Cassa Depositi e prestiti (con la garanzia del Fondo Centrale), da investitori pubblici e privati, dalle finanziarie delle Regioni. Le Banche partecipano al Fondo attraverso la cartolarizzazione del credito verso le imprese che viene sostituito dalla partecipazione del Fondo al capitale delle imprese medesime. In tal modo si riduce l'indebitamento delle imprese, si aumenta la capitalizzazione e la leva creditizia, si mitiga il rischio bancario e si favoriscono gli investimenti.

Il target di riferimento del fondo saranno le PMI che hanno prospettive di sviluppo e investimento, ma con scarso accesso al credito dovuto all'alto indebitamento.

5

Democrazia e moralità: trasparenza e riforma della vita pubblica

Democrazia, moralità e trasparenza della vita pubblica.

Superamento del finanziamento pubblico prevedendo un sistema di piccole contribuzioni private assistite da parziali **detrazioni fiscali**.

Ridurre il numero dei Comuni.

Riforma dei partiti che applichi l'articolo 49 della Costituzione e che ne regoli **la vita interna, la formazione degli organismi dirigenti, i codici etici, la trasparenza per l'accesso alle candidature.**

Riduzione del numero dei parlamentari: da 630 a 300 deputati, da 315 a 150 senatori. Il Senato diventa Senato delle Regioni.

Tetto all'indennità dei dirigenti pubblici e delle società pubbliche.

Stipendio dei parlamentari e degli amministratori regionali equiparato a quello di un Sindaco di capoluogo di Provincia.

Togliere le provincie dalla Costituzione e promuovere unioni e consorzi tra Comuni.

Meno burocrazia più semplicità.

Revisione e semplificazione dei centri di competenza tra Stato e Regioni anche in considerazione della trasformazione del Senato delle Regioni.

Regole per la produzione normativa del Governo in modo da garantire la **qualità la comprensione e la semplicità dei testi.**

Forme di consultazione pubblica sui più importanti disegni di legge di iniziativa governativa.

Semplificazione delle leggi regionali.

Responsabilità e trasparenza dei pubblici poteri.

Obbligo di pubblicità totale per i titolari di funzioni apicali presso i ministeri e per tutti coloro che nelle diverse amministrazioni pubbliche abbiano funzione rilevante. **Severe sanzioni per i dirigenti responsabili che omettono di pubblicare le informazioni previste dalla legge.**

L'obbligo di pubblicità riguarda sia l'attività svolta sia l'uso delle risorse finanziarie di cui devono essere presentati i dati con **modalità semplificate ed effettivamente intellegibili.**

Ciascuna amministrazione centrale o periferica deve **rendere effettivamente intellegibile l'utilizzo delle risorse pubbliche.**

QUINTO PUNTO

DEMOCRAZIA E MORALITÀ: TRASPARENZA E RIFORMA DELLA VITA PUBBLICA

■ MISURE PER LA RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA E DELLA BUROCRAZIA

I costi eccessivi di politica e burocrazia sono da tempo denunciati, sia nella dimensione del fenomeno che nei suoi dati numerici. La riduzione di tali costi ha un significato non solo economico di riduzione della spesa pubblica, ma anche sociale e morale, di abbattimento di ingiustificati privilegi e di ripristino di una vera parità tra governanti e governati.

Occorre intervenire in parte con legge costituzionale e in parte con legge ordinaria (o decreto legge).

LA NOSTRA PROPOSTA SUL FINANZIAMENTO E LA DEMOCRAZIA DEI PARTITI E DEI MOVIMENTI POLITICI

La politica è un bene comune che non può essere lasciato solo nelle mani dei miliardari o dei padroni dei mezzi di comunicazione di massa.

Per questa ragione in Europa esistono forme di finanziamento pubblico attraverso le quali i cittadini, anche meno abbienti, possono partecipare alla vita politica del Paese.

L'attuale sistema di finanziamento della vita politica nazionale è però caratterizzato da incongruenze e opacità tali da giustificare le critiche che l'opinione pubblica rivolge in modo sempre più acuto e crescente.

Dunque è opportuno intervenire, tenendo insieme il tema del finanziamento della vita politica e quello di una legge che regoli la vita interna dei partiti e dei movimenti politici.

Più in particolare, noi proponiamo di lasciare ai cittadini la scelta se finanziare o no i partiti e i movimenti politici. Siamo cioè pronti a superare il finanziamento pubblico e a prevedere un sistema di piccole contribuzioni private di carattere liberale e volontario assistite da parziali detrazioni fiscali.

Nello stesso tempo, siamo pronti a votare un provvedimento che sospenda da subito il flusso dei finanziamenti per il tempo necessario, secondo scadenze da concordare, ad approvare una legge sui partiti e sui movimenti politici che dia piena attuazione all'articolo 49 della Costituzione. Cioè una legge che fissi le regole per la formazione degli organismi dirigenti, i codici etici, la trasparenza per l'accesso alle candidature e le regole per il finanziamento.

Per rendere effettiva questa nuova disciplina sarà ne-

cessario anche rafforzare il regime dei controlli sui bilanci e il grado di trasparenza della gestione finanziaria dei partiti, prevedendo la pubblicazione online dei documenti contabili e dei redditi e della situazione patrimoniale dei leader dei partiti e dei movimenti politici, in base al principio che la vita pubblica e la responsabilità che ne consegue devono essere assolutamente visibili per ogni cittadino.

LEGGE SUI PARTITI: DEMOCRAZIA INTERNA, CODICE ETICO, ORGANISMI E PARTECIPAZIONE

In materia di partiti politici sono urgenti due interventi, attuabili con legge ordinaria o decreto legge.

1. Occorre anzitutto disciplinare, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, i principi di democrazia interna di partiti e movimenti politici, prevedendo un onere di adozione di atti costitutivi e statuti rispettosi di tali principi, quale condizione per l'accesso alle competizioni elettorali, alle campagne referendarie, ai finanziamenti pubblici e privati e agli altri benefici pubblici previsti dalle leggi vigenti.

2. Occorre coerentemente prevedere un organo neutrale e super partes preposto al controllo di atti costitutivi e statuti.

Si può ipotizzare, sulla falsariga del modello Commissione per la trasparenza dei rendiconti dei partiti politici, introdotta dall'art. 9, l. n. 96 del 2012, una Commissione composta di cinque magistrati delle giurisdizioni superiori (tre della Corte di cassazione, un consigliere di Stato e un consigliere della Corte dei conti), con sede presso la Corte di cassazione, che effettui il controllo con un procedimento accelerato. La Commissione non percepirebbe alcun compenso o indennità. Andrebbe anche previsto il regime di tutela giurisdizionale contro gli atti di controllo di tale Commissione.

RIFORMA ISTITUZIONALE

1) Riduzione numero parlamentari: sono 945, troppi per poter garantire la qualità del dibattito e delle decisioni: ci impegniamo a ridurli: da 630 a 300 deputati e da 315 a 150 senatori elettivi, da 5 a 2 i senatori a vita nominabili da ciascun Presidente della Repubblica

2) Manca un Senato delle Regioni e delle autonomie, riforma necessaria per far funzionare il federalismo: il Senato della Repubblica diventa il Senato delle Regioni e delle Autonomie. I senatori sono eletti contestualmente alla elezione dei Consigli regionali e decadono in caso di scioglimento anticipato del C.R. della loro regione. Per la prima elezione sono eletti insieme alla Camera e decadono al momento delle prime elezioni regionali generali. Il Senato ha il compito di tenere il raccordo tra Stato, Regioni e Autonomie Locali.

COSTI DELLA POLITICA E DELLA BUROCRAZIA: STIPENDIO PARLAMENTARE E DEGLI AMMINISTRATORI REGIONALI PARI AL SINDACO CAPOLUOGO. DISBOSCAMENTO SOCIETÀ ED ENTI PARTECIPATE. RIVISTAZIONE DEI BENEFIT DELLE CARICHE ISTITUZIONALI A OGNI LIVELLO
Occorre intervenire in parte con legge costituzionale e in parte con legge ordinaria (decreto legge).

Alcuni interventi con legge costituzionale sono semplici e rapidamente attuabili se si raggiunge il necessario consenso politico e dunque la maggioranza qualificata richiesta per le leggi costituzionali.
In particolare è possibile:

1) abolire le Province dalla Costituzione.

2) ridurre il numero dei Comuni; i Comuni italiani sono attualmente 8.092, di cui oltre 3.000 con meno di cinquemila abitanti; ogni tentativo fatto con legge ordinaria per incentivare la fusione di Comuni è sinora fallito; si può fissare in Costituzione un numero massimo di Comuni fissando un procedimento imperativo per la fusione o incorporazione dei Comuni minori.

