

Aggiornata al 5.2.2002

Materiali di lavoro

per il programma della Margherita

L'Italia nel mondo che cambia.....	6
L'Europa, scelta senza ritorno.....	6
Uno sviluppo che unisca, non divida.....	7
Vincere la sfida del terrorismo	9
Diversità di modelli, non piccole patrie	11
Le istituzioni della nostra democrazia.....	12
L'Italia nelle istituzioni sovranazionali.....	12
Verso la Costituzione europea.....	13
Il completamento della riforma costituzionale italiana	13
Regole certe tra Stato e Regioni.....	14
Una scelta sulla Camera delle Regioni.....	14
Il dialogo con le Regioni: non solo esecutivi	15
La nuova Corte costituzionale	15
I poteri dello Stato: Esecutivo e Parlamento.....	15
Pubblica Amministrazione, una riforma da completare	16
La Giustizia, strutture di garanzia, qualità della democrazia.....	17
Economia e fisco per nuove opportunità.....	17
Aprire i mercati del mondo.....	18
Contro lo sviluppo che inquina.....	18
Effettive opportunità per tutti	18
“Che lavorare convenga”: un fisco più equo.....	19

Sostenere l'innovazione delle imprese	20
Tutelare la specificità delle imprese	21
Trasparenza e concorrenza, per vincere nella competizione	21
Un sistema bancario di taglio europeo	22
Il diritto del consumatore a decidere	23
Il diritto a crescere nel lavoro	24
Aiutare i percorsi personali	24
Tutele di base per ogni lavoro	25
Uno Statuto di tutti i lavori	25
La formazione per tutta la vita	26
Per un Welfare moderno	27
Tra pensioni pubbliche e integrazioni private	27
Una pensione pubblica di base uguale per tutti?	28
Un servizio sanitario efficiente e solidale	29
I tre livelli di azione	29
Qualità di prestazioni per tutti	30
Le minacce per la riproduzione	31
Principi etici condivisi	32
Pubblico-privato, pari obblighi e pari dignità	32
Sviluppo del Mezzogiorno	33
Le riforme contro i rischi di paralisi	Errore. Il segnalibro non è definito.
Risorse materiali e risorse umane	Errore. Il segnalibro non è definito.
Mezzogiorno e Federalismo	35
Più coraggio per avere investimenti e lavoro	36
Un patto tra generi, generazioni e genti	37
Le politiche di genere	38
La centralità della famiglia e del lavoro di cura	39

Riorientare le politiche della famiglia.....	40
Dalla parte delle famiglie giovani.....	40
I servizi alle famiglie	41
Aprire il credito	41
Il reddito delle famiglie.....	42
Crescere nella sicurezza.....	42
Il tempo per il lavoro, per gli affetti, per sé	43
L'educazione al primo posto.....	43
Istruzione, formazione, ricerca, beni pubblici primari.....	44
Una scuola per l'Europa.....	44
La persona al centro	44
La nostra idea di scuola.....	45
La scuola dell'infanzia, la formazione di base.....	46
La scuola della comunità e dell'autonomia.....	46
Pubblico e privato.....	46
Maturare le scelte di lavoro	47
Autonomia, federalismo, unità nazionale.....	47
Il ruolo degli insegnanti.....	48
Università e ricerca: la sfida intellettuale dell'Europa.....	48
Completare la riforma dell'Università.....	49
Università, società e mondo delle imprese.....	49
Telecomunicazioni, un settore più libero	50
Le nuove regole delle telecomunicazioni.....	51
La “banda larga”, questione di democrazia	51
Rafforzare l'industria nazionale, sviluppare ricerca e formazione	52
La riforma della RAI.....	52
Vivere sicuri, ottenere giustizia	53

Una precisa distinzione di ruoli	53
Compiti precisi per gli organismi di informazione.....	53
Un vero coordinamento sul territorio.....	54
Una nuova cultura dell'ordine pubblico	54
Un sistema penale bloccato	55
Processi più rapidi, giustizia più certa	55
Sentenza esecutiva dopo due gradi	56
Distinguere i ruoli dei magistrati.....	57
Interventi urgenti per la giustizia civile.....	58
Immigrazione, una risorsa e un problema	59
Una questione di sicurezza	59
Più facile tornare a casa.....	60
Il lavoro degli immigrati.....	60
I diritti, primo passo per l'integrazione	60
Alimentarsi con sicurezza	62
Nuove garanzie di qualità.....	62
Una agricoltura con un'anima sociale.....	63
Una produzione sicura.....	63
Educare per alimentarsi bene.....	64
Biotecnologie: precauzione e regole.....	64
Il nostro ambiente, la nostra ricchezza	65
Le emergenze e una grande risorsa	65
Un vantaggio per l'economia.....	66
Un sistema produttivo di qualità.....	66
Il doppio di energia pulita.....	66
Puntare sul meglio della produzione italiana	67
Per una legalità ambientale.....	67

Il fisco per l'ambiente	68
Il risanamento delle città	68
L'urbanistica che produce qualità	68
Un sistema dei trasporti più equilibrato.....	69
Opere pubbliche, con forte controllo pubblico.....	70
La scienza della vita.....	71
Libertà di coscienza e dovere di decidere	71
La difesa dei nati	72
Un regolamento in tempi rapidi	73
Una bioetica per l'infanzia	73
Alle frontiere della genetica.....	73
No all'eutanasia.....	74

L'Italia nel mondo che cambia

L'ispirazione della Margherita in politica internazionale si ricollega alle grandi tradizioni riformiste occidentali che si sono battute per la pace e la stabilità internazionale nel XX secolo, e insieme si impegna per l'evoluzione del sistema internazionale in senso più democratico, più prospero e più giusto.

La Margherita

- ? persegue una continuata e stretta collaborazione con le altre democrazie liberali, al fine di garantire insieme la pace e l'ordine internazionale e di promuovere il rafforzamento dei principi universali di libertà individuale e collettiva;
- ? assume un impegno determinato per affrontare i problemi delle zone più fragili del pianeta, promuovendo più concrete iniziative di aiuto allo sviluppo e al sostegno delle istituzioni politiche ed economiche; la creazione di agenzie finalizzate alla soluzione dei problemi transnazionali e la riforma delle istituzioni internazionali al fine di rafforzarne la legittimità e la capacità di *governance*;
- ? conferma il rifiuto di ogni opzione unilaterale per il nostro Paese, nella coscienza che non esiste una contraddizione tra interesse nazionale e comunità internazionale.
- ? ritiene necessaria una forte accelerazione del processo di integrazione europea, sinora troppo timido nel settore della politica estera e di sicurezza. Contro ogni tentativo di cancellare o annacquare una scelta che è stata strategica per il nostro Paese, noi assumiamo come obiettivo prioritario l'affermazione dell'Europa come attore a pieno titolo anche nella politica internazionale;

L'Europa, scelta senza ritorno

L'Europa è stata e deve rimanere la chiave di volta per la politica estera italiana.

Ora l'integrazione europea è chiamata a una sfida ulteriore: se l'Europa vuole svolgere un ruolo importante nella dimensione internazionale – come noi riteniamo che possa e debba fare – deve accelerare il processo verso una **autentica unione politica** e deve darsi gli strumenti essenziali per agire come soggetto di politica estera, il che ancora non è stato.

Concordiamo con il Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, che l'Europa ha le risorse e le capacità per essere un **attore globale**: essa infatti è forte non solo delle proprie dimensioni e del proprio peso economico, ma dell'esperienza politica di una integrazione nel segno della democrazia, e dell'esperienza culturale del rispetto delle diversità.

Sosterremo tutte le iniziative necessarie a dare concretezza all'unità e all'azione europea anche in campo internazionale: dalle azioni per attuare sollecitamente l'allargamento ad Est, che costituisce **la migliore garanzia per la pace** nell'intero continente, a quelle per dare all'Europa effettivi poteri in materia di sicurezza e giustizia, difesa e di iniziativa internazionale; fino all'adozione di un'autentica **Costituzione** che sancisca la identità civile e politica dell'Europa e fondi un sistema di *governance* adeguato a sostenere su basi democratiche la sua azione non solo in campo economico e sociale ma anche in quello politico.

Nell'immediato, riteniamo che l'Europa debba prendere iniziative coraggiose in proprio e nelle sedi internazionali:

- ? in sede internazionale occorre rafforzare il multilateralismo e le istituzioni che gli danno contenuti concreti. L'ONU in primo luogo, per conferirgli più autorevolezza e maggiori poteri anche militari negli interventi di pace, per superare la attuale situazione in cui l'iniziativa è ancora troppo delegata alle decisioni unilaterali degli stati membri; e in secondo luogo il WTO, affinché si adoperi per stabilire regole del commercio internazionale più aperte e più favorevoli ai Paesi poveri;
- ∞ l'Europa deve attuare una maggiore apertura dei propri mercati, a cominciare da quelli agricoli, in particolare dando rapida attuazione alla decisione di liberalizzare completamente gli scambi di prodotti agricoli e finiti con i 48 Paesi a più basso livello di sviluppo (*Least development countries*) e avviando accordi bilaterali per facilitare lo scambio di prodotti agricoli con gli altri Paesi in via di sviluppo;

Uno sviluppo che unisca, non divida

Il rafforzamento del diritto e delle istituzioni internazionali negli ultimi anni ha, permesso di contrastare alcuni dei più gravi soprusi su individui e gruppi e di offrire una prospettiva di maggiore ordine e giustizia internazionali, senza i quali nessuna pace può essere duratura.

Ma né le politiche estere dei Paesi né le istituzioni internazionali hanno saputo trovare la soluzione dei problemi nelle zone politicamente più fragili del pianeta, dove gli individui sono alla mercé di governi autoritari, guerre devastazioni ambientali e abusi del mercato da parte di società private, e dove i processi di crescita demografica e impoverimento ambientale rischiano di degenerare.

Gli attuali squilibri di ricchezza e di potere fra Paesi, cui sia aggiungono la mancanza di reti di sicurezza sociale, la povertà, l'ignoranza diffusa, nei Paesi meno sviluppati sono tra i motivi principali di rancore contro la globalizzazione.

La coscienza di questi squilibri è diventata più acuta dopo l'11 settembre; essa ci rafforza nella convinzione che i processi economici e sociali, se non governati politicamente, **rischiano di approfondire le divergenze tra le varie aree del mondo.**

Mentre riconosciamo l'importanza dell'integrazione economica e dei mercati avvenuta soprattutto negli ultimi venti anni, non accettiamo l'idea, ancora diffusa, che basti liberare le forze dell'impresa privata a livello globale per risolvere automaticamente i problemi dello sviluppo. Al contrario, riteniamo che l'opera di redistribuzione delle ricchezze fra gli stati sia necessaria per uno sviluppo equilibrato e per non emarginare uomini e risorse, come lo è stato all'interno degli stati nazionali con i sistemi di *welfare*.

L'azione internazionale per uno sviluppo equilibrato deve combinare due tipi di intervento: gli aiuti ai Paesi meno sviluppati e l'apertura del commercio internazionale secondo regole che lascino più spazio – e quindi più potere di mercato – ai Paesi poveri.

Gli aiuti sono importanti per creare le pre-condizioni dello sviluppo: per esempio, la disponibilità di strumenti sanitari per garantire un livello minimo di salute alle popolazioni e per contrastare le più acute condizioni di miseria.

Per questo noi proponiamo un maggiore impegno dei Paesi sviluppati, a cominciare da quelli europei, affinché essi aumentino il proprio contributo dall'attuale 0,7% del PIL (peraltro neppure versato) fino all'1%. Allo stesso fine siamo impegnati sul fronte della cancellazione del debito a favore degli stessi Paesi per liberare risorse a sostegno del loro sviluppo. Inoltre sosteniamo la proposta, avanzata anche in altri paesi, di destinare su base volontaria un contributo prelevato su tutte le operazioni finanziarie transnazionali, a un fondo internazionale per lo sviluppo.

Riteniamo però che gli aiuti da soli non bastino a garantire lo sviluppo. Più rilevante e comunque essenziale è l'apertura commerciale dei mercati alle merci provenienti dai Paesi meno progrediti. Dobbiamo cambiare l'attuale equilibrio tra la circolazione dei lavoratori e la circolazione delle merci; favorire la seconda per governare meglio la prima. E' l'altra faccia delle politiche dell'immigrazione.

Vincere la sfida del terrorismo

Queste prospettive dei rapporti internazionali sono state oscurate dai tragici eventi dell'11 settembre.

Gli attentati terroristici non hanno colpito solo gli Stati Uniti, ma anche la comunità internazionale nel suo complesso. La società internazionale basata sul diritto e, in particolare modo, le società aperte e democratiche (che sono ispirate dal principio della risoluzione giudiziaria e non violenta dei conflitti) non possono tollerare l'uso arbitrario e indiscriminato della violenza.

Ci troviamo di fronte alla sfida tra una concezione aperta ed universale di società ed una chiusa e mutualmente esclusiva. La nostra società deve dimostrare di poter vincere la sfida rimanendo aperta.

Siamo consapevoli che il terrorismo ha radici profonde, nelle violenze esistenti nelle aree più fragili del mondo e anche nelle spinte fondamentaliste presenti nel mondo islamico. Per questo la lotta al terrorismo non si può limitare alla risposta militare. Va condotta sulla stessa ampiezza di fronti con una strategia diversificata:

- ? con il contrasto alle presenze terroristiche nei diversi Paesi;
- ? attraverso una più attenta e coordinata azione di *intelligence* e di polizia internazionale;
- ? con l'impegno a spegnere i più gravi focolai di guerra, a cominciare dal Medio Oriente dove è urgente il pieno riconoscimento dello Stato Palestinese;
- ? con il rafforzamento delle istituzioni internazionali e delle loro funzioni. E' per noi prioritaria una riforma dell'ONU che ne aumenti efficienza e legittimità, che ne rafforzi i poteri operativi e di intervento in tutte queste direzioni. Questa è un'occasione storica per rilanciarne l'autorevolezza e l'iniziativa necessaria per rendere operativo il multilateralismo.

L'Italia deve contribuire costruttivamente all'azione militare e diplomatica internazionale per promuovere questa strategia. L'Italia deve soprattutto promuovere un ruolo da protagonista per l'Unione Europea, che rischia altrimenti di essere spiazzata dalla rincorsa al rapporto privilegiato bilaterale con gli USA. Una Europa unita può contribuire a sviluppare una massa critica in grado di fronteggiare efficacemente le sfide in atto e offrire agli USA un partner non marginale, sulla falsariga delle 79 azioni comuni proposte dopo gli attentati dell'11 settembre.

Il conflitto sarà infatti lungo e difficile e comporterà decisioni laceranti e dolorose. Bisogna percorrere la via stretta di un impegno che sappia rispettare le regole multilaterali, sottolineando la natura imparziale dell'intervento e il suo obiettivo di rafforzamento del diritto internazionale.

A tal fine è necessario:

- ? esplicitare la giusta causa dell'operazione militare, sottolineandone gli aspetti di difesa della comunità internazionale piuttosto che di una sua parte;
- ? continuare a cercare legittimazione e sostegno negli adeguati fori istituzionali, ONU *in primis*.
- ? ampliare al massimo il consenso per la lotta al terrorismo, coinvolgendo anche le potenze non occidentali e gli stati islamici.
- ? Progettare e attuare la strategia militare secondo i principi di utilità (nel senso che deve essere più efficace delle alternative e vi devono essere ragionevoli probabilità di successo), proporzionalità (nel senso che l'intensità della forza deve essere commisurata agli obiettivi e limitata, nel tempo e nello spazio, al loro raggiungimento) e discriminazione (nel senso che, per quanto è possibile, la forza deve essere circoscritta agli obiettivi militari preservando civili e innocenti da danni collaterali).

Per sostenere le sfide del nuovo scenario internazionale è necessario che le forze politiche del centro sinistra e la Margherita in primo luogo si interessino di più della politica estera e si interrogino a fondo sulle risposte da dare.

Alcuni punti fermi su cui la nostra tradizione si è appoggiata, dal rapporto privilegiato con l'America, al ruolo dell'Italia e dell'Europa, sono stati messi in discussione dagli eventi di questi anni e vanno ripensati.

Va valorizzata da una parte la nostra funzione propulsiva per una Europa unita, e allargata a Est, dall'altra il nostro ruolo nel Mediterraneo, che può risultare più che mai decisivo per promuovere lo sviluppo e rapporti politici più equilibrati in un'area critica per la pace mondiale.

Diversità di modelli, non piccole patrie

La globalizzazione non riguarda solo il funzionamento dei mercati e neppure solo delle istituzioni. Investe in profondità la concezione delle società in cui viviamo. La posta in gioco è il tipo stesso di società che vogliamo costruire. Pertanto dobbiamo interrogarci sulle reazioni che nella nostra società e in alcune sue relative componenti si stanno, più o meno consapevolmente, manifestando di fronte alle tendenze globalistiche: localismo esasperato, xenofobia, razzismo.

Siamo preoccupati delle conseguenze che la reazione al terrorismo può comportare sulla restrizione dei diritti di libertà individuale e di privacy.

Ma alle chiusure localistiche non basta opporre un internazionalismo e un pacifismo generici. La sfida è di combinare la valorizzazione delle identità culturali e locali con la necessità di aprirsi, di convivere con altre identità.

La Margherita ritiene di poter dare un contributo importante alla ricerca di questa difficile conciliazione, proprio per i diversi radicamenti culturali, da cui trae alimento, e per la sua profonda adesione ai valori della persona e del pluralismo: solo chi ha profondi valori e identità è capace di aprirsi utilmente agli altri.

In base a questa convinzione, la Margherita rifiuta sia le identità delle "piccole patrie" egoistiche sia le prospettive di una globalizzazione intesa come "spersonalizzazione" o omologazione dei rapporti civili e sociali e dei modi di vita a un modello unico dominante.

Del resto, all'interno delle grandi democrazie occidentali convivono modelli economici e sociali diversi: il modello economico-sociale europeo è ben diverso da quello prevalente nel Nord America, e noi riteniamo che proprio corrispondendo a questo modello l'Europa debba svolgere il proprio ruolo di attore globale.