Quanto agli interventi con legge ordinaria essi attengono alla riduzione del trattamento economico dei parlamentari e dei consiglieri regionali, dei titolari di cariche di governo, dei membri delle Autorità indipendenti, dei Presidenti degli enti pubblici, della dirigenza pubblica, del personale delle Camere, degli amministratori e dirigenti delle società pubbliche, ivi comprese le quotate, nonché sul trattamento economico dei consulenti degli organi costituzionali.

Si può razionalizzare e portare a ulteriore sviluppo il percorso già avviato durante la pregressa legislatura, che ha fissato un tetto massimo dei trattamenti economici erogati da pubbliche amministrazioni, con il parametro dello stipendio annuo lordo onnicomprensivo del primo presidente della Corte di cassazione (attualmente circa 302.000 euro), escludendone però le società pubbliche quotate in borsa.

Esemplificando in generale, la legge potrebbe stabilire

che il trattamento annuo lordo onnicomprensivo del parlamentare non sia superiore al 50%-60% del trattamento complessivo annuo lordo del primo presidente della Corte di cassazione, fissando un importo netto comparabile con quello di un sindaco di un comune capoluogo.

Per quanto riguarda i compensi per incarichi professionali (conferiti in ambito ministeriale, etc.), va razionalizzato il sistema introdotto dal Governo Monti, vale a dire il tetto del 25% rispetto allo stipendio base del percettore.

Infatti a legislazione vigente tale tetto riguarda solo gli incarichi direttivi, e solo presso amministrazioni statali (dunque non tocca gli incarichi di consigliere giuridico presso ministeri, o gli incarichi di capo di gabinetto o consigliere giuridico presso enti non statali); il sistema va generalizzato.

Tutte le misure dei trattamenti economici sono da intendere come tetti massimi e dunque non comportano incrementi dei trattamenti in godimento.

Altre misure per la riduzione dei costi della burocrazia non afferiscono ai trattamenti economici e sono le seguenti:

a) possibile riduzione del numero massimo vigente dei componenti del governo (oggi 65);

b) interventi sulle società pubbliche, quanto: (i) al controllo interno di gestione; (ii) all'assoggettamento dei dipendenti allo statuto del pubblico impiego (t.u. n. 165/2001), ivi compreso il reclutamento mediante concorso pubblico; (iii) alla previsione di criteri concorsuali, trasparenti, e secondo requisiti di professionalità, per la nomina degli amministratori; (iv) all'impulso per l'attuazione delle riforme già approvate, per la liquidazione delle società pubbliche inutili; (v) se del caso, ma il tema richiede approfondimento, rigorosa delimitazione con legge della possibilità di utilizzo del modello società mista pubblico-privato, che è spesso fonte di inefficienze e fenomeni corruttivi, e di sottrazione di quote di mercato alla concorrenza.

c) intervento soppressivo di enti locali diversi dai Comuni, quali le comunità montane.

■ DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Per "semplificazione normativa" si intende la riduzione del numero delle norme giuridiche, la raccolta delle norme in codici o testi unici, la delegificazione (dalla fonte primaria a quella secondaria regolamentare), la deregolamentazione (dalla fonte regolamentare al provvedimento amministrativo con conseguente responsabilizzazione della dirigenza).

Per "semplificazione procedimentale" si intende la riduzione del numero dei procedimenti, il coordinamento dei procedimenti all'interno di un unico contesto, la riduzione e certezza dei tempi del procedimento; la liberalizzazione (venir meno dei titoli amministrativi necessari per lo svolgimento dell'iniziativa economica privata).

La "semplificazione burocratica" incide sul piano della organizzazione degli apparati, enti e uffici pubblici, riducendo il numero degli organi e dei centri di competenza (politica e amministrativa, ad es. eliminazione di circoscrizioni comunali, province, città metropolitane, comunità montane).

La semplificazione normativa e la qualità della regolazione (cosiddetta *better regulation*) sono da tempo all'attenzione delle Istituzioni comunitarie e dell'OCSE. Svariate sono le azioni intraprese, raccomandazioni e rapporti in ambito UE e OCSE.

Anche in Italia si è fatta strada una nozione di "qualità della regolazione" riferita non solo e non tanto alla "qualità formale" dei testi normativi (che devono essere chiari, intelligibili, accessibili), quanto e soprattutto alla "qualità sostanziale delle regole", che devono essere delle "buone regole" nella sostanza.

Le "buone regole" sono quelle che garantiscano un livello qualitativo elevato del rapporto Autorità – cittadini e Autorità – imprese, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti. L'assenza di buone regole rende il quadro normativo incerto in tal modo scoraggiando l'iniziativa economica privata nazionale ed estera, e determina la perdita di fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini e delle imprese.

Nonostante i principi e le tecniche di semplificazione normativa siano noti, essi non sono stati sinora applicati in modo rigoroso, sicché tentativi di codificazione e semplificazione (vedi il cosiddetto taglia leggi) sono stati contraddittoriamente accompagnati dal proliferare incontrollato di leggi caotiche e mal coordinate con l'assetto preesistente.

Sono stati inoltre negletti strumenti essenziali di

buona tecnica legislativa, considerati essenziali in ordinamenti stranieri (v. USA) quali AIR e VIR (analisi di impatto della regolamentazione e verifica di impatto della regolamentazione).

Il solo Governo Monti risulta aver introdotto oltre 3.000 disposizioni normative primarie, destinate ad essere completate con circa 500 fonti di natura regolamentare.

La bulimia dell'ordinamento giuridico è sicuramente uno dei più vistosi difetti del quadro regolatorio italiano, che determina lo spaesamento del cittadino nel "gran suk normativo".

La semplificazione normativa, con conseguente certezza del quadro regolatorio, accelerazione dei procedimenti e abbattimento del contenzioso, ha un effetto positivo sull'economia in termini di aumento del PIL.

Il sistema normativo vigente prevede l'adozione di una legge annuale di semplificazione, che delega il Governo al riassetto dello stock normativo mediante l'adozione di codici e testi unici, alla semplificazione di procedimenti nei settori individuati.

Di fatto la legge di semplificazione non ha avuto cadenza annuale.

Occorre, nella prossima legislatura, utilizzare lo strumento della legge di semplificazione, anche se appare sufficiente una legge unica che consenta al Governo di operare la semplificazione normativa come programma di legislatura.

Bisogna però anche "ripensare" lo strumento, in una logica che non sia solo di raccolta in codici e testi unici delle leggi esistenti, ma anche, a monte, di semplificare e rendere efficaci i procedimenti di produzione normativa di competenza del Governo, modernizzandoli, rendendoli trasparenti, consentendo la partecipazione della collettività con consultazioni pubbliche, valorizzando i sinora di fatto disapplicati, ma essenziali, strumenti dell'analisi di impatto della regolamentazione e di verifica di impatto della regolamentazione.

LA NOSTRA PROPOSTA

Si suggeriscono le seguenti linee di intervento, da attuarsi con un disegno di legge di semplificazione normativa:

a) Semplificare i centri di competenza legislativa (riparto Stato regioni)

È anzitutto necessario semplificare i centri di competenza legislativa, e questo porta, direttamente, alla non più procrastinabile necessità di revisione

dell'art. 117 della Costituzione, al fine di un più chiaro riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, e alla ricentralizzazione delle competenze legislative in settori strategici per la società e per l'economia. Tale ricentralizzazione andrebbe compensata con la riforma costituzionale di una delle due Camere legislative, il Senato, in termini di "Camera delle Regioni", al fine di consentire alle Regioni di esprimere i propri interessi, a livello centrale, sulle materie di competenza legislativa statale.

b) Codificare i processi di produzione normativa

È in secondo luogo necessario codificare le regole della produzione normativa quanto all'attività normativa del Governo .

Creare un codice della produzione normativa significa dettare regole vincolanti volte a garantire la qualità della legislazione; a sua volta la qualità della regolamentazione comporta incrementi del PIL sotto il duplice profilo della riduzione degli sprechi e della capacità di attrarre investimenti nazionali e esteri.

c) Riorganizzare gli uffici legislativi e uffici satellite

Sul piano organizzativo si impone un'attenta verifica dei centri di competenza esistenti, e in particolare del Dipartimento per la semplificazione, Comitato interministeriale per la semplificazione, Unità per la semplificazione, Dagl (dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e dei loro compiti, in vista di una loro unificazione, per assicurare un più pregnante raccordo con gli uffici legislativi dei singoli Ministeri al fine di una efficace opera non solo di semplificazione ma anche di pianificazione e controllo giuseconomico.

d) Prevedere forme di consultazione pubblica online sui più importanti disegni di legge di iniziativa governativa

Sulla falsariga di esperienze straniere, nel sopra indicato codice della produzione normativa potranno essere introdotte regole che vincolino il Governo a sottoporre a consultazione pubblica online i più importanti disegni di legge di interesse generale, fatte salve le esigenze di urgenza.

e) Completare la redazione di codici e testi unici delle leggi amministrative, riassetare codici civile e penale, procedura civile e procedura penale

Sul piano politico-tecnico si impone la prosecuzione nell'opera di redazione di codici e testi unici e di implementazione di quelli esistenti, mediante individuazione dei settori che necessitano di intervento e la redazione, a inizio legislatura, e di redazione e approvazione di una legge delega per la codificazione settoriale.

La codificazione dovrebbe implicare non solo il riassetto normativo ma anche la semplificazione procedimentale e burocratica.

f) Semplificare le leggi regionali

I principi di semplificazione normativa vanno resi vincolanti anche per le Regioni, quali principi generali dell'ordinamento. Anche alle Regioni va imposto un dovere di riordino e codificazione delle proprie leggi.

■ TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ DEI PUBBLICI POTERI

La nozione di trasparenza si impone progressivamente nei Paesi democratici come strumento di controllo dei poteri pubblici e privati (basti pensare al tema della trasparenza bancaria)

La trasparenza indica, di volta in volta, un principio di azione amministrativa ma anche il compendio di regole di comportamento, di organizzazione e di azione che consentono un controllo democratico diffuso da parte dei cittadini sull'esercizio dei poteri pubblici. Tale controllo è funzionale a rendere effettivo il principio di responsabilità e quindi l'obbligo di rendiconto che incombe sui soggetti che esercitano un potere delegato o conferito secondo lo schema generale del mandato.

Il principio di trasparenza fa la sua prima apparizione nel nostro ordinamento con la legge n. 241 del 1990 con riferimento alla disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Si tratta di un compendio di norme che, nel solco della tradizione liberale, mira a tutelare il diritto di difesa del cittadino quando i suoi diritti vengono limitati dall'esercizio dei poteri pubblici. Il diritto di accesso, proprio perché ispirato a una finalità prevalentemente difensiva e di tutela dei diritti del cittadino, presuppone l'esistenza di un interesse concreto personale e attuale alla conoscenza dei documenti amministrativi: richiede cioè la domanda di un interessato.

Gli orientamenti più recenti tendono invece a valorizzare la trasparenza come strumento di controllo dei cittadini sull'esercizio dei poteri pubblici e sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici ma anche sull'operato dei dipendenti pubblici come strumento di verifica dei risultati attesi, di valutazione del merito, di presidio della loro integrità con funzione anticorruptiva.

La trasparenza diviene quindi garanzia per l'accesso non solo ai documenti (necessari a fini difensivi) ma a tutte le informazioni pubbliche che i cittadini devono conoscere per valutare e giudicare l'esercizio dei poteri pubblici e rendere in tal modo effettivo il principio di responsabilità. Si parla tal proposito di accountability.

Nella prospettiva della accountability e dell'obbligo di rendicontazione la trasparenza non è più attuata per il tramite dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte di chi vi abbia interesse, ma si impone come un principio generale di pubblicità e di accessibilità totale di tutti i dati in possesso dei poteri pubblici: le informazioni pubbliche vengono pertanto non più comunicate a domanda e solo a chi vi abbia interesse, bensì sono divulgate di-

rettamente e per iniziativa delle singole amministrazioni a ciò tenute per legge, secondo il modello statunitense del Freedom of information act.

La pubblicità si attua di regola attraverso lo strumento dei siti informatici ed ha avuto inizialmente a oggetto informazioni relative ad atti normativi, all'organizzazione e ai titolari dei pubblici uffici.

Con l'art. 18 del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012 l'obbligo di pubblicazione è stato esteso anche a tutti i provvedimenti, atti e contratti dell'amministrazione con cui vengono erogate provvidenze economiche di qualunque natura in favore di privati o conferiti incarichi (di importo superiore ad euro 1000,00). Si stabilisce che questi dati devono essere pubblicati sul sito internet a pena di inefficacia dell'atto.

Con lo schema di decreto legislativo approvato in via definitiva lo scorso febbraio dal Consiglio dei ministri e in corso di emanazione, gli obblighi di pubblicazione sono stati estesi, salve le eccezioni tassativamente indicate, a tutti gli atti e le informazioni di natura normativa e di carattere organizzativo, alla gran parte dei provvedimenti amministrativi ampliati della sfera giuridica dei destinatari e a un numero rilevante di dati e informazioni relative ai titolari dei pubblici uffici.

LA NOSTRA PROPOSTA

La disciplina sulla trasparenza può e deve auspicabilmente essere ulteriormente perfezionata in quanto:

è necessario meglio definire il rapporto tra disciplina degli obblighi di pubblicazione e normativa in materia di accesso;

il livello di attuazione della norme sulla trasparenza relative al personale risulta in molti casi insufficiente e vi sono condotte elusive da parte di molte amministrazioni con particolare riferimento al personale non contrattualizzato ma anche ai titolari delle funzioni apicali presso i Ministeri (capi dipartimento, capi di gabinetto ecc...);

occorre generalizzare l'obbligo di pubblicazione sui siti internet di tutti i provvedimenti ampliati della sfera giuridica dei beneficiari, pena l'inefficacia dell'atto, introducendo per talune fattispecie la più grave sanzione della nullità;

al fine di assicurare l'effettività della disciplina, occorre prevedere severe sanzioni per i dirigenti responsabili che omettono di pubblicare le informazioni previste dalla legge a fini di trasparenza; occorre estendere gli obblighi di pubblicità (con riferimento al livello organizzativo, del personale e

dell'attività) a tutti gli organi costituzionali, di rilevanza costituzionale, agli organi giurisdizionali, alle autorità amministrative indipendenti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri; bisogna estendere l'obbligo di rendicontazione (c.d. accountability) a tutti i poteri dello Stato, con particolare riferimento al potere giudiziario, al parlamento, al governo e a tutti gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, rendendo cogenti gli obblighi di trasparenza in materia di organizzazione, di personale e con riferimento alla loro attività.

In particolare l'obbligo di pubblicità deve avere a oggetto dati e informazioni relativi a:

attività svolta ed obiettivi raggiunti:

- a. per il potere giudiziario: ad esempio obbligo di pubblicare il piano annuale di smaltimento dell'arretrato, la relazione a consuntivo dell'attività giudiziaria svolta annualmente; la produttività media di ciascun ufficio giudiziario, le presenze del personale di magistratura;
- b. per il parlamento: numero delle sedute, presenze dei parlamentari, numero dei disegni di legge presentati da ciascuno e delle leggi approvate dall'assemblea;
- c. per il governo: numero di decreti legge, disegni

di legge di iniziativa governativa, regolamenti adottati ecc...; in via generale occorre introdurre l'obbligo di predisporre la relazione di fine mandato sul modello di quanto previsto per regioni, province e comuni dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

2. Utilizzo delle risorse finanziarie:

a. per il parlamento: obbligo di pubblicare il bilancio di Camera e Senato con modalità semplificate ed effettivamente intellegibili; obbligo di comunicare i dati sui rimborsi elettorali ecc...

b. rendere il bilancio dello Stato e di ciascuna singola amministrazione, centrale o periferica, effettivamente intellegibile ai fini di una chiara assunzione di responsabilità a livello politico circa l'utilizzo delle risorse pubbliche.

3. Dati relativi ai titolari di funzioni presso organi costituzionali o di rilevanza costituzionale:

Le previsioni di cui all'art. 11, comma 8 del d.lgs. n. 150/2009 relative al personale dovrebbero essere estese a tutti i titolari di funzioni apicali presso organi costituzionali e di rilevanza costituzionale (emolumenti percepiti in funzione della carica ricoperta, presenze effettive, altri incarichi ricoperti, pubblicazione del curriculum, ecc...).

6

Stop ai conflitti di interesse

Abrogare la legge

Frattini che disciplina attualmente il conflitto di interesse.

Costruire sistemi di

controllo per prevenire situazioni di conflitto di interesse di titolari di cariche di Governo.

Attribuire poteri e strumenti all'Autorità garante della

concorrenza per agire efficacemente contro situazioni di conflitto.

Chi ha precedenti penali **non può sedere in Parlamento, nei Consigli regionali negli Enti locali.**

Tagliare i doppi incarichi politici.

Ampliare i soggetti

sottoposti a disciplina:

i titolari di cariche di Governo, i componenti delle Autorità indipendenti, i titolari di cariche nelle Regioni e Enti locali.

Per eliminare i conflitti di interesse ed evitare la sanzione della decadenza **prevedere il mandato irrevocabile a vendere oppure trasferire la gestione ad un terzo indipendente (blind trust).**

La stesse norme si applicano anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Evitare che l'elezione sia un modo per sfuggire a una condanna, rendendo **più rigidi i criteri di ineleggibilità e incompatibilità.**

Estendere le situazioni di incompatibilità oltre a quelle derivanti da attività di gestione, anche alla **"mera proprietà" di impresa, di azioni o quote di società.**

In caso di violazioni delle norme su conflitto di interesse **prevedere un sistema di sanzioni incisive fino alla decadenza della carica.**

Rendere il nuovo sistema di controllo e sanzione **immediatamente applicabile alle cariche attualmente ricoperte.**

Abbassare o eliminare i limiti di pena che danno luogo a incandidabilità.