Le istituzioni della nostra democrazia

L'Italia nelle istituzioni sovranazionali

La politica istituzionale della Margherita è incentrata intorno al principio fondamentale che le istituzioni, le strutture di governo e quelle delle amministrazioni, gli apparati devono essere al servizio del cittadino, ponendo il cittadino e le sue esigenze al centro del sistema. Di qui l'attenzione alla **dimensione europea**, considerata come il sistema istituzionale e il livello di governo del futuro, il solo in grado di assicurare al nostro Paese e ai suoi cittadini di poter partecipare a pieno titolo e con le massime opportunità al processo di trasformazione che caratterizza il mondo contemporaneo.

Di qui l'attenzione prestata alle **riforme costituzionali e istituzionali**, tutte orientate a rafforzare i livelli di autogoverno e di autonomia delle Regioni, delle Province e dei Comuni e a dare concretezza al principio di sussidiarietà e di effettiva valorizzazione delle esigenze dei cittadini e dei territori nei quali vivono.

Di qui, infine, le **riforme amministrative** orientate alla semplificazione, alla costruzione di un'amministrazione amica del cittadino e rispettosa delle sue esigenze e dei suoi diritti.

I tratti dominanti di questo disegno sono i seguenti:

- ? il legame fra Italia ed Europa, testimoniato da tutta la politica della scorsa legislatura;
- ? l'attenzione data anche sul piano interno ai problemi legati alla partecipazione dell'Italia alle decisioni europee e alla loro attuazione;
- ? l'attenzione prestata alle riforme di rango costituzionale, sfociata – al di là delle vicende, non felici, della Commissione Bicamerale per le riforme nelle leggi che hanno definito un quadro di articolazione in senso federale del sistema politico, istituzionale e amministrativo italiano;
- ? il complesso delle cosiddette Leggi Bassanini per la semplificazione burocratica e il riordino della Pubblica Amministrazione.

Il contributo programmatico della Margherita deve prendere le mosse dalla rivendicazione di quanto fatto, per completarlo ed integrarlo.

Verso la Costituzione europea

Riaffermiamo l'impegno dell'Italia perché si giunga al più presto a una vera e propria Costituzione Europea, che armonizzi e riconduca a unità da una parte le norme già approvate in materia di diritti e dall'altra le norme che devono presiedere all'organizzazione comunitaria, ridefinendo i ruoli degli stessi Stati. Solo così si può trovare un giusto equilibrio fra l'esigenza di rafforzare il ruolo della Commissione e del Parlamento e la necessità di rispettare la logica che ha presieduto da sempre alla costruzione europea: quella cioè che garantisce le differenze proprie degli Stati membri e delle diverse culture.

Siamo a favore di uno sviluppo forte del principio di sussidiarietà e in questo senso sosteniamo il Libro bianco sulla *governance* presentato dal Presidente Romano Prodi, e dalla Commissione da lui presieduta. Concordiamo sulla necessità, richiamata dallo stesso Presidente Prodi, di semplificare le procedure decisionali degli organi costituzionali europei e di impedire al possibilità di blocco derivante da meccanismi troppo complessi o dalla necessità di votazioni di carattere unanimistico.

Queste riforme devono trasformare l'Europa in un soggetto politico unitario, che sappia non solo governare in modo unitario l'economia, ma che abbia una politica estesa, una difesa e uno spazio giudiziario comuni, istituzioni più efficaci e più vicine al cittadino. Non una Europa 'minima' come vuole il centro destra, ma un'Europa forte, di impronta federalista.

La Margherita è impegnata per questo obiettivo: e intende svolgere una forte azione di formazione e di informazione su questi temi, sia nelle sedi politiche e di formazione politica sia nelle sedi di raccordo con la società civile e specialmente col mondo giovanile.

Il completamento della riforma costituzionale italiana

Sosteniamo la più tempestiva attuazione delle innovazioni conseguenti alle riforme costituzionali già fatte.

? Occorre completare al riforma del titolo V della Costituzione con un'armoniosa e coerente riforma del Parlamento e del massimo istituto di garanzia, cioè della Corte costituzionale.

- ? Puntiamo a ridefinire il ruolo del Governo, per metterlo in grado di svolgere un ruolo di indirizzo e di coordinamento adeguato alle necessità di un sistema fortemente modificato nella distribuzione dei poteri e delle competenze fra i diversi livelli.

Regole certe tra Stato e Regioni

E' necessario approvare le normative necessarie, sia sul piano regionale sia statale, per completare le riforme adottate in materia di decentramento di poteri. Occorre evitare una situazione di diffusa "illegalità costituzionale permanente", che vedrebbe la Corte costituzionale in estrema difficoltà e lascerebbe il funzionamento del sistema affidato alla trattativa politica fra governo centrale e Regioni.

Va colmato il grave ritardo accumulato per la redazione degli Statuti Regionali.

Più in generale, dal punto di vista politico, senza una forte iniziativa tanto in Parlamento quanto nei Consigli regionali, il rischio è che, per evitare una prevedibile paralisi del sistema complessivo, si sviluppino intese e accordi politico-istituzionali fra gli esecutivi, utilizzando a tal fine la sede della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata. Il che ovviamente porterebbe a un rafforzamento della posizione del Governo.

La nostra iniziativa è essenziale per evitare l'apertura di una nuova fase di riforme costituzionali, gestita tutta dalla Casa delle Libertà e motivata appunto con la difficoltà di applicare la riforma fatta dal centrosinistra.

Una scelta sulla Camera delle Regioni

E' necessario completare la definizione del sistema federale con l'istituzione della **Camera delle Regioni** e la trasformazione in questo senso dell'attuale Senato della Repubblica.

Si deve scegliere fra opinioni diverse: dalla proposta Maccanico (un certo numero di eletti pari per ogni regione e un certo numero proporzionale al numero degli abitanti; tutti devono essere eletti direttamente e contestualmente ai Consigli regionali), alla proposta dei sindaci e degli amministratori regionali (rappresentanti delle Regioni eletti direttamente dai popoli regionali contestualmente all'elezione dei Consigli), fino a proposte più vicine all'esperienza tedesca con rappresentanti degli esecutivi regionali (e forse a anche delle associazioni dei Comuni e delle Province).

L'ipotesi di un Senato delle Regioni eletto direttamente dal popolo ha il pregio di essere più facilmente accettata dal parlamento in carica. Peraltro l'ipotesi di una seconda Camera più vicina al Bundesrat tedesco e composta tutta di rappresentanti dei governi regionali o di funzionari da loro delegati di volta in volta assicurerebbe meglio un "luogo" di mediazione tra Regioni e Stato.

La Camera dei deputati dovrebbe essere la Camera dell'indirizzo politico, mentre il Senato lavorerebbe come Camera delle trattative tra Stato e Regioni. E' evidente peraltro che la ripartizione delle competenze – al di là della necessaria attribuzione alla Camera delle Regioni delle competenze che toccano direttamente la ripartizione di poteri, compiti e risorse fra i diversi livelli di governo – dipende anche, e in modo rilevante, dal criterio adottato per la sua composizione (modello Bundesrat o elezione diretta da parte di cittadini).

Il dialogo con le Regioni: non solo esecutivi

Occorre riprendere la proposta da noi avanzata della costituzionalizzazione della **Conferenza Stato-Regioni** e autonomie locali. Inoltre, dobbiamo puntare alla rapida istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella nuova composizione prevista dalla riforma. Questa iniziativa è essenziale per garantire che vi sia una sede di dialogo fra Stato centrale e Regioni che non si esaurisca nelle Conferenze e non sia dunque predominio degli esecutivi.

La nuova Corte costituzionale

Si tratterà di affidare alla Camera delle autonomie l'elezione dei giudici della **Corte Costituzionale** più direttamente espressione della componente regionale e locale, senza arrivare a una differenziazione forte della rappresentanza dei diversi giudici: bisogna evitare che il numero dei giudici eletti da organi politici, siano essi la Camera dei deputati o la Camera delle Regioni, comprima il numero dei giudici nominati dalle magistrature o comunque da organi di garanzia.

I poteri dello Stato: Esecutivo e Parlamento

- ? La Margherita sostiene la necessità di riforme che accrescano la stabilità del sistema di governo e quindi la sua responsabilità verso gli elettori.

- ? Il modo col quale è stato eletto e svolge le sue funzioni di Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha rafforzato l'idea (e i pregi) della figura del **Presidente della Repubblica “di garanzia”**.
- ? Al fine di rafforzare la forza e l'autonomia del **Presidente del Consiglio** è importante riprendere il progetto presentato concordemente dai gruppi dell'Ulivo nella passata legislatura, che costituisce un punto di equilibrio fra varie esperienze. La fiducia va data al solo Presidente del Consiglio che ha pieno potere di nomina e di revoca dei ministri. Le dimissioni del Presidente comportano lo scioglimento del Parlamento, a meno che la maggioranza parlamentare non sia in grado, entro termini certi, di ricorrere a una “fiducia costruttiva”.
- ? Per quanto riguarda la **legge elettorale** riteniamo necessario valorizzare il metodo maggioritario entro cui possa convivere il voto alla coalizione e il voto alle liste di partito.
- ? Nel contesto istituzionale caratterizzato da meccanismi maggioritari e dalle accresciute competenze legislative delle regioni, il Parlamento dovrà concentrarsi sulla legislazione di carattere fondamentale. D'altra parte dovrà rafforzarsi uno statuto dell'opposizione per rafforzare l'attività di controllo e di proposizione alternativa.

Pubblica Amministrazione, una riforma da completare

La Margherita intende intervenire su quegli aspetti delle riforme ordinamentali (leggi Bassanini e altre grandi leggi di riforma) approvate nella scorsa legislatura dai governi del centro sinistra che possono richiedere una “rivisitazione” al fine di metterle meglio in asse con la riforma costituzionale che noi stessi abbiamo approvato. Noi dobbiamo evitare di opporci per principio a qualunque “riforma della riforma”, ma opporci con nettezza a quegli interventi proposti dal centro destra che vogliono tornare al passato o imboccare vie incompatibili con il nuovo quadro costituzionale.

La Margherita ritiene comunque essenziale:

- ? dare piena copertura costituzionale alla riforma già fatta della giustizia amministrativa;
- ? vigilare affinché non si sviluppi un processo di controriforma da parte del centro destra, le cui avvisaglie sono già in atto;
- ? accelerare l'attività di semplificazione delle regole e delle norme e di attuazione delle nuove tecniche di razionalizzazione amministrativa appena introdotte;

- ? completare la riforma, tuttora sospesa, dei servizi pubblici locali, giungendo anche su questo terreno a una effettiva liberalizzazione e privatizzazione;
- ? difendere la riforma del “centro” della Pubblica Amministrazione attuata nella precedente legislatura e opporsi ai movimenti di “controriforma” che tendono a riportare alla Presidenza del Consiglio compiti di gestione che il centro sinistra aveva opportunamente portato al di fuori (il caso della Protezione civile è emblematico);
- ? definire meglio i compiti e l’organizzazione delle Autorità indipendenti, per difenderne la indipendenza e valorizzarne il ruolo;
- ? assicurare la partecipazione dell’Italia al processo già avviato (ma ancora molto difficile) della integrazione delle amministrazioni a livello europeo;
- ? sostenere gli sforzi di formazione e di innovazione e di informatizzazione nell’amministrazione.

La Giustizia, strutture di garanzia, qualità della democrazia.

Partendo dal Piano Generale presentato nella scorsa legislatura, occorre ridefinire l’organizzazione complessiva di queste strutture, compresi da un lato i loro apparati di supporto, e dall’altro le modalità di funzionamento degli apparati giudiziari e degli organi di autogoverno. Tutto questo garantendo il più rigoroso rispetto della Costituzione, nonché la più incisiva difesa del ruolo dei giudici e del potere giudiziario, di fronte all’attacco senza precedenti portato dal governo di centro destra.

Più in generale La Margherita ritiene necessario l’impegno di tutti per il rafforzamento delle regole e della qualità della democrazia, contro la tendenza dell’attuale maggioranza ad aprire spazi alla non trasparenza dell’azione pubblica e all’illegalità: di questo impegno è componente essenziale e prioritaria la ricerca di una soluzione effettiva al problema del conflitto di interessi.

Economia e fisco per nuove opportunità

La politica economica deve corrispondere ai principi ispiratori e agli obiettivi della nostra concezione politica e sociale:

- ? promuovere uno **sviluppo sostenibile** ed equo;
- ? ridistribuire **non solo il reddito ma la eguaglianza di opportunità** fra gli individui e i gruppi sociali.

Aprire i mercati del mondo

La sostenibilità cui noi facciamo riferimento non solo è quella collegata agli effetti dello sviluppo sull'ambiente e non è nemmeno solamente quella finanziaria, ma comprende la sostenibilità e la equità sociale, e la promozione dell'eguaglianza sul piano nazionale e internazionale.

Sul piano internazionale ciò vuol dire contrastare la attuale distribuzione molto ineguale del potere di mercato tra Paesi già sviluppati, Paesi emergenti e Paesi che ristagnano nell'arretratezza.

Tale redistribuzione risponde a una esigenza generale di giustizia e rappresenta anche un contributo ad alleviare le tensioni sociali all'interno dei Paesi meno sviluppati e fra questi e le nazioni più ricche. A tal fine occorre lavorare all'interno delle istituzioni esistenti, cercando assieme nuove regole del commercio internazionale che lascino più spazio (e quindi più potere di mercato) ai Paesi più poveri di definire i nuovi assetti degli scambi internazionali e, in ultima istanza, per un aumento delle loro esportazioni verso i nostri Paesi.

Contro lo sviluppo che inquina

Per altro verso, la sostenibilità dello sviluppo richiede che fra i criteri ispiratori delle nostre politiche economiche e fiscali si includa l'impegno a ridurre l'impatto ambientale di produzioni e consumi e a incentivare i settori produttivi strategici sul piano ambientale.

A tal fine va perseguito l'obiettivo di spostare quote di carico fiscale dalla tassazione del lavoro e delle imprese alla tassazione delle produzioni, dei consumi e dei comportamenti più inquinanti.

Effettive opportunità per tutti

L'eguaglianza che vogliamo non consiste solo nell'abolire alcune discriminazioni di partenza, per poi lasciare soli gli individui, ma implica un'azione sociale capace di mobilitare le risorse e il capitale umano di tutti i cittadini e fornire loro maggiori opportunità effettive.

Non bisogna aver paura di cogliere la sfida delle libertà e delle responsabilità individuali che caratterizza la nostra epoca, e che ha messo in crisi molti aspetti della politica sociale, troppo statalista e "collettiva", su cui si è costruito il riformismo socialdemocratico.

Le nostre culture ci hanno insegnato a non assolutizzare né il mercato né lo Stato, né l'individuo, né il collettivo: per questo siamo in grado di cogliere la sfida della responsabilità individuale orientandola sulla coesione sociale.

Occorre riconoscere il valore delle iniziative e della responsabilità delle persone nell'attività economica e nella vita sociale togliendo i troppi ostacoli che ancora le frenano ma offrendo nel frattempo percorsi ai singoli e ai gruppi per rendere concrete queste aspirazioni: **un progetto di allargamento delle opportunità.**

“Che lavorare convenga” : un fisco più leggero e più equo

Rispetto a questi fini le politiche economiche in genere, e in particolare il sistema tributario, hanno una funzione sia di redistribuzione del reddito sia contribuire al riequilibrio e all'allargamento delle opportunità.

Per questo noi riteniamo, che la **riduzione della pressione fiscale** con l'obiettivo di farlo scendere sotto il 40% debba procedere privilegiando gli interventi a favore dei redditi medio-bassi, al contrario di quello che sta facendo la destra.

Occorre che il sistema tributario non disincentivi gli individui in età di lavoro dall'offrirsi sul mercato del lavoro. Qualsiasi azione condotta sul sistema tributario deve rispettare il vincolo generale, che "lavorare convenga". Occorre quindi prestare maggiore attenzione alla redistribuzione delle opportunità di migliorare il proprio capitale umano e di disporre di risorse per affrontare i rischi della vita di lavoro, come lavoratore e come imprenditore.

Un sistema tributario redistributivo, ma non vessatorio, è fondamentale per l'esercizio della solidarietà sociale da parte di tutta la collettività nei confronti di tutta la collettività. Ciò permette di liberare il sistema delle contribuzioni sociali delle funzioni residue di solidarietà all'interno delle categorie per limitarlo alla funzione di copertura dei rischi connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa (disoccupazione, infortuni, vecchiaia).

Dall'altro lato, ai fini dell'allargamento delle opportunità anche lo sviluppo dell'azione dei mercati si rivela utile: è importante puntare a una maggiore "contendibilità" dell'offerta di servizi di assicurazione sociale o di supporto alla ricerca di lavoro, di quei servizi di pubblica utilità nazionali che ancora non sono stati liberalizzati e di quelli locali, e ancora all'apertura dei mercati delle professioni a tutti i giovani che ne hanno le competenze.

Sostenere l'innovazione delle imprese

Elemento fondamentale della proposta della Margherita è la **riduzione della pressione fiscale sulle aziende**, portando avanti sistematicamente la riduzione dell'IRPEG (fino al 35%) e ponendosi come traguardo di legislatura una aliquota non superiore al 30%. In questo quadro, occorre migliorare la selettività delle politiche, contrariamente a quanto fanno i provvedimenti varati dal Ministro dell'Economia.