■ CONFLITTI DI INTERESSE

La legge sul conflitto di interessi è al primo punto della nostra azione di governo. Le nuove regole sul conflitto di interessi riguarderanno non solo le cariche di governo, come è oggi, ma anche quelle di Regioni, enti locali e autorità indipendenti. Vogliamo abrogare la legge attuale e riscriverla rafforzando i controlli per l'accertamento del conflitto di interessi e introducendo sanzioni più severe per chi la viola.

LA NOSTRA PROPOSTA

La politica deve reggersi su un rapporto di fiducia tra cittadini e responsabili politici e occorre cancellare tutte le situazioni nelle quali questo rapporto di fiducia potrebbe venire meno. Si pone perciò il problema di prevenire il conflitto o gli intrecci tra gli interessi privati di queste personalità e gli interessi pubblici che essi devono perseguire.

Il centrodestra nel 2004 ha approvato una legge sul conflitto di interessi (la cosiddetta legge Frattini) che, per espressa ripetuta dichiarazione dell' autorità Antitrust (delegata alla sua applicazione) è del tutto inefficace. Quella legge va sostituita con misure più efficaci che si pongono nel solco del dibattito avutosi nella legislatura appena conclusa e che si ispirano all'impianto complessivo del testo approvato dalla Commissione della Camera dei deputati l'11 maggio 2007 (<http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddilter/26112.htm>) e alla proposta Elia-Onida-Cheli-Bassanini e altri (www.astrid.eu/ASTRID-La-disciplina-del-conflitto-d-interessi.pdf)

Anzitutto occorre abrogare la cosiddetta «legge Frattini» del 20 luglio 2004 che disciplina il conflitto di interessi e dettare una disciplina diversa.

La legge Frattini infatti contiene una serie di criticità e inefficienze sia per quanto riguarda l'ambito soggettivo (circoscritto ai soli titolari di cariche di governo nello Stato), sia per quanto concerne l'ambito oggettivo (la qualità di socio di società concessionarie pubbliche, ad esempio, non è causa di conflitto di interesse) e i meccanismi per accertare e sanzionare i conflitti di interesse.

In particolare, rispetto alla disciplina attualmente in

vigore, si rende necessario:

ampliare il novero dei soggetti sottoposti alla disciplina, comprendendo non solo i titolari di cariche di governo, ma anche i presidenti e i componenti delle più rilevanti autorità indipendenti, i titolari di cariche nelle Regioni e enti locali, prevedendo anche per costoro gli stessi obblighi di condotta;

estendere le situazioni di incompatibilità assoluta all'esercizio di cariche nel governo o nelle autorità indipendenti o nelle Regioni e enti locali (cosiddetta fase statica), comprendendo, a differenza della norma ora vigente, non solo le incompatibilità derivanti da attività di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, ma anche la "mera proprietà" di impresa, di azioni o di quote di una società;

trasformare il concetto di conflitto di interesse (cosiddetta fase dinamica) in una situazione di pericolo che lo rende controllabile ancora prima che si verifichi una lesione concreta dell'imparzialità del titolare della carica;

costruire un sistema di controllo ex ante, introducendo istituti, quali le dichiarazioni preventive e i poteri istruttori in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (in alternativa si può stabilire la competenza dell'Autorità nazionale anticorruzione), apprestati al fine di prevenire le situazioni di conflitto di interessi dei titolari di cariche di governo;

individuare le ipotesi che consentono l'eliminazione delle situazioni proprietarie che sono fonti di conflitto, imponendo, come strumenti alternativi per evitare la sanzione della decadenza, il mandato irrevocabile a vendere oppure il trasferimento della gestione a un terzo indipendente (il cosiddetto blind trust). Quest'ultima alternativa scatterebbe soltanto in talune ipotesi, quelle in cui il conflitto di interessi economici è di minore importanza e può essere rimediato con il trasferimento della gestione del patrimonio;

costruire un sistema di sanzioni ex post, introducendo istituti idonei a sanzionare, con estrema incisività e fino alla decadenza dalla carica, i casi in cui si registri la violazione delle disposizioni di prevenzione e si determini una situazione di conflitto di interessi;

attribuire all'Autorità garante della concorrenza e del

mercato una serie di poteri, strumenti e responsabilità per agire efficacemente contro le situazioni di conflitto, mentre la legge attualmente vigente dispone unicamente che l'Autorità, incaricata di una mera azione generale di sorveglianza, si limiti a "promuovere" le misure necessarie, non meglio specificate;
stabilire un diverso sistema valevole anche nei confronti della stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, a cui parimenti si applica la disciplina qui introdotta;
rendere il nuovo sistema di controllo e sanzione immediatamente applicabile anche alle cariche attualmente ricoperte.

■ DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INCANDIDABILITÀ, INELEGGIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ

RENDIAMO MORALITÀ ALLA POLITICA

In Parlamento, nei consigli delle Regioni e degli enti locali può sedere solo chi non ha precedenti penali. Servono regole più stringenti di quelle attuali. Abbassare o eliminare il limite di pena che da luogo all'incandidabilità, almeno fino a quando il condannato non è riabilitato in sede penale. Tagliare i doppi incarichi politici e rendere più rigidi i concetti di ineleggibilità e incompatibilità, per fare in modo che in nessun caso l'elezione sia uno strumento per evitare la condanna.

LA NOSTRA PROPOSTA

La disciplina in tema di incandidabilità per condanne penali appare ancora troppo blanda e inadeguata a garantire che in Parlamento e nei consigli regionali e degli enti locali siedano soggetti immuni da gravi pregiudizi penali.

Durante l'ultima legislatura è stato varato dal Governo Monti il decreto legislativo n. 235/2012, recante il testo unico in materia di incandidabilità, per condanne penali, in Parlamento, e nei consigli regionali e degli enti locali, senza intervenire anche in materia di "incompatibilità di affari" e di "doppi incarichi politici".

La presente proposta mira a rendere più completa, coerente ed equilibrata la disciplina oggi vigente in materia di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive (parlamentari, regionali e locali).

Per chiarire l'ambito di intervento è utile distinguere tra i tre concetti:

a) l'incandidabilità: attiene a situazioni soggettive che precludono la stessa presentazione della candidatura, incidendo sulla capacità elettorale passiva e determinando la nullità dell'elezione;

b) l'ineleggibilità, invece, è riferita a situazioni soggettive e personali le quali, pur senza comportare un'astratta incapacità di candidarsi, non consentono di assumere validamente il mandato elettivo (a differenza che nel caso precedente, si tratta per lo più di situazioni che l'interessato è in grado di rimuovere);

c) l'incompatibilità attiene all'impossibilità di ricoprire contestualmente una carica elettiva e altra carica pubblica o privata (nella prassi applicativa,

le ineleggibilità sopravvenute in corso di mandato sono trattate al pari di incompatibilità).

Le linee principali in cui si articola l'intervento normativo che proponiamo sono le seguenti:

1) Rispetto alle incandidabilità:

a) vanno eliminate alcune disparità di trattamento tra le cariche parlamentari e quelle regionali e locali (le incandidabilità per le prime sono, senza ragione apparente, meno rigorose delle seconde);

b) vanno eliminati i limiti minimi di pena di due anni ora previsti, stabilendo invece che la condanna definitiva per talune categorie di reati (di mafia, terrorismo, per reati associativi, per reati contro la p.a. o aggravati dall'abuso della qualità di pubblico ufficiale) è sempre causa di incandidabilità, indipendentemente dall'entità della pena;

c) va abbassato da tre a due anni il limite minimo di pena in caso di condanne definitive per gli altri delitti, estendendo l'incandidabilità anche a quelli colposi;

d) va eliminato il limite di pena di sei mesi per i delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio, e tale fattispecie, ora prevista per le elezioni amministrative, va estesa alle elezioni politiche;

e) va prevista l'incandidabilità, in caso di condanne superiori a due anni, anche in caso di reati contravvenzionali (si pensi agli abusi edilizi gravi o al disastro ambientale, si tratta di fattispecie criminose di indubbio disvalore sociale, che non rendono meritevole di sedere in Parlamento o in assemblee elettive locali chi se ne rende colpevole);

f) va prevista l'incandidabilità in tutti i casi in cui il soggetto sia sottoposto a una misura di prevenzione personale, e non nei soli casi di misura di prevenzione per reati specifici.