Ciò significa in particolare:

- ? Favorire **l'innovazione e il miglioramento della qualità** che sono le esigenze principali per vincere la sfida del futuro e per superare la fragilità del nostro sistema produttivo: privilegiando gli incentivi a favore delle imprese innovative; favorendo il trasferimento tecnologico fra imprese e con centri di ricerca; agevolando i brevetti, migliorare la tutela della proprietà intellettuale, ecc.
- ? Favorire la patrimonializzazione delle imprese premiando con una aliquota di tassazione molto bassa e per un periodo molto lungo (o addirittura strutturale, se compatibile a livello comunitario) gli utili derivanti da investimenti diretti aggiuntivi”.
- ? Attuare politiche specifiche per le **Piccole e Medie industrie**. La Margherita riconosce il valore delle PMI, come strumento essenziale per lo sviluppo del nostro Paese e come forma di partecipazione diffusa dei cittadini all'economia. Sottolineiamo le seguenti misure prioritarie, da concordare con le Regioni:
 - riduzione differenziale (nella misura del 30%) delle aliquote IRAP – in accordo con le Regioni – al fine di operare un giusto riequilibrio dell'incidenza dell'imposta sul mondo delle imprese.
 - riduzione delle formalità contabili e fiscali per i piccoli contribuenti e miglioramento dei rapporti con la Pubblica Amministrazione
 - migliorare il sistema di garanzie per l'accesso al credito e le forme di finanziamento alternative;
 - adeguare il diritto societario alle esigenze delle piccole imprese continuando l'opera avviata con le società artigiane a responsabilità limitata;
 - facilitare la trasmissione delle imprese all'interno della famiglia e, in mancanza, in capo ai dipendenti;
 - favorire una formazione professionale più vicina alle esigenze delle PMI e agevolando il trasferimento tecnologico in particolare per le piccole aziende;

- proseguire ed estendere le politiche fiscali per la costituzione di nuove imprese.
- ? Occorre perfezionare le politiche di sostegno nelle **aree svantaggiate**, specie nel **Mezzogiorno**.
- ? Finalizzare le politiche economiche, nazionali e locali, quelle delle infrastrutture e dei trasporti al sostegno e alla modernizzazione del **turismo** – che è un settore economico essenziale per la nostra economia.
- ? Sostenere le varie forme di **partecipazione dei lavoratori** all'attività sociale e produttiva: da quelle indicate nella recente direttiva sullo Statuto della società europea; alla partecipazione azionaria al capitale delle aziende che pure è oggetto di raccomandazione europea; alle forme di partecipazione alla produttività e agli utili previsti dalla contrattazione collettiva, che vanno incentivate.

Tutelare la specificità delle imprese

I vari tipi di impresa che sono la ricchezza del nostro sistema vanno pertanto aiutati ad evolversi ma non eliminati o compressi.

In questo quadro le figure del piccolo imprenditore, dell'imprenditore cooperativo e dell'impresa sociale vanno difese nella loro specificità, anche su questo respingendo tentativi di omogeneizzazione irrealistici e non conformi alla tradizione storica dell'imprenditoria nazionale.

Un rilievo particolare maggiore va dato alle azioni di valorizzazione e gestione del patrimonio artistico italiano; favorendo anche fiscalmente le imprese e fondazioni culturali che se occupano sperimentando, modelli di gestione pubblico-privato per i beni culturali.

Trasparenza e concorrenza, per vincere nella competizione

Come la contendibilità del potere politico definisce un regime democratico, così la **contendibilità del potere economico** costituisce l'essenza dell'economia di mercato. Tutelare la concorrenza, abbattere per quanto possibile le barriere che impediscono od ostacolano l'iniziativa economica, sono strumenti indispensabili per perseguire obiettivi sia di uguaglianza sia di efficienza.

Sebbene esistano "fallimenti del mercato", l'idea che l'intervento pubblico possa agevolmente rimediare per mezzo di ordini, divieti, o diretti interventi nel processo di produzione, si è rivelata per lo più illusoria

Gli interventi dello Stato regolamentatore e programmatore devono dunque essere molto limitati e sottoposti a rigorose valutazioni. **Lo Stato deve ritirarsi completamente da funzioni imprenditoriali.** La privatizzazione delle imprese pubbliche deve essere completata rapidamente con iniziative coraggiose. Si devono smantellare con maggior coraggio **le barriere alla concorrenza** esistenti nel commercio, nei servizi di pubblica utilità, nelle professioni, (riprendendo l'iniziativa per una riforma che ne modernizzi l'organizzazione), nei servizi di pubblica utilità.

Il Governo deve resistere alla tentazione di indirizzare i processi di riallocazione della proprietà delle imprese, anche di quelle "strategiche": l'esperienza recente mostra che simili interferenze raramente conseguono risultati utili.

La *golden share* pubblica nelle imprese privatizzate va abolita, o limitata a casi estremi, predeterminati pubblicamente. La regolamentazione dei passaggi di proprietà delle imprese dovrebbe incoraggiare la trasparenza e l'apertura al mercato.

Il completamento della privatizzazione del sistema economico impone con ancora maggior forza l'adozione di norme che rendano più trasparenti la struttura interna delle società e realistico il rapporto fra partecipazione e controllo, contrastando il fenomeno negativo delle catene societarie.

Va incoraggiata **la quotazione in Borsa**, limitando gli oneri della quotazione ed attribuendo maggiori certezze fiscali alle società quotate; rafforzata la tutela degli investitori anche di minoranza come condizione per facilitare gli accessi di capitale anche non di gestione.

Trasparenza e legalità sono valori fondativi, non solo della società civile, ma anche della efficienza del sistema economico: l'opposto, cioè, di quello che pensa la destra italiana che, di fatto, non esita a rafforzare la illegalità in una idea provinciale delle condizioni dello sviluppo.

Un sistema bancario di taglio europeo

L'aumento del grado di internazionalizzazione dell'economia e delle imprese italiane richiede una articolazione delle banche che, pur restando anche di piccole dimensioni sul territorio, si organizzino in modo da creare gruppi che abbiano forte capacità competitiva sul piano internazionale. Sotto questo aspetto i processi di integrazione e concentrazione vanno valutati con un metro europeo abbandonando non più realistici criteri nazionali.

Con la modernizzazione del sistema bancario sono incompatibili i tentativi, presenti nelle iniziative del governo in tema di fondazioni, di assoggettarlo - in modo diretto o indiretto - a rinnovati condizionamenti politici.

Il diritto del consumatore a decidere

Il ruolo del cittadino-consumatore va considerato centrale. Per questo vogliamo il rafforzamento dell'associazionismo dei consumatori, che deve essere interlocutore dei governi centrali e locali; l'incremento del loro ruolo nelle sedi decisionali; una più puntuale rispondenza della normativa e dei processi amministrativi e di mercato al reale interesse degli utenti finali.

Il diritto a crescere nel lavoro

La Margherita sostiene una impostazione personalizzata e attiva di tutte le **politiche del lavoro**. Essa deve essere attuata d'intesa fra lo Stato e le Regioni che ora hanno acquisito competenze concorrenti in materia di mercato del lavoro.

Occorre completare e accelerare le riforme avviate dal centro sinistra sui servizi dell'impiego per metterli in grado di offrire a tutti informazioni e occasioni di lavoro e/o formazione, in particolare ai gruppi più bisognosi, come richiede l'Unione europea. Liberalizzare i servizi dell'impiego non significa depotenziare l'intervento pubblico, ma permettere ad agenzie private di agire, entro regole definite, per contribuire a un miglior servizio complessivo, stimolando l'efficienza delle strutture pubbliche.

Aiutare i percorsi personali

Occorre alzare il tasso di occupazione per portarlo ai livelli richiesti dall'Europa. Per fare questo non basta offrire sgravi fiscali alle imprese. Anzi, darli in modo indifferenziato come fa il centro destra è controproducente.

Oltre alle azioni strutturali che servono allo sviluppo economico (sostegno alla domanda, specie nei settori dei servizi, investimenti in infrastrutture, riduzione della pressione contributiva nelle imprese), occorre finalizzare gli interventi al sostegno mirato della occupabilità.

Con **misure generali**:

- ? riduzione e flessibilizzazione del costo del lavoro;
- ? ulteriore riduzione programmata degli oneri contributivi sul lavoro dipendente con l'obiettivo di farli convergere verso i livelli del lavoro autonomo;
- ? riduzioni accelerate dei contributi sui bassi salari;
- ? incentivazione della retribuzione variabile legata alla produttività, con decontribuzioni volte a favorire la contrattazione decentrata.

Con **misure specifiche**:

- ? Dare ai **giovani** un capitale per favorire l'ingresso nella vita adulta unificando le misure esistenti e rafforzandole; *voucher* formativi, aiuti alle mobilità territoriali, prestiti di onore, crediti di imposta o premi di inserimento al lavoro; sgravi a favore dei giovani che avviano attività imprenditoriali.
- ? Per le **donne** una formazione personalizzata e non "stereotipa", servizi per rendere compatibile famiglia e lavoro; premi speciali per il reinserimento al lavoro dopo la maternità; eque opportunità di sviluppo professionale.
- ? Per le **persone di età matura**: premi per il reinserimento al lavoro, incentivi alla permanenza nella vita attiva (part-time misto a pensione; agevolazioni contributive, ecc.).

Tutele di base per ogni lavoro

Riteniamo importante promuovere l'occupazione anche nelle sue forme nuove, autonome, professionali e imprenditoriali, che rispondono a forti aspirazioni individuali oltre che alle esigenze dei mercati. Nel contempo riteniamo necessario offrire strumenti di sostegno per evitare che questa aspirazione di autonomia e di flessibilità sia pagata con precarietà e insicurezze intollerabili. Per questo serve una riforma degli ammortizzatori sociali sulle linee già prospettate nella scorsa legislatura che risponda soprattutto ai bisogni dei lavoratori più esposti, atipici e precari. Noi vogliamo garantire **a tutti i lavoratori, tipici e atipici**, alcune tutele di base e gli strumenti per essere sostenuti sul mercato del lavoro. Questo serve a favorire maggiore sicurezza e mobilità.

Uno Statuto di tutti i lavori

In questo contesto, vogliamo completare l'opera di modernizzazione e liberalizzazione del mercato del lavoro valorizzando forme nuove di flessibilità e di autonomia. Tale opera va inserita in un quadro organico di politiche e di tutele: per questo intendiamo riproporre l'idea abbozzata nella scorsa legislatura di uno **Statuto dei lavori**, che ridefinisca i diritti fondamentali di tutti i tipi di attività, da quelle autonome, a quelle parasubordinate, a quelle svolte in un ambito cooperativo e associativo, a quelle svolte in situazione di subordinazione.

E' da approfondire anche fra noi, la possibilità di ripensare la tutela contro i licenziamenti, non per abolirla ma per renderla più aderente alle diverse realtà e meno costosa, in particolare con forme di conciliazione e di arbitrato.

La formazione per tutta la vita

La nostra ispirazione postula la centralità delle politiche di istruzione e di formazione continua. Ciò significa più risorse alla formazione, ma anche maggiore attenzione ai percorsi formativi personali; alla iniziativa individuale nell'attuarli (crediti d'imposta selettivi per le aziende che investono in formazione, crediti formativi ai singoli da utilizzare nel corso della vita); alle condizioni di contesto in cui calarli (che richiede maggiore coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni nella progettazione e finalizzazione dei percorsi formativi).

La formazione continua dei pubblici dipendenti è condizione essenziale per una Pubblica Amministrazione più efficiente e vicina ai cittadini.

La formazione deve diventare effettivamente **un diritto accessibile** a tutti nel corso della vita – secondo le diverse esigenze personali; un diritto individuale, ma da organizzare anche su base collettiva – valorizzando le iniziative delle associazioni di categoria e gli enti bilaterali.

Per un welfare moderno

Alla promozione delle opportunità contribuiscono tutte le politiche di *welfare*, che per questo devono essere maggiormente personalizzate, decentrate e orientate non alla semplice assistenza ma alla attivazione delle risorse personali dei singoli e delle famiglie.

Priorità assoluta è la lotta alla povertà e all'esclusione sociale: se la destra si affida alla spontaneità della crescita economica e alla "elemosina", noi al contrario dobbiamo mettere in cima alle nostre iniziative un complesso di interventi che coinvolgano soggetti pubblici e privati.

- ? Un **welfare attivo** implica potenziare le attività promozionali delle opportunità e preventive dei rischi, rispetto a quelle riparatorie dei danni; implica congiungere alle erogazioni economiche, **prestazioni di servizi personalizzate**, essenziali per rispondere ai bisogni delle persone e delle famiglie. Questa è la politica avviata dalla Legge quadro (la numero 328 del 2000) sui servizi sociali: ma occorre rendere gli interventi più semplici, meno burocratici e meno centralisti per facilitare gli accessi, soprattutto ai più bisognosi.
- ? Il nostro welfare deve attivare le risorse delle persone, degli utenti diretti e dei cittadini. Per questo noi riteniamo necessario integrare l'azione pubblica con quella di soggetti e di istituzioni private: in particolare **del volontariato e del terzo settore**. Anche qui occorre rendere più semplici le norme per chi opera volontariamente, e promuovere la crescita del terzo settore migliorare le agevolazioni, al fine di dare piena dignità economica e sociale a tali forme di impegno.

Tra pensioni pubbliche e integrazioni private

In base agli stessi principi, noi riteniamo importante lo sviluppo di forme previdenziali private che offrano una integrazione rispetto a quelle pubbliche: sia per massimizzare l'efficienza delle offerte, sia per personalizzare le destinazioni. Nel caso delle pensioni, anche per diversificare il rischio.

Tale obiettivo va perseguito tenendo fermo il principio che una base previdenziale pubblica finanziariamente sostenibile è essenziale anche per un solido sviluppo delle forme integrative e per far accettare ai singoli il rischio insito in queste. Le indicazioni della riforma Dini a regime forniscono un grado di copertura della pensione pubblica equilibrato non riducibile.

Lo sviluppo sulla previdenza complementare va perseguito essenzialmente incentivando i lavoratori a trasferire il TFR maturato ai fondi pensioni. Tali incentivi devono privilegiare i lavoratori giovani e a reddito medio basso che finora sono stati poco agevolati. La riduzione graduale delle aliquote contributive dei lavoratori può contribuire a tale sviluppo ma non deve incidere in modo significativo sulla copertura pensionistica pubblica. Per questo sarà necessario spostare una parte del finanziamento della previdenza pubblica, dai contributi sulla retribuzione a forme di tassazione generali o specifiche (ecotasse, Iva sociale).

Una pensione pubblica di base uguale per tutti?

Va anche valutata una opzione più radicale avanzata nel nostro dibattito. Quella di concentrare la pensione pubblica su un livello di base adeguato e uguale per tutti secondo il modello universalistico, lasciando ai fondi privati di garantire pensioni integrative correlate ai redditi. In questa prospettiva il finanziamento delle pensioni di base si realizzerebbe con la fiscalità generale mentre quelle integrative sarebbero finanziate dai contributi delle parti. Va però verificata la copertura della riduzione della pressione contributiva in forme diverse da un appesantimento fiscale.

Un servizio sanitario efficiente e solidale

Secondo i principi ispiratori e gli obiettivi della nostra concezione politica e sociale, il sistema sanitario deve essere:

- ? orientato alla **tutela della salute**, ovvero alla promozione del benessere fisico e psichico del singolo e della collettività, alla prevenzione e alla cura delle malattie e al reintegro delle condizioni di salute,
- ? fondato sulla **solidarietà**, ovvero:
 - 1) dal punto di vista della ripartizione degli **oneri**, prevedere un finanziamento attraverso la fiscalità generale (commisurato quindi alla capacità contributiva e non al rischio individuale);
 - 2) dal punto di vista della allocazione dei **benefici**, perseguire obiettivi di eguaglianza di opportunità, promuovendo interventi volti a contrastare le disuguaglianze nella salute e a garantire adeguate opportunità di assistenza – in particolare ai soggetti socialmente più deboli – e non solo accessibilità ai servizi.

I tre livelli di azione

A tal fine, il sistema sanitario deve essere, al contempo, nazionale, regionale e locale: **nazionale** nelle garanzie, **regionale** nelle responsabilità, **locale** nell'erogazione dell'assistenza.

Il sistema sanitario deve essere **nazionale**, in quanto il diritto alla salute appartiene alla generalità delle persone e deve essere quindi garantito su tutto il territorio nazionale, con riferimento all'insieme degli interventi in grado di promuovere la salute, prevenire e curare la malattia e reintegrare le condizioni di benessere del singolo e della collettività. In altri termini, il Servizio sanitario nazionale deve essere **universale e globale**.

Regionale, in quanto la responsabilità della programmazione e dell'organizzazione dei servizi è affidata alle Regioni, le quali la esercitano in piena autonomia, nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi definiti a livello nazionale. I Servizi sanitari regionali adottano modelli di risposta ai bisogni delle persone coerenti con i principi e gli obiettivi del Servizio sanitario nazionale, ma differenziati in base alle peculiarità della popolazione e allo stato dei servizi, nonché alle scelte di politica regionale proprie delle singole realtà territoriali.

Locale, in quanto l'erogazione dell'assistenza è assicurata dalle aziende sanitarie, che sono dotate di piena autonomia e responsabilità nell'organizzazione e nel funzionamento dei servizi e operano in un quadro in cui gli enti locali svolgono un importante ruolo di rappresentazione dei bisogni della popolazione e di verifica dei risultati raggiunti in termini di salute.

In un contesto di **decentramento e federalismo fiscale**, il livello nazionale deve essere responsabile:

- ? della definizione degli indirizzi di carattere generale e delle priorità di intervento,
- ? del monitoraggio dell'assistenza assicurata in ogni regione (e dei diritti effettivamente tutelati),
- ? dell'intervento attraverso un sistema di incentivi e penalizzazioni, fino all'esercizio dei poteri sostitutivi, in presenza di situazioni a rischio di sottotutela per la popolazione.