2) Irrigidimento delle previsioni in materia di ineleggibilità e incompatibilità "di affari"

Si stabilisce che, nel caso di soggetti legati allo Stato, alle Regioni o agli enti locali da particolari rapporti concessori o di finanziamento, l'ineleggi-

bilità (o incompatibilità) opera anche indipendentemente dalla qualità formale di concessionario, ovvero dalla carica sociale rivestita dal soggetto interessato, dovendosi guardare anche al dato sostanziale della proprietà o del controllo della società o dell'impresa interessata.

3) Creazione di un sistema normativo volto a porre fine alla pratica dei "doppi incarichi"

Ciò può avvenire attraverso il recepimento di recenti sentenze della Corte costituzionale e attra-

verso la loro estensione a situazioni analoghe: in modo da prevedere che chi ricopre una carica elettiva parlamentare non possa in nessun caso contestualmente essere consigliere regionale, provinciale o comunale, né Presidente di Provincia o Regione, né Sindaco (per le cariche comunali il limite, originariamente stabilito per i soli Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, è stato esteso a quelli con popolazione superiore a 5.000 abitanti).

7

Non c'è democrazia senza istruzione

Riportare gli studenti all'Università: **più borse di studio, meno tasse.**

No a finanziamento pubblico alle università telematiche.

Stabilità è sinonimo di qualità. Assegnare ad ogni scuola una dotazione di personale stabile. Collocare il personale nelle graduatorie ad esaurimento al massimo in 5 anni.

Contratto unico di ricerca, con standard retributivi certi e diritti assistenziali e previdenziali. **No ai dottorati senza borsa.**

Piano straordinario di 7,5 miliardi in 3 anni per mettere in sicurezza gli edifici scolastici.

Piano triennale per aumentare gli asili nido con l'obiettivo di coprire il 33% dei posti e con un Fondo statale di 350 milioni di euro in 3 anni.

Aumentare gli investimenti pubblici, ripristinare almeno le risorse del Fondo di Finanziamento Ordinario del 2012.

Dimezzare l'abbandono scolastico entro il 2020, con formazione ai docenti, nuove tecnologie, scuole aperte tutto il giorno e rilancio dell'istruzione tecnica.

Autonomia e semplificazione per il governo della scuola.

■ PER UNA SCUOLA GIUSTA

Dopo i tagli degli ultimi 5 anni e le riforme sbagliate o contraddittorie, dobbiamo restituire all'istruzione risorse, stabilità, fiducia. Se c'è un settore per il quale è giusto che altri ambiti della spesa statale rinuncino a qualcosa, è quello della formazione dei nostri giovani: la scuola, l'Università, la ricerca. L'istruzione e la ricerca sono gli strumenti più importanti per assicurare la dignità del lavoro, combattere le disuguaglianze, dare forza e prospettiva allo sviluppo. Scuola e università sono i luoghi della nuova questione sociale: oggi solo il 10% dei giovani italiani con il padre non diplomato riesce a laurearsi, mentre sono il 40% in Gran Bretagna, il 35% in Francia, il 33% in Spagna. Non c'è democrazia senza istruzione. La scuola è un bene comune, che oggi ha bisogno di cura e di un impegno collettivo per restituire il giusto rango Costituzionale che le spetta. Dobbiamo affrontare da subito alcune vere e proprie emergenze.

Edilizia Scolastica

Anzitutto le condizioni di sicurezza dell'edilizia scolastica. Oggi il 64% delle scuole non ne rispetta le norme. Dopo le ferite di Rivoli e di San Giuliano, non possiamo permettere il ripetersi di tragedie mentre si sta seduti in un banco di scuola. Investiremo 7 mld e mezzo in tre anni per l'edilizia scolastica. Taglieremo gli F35 e libereremo risorse allentando il patto di stabilità interno per quegli enti locali che investono nella ristrutturazione o nella edificazione di nuove scuole, incentivando la costruzione di scuole con ambienti di apprendimento innovativi ed eco sostenibili. E' un investimento che con l'apertura di tanti cantieri in tutto il Paese attiverà 17.000 posti di lavoro solo nel centro sud, permetterà di risparmiare 2 milioni di euro di energia grazie all'utilizzo di pannelli fotovoltaici e materiali per il risparmio energetico, genererà un gettito fiscale di oltre 500 milioni di euro.

Abbiamo già depositato alla Camera e al Senato la legge scritta con l'associazione Libera per offrire ai cittadini e alle cittadine la possibilità di destinare l'8 x mille dello Stato, in modo mirato all'edilizia scolastica.

I Fondi non dovranno essere più frammentati tra Ministero delle Infrastrutture, Miur e Tesoro, ma devono finanziare la Legge 23 del '97 che ha un ottimo modello di programmazione e governance delle risorse e degli interventi.

Autonomia e governance della scuola. Riorganizzazione Istituzionale per sottrarre il MIUR dal Ministero dell'Economia

Oggi il governo della scuola è frammentato su troppi livelli: Ministero dell'Istruzione, con competenza sulle regole generali e gli ordinamenti; Ministero dell'Economia, con competenza sugli stipendi degli insegnanti; Regioni, responsabili del dimensionamento, ovvero del numero e della localizzazione degli istituti, e della formazione professionale; Province, a cui spetta la manutenzione degli edifici nella secondaria di secondo grado (le superiori); Comuni, a cui spettano gli edifici della scuola primaria e secondaria di primo grado, oltre a tutta la scuola dell'infanzia; Istituzioni scolastiche autonome, cui oggi di fatto competono solo le supplenze brevi e le attività extra-curricolari.

L'autonomia delle scuole, che è la più importante riforma degli ultimi 13 anni, è stata voluta da Luigi Berlinguer e dal governo di centro-sinistra: ben presto, però, il processo si è interrotto e con i ministri Gelmini e Profumo si è ritornati a un ruolo centrale del Ministero; inoltre non è mai stata data attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede un ampio trasferimento di poteri alle Regioni.

Un efficace coordinamento fra tanti livelli di governo della scuola è difficile da realizzare: sarebbe necessario semplificare e chiarire le diverse responsabilità. Una strada possibile è quella di svuotare il Miur e decentrare verso le Regioni: il rischio di aumentare ulteriormente i già enormi divari territoriali è però molto elevato. La soluzione preferibile, è quella di realizzare pienamente l'autonomia delle singole scuole in campo didattico, finanziario, amministrativo e gestionale, rafforzando al contempo la verifica dei risultati dal parte del centro. Il centro rinuncia quindi ai compiti di autorizzazione

amministrativa a priori, ma mantiene il ruolo di valutatore a posteriori, oltre a fissare le indicazioni nazionali (i programmi) e le competenze richieste al termine di ogni ciclo scolastico. E' chiaro che gli organi interni alle 8127 istituzioni scolastiche (di cui 1.500 ancora prive di dirigente scolastico) dovrebbero essere adattati alla maggiore autonomia decisionale delle scuole: il dirigente scolastico non può rimanere senza un controllo efficace da parte del consiglio di istituto, in modo da garantire una verifica di qualità.

Lotta alla dispersione scolastica

Vogliamo cambiare la scuola insieme agli insegnanti per combattere la dispersione scolastica. Questo fenomeno è il vero nemico della crescita economica, della legalità e del successo formativo personale. Per dimezzarla, come ci chiede di fare l'Europa entro il 2020, servono interventi mirati, percorsi individualizzati e tempi distesi per l'apprendimento.

Dobbiamo impegnarci con ogni mezzo per affrontare questa situazione: da una formazione in servizio offerta ai docenti per innovare la didattica, alle nuove tecnologie, dalle scuole aperte tutto il giorno al rilancio dell'istruzione e formazione tecnica e professionale che dovrà diventare il vero laboratorio di innovazione di cui ha bisogno il Paese per rilanciare il Made in Italy nel mondo e contrastare la disoccupazione giovanile.

Stabilità è sinonimo di qualità

a) Per migliorare la qualità della scuola di tutti dobbiamo eliminare la precarietà, assegnando a ogni scuola una dotazione di personale stabile, stabilizzando coloro che da troppi anni stanno lavorando su posti vacanti con contratti annuali e quegli insegnanti di sostegno che sono fra i più precari e che invece dovrebbero garantire continuità didattica agli studenti più deboli. Si tratta di 50.000 posti che si possono stabilizzare subito per garantire continuità e qualità alla scuola e dare concretezza

all'organico funzionale, senza spese aggiuntive per lo Stato. Aumentare dal 70 al 90% il personale di sostegno stabile in organico di diritto.

b) Dobbiamo procedere alla stabilizzazione degli Ata cancellando la norma sugli insegnanti inidonei e gli ITP che tiene bloccate le stabilizzazioni;

c) Mandare in pensione gli insegnanti Quota 96, come previsto da proposta di legge che stiamo presentando alla Camera e al Senato (4000 posti);

d) Riusciremo ad esaurire le graduatorie ad esaurimento in massimo 5 anni.