Qualità di prestazioni per tutti

Cruciale è quindi l'attuazione della legge 229, in particolare per quel che riguarda:

- ? I livelli di assistenza da garantire in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale. A tale proposito occorre seguire un percorso alternativo rispetto a quello della semplice elencazione delle prestazioni sanitarie, privilegiando un approccio a più dimensioni, che comprenda un insieme di principi etici in base ai quali non possono essere realizzati a livello regionale razionamenti (esclusioni di soggetti e/o di patologie), una lista di macro-categorie di assistenza da garantire (rifiutando ogni esclusione di intere aree di offerta, per ragioni di efficienza e di equità), una lista negativa di prestazioni da escludere dall'erogazione a carico del Servizio sanitario nazionale (perché non rispondenti a criteri di efficacia) e un rinvio a ulteriori precisazioni in ambito regionale.
- ? La definizione di un equilibrato rapporto pubblico-privato attraverso le norme sull'accreditamento dei professionisti e strutture, quale presupposto della qualità e dell'efficacia delle prestazioni erogate in nome e per conto del Servizio sanitario nazionale, nonché quale garanzia per il *no-profit* di un reale riconoscimento delle peculiarità di questo settore.
- ? La revisione dei meccanismi di remunerazione dei costi delle prestazioni, che consenta di superare la rigidità e le anomalie dei DRG affiancando il rimborso a tariffa con la remunerazione per funzioni assistenziali.

- ? L'integrazione sociosanitaria, con la parallela valorizzazione del distretto e il potenziamento dei servizi territoriali per realizzare un effettiva continuità assistenziale tra ospedale e territorio, tra cura e riabilitazione.
- ? La sanità integrativa, confermandone il ruolo complementare (e non sostitutivo) rispetto alla tutela garantita dal Servizio sanitario nazionale. Vogliamo promuovere forme integrative di assistenza attraverso l'avvio di fondi, preferibilmente di tipo territoriale o comunque rivolti a ampi strati della popolazione, volti a coprire il costo dell'assistenza socio-sanitaria, di lungo periodo, destinata agli anziani e ai non autosufficienti.
- ? Siamo disponibili a ripensare il tema della irreversibilità della scelta dei medici (esclusività o non del rapporto di lavoro): la possibilità di cambiare scelta potrebbe essere legata a scadenze oggettive (come ad es. il rinnovo dei direttori generali o l'adozione dei piani sanitari regionali).
- ? Un'attenzione particolare va riservata alla sanità del Sud ancora gravata da particolari inefficienze e pesi finanziari: fra gli oneri che le regioni meridionali sopportano annualmente ci sono quelli conseguenti alla compensazione per le prestazioni sanitarie a favore di cittadini del Sud che fruiscono di servizi al Nord. Occorre porsi il problema di eliminare o correggere l'attuale forma di compensazione.

Le minacce per la riproduzione

Nei Paesi industrializzati l'allungamento della vita media richiama il sistema di sanità pubblica a dare priorità a patologie che colpiscono la qualità della vita, la salute riproduttiva e la scelta della procreazione. Al servizio sanitario si richiede un elevato livello di protezione nei confronti dei molti e differenti rischi che possono colpire la capacità di **riproduzione** nel corso di particolari attività lavorative, sviluppando con approccio multidisciplinare le competenze specialistiche già disponibili e potenziando la prevenzione.

Per una **attività di prevenzione** realmente efficace, la salute riproduttiva deve essere vista come un *continuum* che dalla produzione di gameti sani e la fecondazione attraversa lo sviluppo intrauterino e postatale della generazione successiva, come da tempo indicato nei criteri della Unione europea per la valutazione della tossicità riproduttiva delle sostanze chimiche di sintesi.

Principi etici condivisi

L'esperienza internazionale ha insegnato che preservare l'integrità dei sistemi sanitari nazionali, nelle loro caratteristiche di universalità e di globalità, è condizione necessaria ma non sufficiente per garantire la realizzazione di politiche per la salute che vadano oltre la semplice produzione di prestazioni sanitarie.

Oltre agli interventi, già avviati nel corso degli anni '90, di riforma dell'organizzazione e del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, lo sviluppo di un'assistenza sanitaria economicamente compatibile e socialmente sostenibile richiede il rafforzamento dei principi etici su cui si basa la pratica di tutti i soggetti coinvolti.

I prossimi anni devono pertanto essere caratterizzati da un forte impegno sul piano dell'incoraggiamento all'etica, del **rispetto della dignità della persona**, della valorizzazione delle competenze professionali, del sostegno all'evidenza scientifica, del riconoscimento del significato etico (e non meramente contabile) della lotta agli sprechi, dell'attenzione alle disuguaglianze negli esiti degli interventi, del recupero della capacità di indignarsi di fronte al dilagare di comportamenti opportunistici da parte delle strutture ospedaliere, del rifiuto a operare avendo come unico obiettivo il pareggio di bilancio.

Pubblico-privato, pari obblighi e pari dignità

In tale prospettiva, va anche collocata la questione del rapporto tra pubblico e privato. Sul piano del finanziamento, il principio in base al quale "paga chi può a favore di chi ha bisogno" esclude il superamento della fiscalità generale per le prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza. Sul piano della produzione, le regole che governano l'autorizzazione e l'accreditamento dei soggetti erogatori devono garantire parità di trattamento tra pubblico e privato in presenza di parità di obblighi e di responsabilità.

Inoltre una maggiore integrazione fra le diverse aree di offerta e fra i diversi processi produttivi può realizzare non solo una **maggiore efficienza** (perché riduce i rischi di duplicazioni e i costi della competizione sulle quote di mercato) ma anche una **migliore risposta ai bisogni delle persone** (perché riduce la frammentazione degli interventi e favorisce l'adozione di percorsi personalizzati e integrati).

Sviluppo del Mezzogiorno

Un nuovo sviluppo del Mezzogiorno

“Nella scorsa legislatura i Governi dell’Ulivo con il <<patto di Natale>> ed il conseguente <<DPEF e Mezzogiorno>> del 1999 hanno fatto della questione meridionale una questione nazionale, ponendo l’obiettivo del riequilibrio verso il sud al centro della loro azione.” Il Mezzogiorno continuerà a costituire la sfida più difficile e impegnativa per la classe dirigente italiana, anche nei prossimi anni. Ci sono molti segnali che la politica di riforme e la strategia di intervento avviate dal centro sinistra hanno cominciato a dare frutti e ad attivare forti processi di crescita, per la prima volta nella storia persino più accentuati che nel Nord del Paese: l’incremento dell’occupazione, la crescita dei saggi medi annui dell’economia, l’incremento dell’indice del PIL per abitante, l’integrazione internazionale di parte delle strutture produttive meridionali, l’incremento della quota delle esportazioni e il contenimento del tasso di crescita delle importazioni, la ripresa del ciclo degli investimenti, infine gli interventi di incentivazione.

Si tratta di un andamento strutturale in grado di produrre effetti positivi per un lungo periodo, che però, corre il rischio di essere frenato dalle prime iniziative poste in essere del centrodestra (vedi la legge <<Tremonti bis>> e le consistenti riduzioni di stanziamenti per la Aree depresse nella Finanziaria 2002).

Le riforme contro i rischi di paralisi

La scelta da compiere – d’intesa con le regioni del Sud – è una forte **accelerazione dei processi strutturali di riforma** tali da accrescere, dentro di una più forte innovazione del sistema generale, la competitività del territorio meridionale, attraverso un’adeguata offerta di infrastrutture e servizi e tenendo conto di due premesse generali:

- ? superata la condizione di assistenza e dipendenza, occorre promuovere uno sviluppo autopropulsivo, fondato sul protagonismo dei soggetti pubblici e privati locali, sul patrimonio d'intelligenza ed intraprendenza dei giovani meridionali, sulla rete di piccole e medie imprese ormai cresciute in tutti i settori, sulla maturata consapevolezza delle forze vive della società che al diritto alla solidarietà dello Stato deve corrispondere il dovere di concorrere ad accrescere la produttività nazionale, sulla voglia di riscatto e di liberazione dai condizionamenti della malavita organizzata.
- ? lo sviluppo del Mezzogiorno non è solo un problema di mezzi economici, ma necessita di azioni di sistema che valorizzino le risorse migliori del Mezzogiorno: dalle risorse umane, alla cultura, ai beni culturali, al paesaggio, l'agricoltura e il turismo di qualità.

Risorse materiali e risorse umane

Le azioni di sistema per un sostegno allo sviluppo del Sud devono riguardare anzitutto la infrastrutturazione materiale e civile del Mezzogiorno.

- ? La **infrastrutturazione materiale** riguarda prioritariamente le reti di trasporto e comunicazione in genere. L'obiettivo è di avvicinare l'economia e la società meridionale al resto del Paese e dell'Europa, requisito essenziale della piena integrazione e sviluppo. Ciò richiede concentrare nel Mezzogiorno una parte proporzionalmente più rilevante dello sforzo di ristrutturazione, necessario a tutto il Paese, secondo priorità e tempi rigorosamente definiti da concordare tra Stato e autonomie locali, con scelte innovative per il riequilibrio delle modalità di trasporto, per la valorizzazione della portualità e delle autostrade del mare della logistica, delle telecomunicazioni. Occorre anche qui cogliere la straordinaria opportunità delle risorse comunitarie garantite fino al 2006.
- ? La **infrastrutturazione civile** richiede lo stesso impegno di risorse e di innovazione per avvicinare agli standard europei la vivibilità e qualità delle città, le strutture dell'educazione della ricerca della sanità, i servizi di assistenza alle persone e alle imprese.
- ? Un impegno specifico va riservato alla formazione delle **risorse umane** di cui il Mezzogiorno è ricchissimo. Servono non solo più risorse ma soprattutto un miglioramento qualitativo di tutta l'offerta formativa dalla scuola di base, alla formazione professionale, alle Università e una finalizzazione della formazione ad anticipare le esigenze di innovazione del sistema produttivo e sociale.

- ? Una attenzione mirata va rivolta alla **tutela e valorizzazione dei beni culturali** di cui il Mezzogiorno dispone. Essi vanno inseriti nel circuito più largo della fruizione internazionale e collegati alla qualità di un'offerta storica, antropologica e ambientale che connota il Sud come area capace di una offerta turistica globale. Pari attenzione va rivolta alla **valorizzazione delle risorse naturalistiche**. Esse sono un bene non riproducibile e vanno organizzate in modo da non disperderne il valore, e da ottimizzarlo.

Anche il problema delle risorse energetiche (**acqua e petrolio**) va guardato nell'ottica di un federalismo solidale che rappresenti insieme valore locale e valore generale. Cosicché il Mezzogiorno veda implementate le sue capacità "naturali" e aiutato a resistere alle pulsioni predatorie che vengono dal combinato disposto degli interessi "forti", nazionali e internazionali.

- ? **L'efficienza e il coordinamento dell'azione amministrativa** sono condizioni di successo per tutte le riforme. Ciò è particolarmente vero per il Mezzogiorno, dove le carenze sono ancora più gravi che nel resto del Paese. La riforma federalista va completata secondo le indicazioni già assunte dall'Ulivo e difesa dalle tentazioni centrifughe presenti nel centro destra. Esse accrescerebbero le fratture esistenti nel Paese con l'effetto di allargare ulteriormente i divari economici e sociali e di penalizzare il Mezzogiorno.

Mezzogiorno e Federalismo

La Margherita si impegna per un'attuazione del federalismo che non aggravi la posizione delle regioni meridionali, ma ne valorizzi le specificità per lo sviluppo e insieme ne garantisca una equilibrata partecipazione alle opportunità della crescita.

A tal fine è necessario non lasciare alla contrattazione fra regioni e alla loro diversa capacità fiscale, la determinazione dei livelli delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali ma assicurarne il godimento su tutto il territorio nazionale – attraverso fondi perequativi adeguati.

La nostra concezione federale si preoccupa non solo di garantire la perequazione della disponibilità finanziaria, essenziale specie nella fase transitoria ma anche di promuovere il riequilibrio economico fra le regioni italiane e di allargare le opportunità di sviluppo delle aree ancora arretrate del Paese. A tal fine non basta un “patto di stabilità” fra Stato e regione diretto a controllare la spesa pubblica decentrata come non basta il patto di stabilità fra Paesi membri dell’Unione Europea. Per il Mezzogiorno **occorre un patto di sviluppo** che impegni tutte le autonomie locali e lo Stato a investire risorse nazionali ed europee secondo le priorità concordemente definite e oltre le misure risultanti dalla meccanica fotografia dell’esistente.

In questa ottica va rivista anche la strumentazione esistente della **programmazione negoziale**. Essa è stata utile a incentivare le capacità esistenti nel Mezzogiorno e impegnarle in progetti di crescita legati alla realtà di ciascuna zona. Ma la implementazione che è stata gravemente carente, con pesantezze e ritardi attuativi che hanno rischiato di screditarla. La sua impostazione va dunque corretta:

- semplificando le procedure che sono tuttora eccessivamente complesse.
- decentrando il processo decisionale ancora troppo dipendente dalla valutazione ministeriali;
- migliorando la sistematicità delle azioni intraprese. Se in una prima fase la proliferazione dei vari strumenti (patti territoriali, contratto d’area ecc..) è stata utile per sviluppare le progettualità locali ora è necessario **selezionare** di più e ricondurre a sistema gli interventi. - migliorando gli strumenti valutativi di **monitoraggio e controllo** dei progetti di sviluppo. Per massimizzarne l’utilità non bastano procedure e giudizi “cartacei”. Servono gruppi di valutatori esperti che agiscano sul terreno, conoscendolo e che seguano le iniziative di sviluppo dalla loro progettazione, all’implementazione, alla manutenzione.

Per lo stesso motivo è necessario stimolare a tutti i livelli le capacità di autorganizzazione del territorio, forme associative per la produzione e per i servizi, consorzi fra imprese e con le università ecc.; quelle stesse che hanno sostenuto la crescita di sistemi produttivi locali (distretti) in altre aree del Paese e che stanno operando anche in alcune zone del Mezzogiorno.

Più coraggio per avere investimenti e lavoro

Le condizioni di convenienza da creare nel sud devono dunque essere di sistema. A quelle infrastrutturali, amministrative, di legalità si devono aggiungere quelle di costo e di regolamentazione.

Occorre avere più coraggio nello stabilire **regole differenziate** che ristabiliscano condizioni di convenienza in tutti gli aspetti delle politiche economiche e del lavoro tali da attrarre investimenti nel sud. Un aspetto essenziale è di **ridurre la imposizione fiscale e contributiva per le attività localizzate nel Sud**. Le regole europee hanno impedito finora di andare oltre provvedimenti utili, ma temporanei e parziali. Occorre riprendere la discussione con l'Europa con più convinzione e fantasia di quanto non si sia fatto finora.

Occorre ammettere **politiche differenziate nel mercato del lavoro** e nella retribuzione, per far fronte a situazioni caratterizzate da forti disparità strutturali e promuovere il riallineamento fra costi del lavoro e produttività.

Certe forme di lavori flessibili possono essere riconosciute con più larghezza, nelle aree meridionali e con incentivi maggiori. I differenziali attuali di retribuzione fra le aree del nord e del sud sono inadeguati a riflettere diverse condizioni di produttività. La strada seguita finora di concedere deroghe contrattuali per aspetti e aree specifiche è stata insufficiente. Spetta alle parti sociali ripensare la struttura contrattuale, riconoscendo un maggior ruolo alla contrattazione aziendale e territoriale che correli le retribuzioni e le forme di impiego del lavoro alle diverse condizioni di produttività retributiva.

Occorre, poi, aggredire il problema del lavoro sommerso. La strada degli incentivi (agevolazioni fiscali e contributive) per la emersione avviata dal centro sinistra, va continuata anche aumentando la intensità delle agevolazioni; in modo equilibrato fra sostegno alle imprese e al lavoro, diversamente da quanto propone il centro destra. Ma la riduzione dei costi non basta. Non basta per lo sviluppo del Paese che richiede più competitività e qualità; tanto meno basta per il Mezzogiorno.

Il nostro impegno è:

- assicurare il 45% degli investimenti pubblici nelle otto regioni del sud.
- garantire l'addizionalità dei Fondi strutturali comunitari rispetto a quelli nazionali.

Un patto tra generi, generazioni e genti

Nella Margherita il rapporto tra politica, società e formazioni primarie è impostato in base ai principi di sussidiarietà, promozione dell'uguaglianza di opportunità, impegno per la rimozione delle cause di povertà e di esclusione sociale.

Assumendo le grandi trasformazioni delle relazioni familiari, del modello demografico e della composizione etno-culturale della nostra società, la Margherita propone **un patto tra generi, generazioni e genti** per l'allargamento delle opportunità per il sostegno all'autonomia delle persone e alle responsabilità familiari, della qualificazione delle politiche sociali e migratorie, del lavoro, della formazione.

Le politiche di genere

Un posto centrale in questo contesto spetta al patto fra i generi e alla politica delle **pari opportunità fra uomini e donne**.

Gli orientamenti principali in questa materia sono indicati dalle direttive europee e comportano la finalizzazione alla promozione delle pari opportunità secondo la logica del *mainstreaming* di tutte le politiche settoriali: da quelle del lavoro, che potenziano gli strumenti per l'innalzamento nell'occupazione femminile e delle loro possibilità di avanzamento professionale, a quelle economiche e della formazione, con una effettiva valorizzazione delle grandi risorse femminili in tutte le attività anche di impresa – a quelle sociali, con una politica dei servizi e dei congedi che agevolino la compatibilità fra lavoro e vita familiare.

Questi orientamenti – già avviati dal governo di centro sinistra – devono essere resi più concreti, superando un deficit applicativo, che ha indebolito l'efficacia dei provvedimenti fin qui presi.

La valorizzazione delle capacità specifiche della donna è una leva per il riequilibrio delle opportunità anche all'interno della vita familiare.

Con lo stesso obiettivo deve essere pensato il riequilibrio della presenza femminile nella sfera pubblica, attraverso la loro crescente partecipazione politica.

Nel nuovo patto di genere la Margherita ritiene centrali i seguenti temi:

- ? Riprendere l'iter per la riforma dell'art. 51 della Costituzione, in modo da offrire una nuova cornice istituzionale alla introduzione di azioni positive;

- ? Vigilare sugli statuti regionali e sulle leggi affinché, in coerenza con l'art. 3 della legge di riforma costituzionale, si impegnino a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità tra donne e uomini nella vita sociale, civile, economica e pubblica; in particolare introdurre la valutazione di impatto di genere delle leggi e promuovere regimi di congedi adeguati;
- ? Promuovere una corretta lettura al femminile delle politiche fiscali, economiche e del lavoro, nonché della previdenza complementare.

La centralità della famiglia e del lavoro di cura

La famiglia è una comunità primaria che, nelle società democratiche, si fonda sulla reciprocità nelle rispettive responsabilità, sui diritti degli individui e sulla sua capacità – sostenuta dalla sfera pubblica – di essere una comunità di persone, inserita in una rete comunitaria aperta.

In una società complessa la famiglia, come la comunità, costituiscono identità, ma non possono pretendere di definire appartenenze precostituite per i singoli.

Anche in Italia le forme della vita familiare sono cambiate drasticamente.

La **trasformazione dei modelli di vita familiare** vede una contrazione dei nuclei con figli piccoli, un aumento degli anziani che vivono soli, una diminuzione delle famiglie estese, un aumento delle famiglie con un solo genitore. Le migrazioni producono una crescita costante di nuclei familiari in cui si intrecciano culture differenti.

Inoltre la forte diminuzione delle nascite, è dovuta, proprio nei Paesi mediterranei, soprattutto alla rapidità con cui all'aumento dell'istruzione e dell'occupazione delle donne, non hanno corrisposto cambiamenti altrettanto significativi della divisione del lavoro nella coppia e della lunga dipendenza dei figli dalla famiglia.

Perciò un programma innovativo di politiche sociali e familiari deve considerare il superamento della diseguale ripartizione del lavoro di cura – ora a carico soprattutto delle donne - operando per il bilanciamento tra i vincoli delle responsabilità della vita adulta, le scelte delle persone, la promozione delle pari opportunità.

Riorientare le politiche della famiglia

Occorre superare il paradosso che, tra i tanti, caratterizza la società italiana. Mentre si va diffondendo la consapevolezza del ruolo decisivo che la famiglia svolge come soggetto di scelte economiche e come produttore di capitale sociale, non procede allo stesso ritmo la messa in cantiere di provvedimenti – legislativi e amministrativi – volti alla attuazione di una vera e propria **politica della famiglia** in sostituzione delle ormai obsolete politiche **per** la famiglia.

L'Italia destina alla spesa per maternità e famiglia poco più dell'1% del PIL, la quota più bassa tra tutti i Paesi dell'Unione Europea.

Al di là della retorica di maniera, l'Italia continua a considerare la famiglia come variabile dipendente: le grandi scelte a livello di organizzazione produttiva e di assetto istituzionale sono prese sotto il presupposto che debba essere la famiglia a adattarsi alle decisioni degli altri attori sociali e non viceversa.

Per favorire di una vera politica della famiglia occorre riconoscere **il lavoro di fare famiglia**, lungo il corso di vita delle persone e dei nuclei familiari. Per questo va superata la polarizzazione tra un approccio familista e un approccio individualista. Nel primo, le politiche addossano al nucleo familiare l'esclusività del lavoro di cura, limitandosi ad intervenire in un'ottica di emergenza e riparativa. Nel secondo le politiche sociali sono pensate piuttosto in relazione di rigida complementarità con i vincoli delle lavoratrici-madri, attraverso gli interventi realizzati o dallo Stato direttamente oppure per il tramite del mercato (lavoro di cura informale, spesso costituito da prestazioni retribuite "in nero" e non regolarizzate sotto il profilo contributivo).

Il sostegno economico deve assumere le sembianze della restituzione ovvero della compensazione e non già – come continua ad essere – della compassione o del paternalistico assistenzialismo. Detto in altro modo: la politica della famiglia non può essere confusa con una politica di lotta alla povertà, che pure è necessaria.

Dalla parte delle famiglie giovani

Le "giovani" famiglie rappresentano l'obiettivo centrale di una politica della famiglia.

Più in generale la nostra politica deve avere come riferimento non la singola famiglia ma la catena generazionale che "convive" il medesimo "tempo", anche se in case diverse: deve considerare in modo esplicito la dinamica dei flussi di risorse che si distribuiscono sugli appartenenti alle tre generazioni: figli, genitori, nonni.

Nel concreto, una politica di sostegno basata sul concetto di soggettività della famiglia, e di riequilibrio delle relazioni di cura, deve intervenire in **quattro ambiti specifici**.

I servizi alle famiglie

Un primo tipo di intervento riguarda lo sviluppo, per ora gracile, di un vero e proprio **welfare di comunità** che veda il coinvolgimento primario dell'ente locale, del settore no profit, del volontariato.

Tale sistema di protezione sociale, costruito dal mix pubblico-privato, deve essere orientato a una offerta di servizi sul territorio, congrua rispetto ai bisogni e alle risorse disponibili e con standard di qualità costantemente valutati.

E' necessario prevedere incentivazioni alla fornitura, specie dei servizi più carenti: da quelli per la cura dei figli all'assistenza agli anziani e ai disabili. Si possono prevedere forme di "opzione automatica" in tutte le situazioni in cui le strutture sono carenti.

Inoltre va anche considerata la messa in opera di forme innovative di sanità integrativa che vedano la famiglia come soggetto, ad un tempo, di domanda e di offerta di certe tipologie di prestazioni.

L'organizzazione di questi servizi deve assumere l'autonomia della persona, la sua capacità di responsabilizzazione, il suo mantenimento nell'ambiente di vita consueto, sino a che è possibile, come obiettivi prioritari, anche per le situazioni di disagio più acuto.

Aprire il credito

Il secondo ambito di intervento concerne il **credito al consumo**. La famiglia in quanto tale non è considerata, in Italia, un soggetto "bancabile". Di qui le forme di razionamento del credito cui essa va soggetta (molto spesso implicitamente) e quindi la diffusione, soprattutto in certe aree del Paese, di pratiche endemiche di usura. Occorre intervenire sul sistema bancario perché siano aperte linee di credito specificamente rivolte alla famiglia come già avviene in altri Paesi.

Il reddito delle famiglie

Un terzo ambito di intervento e' quello **fiscale**. Occorre incrementare l'aiuto (già avviato) alle famiglie giovani per l'acquisto o l'affitto della casa. E' necessario sostenere il reddito, rovesciando la tendenza ai bassi salari. La distribuzione dei redditi si è spostata a favore dei redditi da capitale, prevalentemente goduti da "anziani". Nell'attuale situazione politica e sindacale una politica di "alti" salari netti può essere quasi esclusivamente il risultato di una deliberata politica fiscale.

Gli assegni famigliari sono da preferire a una politica di detrazioni fiscali perché hanno il vantaggio di essere "semplici" entrando a far parte, su base mensile e controllabile, del reddito aggiuntivo di tutte le famiglie. Un primo passo nella giusta direzione può essere quello di adeguarsi al modello tedesco: una simulazione dei costi aggiuntivi, elaborata nel maggio 2000, dava i seguenti ordini di grandezza a livello italiano. Un costo di circa 11 mila miliardi considerando come eleggibili tutte le famiglie con un reddito familiare fino a 70 milioni netti annui: un costo di 7 mila miliardi considerando come eleggibili tutte le famiglie con un reddito familiare fino a 50 milioni netti annui. Queste simulazioni includono tutte le famiglie, sia quelle con lavoro dipendente che quello con lavoro indipendente.

Crescere nella sicurezza

Un quarto ambito di intervento ha per oggetto quelle misure che tendono a **ridurre l'incertezza** endogena oggi gravante sulle famiglie, soprattutto su quelle giovani. Si tratta di assicurare forme di sostegno al reddito familiare, sia in quei passaggi del ciclo di vita in cui, per realizzare la famiglia, si rendono necessarie discontinuità sul mercato del lavoro sia per mantenere il sostegno costante all'assunzione di responsabilità nella crescita dei figli.

Le misure concrete del primo tipo devono esser pensate come flessibili e sempre reversibili, per non correre il rischio che esse concretamente penalizzino la persona o le persone più disposte ad assumersi la continuità del lavoro di cura. Di questa tipologia possono far parte anche i **sostegni diretti** ai giovani maggiori di età che, restando in famiglia, tuttavia debbano esser sostenuti nella scelta di processi formativi avanzati o nell'avviamento a professioni o imprese.

Una misura concreta del secondo tipo è il **baby bond**. Per ogni bambino che nasce lo Stato apre un conto in cui versa una somma iniziale – variabile in relazione alle condizioni di reddito della famiglia – alla quale fanno seguito accreditamenti successivi all'età, poniamo, dei 5, 10 e 15 anni. Genitori e parenti sono incentivati ad effettuare versamenti sul conto mediante l'adozione di schemi di deducibilità fiscale. Conseguita la maggiore età, il giovane riceve il fondo accumulato, comprensivo degli interessi maturati, e potrà decidere come disporre: se per finanziarsi gli studi superiori, per dare inizio ad attività lavorative, per acquistarsi una casa in vista del matrimonio o altro ancora.

Il tempo per il lavoro, per gli affetti, per sé

Infine la nostra politica deve tendere a conciliare o meglio ri-conciliare, per donne e uomini, la vita professionale, le responsabilità familiari e la qualità delle relazioni, terreno sul quale si gioca non solo la tenuta della coppia, ma soprattutto, la sua capacità di sostenere la crescita dei figli creando loro un contesto formativo positivo.

Tale politica – che è stata impostata dal governo di centrosinistra con i congedi familiari e formativi, deve promuovere forme personalizzate d'uso del tempo. Il problema non è tanto quello della riduzione delle ore di lavoro settimanali o mensili, quanto piuttosto quello, della sequenza temporale del lavoro retribuito in modo da consentire, da un lato, alla persona di aggiustare il tempo di lavoro alle proprie esigenze nelle diverse fasi del ciclo di vita lavorativa e, dall'altro alle imprese, di ridurre i costi di riorganizzazione dei processi produttivi conseguenti alla implementazione di nuovi modi di occupazione.

Anche le imprese hanno il medesimo interesse, perché il tasso di obsolescenza del capitale umano è oggi così elevato da imporre continui programmi di *retraining* per tutto il personale.

Siamo stati abituati, durante la fase della società industriale, a declinare il concetto di libertà di scelta nei termini della scelta sul mercato tra vari tipi di beni e servizi. La nuova frontiera della libertà, nell'era post-industriale, richiede che la libertà di scelta sia progressivamente estesa alla **scelta dei piani di vita**. Gli aumenti continui di produttività associati alle nuove tecnologie possono rendere questo obiettivo concretamente realizzabile.

? L'educazione al primo posto

Istruzione, formazione, ricerca, beni pubblici primari

L'educazione al primo posto nelle scelte della politica. E' stata questa la scelta dell'Ulivo, questa è oggi la scelta della Margherita. L'istruzione, l'educazione, la formazione, la ricerca sono un bene per la persona e per la comunità, **sono un bene pubblico**.

La scuola, la formazione, la ricerca hanno bisogno di certezza di risorse, di un consistente aumento di risorse: per la qualità del sistema, per la valorizzazione della professionalità dei docenti, dei dirigenti, di tutto il personale, per l'edilizia e le nuove tecnologie. E' il sistema formativo la prima infrastruttura del Paese. Per questo vogliamo l'aggancio delle risorse per l'istruzione e la ricerca alla crescita del PIL.

Una scuola per l'Europa

La scuola è al centro della formazione non solo delle competenze ma della coscienza delle nuove generazioni, della loro cultura, della loro cittadinanza.

Si costruisce anche e soprattutto nella scuola la cultura del dialogo e dei diritti umani, della resistenza alla violenza, l'idea del mondo unito, della collaborazione, della giustizia e della pace.

Alla scuola è affidata la missione di corrispondere alla vocazione europea e mediterranea dell'Italia preparando i giovani a vivere l'Europa del futuro. Particolare cura si deve prestare ai saperi dei nuovi curricula, estendendo l'insegnamento delle lingue europee ed extraeuropee, favorendo lo scambio degli studenti.

La persona al centro

Più che la scuola noi poniamo le persone al centro dell'investimento in educazione e formazione. Investimento in libertà e responsabilità. Non l'individuo separato dagli altri ma "con gli altri". **Non la dimensione privatistica ma la coesione sociale**. Il principio di responsabilità verso di sé coniugato con la responsabilità verso gli altri.

L'uguaglianza di opportunità, principio regolatore del sistema di istruzione, non significa ancora uguaglianza delle capacità. Ma la scuola può agire come fattore potente di cambiamento, di superamento dei condizionamenti sociali, di accompagnamento della persona sui sentieri del mondo nuovo.

Noi vogliamo favorire non solo la formazione di capitale umano per il lavoro e nel mercato, ma delle persone soggetti di cittadinanza attiva e consapevole: consapevoli delle responsabilità che hanno nei confronti della propria comunità e della più vasta comunità mondiale.

La nostra idea di scuola

Noi abbiamo un'idea di scuola che muove da queste consapevolezze e da queste prospettive:

- ? Un'idea di formazione per tutta la vita, perché tutta la vita è tempo di conoscenza.
- ? Un'idea unitaria, dall'infanzia all'età adulta e anziana.
- ? Un'idea di scuola per tutti, eccellente per tutti e non solo per alcuni.
- ? Un'idea di scuola dove la libertà di insegnamento è la condizione per la qualità, l'innovazione, la crescita professionale.
- ? Un'idea di scuola non privatistica, non mercantile, non aziendalistica.
- ? Una scuola che valorizzi la cultura della ricerca rispetto alla cultura degli adempimenti, la progettualità condivisa, il confronto di idee ed esperienze per migliorare la qualità dell'apprendimento, l'innovazione metodologica e disciplinare, le tecnologie della comunicazione, la documentazione educativa.
- ? Una scuola che previene il disagio, l'insuccesso scolastico, la devianza.
- ? Una scuola non più carente nell'educazione ai rapporti, nella socializzazione, nella formazione al principio di realtà.
- ? Un'idea di scuola che unisca, e non separi, cultura e pratica del lavoro perché oggi uno è il mondo delle idee e del lavoro. Che sia aperta al rapporto con l'impresa, non produca specialismi e funzionalità ma capacità critica, e faccia per tutti ciò che le imprese fanno per le élite: l'apprendimento per tutta la vita.
- ? Un'idea di scuola che progetti per la persona, con un sistema di trasferibilità e di passerelle, superando l'idea della società fordista che la formazione stia nella specializzazione senza senso critico. L'idea di scuola dell'attuale maggioranza è insieme neogentiliana e duale – istruzione e formazione professionale – fuori della storia.

La scuola dell'infanzia, la formazione di base

La scuola di base è il luogo dove si vince o si perde la scommessa del futuro. Qui gli insegnanti possono accompagnare i genitori, prendersi cura dei bambini, a crescere come adulti insieme con loro, facendosi garanti del processo educativo.

Per questo vogliamo una scuola dell'infanzia generalizzata, che comprenda **tutti i bambini da 3 a 6 anni** per assicurare a tutti lo sviluppo intellettuale e sociale. Una scuola integrata con la famiglia.

Una scuola che sviluppi l'intelligenza, con particolare riguardo ai problemi dei disabili. Che sia attenta ai bambini provenienti da culture diverse, sostenendoli nella costruzione dell'identità e nell'inserimento nel nuovo contesto culturale. Una scuola che cura la presa di coscienza di sé, la relazione con gli altri, l'apprendimento del linguaggio, della musica, della seconda lingua.

La scuola della comunità e dell'autonomia

E' la scuola degli insegnanti, degli studenti, delle famiglie, che vive in autonomia all'interno del proprio territorio.

In questo tipo di scuola opera una dirigenza attiva e democratica che fa vivere l'istituzione scolastica ormai costituzionalmente riconosciuta nella rete delle autonomie locali, e che ne guida l'organizzazione complessa. La cultura organizzativa di questo tipo di scuola non coincide con la cultura di impresa perché quest'ultima qui è inutilizzabile: la logica dei risultati non rinvia immediatamente ai prodotti ma passa attraverso i processi di insegnamento e di apprendimento.

La scuola cui puntiamo è quella della sussidiarietà e del federalismo solidale, distante dal centralismo regionale e dalle logiche privatistiche dei bonus. Funziona grazie a una nuova partecipazione, che presuppone il coinvolgimento vero di tutti i soggetti (genitori, studenti, docenti, dirigenti, non docenti, comunità locale), sia nella fase gestionale sia nella fase della progettazione.

Pubblico e privato

Una scuola libera, autonoma e democratica presuppone il pluralismo "nelle" istituzioni e "delle" istituzioni, che responsabilizza, da un lato, i diversi soggetti e richiede, dall'altro, una forte capacità di indirizzo e controllo da parte dello Stato.

Il sistema pubblico di istruzione, costituito dalle scuole statali e da quelle paritarie, valorizza il ruolo dello Stato quale garante del sistema e della sua qualità e assicura la libertà di apprendimento e di insegnamento.

Va completata la legge di parità (la numero 2 del 2000) sul piano economico, finanziando, come avviene negli altri Paesi europei, la funzione docente in modo da garantire la qualità delle scuole paritarie e pari dignità e condizioni a tutti gli insegnanti.

Più cospicui investimenti si devono prevedere per il diritto allo studio (borse di studio, assegni, ecc.) da trasferire alle Regioni.

Maturare le scelte di lavoro

L'obbligo formativo, sancito dalla legge fino a 18 anni, è un obiettivo nazionale che deve essere raggiunto in tutto il Paese, al nord e al sud.

Non ci deve essere alcuna anticipazione precoce delle scelte, ma al contrario un pieno sviluppo dell'adolescente nella scuola, nella formazione professionale, nel nuovo apprendistato fortemente qualificati. Innalzamento dell'obbligo, reversibilità delle scelte, attività di orientamento, alternanza di studio e lavoro sono i passaggi che debbono mettere ciascun ragazzo nelle condizioni di dare il meglio di sé muovendosi in un contesto di apprendimento continuo.

Valutazioni, crediti e standard formativi consentono di integrare i sistemi dell'istruzione e della formazione innalzando il livello formativo delle nuove generazioni, senza dispersione e senza il ritorno a condizioni di discriminazione sociale.

Autonomia, federalismo, unità nazionale

La Costituzione italiana, recentemente modificata, riconosce le istituzioni scolastiche come soggetti istituzionali e attribuisce nuovi poteri a Regioni, Province e Comuni.