Emergenza infanzia

Poi c'è un'emergenza infanzia. Siamo lontanissimi, soprattutto nel mezzogiorno, dal raggiungimento dell'obiettivo del 33% di copertura dei posti all'asilo nido e nella scuola dell'infanzia sono tornate a crescere le liste d'attesa in tutto il Paese, mentre dovremmo garantire a tutti i bambini e le bambine l'opportunità di frequentarla. La lotta alla dispersione scolastica per noi deve iniziare da qui. Investendo in educazione di qualità nell'età dell'oro, consapevoli che darà frutti certi al successo scolastico futuro dei bambini e delle bambine e che costituirà anche una spinta fondamentale per l'occupazione femminile.

Un nuovo piano triennale per l'estensione della rete di asili nido, per raggiungere l'obiettivo della copertura del 33% dei posti che possa contare su un fondo Statale di 350 milioni di euro in tre anni, su fondi europei erogati alle regioni secondo obiettivi verificabili da raggiungere e su una quota di quel risparmio che lo Stato ha ottenuto dall'allungamento dell'età pensionabile delle donne.

Un investimento per 500 nuove sezioni di scuola dell'infanzia perché nessun bambino e bambina tra i 3 e i 5 anni resti a casa. Per questo piano costituirò una cabina di regia presso il Miur.

■ UNIVERSITÀ E RICERCA PER RIPARTIRE

Sempre più studenti italiani emigrano nelle università straniere perché in Italia si pagano tasse molto alte mentre lo Stato investe sempre meno in Università e Ricerca. In Italia solo il 7% degli studenti ottiene una borsa di studio contro il 25/30% di Francia e Germania. Dobbiamo riportare gli studenti all'università e dare a tutti coloro che lo meritano la possibilità di una formazione di alto livello. Il Partito Democratico propone: a) meno tasse universitarie e più borse di studio b) di ringiovanire i docenti con contratti più attraenti e garantiti c) di aumentare le risorse pubbliche e gli investimenti privati su Università e Ricerca

Negli ultimi 20 anni istruzione e ricerca sono le uniche voci del bilancio pubblico che sono scese drasticamente in termini di composizione della spesa (-5,4%). In istruzione universitaria l'Italia investe poco più della metà della media UE (0,8% contro 1,3%). Il risultato è una fuga dalle università, con un calo di immatricolazioni significativo (17%) negli scorsi dieci anni. Alla base è un modello sbagliato che coniuga tasse universitarie molto elevate (l'Italia è terza in Europa dopo Gran Bretagna e Paesi Bassi) e il peggior sistema di diritto allo studio (solo il 7% degli studenti ottiene una borsa di studio, contro il 25/30% di Francia e Germania). Senza contare che anche la classe docente è in calo (-10% in tre anni) oltre ad avere il triste primato di essere la più anziana d'Europa. Questo immobilismo alimenta la "emigrazione intellettuale", con la triste conseguenza che i giovani laureati che abbandonano l'Italia sono più che raddoppiati dal 2002 al 2011, mentre l'attrattività del Paese verso i ricercatori stranieri è quasi nulla.

LE NOSTRE PROPOSTE

Ripartire gli studenti all'università: più borse, meno tasse. Contrastare la "fuga dall'università" e riattivare l'ascensore sociale è il primo impegno politico per il governo del sistema. Per questo, serve un sistema di diritto allo studio mobile e un servizio di orientamento già nella scuola secondaria superiore. Per fare questo lanceremo un Programma nazionale per il merito e il diritto allo studio che affianchi gli interventi regionali (su cui è necessario adeguare il livello essenziale delle prestazioni). Occorre inoltre individuare strumenti per conciliare studio e lavoro, definendo in modo chiaro la categoria degli studenti part-time. La riduzione delle risorse non può certo essere compensata con

aumenti della tassazione studentesca: al contrario, la tassazione deve essere riportata nella media dell'Europa continentale. Ciò significa ridurre decisamente le tasse universitarie (ristabilendo il limite del 20% rispetto al FFO) e rendendo il sistema maggiormente progressivo e più omogeneo territorialmente.

- Programma nazionale per il merito e il diritto allo studio, per giungere in 5 anni alla media europea di studenti che percepiscono borse di studio

- Riduzione delle tasse universitarie

2) Riaprire l'università a nuovi giovani docenti, con regole semplici e percorsi rapidi. L'università italiana soffre anche di una fuga dei docenti a causa dei vincoli al turn-over, ma anche alla diffusione endemica di precarietà e perfino attività gratuite.

Per dare dignità e certezza alla carriera universitaria, partiremo dal rispetto della Carta europea dei ricercatori, e proponiamo la semplificazione delle figure pre-ruolo, con un Contratto unico di ricerca (con garanzie assistenziali e previdenziali) e un percorso di *tenure track*, con proporzioni certe per l'ingresso in ruolo. Investiremo sulla mobilità, per impedire lo svolgimento di tutta la carriera sempre nella stessa sede. Proporranno bandi nazionali per posizioni post-doc e di *tenure track* che offrano ai vincitori il budget e i fondi, lasciando loro la possibilità di scelta dell'ateneo in cui svolgere l'attività (escluso l'ateneo di origine). Pensiamo, infine, a un sistema di controllo e all'introduzione di limiti per il part-time, e all'ancoraggio al beneficio dell'università delle attività libero-professionali dei docenti, come avviene in molti altri Paesi.

- Contratto unico di ricerca, con standard retributivi certi e diritti assistenziali e previdenziali

- *Tenure track* per professori junior

- No ai dottorati senza borsa e altri contratti a "zero euro"

- Mobilità dei docenti

- Beneficio per l'università dai proventi delle attività esterne dei docenti.

3) Aumento delle risorse pubbliche e degli investimenti privati per ripartire dalle idee e dalla cono-

scienza. L'illusione di "riforme senza risorse" è finita. Gli investimenti in università e ricerca devono essere aumentati, con l'obiettivo di fondo di una graduale convergenza verso la media UE. Quindi, il primo obiettivo è quindi ripristinare le risorse del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) del 2012, rimediando al taglio di 300 milioni operato dal governo Mont con quote crescenti in base a criteri valutativi (numero di studenti, valutazione di ricerca e didattica, temperati da obiettivi di coesione del sistema, impatto della formazione). Inoltre, i progetti bandiera saranno finanziati con risorse aggiuntive e stabiliti secondo le priorità attribuite da Parlamento e governo, senza attingere a risorse già previste. Il percorso prevede un lavoro adeguato sulla revisione del sistema fiscale, sull'utilizzo delle risorse europee dei Fondi Strutturali, su un nuovo e adeguato regime giuridico per incentivare i contributi privati, sui finanziamenti derivanti dall'attività di ricerca e dalle attività esterne dei docenti.

- Ripristinare, nell'immediato, almeno le risorse del FFO del 2012
- Riattivazione degli investimenti nell'università, verso media UE
- Criteri trasparenti per assegnazione risorse agli Atenei
- Nessun finanziamento pubblico alle università telematiche
- Interventi per favorire la diversificazione delle fonti di finanziamento
- Ripristino dei finanziamenti per la ricerca fondamentale almeno ai livelli pre-2008

8

I diritti per un'Italia più civile

Chi nasce in Italia da genitori stranieri residenti da almeno 5 anni nel nostro Paese **è Italiano.**

Approvare in tempi rapidi **una legge contro l'omofobia.**

Istituire un **Osservatorio sulla violenza nei confronti delle donne.**

Misure di **sensibilizzazione dell'opinione pubblica** a partire **dalle scuole.**

Può richiedere la cittadinanza italiana anche chi non è nato in Italia ma è cresciuto nel nostro Paese e ha **compiuto un ciclo di studi o di formazione**
Approvare in tempi rapidi **professionale.**

Riconoscimento delle unioni civili delle coppie omosessuali secondo il modello tedesco.

Istituzione del **Fondo per il contrasto della violenza nei confronti delle donne.**

L'acquisto della cittadinanza non è automatico ma è necessaria una **esplicita dichiarazione di volontà.**

Subito una legge organica contro il femminicidio.

Riconoscimento del ruolo delle **case e dei centri antiviolenza e rafforzamento dei servizi pubblici e convenzionati.**

■ COPPIE OMOSESSUALI

In tutta Europa e in molti Paesi extraeuropei i diritti delle coppie omosessuali vengono riconosciuti, secondo un trend inarrestabile, o dalle Corti giurisdizionali, o dal legislatore.

La Corte costituzionale italiana ha considerato legittima la norma che vieta alle persone dello stesso sesso di contrarre matrimonio, tuttavia ha affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore concedere riconoscimento giuridico a diritti e doveri di tali coppie, sulla base dell'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, ed ha aggiunto che per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, ivi compresa l'unione omosessuale.

Una recente sentenza della Corte di Strasburgo (24 giugno 2010), pur negando che la Convenzione dei diritti dell'uomo attribuisca agli omosessuali un diritto al matrimonio, ha riconosciuto il loro diritto alla vita familiare (art. 8 della Convenzione), il cui riconoscimento, da parte dello Stato, benché non doveroso, appare auspicabile ai fini di una più compiuta tutela.

La Cassazione italiana, nella sentenza n. 4184 del 2012, ha affermato che le coppie gay «conviventi in una stabile relazione di fatto, se non possono far valere il diritto a contrarre matrimonio né il diritto alla trascrizione del matrimonio celebrato all'estero», tuttavia hanno il «diritto alla vita familiare» e a «vivere liberamente una condizione di coppia», oltre al diritto, in presenza di «specifiche situazioni» (che non vengono, però, individuate), a un «trattamento omogeneo a quello assicurato dalla legge alla coppia coniugata». Solo di recente la giurisprudenza di merito si è occupata della possibilità di estendere i diritti riconosciuti al convivente eterosessuale anche al convivente omosessuale; in particolare la Corte di Appello di Milano (sentenza 31 agosto 2012) ha riconosciuto il diritto del convivente omosessuale di un dipendente bancario a fruire delle prestazioni mediche che la

Cassa Mutua Nazionale di tale istituto bancario riconosceva al convivente *more uxorio*.

Numerosi Comuni italiani hanno istituito registri delle unioni di fatto. Il Comune di Empoli nel 1993 fu il primo a dotarsi di tale registro ma la relativa delibera comunale venne bocciata dal Co.Re.Co. Nel 2001 il TAR accolse il ricorso del Comune di Empoli contro la decisione del Co.Re. Co e da allora numerosi comuni si sono dotati di registro. Tra gli altri: Pisa, Firenze, Ferrara e, da ultimo, Milano, Napoli, Cagliari. Nel 2006 La Spezia fu il primo comune a prevedere espressamente l'iscrizione in questi registri anche delle coppie omosessuali: da allora molti comuni hanno previsto tale possibilità. Le amministrazioni comunali concedono alle coppie di fatto benefici sulla base della mera convivenza (punti per assegnazione case popolari, per sussidi etc.)

Anche alcune regioni (Calabria, Toscana, Umbria, Emilia-Romagna), nei loro statuti, hanno fatto riferimento al riconoscimento dei diritti delle unioni anche omosessuali, disponendo che venga riconosciuta tutela anche alle "forme di convivenza" ulteriori rispetto alla famiglia fondata sul matrimonio. Il Governo Berlusconi (2001-2006) ha impugnato alcuni di questi statuti, segnalando profili di illegittimità costituzionale; la Corte Costituzionale ha respinto i ricorsi.

Nel mondo occidentale numerose legislazioni riconoscono forme di convivenza registrata (per es. Australia, Belgio, Danimarca, Francia) ovvero ammettono al matrimonio soggetti appartenenti allo stesso sesso (Paesi Bassi, Belgio, Spagna, Portogallo, Norvegia, Svezia, e, dal 2012, Danimarca). In alcuni casi i due istituti coesistono (ad esempio, in Belgio, dove sono disciplinate le convivenze registrate e dal 2003 è ammesso il matrimonio tra persone dello stesso sesso).

In Germania l'unione registrata è prevista per i soli omosessuali e dà luogo a diritti e doveri analoghi a quelli derivanti dal matrimonio. Nella Repubblica Federale Tedesca con l'approvazione della legge 16.2.2001 è stato previsto che: "Due persone del medesimo sesso stabiliscono una convivenza,

quando esse dichiarano vicendevolmente, personalmente ed in presenza l'una dell'altra che esse desiderano condurre insieme una convivenza a vita. Le dichiarazioni non possono essere sottoposte a termini o condizioni".

LA NOSTRA PROPOSTA: IL MODELLO TEDESCO

Nella prossima legislatura si proporrà di disciplinare le unioni omosessuali sulla falsariga del modello tedesco.

SOGGETTI

Possono accedere alla disciplina delle unioni civili i partners omosessuali maggiorenni e non coniugati o non conviventi con terzi, e non legati da stretti vincoli di parentela (ascendenti discendenti, fratelli, sorelle).

FORMA

Occorre una dichiarazione resa davanti all'autorità competente per la celebrazione, in Italia l'ufficiale di stato civile.

EFFETTI PERSONALI

Dall'unione derivano effetti analoghi a quelli discendenti dal matrimonio. I conviventi si debbono reciproca assistenza e sostegno e debbono "gestire in comune le loro esistenze"., nonché un obbligo di mantenimento analogo a quello previsto per i coniugi. Una deroga è prevista in materia di filiazione.

REGIME PATRIMONIALE

Il regime legale sia quello di comunione degli acquisti ammettendo, tuttavia, la possibilità per i conviventi di derogarvi con la conclusione del contratto di convivenza, che può essere redatto proprio al fine di disciplinare i rapporti patrimoniali tra conviventi.

ADOZIONE ED ESERCIZIO DELLA RESPONSABILITA' GENITORIALE

Non si interverrà in tema di filiazione e adozione; l'adozione resterà riservata alle coppie eterosessuali coniugate; ma andranno previste norme per disciplinare la possibilità che a uno dei partner omosessuali sia attribuita la responsabilità genitoriale sul figlio naturale dell'altro partner, nonché la possibilità che il convivente possa adottare il figlio biologico (e non adottivo) dell'altro.

SUCCESSIONE

Il convivente andrà considerato erede legittimo del partner e andrà prevista una quota di legittima.

PARENTELA

Il convivente va considerato membro della famiglia dell'altro convivente.

SEPARAZIONE

Il convivente può chiedere all'altro il mantenimento commisurato al tenore di vita, al reddito e al patrimonio avuto in costanza di convivenza. E' prevista la possibilità di assegnazione della casa "coniugale".

SCIoglimento

Come per il matrimonio è necessaria una decisione giudiziale, che può essere chiesta in caso di cessazione della convivenza e quando vi sia richiesta congiunta ovvero non sia possibile ripristinare la comunione di vita.

PENSIONE

La legge tedesca dal 2004 equipara gli effetti dell'unione registrata a quelli del matrimonio per quanto riguarda il diritto ad ottenere la pensione di reversibilità, in ottemperanza a quanto previsto dalla sentenza MARUKO della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella quale, facendo leva sul principio di parità di trattamento e sul divieto di discriminazione fondato sulle tendenze sessuali in materia di occupazione e lavoro, è stato stabilito che nel caso in cui uno Stato membro disciplini unioni registrate, attribuendo ai partner dell'unione diritti analoghi a quelli previsti per i coniugi, costituisce discriminazione fondata sul sesso non riconoscere al partner gli stessi diritti in materia di diritti pensionistici riconosciuti al coniuge. In Italia, andrà dettata una disciplina uniforme, in materia di pensione di reversibilità, per le coppie omosessuali ed eterosessuali, ma in entrambi i casi, a tutela della finanza pubblica e per prevenire facili elusioni, andrà prevista una durata minima della unione (matrimonio, unione omosessuale), e in assenza di figli minori, quale condizione per l'accesso alla pensione di reversibilità.

■ CITTADINANZA: CHI È NATO IN ITALIA È ITALIANO

La presenza di più di mezzo milione di minori nati in Italia da genitori stranieri, impone la modifica delle leggi in materia di acquisto della cittadinanza.

I "nuovi italiani" sono una risorsa per il nostro Paese che investe e si impegna per la loro crescita e la loro formazione scolastica e professionale. Occorre assicurare a questi giovani un futuro, nel quale sia chiara la loro appartenenza al Paese che li ha visti nascere e che ha garantito la loro istruzione.

I criteri ispiratori della normativa vigente in materia di cittadinanza prevedono che l'acquisto della cittadinanza italiana sia basato principalmente sullo "ius sanguinis" (diritto di sangue), per il quale il figlio nato da padre italiano o da madre italiana è italiano.

Secondo la normativa vigente il minore, nato in Italia da genitori stranieri (quando non ricorrano particolari condizioni, come genitori ignoti o apolidi), può acquistare la cittadinanza per la cosiddetta "elezione di cittadinanza" che ha come presupposto la residenza legale, senza interruzioni, fino al raggiungimento della maggiore età, e richiede che la dichiarazione di voler eleggere la cittadinanza italiana sia resa entro un anno dal compimento dei diciotto anni di età.

Questa normativa presenta rilevanti criticità quali:

- necessità di attendere il compimento del diciottesimo anno di età;
- possibilità di richiedere la cittadinanza entro e non oltre il compimento del diciannovesimo anno;
- obbligo di dimostrare di aver vissuto ininterrottamente sul territorio italiano. La norma prevede che la residenza sia regolare per 18 anni, pertanto se i genitori stranieri erano irregolari al momento della nascita, ovvero durante tale lasso di tempo hanno vissuto, anche per un breve periodo, in condizione di "clandestinità", poiché l'irregolarità dello status dei genitori si riflette su quello dei figli la cittadinanza non viene concessa.