Noi vogliamo costruire un sistema maturo delle autonomie che comprenda le istituzioni scolastiche, le Università, i centri di ricerca in un rapporto dinamico con le altre istituzioni.

Diciamo no a ipotesi di devoluzione che consegnano alle Regioni il sistema di istruzione nazionale, creando monopoli regionali destinati a frantumarlo, a collocarlo sul mercato, a farne oggetto di scambio politico.

Difendiamo l'unità del sistema come garanzia dell'uguaglianza delle opportunità in tutte le aree del Paese.

Il ruolo degli insegnanti

Riconosciamo, il ruolo degli insegnanti come decisivo fattore di crescita per l'Italia, e con loro riteniamo si debba stipulare **un nuovo patto**.

A questi autentici professionisti dell'educazione va garantita una formazione iniziale e in servizio; con loro vanno individuate le professionalità, comprese altre figure come psicologi dell'apprendimento, tutor, docenti accompagnatori e facilitatori del percorso scolastico. Gli elementi del patto devono essere:

- ? la flessibilità e lo sviluppo di carriera;
- ? l'anno sabbatico;
- ? una remunerazione europea per una scuola europea che parli un linguaggio europeo;
- ? criteri di riconoscimento del merito e del carico di lavoro.

Università e ricerca: la sfida intellettuale dell'Europa

L'Università e la ricerca non rappresentano una questione nazionale bensì europea. E' in gioco la sfida intellettuale dell'Europa nel contesto dell'Occidente e del mondo, nella prospettiva dell'allargamento a Est e di una più forte presenza nel Mediterraneo.

La Margherita pensa a Università del tutto autonome e a reti universitarie di carattere europeo. Pensiamo alla fine del Ministero, secondo un principio di forte sussidiarietà che dia significato primario alla ricerca culturale e scientifica, al ruolo dei docenti e degli studenti, alla didattica, alle nuove tecnologie. Ad autentiche comunità di ricerca, aperte allo scambio tra Università e scuola.

Auspichiamo la fine delle baronie, dell'autoreferenzialità di sistemi concorsuali che raramente privilegiano i migliori, pensiamo a un sistema che sappia aprirsi al privato e alle imprese mantenendo un proprio profilo autonomo.

Vogliamo un investimento straordinario nella ricerca. **Vogliamo che l'Italia e l'Europa attraggano talenti da tutto il mondo.**

Completare la riforma dell'Università

L'Università italiana fonda la sua qualità e le sue potenzialità su una forte tradizione di inserimento nel sistema pubblico, di autogoverno e di autonomia della ricerca. Tuttavia, sino agli anni recenti, le rigidità di un sistema pubblico chiuso verso l'esterno, e centralizzato a livello statale nel governo della didattica, dell'organizzazione e delle risorse, avevano finito per vanificare l'autonomia.

Per sostenere il percorso di uscita dalla crisi occorre sviluppare un governo di sistema a sostegno dell'autonomia universitaria, che consideri l'interrelazione tra quattro elementi: gli obiettivi di fondo attesi, i contenuti privilegiati, gli strumenti impiegati, le risorse necessarie.

Una situazione di stallo, o peggio una diminuzione, delle risorse a favore dell'Università – come risulta dai primi atti del governo di centro destra – mette in difficoltà oggettive gli Atenei sul versante del finanziamento della ricerca e della realizzazione dei nuovi corsi di laurea. Inoltre deprime gli sforzi fatti per il reclutamento dei docenti, per la formazione e riorganizzazione del personale amministrativo, per offrire servizi più efficienti agli studenti.

Ci impegniamo a contrastare questa tendenza, rivendicando anche per l'Università l'incremento delle risorse in assoluto, in relazione alla crescita del PIL.

Il completamento dei percorsi che portano alle nuove lauree di primo e secondo livello, la ridefinizione dei dottorati, l'avvio dei Master di primo livello e le ipotesi di quelli di secondo livello, la messa a regime della valutazione della ricerca e la sua maggior finalizzazione, costituiscono l'architettura portante della riforma.

Il percorso è assodato nella sua intelaiatura ma non definitivo nelle forme e nei contenuti: perciò **questa fase di avvio deve essere valutata**, per rimodulare, se necessario, sia le singole parti sia le loro connessioni. Questo percorso necessita di mezzi per un'espansione delle risorse impiegate nella didattica, di un ripensamento complessivo sia delle metodologie didattiche sia del rapporto tra formazione di base e formazione applicata, tra conoscenza del metodo scientifico e sviluppo del saper fare, in relazione sia al mercato del lavoro che a potenzialità di innovazione nei profili professionali e nella creazione di imprese.

Università, società e mondo delle imprese

La formazione di base e quella di specializzazione, come pure la ricerca, devono essere sia competitive che anticipatrici rispetto alle dinamiche socioeconomiche. Questa opzione deve valere anche per **la formazione** e per **la ricerca d'eccellenza**.

Occorre superare il falso dilemma sulla preferenza da accordare alla ricerca di base e a quella applicata: ambedue sono essenziali e complementari al procedere e alla qualità della ricerca. Semmai restano ancora tutti da esplorare gli strumenti organizzativi per portare a sistema tale complementarità. La gerarchizzazione nei gruppi di ricerca in base alla fascia di appartenenza della docenza, piuttosto che in base al merito e ai risultati conseguiti dai ricercatori, è uno degli elementi che, assieme alla scarsità di risorse, costringono i giovani all'emigrazione intellettuale.

Telecomunicazioni, un settore più libero

Uno degli obiettivi strategici del Programma della Margherita è **l'ulteriore sviluppo della liberalizzazione** nel settore delle telecomunicazioni.

Grazie all'intenso processo di liberalizzazione e privatizzazione compiuto dai governi di centrosinistra, il comparto delle telecomunicazioni è quello che ha visto i maggiori risultati in termini di sviluppo delle imprese e dell'occupazione, di vantaggi per i consumatori scaturiti dalla concorrenza nell'offerta di servizi.

Sono necessari interventi urgenti per rendere ancora più aperto questo mercato.

Innanzitutto, l'ingresso delle società elettriche nelle telecomunicazioni non deve determinare una situazione di dominanza da parte di questi operatori, ma deve realizzarsi contestualmente allo sviluppo della concorrenza nel servizio elettrico.

Vanno poi eliminate una serie di barriere per i nuovi operatori soprattutto nel cosiddetto **"ultimo miglio"**. Devono essere sviluppate ulteriormente le possibilità di accesso a livello locale alla rete dell'ex monopolista (Telecom) da parte degli altri operatori di telefonia fissa (*unbundling local loop*) e l'implementazione delle tecnologie che consentono di disporre per il collegamento con l'utente finale di una rete propria a costi sostenibili (infrastrutture leggere radio-*wireless*).

L'evoluzione del **commercio elettronico** deve essere assicurata in un quadro di garanzie giuridiche e tecniche sulla legittimità e sicurezza delle transazioni e sulla riservatezza dei dati trattati.

Anche la Pubblica Amministrazione, ricorrendo sempre più spesso alla "rete", può innescare meccanismi che tendono a favorire lo sviluppo di nuovi operatori di settore.

La convergenza con il settore radiotelevisivo (**piattaforma multimediale**) deve essere favorita eliminando barriere all'accesso a quel settore per le aziende di telecomunicazioni e editoriali.

Le nuove regole delle telecomunicazioni

In questo settore vanno definite, in linea con la normativa europea, poche e generali disposizioni, puntando all'alleggerimento dell'attuale *regulation* del settore, facendo invece pieno affidamento sulle regole antitrust.

Va in particolare contrastata la tendenza italiana di normare eccessivamente, lasciando spesso irrisolte le **questioni della dominanza**. Il successo delle strategie aziendali dipende, infatti, sempre più dal contesto regolatorio/istituzionale di riferimento, che nel mercato globale dovrebbe essere essenzialmente svolto dagli organismi dell'Unione Europea.

La “banda larga”, questione di democrazia

La diffusione della banda larga non costituisce soltanto una grande opportunità per le imprese, ma rappresenta anche il metro per valutare quanto in un Paese sia effettiva la partecipazione dei cittadini ai vantaggi del progresso tecnologico.

Per rendere completa questa diffusione non è necessario pensare alla realizzazione di un'unica struttura, una rete unitaria, essendo sufficiente che questa unità si realizzi quanto a **qualità e protocollo di funzionamento**. D'altra parte, una rete unica, eventualmente di proprietà pubblica, pone problemi, oltre che per il suo costo, per la definizione delle regole sull'accesso e sull'indipendenza della struttura, soprattutto nella situazione italiana di mancata risoluzione del conflitto d'interessi.

Lo sviluppo della larga banda dovrebbe quindi essere il prodotto del mercato. Nelle aree meno redditive, innanzi tutto il Sud, le mancanze devono essere colmate mediante politiche pubbliche di sostegno, in particolare con un ruolo centrale da parte dei Comuni, delle Regioni e dei fondi strutturali.

In Italia ci sono le condizioni per uno sviluppo della larga banda, anche mediante l'applicazione della tecnologia radio *wireless* e l'assegnazione di apposite bande per tali tipi di connessione nel piano nazionale di ripartizione delle frequenze.

In ogni caso, su di una questione così rilevante per il Paese è necessario mantenere una costante interazione con tutti i soggetti interessati.

Rafforzare l'industria nazionale, sviluppare ricerca e formazione

L'Italia è svantaggiata nell'industria manifatturiera relativa al settore delle telecomunicazioni. È necessario definire una politica industriale di sostegno per il settore che, compatibilmente con i vincoli comunitari, favorisca la ripresa delle imprese grandi e piccole che operano nel settore.

L'elemento decisivo da sviluppare è però **il capitale umano**. In un settore in forte crescita, emergono nuove professioni che presuppongono specifica formazione.

Le telecomunicazioni sono un comparto in cui senza innovazione tecnologica e senza ricerca, si rischia la stessa sopravvivenza nel gioco della concorrenza globale.

La riforma della RAI

E' un punto cardine del riordino dell'intero settore, ma ormai è soprattutto una centrale questione democratica del nostro Paese.

La Margherita si pone come obiettivi:

- ? l'ampliamento del servizio pubblico
- ? la privatizzazione di due reti
- ? la riforma della RAI nell'ambito di una più generale lotta per il pluralismo dei mezzi di comunicazione e quindi per l'autonomia dell'informazione.

Nella società attuale, caratterizzata da una eccezionale rilevanza delle forme di comunicazione per la formazione dell'opinione pubblica, per la cultura e per la vita stessa delle persone, l'autonomia dei sistemi di comunicazione cioè del quarto potere, rispetto alla politica deve essere difesa come un principio fondamentale della democrazia, al pari della tradizionale tripartizione dei poteri.

Vivere sicuri, ottenere giustizia

Nei cinque anni del suo Governo, il centrosinistra ha elaborato un programma molto articolato di riforme in tema di sicurezza e giustizia. I risultati di questo lavoro si cominciano a vedere.

Per la prima volta il numero dei processi “in entrata” è diventato inferiore a quelli passati in giudicato. Gli stanziamenti per la giustizia sono cresciuti del 40%, quelli per il personale ausiliario sono aumentati del 12%. Con l'abolizione delle 568 Procure e poi con l'introduzione del Giudice monocratico, delle sezioni stralcio civili e del GOA si è dato impulso a una maggiore efficienza.

Nel campo penale, la riforma costituzionale sul giusto processo e le principali leggi di attuazione hanno rafforzato il ruolo della difesa e le garanzie per gli imputati.

Ma le riforme sono state parziali e i risultati ancora inadeguati.

Giustizia e sicurezza insieme: per i cittadini

Nella società civile esiste una grande domanda – ancora insoddisfatta – di sicurezza e giustizia. La Margherita intende darvi risposte concrete, affrontando il tema della sicurezza e della giustizia in modo unitario, partendo dai bisogni dei cittadini, per garantire a tutti una vita sicura disciplinata da regole certe e giuste.

Una precisa distinzione di ruoli

Un credibile progetto sulla sicurezza pubblica e sulla giustizia può essere efficacemente perseguito avendo consapevolezza della interdipendenza tra i due temi, ma assieme della necessità di non confonderli. Vanno perciò attentamente distinti i compiti e le attività spettanti ai servizi di informazione e sicurezza da quelli spettanti alle forze di polizia, alla polizia di prevenzione e alla polizia giudiziaria. Così come va definito il ruolo dell'autorità giudiziaria.

I magistrati non possono svolgere compiti che, direttamente o indirettamente, possono condizionare lo svolgimento di quelli affidati agli organismi informativi e a quelli di polizia.

Compiti precisi per gli organismi di informazione

Una nuova regolamentazione dei servizi di informazione e sicurezza è urgente. Occorre strutturare diversamente gli organismi competenti, e in ogni caso garantirne l'attività fissando con chiarezza i casi e i limiti entro i quali le condotte tenute dal loro personale possono ritenersi giustificate e non punibili.

La pluralità degli organismi competenti per la sicurezza va mantenuta, ma essa deve essere organizzata per **evitare duplicazioni e incertezze applicative**.

L'attribuzione alla polizia municipale e ad altre autorità locali di sicurezza di poteri territoriali autoritativi può determinare ulteriori momenti di confusione e deprecabili attriti, in assenza di un quadro definito di competenze.

Un vero coordinamento sul territorio

Il problema del coordinamento è centrale per l'efficacia dell'intero operare delle forze dell'ordine. Anche qui la normativa recente – da ultimo il cosiddetto pacchetto sicurezza del 2001 – dà indirizzi importanti, ribadendo la centralità del ruolo del Ministero dell'Interno e le funzioni di coordinamento attribuite al Capo della polizia.

Nonostante le norme, però, **il coordinamento stenta a decollare** e in alcuni casi si verificano all'inverso scollamenti operativi di particolare gravità. I cittadini non potranno mai sentirsi sicuri se le forze di polizia non sapranno dividersi il territorio (e i soggetti) da controllare e non comunicheranno l'una alle altre le informazioni di cui rispettivamente dispongono.

L'esigenza di un migliore coordinamento riguarda anche **le investigazioni e le indagini**. Spesso accade che sullo stesso fatto indaghino più servizi di polizia giudiziaria: l'uno all'insaputa dell'altro e che il momento di sintesi sia raggiunto, quando si può, solo davanti al magistrato del pubblico ministero. Questi viene così a dirigere un'attività investigativa alla quale non è culturalmente e professionalmente preparato. Ne discendono una torsione investigativa del ruolo del pubblico ministero e un indebolimento delle capacità investigative della polizia giudiziaria. Tutto ciò va a scapito del processo.

Una nuova cultura dell'ordine pubblico

L'impegno organizzativo coinvolge in pieno l'efficacia e la valorizzazione delle forze dell'ordine.

Nonostante le leggi approvate, questo aspetto non è sembrato rientrare fra le priorità del governo di centro sinistra e non si è consolidato in fatti operativi. La valorizzazione delle forze dell'ordine è stata inadeguata anche sotto il profilo economico, con miglioramenti insufficienti e ritardati.

La cultura dell'ordine pubblico nelle nostre forze dell'ordine non è cambiata a sufficienza. Si dovrà fare di più per la loro formazione civile e professionale: più cultura costituzionale, più conoscenze legate al territorio, che è il miglior modo per combattere l'idea della destra che sostiene le polizie regionali; nuova polivalenza del loro utilizzo.

Un sistema penale bloccato

La sensazione che il Paese è sicuro dipende però non solo dalla presenza e professionalità delle forze dell'ordine ma anche dal **funzionamento della giustizia**. Si deve combattere l'idea – purtroppo diffusa e ispirata dalla destra – che “la polizia arresta i delinquenti e i magistrati li mettono fuori”. Il lavoro della giustizia è stato ispirato da importanti progetti di riforma dell'ordinamento (a cominciare dalla difesa d'ufficio), ma le riforme sono state indebolite da incertezze e incoerenza.

Si sono sommate le garanzie del rito inquisitorio a quelle del rito accusatorio, con la conseguenza che si è prodotta **una sostanziale paralisi e inefficienza del sistema penale**, e che il processo è diventato spesso l'unica sanzione.

Le aspettative di giustizia dei cittadini e la fiducia nelle istituzioni sono logorate dalla lentezza e dalla farraginosità dei processi, ma anche da fenomeni come la sospensione condizionale della pena generalmente concessa a tutti e l'incongruenza della legge Gozzini, coerente con un sistema requisitorio ma incompatibile con l'auspicabile pragmatismo del sistema accusatorio.

Occorre **limitare la possibilità e le condizioni per la concessione della sospensione condizionale della pena**; dare nuova disciplina agli istituti della recidiva (oggi quasi irrilevante) e della prescrizione per rafforzare la effettività della pena.

È crescente il disagio – non colto a sufficienza dal centro sinistra – per il modo in cui è stato affrontato negli ultimi anni il fenomeno della **criminalità minorile**. La Margherita non intende confondere la giusta attenzione verso i minori con una sorta di teoria di non responsabilità, mentre ritiene che si debbano allargare e potenziare le azioni preventive per i giovani fino a 21 anni.

Processi più rapidi, giustizia più certa

Esistono diversi aspetti del processo penale su cui occorre intervenire con riforme più incisive di quelle fatte finora.

? Occorre **rimuovere gli adempimenti** solo formali che non corrispondono a effettive garanzie e ne appesantiscono ogni fase.

- ? E' necessario ampliare il ricorso a forme rapide di definizione del processo quando si è in presenza di reati che non offendono realmente alcun bene giuridico e che possono essere sanzionati con pene pecuniarie o prevedendo condotte che riparano o risarciscono il danno.
- ? All'inverso, bisogna rendere il sistema più efficace quando si è in presenza di condotte aggressive e violente tipiche della criminalità di strada o di quella organizzata (nazionale e transnazionale).
- ? Vanno rafforzate le forme di cooperazione internazionale.
- ? Va ampliata la depenalizzazione: centinaia di piccoli reati possono essere trasformati in illeciti amministrativi, con riduzione del carico di lavoro dei giudici e maggiori introiti per lo stato dalle sanzioni. Per rendere concreta l'applicazione va istituito un giudice delle sanzioni amministrative.

La massima attenzione va riservata alle **vittime del reato**: sia nel momento stesso in cui esse subiscono l'offesa dei loro diritti sia nel momento in cui tendono a tutelarli nel processo.

Sentenza esecutiva dopo due gradi

L'intero sistema delle **impugnazioni** va rivisto. La possibilità di impugnare ogni provvedimento non solo allunga i tempi del processo (esponendoci a condanne in sede Europea), ma consente impugnazioni dilatorie che agevolano gli imputati più pericolosi. Noi proponiamo che dopo i primi due gradi di giudizio **la sentenza sia esecutiva**. Vanno configurati benefici per chi accetta la sentenza di primo grado.

Un regime ispirato a "criteri di sicurezza" va introdotto anche per la fase di **esecuzione della pena**. L'individuazione di sanzioni diverse da quelle detentive (come la custodia domiciliare, il lavoro di pubblica utilità, le pene pecuniarie, le condotte riparatorie...) è indispensabile sia per superare il problema del sovraffollamento carcerario sia per accelerare la celebrazione dei processi.

La possibile e auspicata accelerazione dei processi – obiettivo primario della Margherita – dipende anche da una migliore distribuzione del personale sul territorio, dal decentramento dei servizi, dal completamento del procedimento di informatizzazione. Vanno individuati sistemi di controllo sulla "produttività" dei magistrati, pur tenendo conto delle peculiarità delle funzioni svolte, che sono diverse da quelle aziendali.

Distinguere i ruoli dei magistrati; aumentare la credibilità della sentenza.

La Margherita mantiene il suo impegno per la difesa dei principi dello stato di diritto, della costituzione e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, respingendo le strumentalizzazioni e gli attacchi del centro destra. Ma non si sottrae alla necessità di innovazione e di proposta, superando i limiti dell'azione riformatrice fin qui avviata.

Siamo disposti a valutare le proposte di **distinzione di ruolo funzionale fra pubblico ministero e giudice**, in particolare ampliando considerevolmente i tempi di permanenza nelle funzioni ed escludendo, anche alla scadenza del termine, la possibilità di mutare funzione nello stesso distretto.

E' inoltre necessario introdurre un sistema di avanzamento nelle carriere non automatico ma legato a criteri di capacità e di competenza. Si ritiene che il magistrato che si sia dedicato all'attività politica non possa essere reintegrato al termine di essa, nelle funzioni inquirenti o giudicanti.

In tema di **azione penale**, riteniamo pericoloso sottrarre il pm dall'obbligo di ricerca della verità, esaltando la sua natura di avvocato di parte nel processo (il richiamo a esperienze come quelle degli USA non è pertinente perché qui il titolare dell'azione è eletto dal popolo e questo cambia la sua controllabilità).

? Per aumentare la credibilità del sistema occorre disciplinare *ex novo* la responsabilità dei giudici, per allargare l'accesso dei cittadini all'azione risarcitoria.

Le nostre proposte sono orientate a creare le condizioni strutturali per una maggiore sicurezza dei cittadini e per una giustizia penale più efficiente e rigorosa, secondo le **direzioni prioritarie sopra indicate**:

- ? innovare i modelli di formazione, selezione e valutazione delle forze dell'ordine, promuovendo maggiore professionalità, formazione e modi di utilizzo più coordinato;
- ? rafforzare il nesso tra sicurezza e giustizia, aumentando celerità ed efficienza dei processi, migliorando e rendendo più certo il sistema sanzionatorio, modificando il sistema delle impugnazioni e allargando la depenalizzazione;
- ? coinvolgere nella strategia della sicurezza le articolazioni della società civile;
- ? privatizzare funzioni come il recupero delle spese di giustizia e delle somme provenienti da oblazioni e multe.

Interventi urgenti per la giustizia civile

Nel **processo civile** servono riforme altrettanto urgenti per renderlo più celere e efficiente. Siamo per l'introduzione di efficaci sistemi paragiurisdizionali: dall'estensione delle esperienze dell'arbitrato (vedi Camere di commercio) all'istituzione delle Camere di conciliazione presso i Consigli dell'Ordine degli avvocati.

Riteniamo necessaria alcune riforme del codice che regola i processi civili:

- ? aumento della competenza dei Giudici di pace per valore e per materia della questione trattata (per esempio, per le separazioni consensuali);
- ? abolizione delle udienze convocate solo come rinvio;
- ? abbreviazione dei termini processuali;
- ? "privatizzazione" dell'istruttoria, ma solo con l'accordo delle parti;
- ? semplificazione delle sentenze di primo grado;
- ? efficaci sanzioni alternative per ridurre il numero dei procedimenti esecutivi.

Nel campo della giustizia amministrativa la Margherita punta all'effettiva applicazione della riforma contenuta nella legge n. 205/2000, introducendo le sezioni-stralcio per smaltire l'arretrato, soprattutto in materia del pubblico impiego.

Immigrazione, una risorsa e un problema

I movimenti internazionali di persone accompagnano da sempre tutte le fasi di globalizzazione, di aumento della povertà, delle ineguaglianze tra Paesi e all'interno dei singoli Paesi e di conflitti bellici.

Un'immigrazione **regolata quantitativamente e qualitativamente**, gestita coinvolgendo pienamente le Regioni e in collaborazione con l'Unione Europea e con i Paesi di partenza, accompagnata da politiche di prevenzione della clandestinità e della criminalità, rappresenta una risorsa per l'Italia e un atto di solidarietà nei confronti dei Paesi in via di sviluppo e dell'Europa dell'Est.

Una questione di sicurezza

Una politica realista ed efficace, già intrapresa dall'Ulivo, richiede di moltiplicare le azioni comuni con i nostri vicini europei per la prevenzione e il contrasto degli interessi clandestini e per la repressione del traffico di esseri umani (in particolare dei minori), colpendo le organizzazioni criminali internazionali che si dedicano a questa attività.

Per gestire con efficacia queste politiche è indispensabile anche la collaborazione con i Paesi di transito e di origine degli immigrati.

L'obiettivo principale rimane la conclusione di **accordi di riammissione** dei clandestini e la loro efficace gestione giorno per giorno, dato che non si possono effettuare espulsioni senza la riammissione da parte del Paese di transito o di origine. La cooperazione con i Paesi dell'Europa centro-orientale, da cui attualmente proviene la maggior parte dei flussi di lavoratori, è facilitata dal processo di allargamento della Unione europea.

Più complessa rimane la situazione con la sponda meridionale del Mediterraneo. In questo caso, alla cooperazione tecnica di polizia vanno affiancate politiche di quote privilegiate per i Paesi che collaborano attivamente.

La permanenza clandestina o irregolare in Italia deve essere **contrastata con impegno**, usando lo strumento dell'espulsione o del riaccompagnamento alla frontiera. Non bisogna essere inutilmente vessatori, secondo la linea propugnata e seguita dalla destra, e non si possono ignorare le esigenze delle famiglie e delle imprese italiane che richiedono l'impiego di lavoratori e lavoratrici stranieri che non costituiscono pericolo per l'ordine pubblico.

Dopo gli attentati dell'11 settembre, la lotta al terrorismo richiede un riesame del sistema di **concessione dei visti**, anche per turismo o per studio, con maggiori controlli sulle connessioni e eventuali attività estremistiche dei richiedenti, tramite l'incrocio dei dati su base informatica e una maggiore collaborazione di polizia.

Più facile tornare a casa

La cooperazione con i Paesi di provenienza non si esaurisce nella cooperazione di polizia ma assume anche la forma di cooperazione allo sviluppo. Questi progetti possono includere forme di rimpatrio assistito di immigrati che desiderano ritornare in patria, anche con il sostegno in termini di formazione lavorativa e di investimento per l'avvio di attività economiche che facilitino il reinserimento.

Nei confronti dei Paesi musulmani va mantenuta una posizione aperta, che rafforza i regimi moderati e isola l'estremismo religioso e politico.

Il lavoro degli immigrati

Il lavoro degli immigrati è già insostituibile per l'economia italiana e non potrà essere ridimensionato nel futuro.

Questa realtà va riconosciuta senza ipocrisia, rigettando le tentazioni xenofobe e gli slogan demagogici dell'immigrazione zero, come pure gli appelli irrealistici all'apertura illimitata delle frontiere. E' necessario continuare a programmare, d'intesa con le Regioni e con le parti sociali, **flussi lavorativi** commisurati alla capacità di assorbimento del sistema economico e sociale italiano. E' doveroso migliorare mediante appositi corsi di formazione le capacità professionali di quanti arrivano.

Per permettere un migliore incontro tra offerta e domanda di lavoro va mantenuta l'opportunità per alcuni immigrati di entrare per ricerca di lavoro quando vi sia un garante disposto a fare da sponsor.

I diritti, primo passo per l'integrazione

Affinché il contributo degli stranieri alla vita economica e sociale del nostro Paese sia realmente positivo è indispensabile un'integrazione e ragionevole nel tessuto sociale italiano. Integrazione significa innanzitutto capacità di interazione e di comprensione reciproca, per la quale la conoscenza della lingua è il primo requisito.

L'apprendimento della **lingua italiana** va ulteriormente incentivato. Anche la politica della **casa** deve contribuire, evitando la formazione di ghetti etnici. L'integrazione nel sistema di diritti e doveri italiano, sia a livello fiscale che di partecipazione al *welfare*, implica anche il riconoscimento del **diritto di voto alle elezioni locali**, dopo alcuni anni di residenza regolare, e l'adozione di politiche antidiscriminatorie.

Alimentarsi con sicurezza

La sicurezza alimentare è una delle grandi emergenze di questo millennio: assieme alle psicosi legate ai flussi migratori dai Paesi in via di sviluppo e ai timori derivanti dalla sicurezza personale in tema di terrorismo internazionale e di ordine pubblico, la paura dei rischi per la salute legata ai cibi rappresenta una delle grandi paure attanagliano della nostra società. Una risposta forte a questa paura è impegno centrale della Margherita.

Nei Paesi anglosassoni prevale il concetto della "igiene alimentare", senza altre caratteristiche nutritive, salutiste o gastronomiche. La sicurezza alimentare, secondo questa visione, si garantisce essenzialmente attraverso i controlli igienico-sanitari, che possono essere meglio garantiti se la trasformazione alimentare avviene in grandi concentrazioni industriali, piuttosto che attraverso laboratori artigianali di piccole dimensioni.

Nel nostro Paese e più in generale in quelli mediterranei, prevale invece il concetto della sicurezza alimentare collegata, oltre che ai controlli igienico-sanitari, anche alla **tipicità dei prodotti** agroalimentari, al loro legame con il territorio, alle tradizioni storiche di produzione agroalimentare e al fattore salutista preventivo.

Noi optiamo per questa seconda impostazione.

Nuove garanzie di qualità

Per promuovere questa impostazione, è necessario valorizzare i nostri prodotti tipici in Italia e nel mondo (l'Italia è la patria dei prodotti agricoli tipici, è il Paese con il maggior numero di prodotti DOP e IGP tra tutti i membri dell'Unione europea) attraverso l'incentivazione alla nascita di nuovo DOP e IGIP e attraverso politiche di commercializzazione più aggressive e coordinate.

E' inoltre necessario considerare le particolari esigenze delle produzioni tipiche e/o di trasformazione su piccola scala nell'applicazione delle norme sanitarie italiane ed europee.

Occorre poi difendere i **marchi** dei nostri prodotti tipici da imitazioni e contraffazioni a livello internazionale (ma anche nazionale). Questa battaglia va condotta nell'Unione Europea ma soprattutto negli accordi all'interno del WTO, intensificando l'opera fin qui svolta dai governi del centro-sinistra. La valorizzazione dei marchi dei nostri prodotti tipici può rappresentare un'efficace barriera all'entrata all'invasione di prodotti agroalimentari esteri a basso costo (spesso ottenuti con pratiche agricole che per ridurre i costi e aumentare la produttività risultano scarsamente rispettose dell'ambiente e della salute dei consumatori) e una formidabile arma competitiva per aumentare le nostre esportazioni agroalimentari.

Una agricoltura con un'anima sociale

Questo impegno è legato a un forte investimento sulla qualità: qualità come sicurezza alimentare, qualità come tipicità, qualità come riduzione dell'uso della chimica e incentivazione dell'agricoltura biologica, qualità come trasparenza dell'informazione al consumatore.

Più in generale occorre sviluppare il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, che non può svolgere unicamente una funzione produttiva ma deve svolgere anche **un ruolo sociale** in termini di:

- ? garanzia della sicurezza alimentare;
- ? valorizzazione della qualità dei prodotti;
- ? presidio del territorio e di difesa dell'ambiente attraverso pratiche agronomiche e di allevamento di tipo biologico e di agricoltura integrata, o comunque con una significativa e verificabile riduzione dei trattamenti fitosanitari e delle concimazioni di sintesi.

È necessario **un nuovo patto tra agricoltori e consumatori, tra agricoltori e cittadini, tra agricoltori e società civile**. La centralità dell'agricoltura deve essere riconosciuta anche in termini di garanzia di reddito per gli agricoltori, attraverso forme di **integrazione al reddito** e di **incentivi e sgravi fiscali**, anche utilizzando il modello francese dei Contratti sociali territoriali.

Una produzione sicura

La sicurezza alimentare non è unicamente di un problema agricolo, ma investe tutta la filiera di produzione, trasformazione e commercializzazione agroalimentare. Per questo è necessario rendere operative al più presto le norme sulla rintracciabilità del prodotto, sull'etichettatura e sulla certificazione.

Per garantire il consumatore è necessario:

- ? adottare criteri per ottenere un miglioramento globale nella produzione di alimenti, con controllo di tutta la filiera alimentare;
- ? migliorare la formazione del personale circa i rischi, i controlli e la prevenzione in materia;
- ? promuovere azioni di sanificazione degli alimenti;
- ? adottare un sistema di etichette chiaro e completo;
- ? sostenere la pratica dell'autocontrollo: il concetto Haccp che diventa, come la certificazione ISO, un valore aggiunto per l'azienda.

Educare per alimentarsi bene

Alimentazione corretta significa anche prevenzione. L'educazione alimentare a cominciare dall'età scolare è essenziale per prevenire i rischi. Poiché ogni alimento comporta dei rischi è necessario operare una corretta "valutazione del rischio". Occorre inoltre creare infrastrutture adeguate, sanitarie, logistiche, sia per i prodotti agricoli sia per assicurare condizioni di vita sopportabili e sicure agli operatori agro-zootecnici.

Per il potenziamento della prevenzione e dei controlli è necessario potenziare gli enti preposti (Istituto superiore di sanità, Istituti zooprofilattici, ASL) e il loro personale.

Infine resta fondamentale il ruolo della ricerca scientifica e della innovazione tecnologica per vincere nella competizione di qualità, per migliorare i sistemi produttivi e di controllo a livello nazionale e internazionale.

Biotecnologie: precauzione e regole

Governare le biotecnologie verso usi sostenibili e responsabili significa in primo luogo rispettare il principio di massima precauzione, secondo il quale un alimento non è messo in commercio se non se ne è assicurata la assoluta innocuità. E' il principio opposto a quello del minimo rischio, adottato negli Stati Uniti, secondo il quale si permette di consumare un alimento fintanto che non se ne sia verificata la eventuale dannosità.

Questa scelta porta a consentire la sperimentazione di Organismi geneticamente modificati solo su regni omogenei (vegetale su vegetale) escludendola negli altri casi (animali su vegetale), per garantire che l'applicazione delle biotecnologie serva per accorciare i tempi della selezione, mai per stravolgerla.

Inoltre, se non è possibile confinare la ricerca sulle biotecnologie solo in laboratorio, è impensabile l'applicazione liberalizzata in campo aperto, dove l'effetto della diffusione può risultare incontrollato: è necessario quindi limitarla a sedi confinate, costantemente monitorate, controllate e limitate per la sperimentazione.

La ricerca deve avere **una forte componente pubblica** e deve essere finalizzata a valorizzare la biodiversità, combattendo il tentativo da parte delle imprese private di appropriarsene.

Il nostro ambiente, la nostra ricchezza

La tutela dell'ambiente, la lotta contro l'inquinamento, la piena valorizzazione del grande patrimonio italiano di natura e cultura sono obiettivi importanti non solo sul piano sociale e civile. Sono anche, per il nostro Paese, un formidabile terreno di competitività e di sviluppo. Promuovere la "riconversione ecologica" delle produzioni, dei consumi, dei comportamenti collettivi è parte di quell'investimento sulla qualità senza il quale siamo destinati a soccombere nella competizione globale.

Le emergenze e una grande risorsa

L'Italia dal punto di vista ambientale vive una condizione contraddittoria. Dividiamo con il resto del mondo, e in particolare con i Paesi industrializzati, il peso dei grandi problemi ambientali planetari, dall'aumento dell'effetto serra alla superproduzione di rifiuti ai fenomeni ormai endemici d'inquinamento dell'aria e delle acque. A loro si aggiungono problemi specificatamente italiani:

- ? l'abusivismo edilizio;
- ? il dissesto idrogeologico;
- ? un sistema dei trasporti fortemente squilibrato verso la mobilità su strada, con conseguenze pesanti in termini di congestione del traffico, consumi energetici, impatto sul paesaggio, inquinamento.

D'altra parte, possiamo contare su una risorsa unica al mondo per quantità e qualità, fatta dell'intreccio tra paesaggio, beni culturali, prodotti tipici: di tale risorsa, la qualità ambientale è un ingrediente fondamentale.

Un vantaggio per l'economia

Se si vuole rendere concreta la prospettiva dello sviluppo sostenibile, occorre integrare il criterio della qualità ambientale nelle politiche economiche e fiscali.

L'ambiente non deve più essere visto come un vincolo allo sviluppo, un ostacolo all'attività economica, e le politiche ambientali non devono limitarsi ad una serie più o meno lunga di prescrizioni e divieti. Serve piuttosto un sistema ricco e articolato di incentivi e disincentivi, capace di orientare l'economia italiana verso i settori a più alta efficienza ambientale.