Dal momento che si condividono i contenuti di una proposta di legge (AC 5030) di iniziativa popolare, presentata nel corso della XVI legislatura da parte del comitato promotore "l'Italia sono anch'io", promosso da 19 associazioni della società civile, si vuole introdurre:

a) **l'acquisto della cittadinanza per nascita**, in favore di chi nasca nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, che siano a loro volta nati in Italia ovvero regolarmente residenti sul territorio della Repubblica

da almeno cinque anni.

Questo per garantire uno stabile collegamento tra il nuovo cittadino e l'Italia, ed evitare che quanti nascono nel nostro territorio "casualmente" possano accedere a tale diritto.

Poiché l'acquisto della cittadinanza non deve essere imposto, perché è ben possibile che i nati in Italia vogliano conservare come esclusiva cittadinanza quella del Paese di origine, è prevista una dichiarazione di volontà espressa dei genitori (con la specificazione che entro due anni dal raggiungimento della maggiore età il soggetto possa rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana). In mancanza di dichiarazione dei genitori è possibile l'acquisto della cittadinanza a richiesta dell'interessato, da proporre entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

b) **l'acquisto della cittadinanza per i minori non nati in Italia**; occorre poi prendere atto della situazione dei minori che essendo nati in Italia da genitori "clandestini" (seppur tali per un breve lasso di tempo), ovvero di minori che pur non essendo nati nel nostro Paese vi abbiano vissuto gran parte della loro vita, frequentando la scuola e crescendo in questo contesto culturale, vogliano avere una prospettiva di appartenenza.

Anche per loro è prevista la possibilità di acquistare la cittadinanza italiana quando abbiano compiuto in Italia un ciclo di istruzione o di formazione professionale. In questo modo l'investimento nella loro istruzione non sarà "perduto", perché sarà servito a creare dei nuovi italiani.

Rispetto dei valori fondamentali del Nostro Paese

Per superare il possibile nodo critico derivante dall'acquisto della cittadinanza italiana da parte di quanti, provenendo da Paesi che abbiamo tradizioni culturali diverse, non aderiscano ai valori fondamentali del nostro Paese e delle Convenzioni internazionali in materia di parità di diritti e divieto di discriminazioni, è prevista da parte dei genitori, che formulino l'elezione di cittadinanza per i figli, una dichiarazione di impegno a educarli nel rispetto di tali valori e principi fondamentali.

Norma transitoria

Per applicare le nuove disposizioni anche a coloro che siano nati in Italia ovvero abbiano completato un ciclo di studi in Italia prima dell'entrata in vigore della legge è dettata una apposita norma transitoria.

■ MISURE URGENTI CONTRO IL FEMMINICIDIO E LA VIOLENZA SULLE DONNE

La violenza contro le donne è una drammatica violazione dei diritti umani fondamentali che nel nostro paese ha assunto un carattere pervasivo e strutturale. Nel 2011 sono state 137 le donne uccise, nel 2012 sono state 124, spesso per mano di mariti, compagni o ex-partner. E' il conto tragico di un fenomeno che deve essere contrastato con un'efficace ed urgente strategia politica: vogliamo approvare subito la legge di ratifica della Convenzione di Istanbul e presenteremo, come già nella passata legislatura, una legge organica contro il femminicidio formulata secondo le più recenti Convenzioni internazionali, che costituisca il vincolo per serie azioni di governo.

Il 25 giugno 2012 è stato presentato all'ONU il primo Rapporto tematico sul femminicidio, frutto del lavoro realizzato in Italia da Rashida Manjoo. Prevenzione, punizione dei colpevoli, protezione delle vittime sono i ritardi dell'Italia. Secondo il rapporto la maggior parte delle violenze non sono denunciate perché perpetrate in un contesto culturale sessista, dove la violenza domestica non è sempre percepita come un crimine, dove le vittime sono economicamente dipendenti dai responsabili della violenza e persiste la percezione che le risposte fornite dallo Stato non sono adeguate per riconoscere il fenomeno, perseguire per via legale gli autori di tali crimini e garantire assistenza e protezione alle vittime. Il Rapporto rileva che in Italia gli stereotipi di genere sono profondamente radicati e predeterminano i ruoli di uomini e donne nella società. La violenza non è un fatto residuale, ma attiene a profonde motivazioni culturali ed ai cambiamenti introdotti dalle donne, ai rapporti, ancora caratterizzati da modelli fondati su dominio e prevaricazione, tra i generi e le persone.

Siamo dunque consapevoli che per combatterla c'è bisogno di un cambiamento culturale e nessuna legge, anche la più rigorosa, può contrastarla se non è accompagnata da una volontà di cambiamento nel rapporto tra i sessi e le persone. Occorre una nuova stagione delle relazioni, la presenza appropriata delle donne in tutti gli ambiti della società, la valorizzazione del ruolo e della soggettività femminile. Per questo non ci convincono le risposte che la riducono a questione meramente penale, ma crediamo sia necessario adottare un approccio multidisciplinare che coniughi misure volte a prevenire le cause stesse della violenza - anche contrastando quegli stereotipi che ne sono alla base - e a promuovere una visione paritaria dei rapporti tra ge-

neri.

Ci impegniamo ad approvare immediatamente la legge di ratifica della convenzione di Istanbul e a sostenere ogni iniziativa legislativa per adeguare l'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella Convenzione, a presentare una proposta di legge contro il femminicidio e, più in generale, ad adottare le norme regolamentari e i provvedimenti amministrativi che promuovano realmente una cultura segnata da un diverso rapporto tra i generi contrastando il femminicidio quale negazione della soggettività, dei diritti fondamentali, della dignità delle donne, agendo sul piano della prevenzione e del contrasto della violenza, e della tutela delle vittime.

Dieci misure urgenti:

1- istituzione di un apposito "Osservatorio sulla violenza nei confronti delle donne", con il compito di assicurare lo svolgimento di una rilevazione statistica sulla discriminazione e la violenza di genere e sui maltrattamenti in famiglia, attraverso un sistema integrato ed omogeneo.

2- Rafforzamento del sistema dei servizi, pubblici e convenzionati, organizzati in rete su tutto il territorio nazionale. Riconoscimento del ruolo delle case e centri anti violenza, quali luoghi nei quali non solo possa trovare tutela la vittima di violenza o di discriminazioni di genere, ma nei quali possa pure darsi libero corso a iniziative volte alla promozione della soggettività femminile, anche mediante azioni di solidarietà e accoglienza rivolte ai figli minori delle stesse donne, a prescindere dalla loro cittadinanza. Promozione in conformità agli standard internazionali dei programmi di trattamento degli uomini autori di violenza.

3- Misure volte a sensibilizzare l'opinione pubblica rispetto al fenomeno della violenza di genere e a promuovere una rappresentazione rispettosa della dignità femminile.

4- Campagne di prevenzione e sensibilizzazione a partire dalle scuole volte a formare gli studenti attraverso un'educazione alla relazione e alla promozione di un rapporto rispettoso tra i sessi.

5- Formazione specifica di tutti gli operatori che accolgono, sostengono e soccorrono le donne vit-

time di abusi, operatori sanitari, legali, psicologi, forze di polizia.

6- Rafforzamento della rete territoriale di contrasto, attraverso protocolli d'intesa tra soggetti istituzionali, quali province, comuni, aziende sanitarie, consigliere di parità, uffici scolastici provinciali, forze dell'ordine e del volontariato che operano sul territorio. Creazione di banche dati condivise tra forze di polizia e tribunali volte a fornire i dati giudiziari all'osservatorio.

7- Tutela peculiare anche sul piano previdenziale e lavorativo, inserendo tra i livelli essenziali delle prestazioni di accoglienza e socio-assistenziali le attività volte a fornire misure di sostegno alle donne vittime di violenza sessuale, stalking e maltrattamenti.

8- Qualora ad essere vittime di violenza o abusi sessuali, maltrattamenti o stalking siano donne migranti, si estende a loro la sfera di applicazione del permesso di soggiorno ex articolo 18 del testo

unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

9- Aggravante comune per tutti i delitti contro la persona commessi mediante violenza, realizzati alla presenza di minori; maggiori diritti alla vittima nella fase più delicata del procedimento penale, ovvero quella delle indagini, prevedendo in particolare l'obbligo di comunicazione alla persona offesa della cessazione di misure cautelari, della chiusura delle indagini preliminari o della richiesta di archiviazione; carattere prioritario ai procedimenti penali per i reati sessuali o contro la personalità individuale, attraverso la creazione di corsie preferenziali. Riconoscimento della violenza assistita come grave pregiudizio per i figli minori e causa di decadenza o limitazione della potestà genitoriale ai sensi degli artt. 330 e 333 c.c.

10- Istituzione del Fondo per il contrasto della violenza nei confronti delle donne, destinato a finanziare le iniziative.