Nel contesto italiano, politiche efficaci a vantaggio della qualità ambientale devono muoversi su alcune direttrici principali.

Un sistema produttivo di qualità

Innanzitutto occorre promuovere la **innovazione tecnologico-ambientale**, favorendo le tendenze alla dematerializzazione dell'economia e incentivando lo sviluppo dei nuovi settori produttivi legati al miglioramento ambientale, dai motori a basse o zero emissioni alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

In secondo luogo, è necessario ridurre le **emissioni di gas serra**, ridurre la dipendenza del nostro sistema energetico dalle fonti fossili e in particolare dal petrolio, promuovere il risparmio energetico e le fonti rinnovabili.

Il primo passo in questa direzione è la ratifica da parte dell'Italia del Protocollo di Kyoto prima della Conferenza di Johannesburg del settembre 2002 e l'adozione di strumenti operativi che garantiscano la piena attuazione della delibera del Cipe del novembre 1998, che contiene le misure per ridurre le emissioni di gas serra.

Il doppio di energia pulita

L'esigenza di diminuire i consumi di petrolio e di fonti fossili è resa tanto più urgente dalla crisi internazionale intervenuta dopo gli attentati dell'11 settembre, e risponde a un triplice interesse strategico del nostro Paese. In questa prospettiva, traguardi realistici sono quelli di **raddoppiare** entro il 2005 **il contributo delle fonti rinnovabili** alla produzione di energia, e di dimezzare entro i prossimi vent'anni il nostro fabbisogno di combustibili fossili, puntando sullo sviluppo degli impianti eolici, solari termici e fotovoltaici, e sul sostegno alla ricerca nel settore delle celle a combustibile e dei motori a idrogeno.

Lo sviluppo di tecnologie per potenziare l'uso di energie alternative e rinnovabili ha bisogno di specifici incentivi da parte dello Stato.

Per questo la Margherita propone la immediata predisposizione di un **piano di risparmio energetico**, il cui primo passo sia la sostituzione degli attuali corpi illuminanti utilizzati dagli impianti di illuminazione pubblica, con altri a basso consumo. In questa operazione Comuni andranno sostenuti sul piano finanziario.

Puntare sul meglio della produzione italiana

Tutelare e valorizzare l'economia italiana "doc" è decisivo.

Per reggere la sfida della globalizzazione l'Italia deve sfuggire il rischio dell'omologazione, anzi deve scommettere sugli elementi più originali della propria identità economica e culturale: il modello dei "distretti", una struttura del commercio diffusa, un'agricoltura che ha la sua principale risorsa nella diversità territoriale dei sistemi agroalimentari e nell'estrema varietà di produzioni tipiche locali.

Va valorizzata e sostenuta la politica delle aree protette e, più in generale le strategie di conservazione della natura, che devono collegarsi strettamente alle politiche di sviluppo territoriale e rurale.

Un'attenzione speciale va posta nelle politiche per lo sviluppo dei **piccoli comuni**, dove si concentra una parte significativa della nostra economia "doc".

Per una legalità ambientale

La Margherita si impegna a contrastare tutte le forme d'illegalità che danneggiano l'ambiente, a cominciare dall'abusivismo edilizio e dalle "ecomafie". A questo scopo servono norme adeguate (oggi molti dei delitti contro l'ambiente non sono nemmeno inseriti nel codice penale) e serve un sistema di controlli capillare ed efficiente. Soprattutto però bisogna distribuire nel territorio **vere e moderne infrastrutture ambientali** (per lo smaltimento dei rifiuti, per la gestione degli scarichi ecc.) capaci di agevolare i comportamenti corretti.

Per quanto riguarda appunto **il ciclo dei rifiuti**, occorre realizzazione un sistema moderno di gestione integrata, facendo perno anche su norme e finanziamenti che aiutino le "buone pratiche" e che siano attenti a sviluppare nei consumatori una maturità ecologica.

Il fisco per l'ambiente

La Margherita è favorevole ad accrescere il peso della fiscalità ambientale. La sua funzione è di alleggerire la pressione sui redditi da lavoro e sui redditi delle imprese, rafforzando invece il prelievo sul consumo di materie prime e risorse naturali, a cominciare dall'energia (*energy-carbon tax*).

Una analoga esperienza avviata dal Governo Prodi ha già consentito di ridurre di un valore equivalente il contributo sul costo del lavoro dipendente.

Il risanamento delle città

La Margherita si impegna a promuovere una grande opera di risanamento ambientale e urbanistico delle città.

Per l'Italia, le città sono un formidabile serbatoio di ricchezza economica, culturale e di identità. Recentemente sono venuti segni positivi di un'inversione di tendenza rispetto a un passato di trascuratezza, come hanno dimostrato gli incentivi alle ristrutturazioni edilizie introdotti dai governi di centrosinistra. Molta strada rimane però da fare.

Lo Stato e gli enti locali devono farsi carico di favorire il **riutilizzo del patrimonio immobiliare degradato**, ottenendo così oltre alla riqualificazione dei centri abitati anche un cospicuo numero di abitazioni da riservare prioritariamente all'edilizia popolare residenziale.

Decisive per l'economia del turismo e insieme per la riqualificazione delle città e del territorio sono le azioni di **recupero e valorizzazione del patrimonio artistico** italiano. Occorre incentivare la progettazione di qualità e le iniziative imprenditoriali specializzate, compresa l'imprenditoria giovanile e le imprese sociali.

L'urbanistica che produce qualità

Per promuovere la migliore qualità delle nostre città e territori servono nuove regole in materia urbanistica:

- ? potenziare le strutture della Pubblica Amministrazione per la promozione, gestione e controllo della politica ambientale (in particolare Agenzie regionali per la protezione dell'Ambiente)

- ? delegificazione e nuovo testo unico di indirizzi a livello statale. Occorre varare politiche infrastrutturali di indirizzo nazionale, basate sul principio di sussidiarietà, che consentano la pianificazione “informata” a diversi livelli di governo: un Comune deve per tempo conoscere le scelte nazionali relative alle grandi reti che coinvolgono il proprio territorio;
- ? accordi sulla stesura unitaria dei Piani, sulla scorta dell’esperienza francese, per rendere più efficace il coordinamento tra gli enti coinvolti;
- ? nuovo piano territoriale provinciale fondato sul sistema ambientale e sul sistema delle infrastrutture e dei servizi, non appesantito da prescrizioni di dettaglio;
- ? integrazione preventiva di tecniche di tutela ambientale nella pianificazione urbanistica (principio di sostenibilità ambientale);
- ? drastica semplificazione amministrativa delle procedure: attuando il testo unico di semplificazione edilizia e non sabotandolo come avviene con la cosiddetta “legge obiettivo” del Governo Berlusconi;
- ? nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche, con più forti procedure di ascolto;
- ? **lotta all’abusivismo edilizio**: la Margherita non accetta nuovi condoni edilizi, più o meno mascherati.
- ? fondare le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno sulla valorizzazione delle vocazioni e delle risorse territoriali, a cominciare da quelle legate alla qualità ambientale.

Un sistema dei trasporti più equilibrato

La Margherita si impegna a potenziare e modernizzare il sistema delle infrastrutture, ma intende inserire l’utilità ambientale tra i criteri di scelta e di progettazione delle opere da realizzare.

L’Italia ha bisogno di una svolta nelle politiche infrastrutturali: occorre investire nella manutenzione delle reti esistenti (dagli acquedotti che perdono ogni anno un terzo dell’acqua addotta, al pessimo stato di tante importanti arterie stradali e autostradali); negli interventi contro il dissesto idrogeologico e i grandi rischi territoriali; nel riequilibrio del sistema dei trasporti verso la ferrovia e il cabotaggio, con una speciale attenzione al Mezzogiorno dove l’arretratezza dei sistemi di trasporto costituisce uno dei freni principali allo sviluppo.

Bisogna dare più enfasi alla realizzazione dei **servizi logistici di alta qualificazione tecnologica** e servizi organizzativi della mobilità, capaci di favorire l'intermodalità, l'economicità e l'efficienza per i trasporti su rete fissa e su cabotaggio.

La politica dei **trasporti**, in particolare, va indirizzata secondo i seguenti assi strategici:

- ? spostamento del 10% delle merci entro i prossimi dieci anni dal trasporto su strada a quello su ferrovia;
- ? avvio di un grande programma per il potenziamento del trasporto merci via mare;
- ? avvio di politiche di sostegno agli enti locali per la promozione di una mobilità urbana a basso impatto ambientale.

Vanno completati con decisione i processi di **liberalizzazione** nei vari settori dei trasporti avviati secondo le regole europee. L'efficienza e la qualità del **trasporto locale** va curata con particolare urgenza sviluppando i progetti di reti metropolitane e ferroviarie e di trasporto pubblico, già avviati, perché questi sono componenti essenziali per migliorare la vivibilità, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile delle nostre città.

Opere pubbliche, con forte controllo pubblico

L'intervento pubblico statale e locale resta essenziale per la realizzazione delle infrastrutture e delle grandi opere. Questo punto va ribadito per evitare che la pur doverosa ricerca del coinvolgimento dei privati (*project financing*) serva da alibi a un disimpegno pubblico o peggio favorisca prassi collusive o illegali.

L'opera di **razionalizzazione dei lavori pubblici** che ha ispirato l'impianto della legge Merloni va rilanciata anche per contrastare le iniziative del centro-destra (la cosiddetta "legge obiettivo") che sono gravemente pericolose. Una legge che si pone, nel contempo, contro l'Europa, contro il mercato e contro le autonomie locali.

Il nostro disegno di riforma deve riprendere in particolare i seguenti punti, tenendo conto delle nuove competenze regionali in materia:

- ? la riforma del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che deve trasformarsi in una sorta di stabile conferenza dei servizi di tipo federale, sulla base delle proposte legislative già avanzate;
- ? una nuova disciplina del *project financing* allo scopo di favorire l'impiego di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche, ma all'interno di un reale regime di gare e concorsi;

- ? la definizione normativa dei rapporti tra le opere pubbliche e le cosiddette opere di urbanizzazione. Questa anomalia italiana deve essere superata perché non è possibile continuare con il “trucco” di definire “opere di urbanizzazione” importanti opere pubbliche, affidandole alla realizzazione diretta, senza gara;
- ? definizione di regole di concorsualità per la scelta del partner in società miste affidatarie di lavori pubblici;
- ? l'attribuzione di poteri sospensivi e di intervento nei giudizi all'Autorità di Vigilanza dei lavori pubblici in caso di accertate irregolarità;
- ? il potenziamento dell'organizzazione pubblica (uffici tecnici e amministrativi) in specie nel Sud, per finalità di progettazione e di controllo.

Infine, nell'età della società della comunicazione globale e della cultura immateriale occorrono opere di urbanizzazione di tipo totalmente nuovo, nuove infrastrutture: prime tra tutte, la realizzazione di **piazze telematiche**, luoghi e strutture fisiche recuperati per offrire servizi pubblici telematici di uso (con canoni speciali di pagamento) delle reti Internet e delle tecnologie informatiche, sedi per *call conference*, per telelavoro, per formazione di massa.

La scienza della vita

La Margherita non si propone di mettere vincoli alla ricerca scientifica, finché essa rimane nei limiti etici e giuridici che sono fondamento della nostra Costituzione. Ma evidenzia due problemi; uno, appunto, è che si rimanga in questi limiti anche nella ricerca e, l'altro, che la ricerca scientifica debba – nella fase di applicazione – essere sottoposta a un ulteriore giudizio sul piano etico e a una specifica normativa giuridica.

Libertà di coscienza e dovere di decidere

Questi problemi, che spesso hanno orizzonti imprevedibili e pongono interrogativi drammatici, non possono non essere in assoluto legati a una soggettiva libertà di coscienza.

La presenza di interrogativi che attengono alla radice della vita umana, del suo sviluppo e della sua conclusione, impone però a una forza politica come la Margherita di esprimere i suoi orientamenti di fondo su questi argomenti.

La bioetica oggi pone sostanzialmente quattro grandi temi:

- ? la fecondazione;
- ? la bioetica per l'infanzia;
- ? la genetica e gli approdi raggiunti con la mappazione del genoma;
- ? il rapporto tra accanimento terapeutico ed eutanasia.

La difesa dei nascituri

Per quanto riguarda il problema della **fecondazione**, gli orientamenti raggiunti dal Comitato nazionale per la bioetica possono essere presi come base per quanto riguarda la tutela dell'embrione umano, per la maternità surrogata e i criteri di accesso alle tecniche di procreazione assistita, per i problemi della donazione del seme, i diritti dei figli, e per la regolamentazione dei Centri per la procreazione assistita.

Le innovazioni scientifiche e tecniche in questo campo sono radicali: hanno dato in mano alla scienza umana l'embrione, con la possibilità non solo di scegliere quando e se avere un figlio, ma di modificare il patrimonio genetico, orientandolo sia a eliminare la tendenza ad avere malattie sia a modificare qualità intellettuali o fisiche.

L'orientamento della maggioranza dei membri del Comitato nazionale per la bioetica è **sostanzialmente contrario alla fecondazione eterologa**. Tale posizione deriva dall'esigenza di rispettare sul piano etico, psicologico e giuridico tutti i soggetti che sono interessati da questa pratica **e in particolare i nascituri**, che non hanno possibilità di difendersi in una situazione potenzialmente negativa o conflittuale nella quale uno dei due genitori è il genitore biologico, l'altro no.

Quando invece la donazione è di un ovocita, la madre ha una gravidanza e fa esperienza di maternità e il figlio, pur non avendo il suo patrimonio genetico, ma metà di quello paterno, è legato a lei dalla trasmissione di "comunicazioni biofisiche" durante la gravidanza. È minore la differenza rispetto a una normale vita di coppia: il padre, qui, "attende" suo figlio, di cui non può disconoscere la paternità quando nascerà.

Più accettabile appare "l'utilizzazione" di embrioni destinati a non avviare una propria vita intrauterina, perché nessuno li "adotta". In questo caso, occorrono però criteri analoghi a quelli impiegati nell'adozione (età dei genitori, stabilità psichica e potenziale stabilità della coppia, eccetera).

Nel complesso, la **priorità assoluta nella procreazione** non è quella di rispondere ai desideri né della coppia e tantomeno dell'individuo, ma di donare alla persona che viene al mondo le **migliori condizioni di partenza possibili**.

Oggi però la persona umana può nascere per clonazione e non più solo per fecondazione.

Un regolamento in tempi rapidi

Di fronte a questi problemi ci sono due decisioni da prendere.

Una più generale – di medio termine e contraria alla fecondazione eterologa – che può essere adottata sulla base dei suggerimenti forniti dal Comitato Nazionale per la Bioetica e una più immediata, che deve essere legata al fatto che il Ministro della Sanità adotti il regolamento, per quanto riguarda la fecondazione assistita. Tale regolamento deve prevedere rigidi controlli sulla preparazione del personale, sulla qualificazione scientifica, sulla idoneità delle attrezzature.

Bisogna poi risolvere il problema della conservazione degli embrioni. Molto di quanto affermato dalla commissione Dulbecco è accettabile. Si può parlare del destino degli embrioni (adozione, utilizzazione delle cellule staminali per la produzione di organi ecc.) solo dopo che con la legge si è proibita la loro formazione in eccesso e la loro ibernazione. Altrimenti saranno creati embrioni appositamente per motivi di mercato. Inoltre bisogna approvare una legge quadro sulla materia.

Una bioetica per l'infanzia

Per quanto riguarda il problema della bioetica per l'infanzia, questione fondamentale è come consentire a un minore – titolare dei diritti della persona a tutti gli effetti – di esercitare questi stessi diritti, che sono in rapporto con quello dei genitori, della famiglia e della società. Il genitore, alla luce anche dei nuovi strumenti internazionali, può essere considerato anche colui che la collettività ha investito dell'incarico di far crescere un nuovo soggetto, riconoscendo a quest'ultimo, fin dalla nascita, una serie di diritti. È pertanto auspicabile tornare a ridefinire i termini di **minore età** e di **incapacità minorile**, alla luce di queste tendenze.

Alle frontiere della genetica

Il grande problema legato al “Progetto genoma umano” ci conduce agli ultimi straordinari traguardi raggiunti dalla genetica.

Il mappaggio ed il sequenziamento del DNA, finalmente raggiunti, dovrebbero consentire una migliore comprensione dei fenomeni vitali e quindi aprire la strada ad accresciute possibilità di modificarli. Le ricerche sul DNA hanno aperto orizzonti nuovi sul piano terapeutico, in particolare sulla possibilità di prevenire malattie ereditarie.

Al di là di orizzonti spesso fantascientifici o di inutili drammatizzazioni, esiste però il problema della **sicurezza degli interventi scientifici** che non portino rischi di manipolazioni genetiche. Gli scienziati responsabili stanno adottando in tutto il mondo codici di comportamento deontologico molto severi che vanno applicati anche in Italia e che, come prima acquisizione, portano a **escludere il ricorso alla clonazione umana**.

In molti Paesi ci si è orientati verso la creazione di una vera e propria Authority che si occupi del genoma umano.

Una realtà nuova è quella degli xenotrapianti, dei trapianti cioè fra animale ed uomo. È una strada che bisogna percorrere con cautela, ma che non presenta sostanziali rischi.

No all'eutanasia

Infine c'è il problema dell'eutanasia, sul quale gli scienziati laici sono, nella grande maggioranza, orientati sul fatto che un medico non può, con mezzi diretti, produrre la morte: non ha, secondo noi, oltre che l'autorità morale, elementi certi di orientamento.

Anche la Margherita ritiene che **nessuno possa essere autorizzato** a togliere direttamente la vita a un altro essere umano.

Rimane però aperto il tema dell'**accanimento terapeutico**. Ci sono mezzi per alleviare la sofferenza del malato oggi molto ampi, che indirettamente incidono anche sulla qualità e sulla durata della vita, che non deve essere mai allungata artificialmente oltre i limiti di una seria previsione del destino del paziente.