

Rapporto all'Italia

**cinque anni di
governo del Paese**

marzo 2001

SOMMARIO

INTRODUZIONE	10
<i>Un successo per l'Italia</i>	10
I NUMERI DELLA BUONA ECONOMIA	13
CON LE FAMIGLIE ITALIANE	18
<i>Una centralità nuova</i>	18
<i>Il sostegno al reddito</i>	19
Le ultime Finanziarie	19
Il fisco restituisce alle famiglie	20
Le detrazioni per i figli	21
Assegno al nucleo familiare numeroso	21
Reddito minimo di inserimento	21
Le deduzioni per l'assistenza domestica	22
La riforma dell'imposta di successione	22
L'anticipo del Tfr per esigenze familiari	22
<i>Il sostegno agli anziani</i>	22
Per le pensioni più basse	22
<i>L'abolizione dei ticket</i>	24
<i>La casa</i>	24
La prima casa	25
Gli affitti	25
Contributi per gli affitti	25
Ristrutturazioni	26
<i>La riforma dell'assistenza</i>	26
L'introduzione dell'Isee	27
<i>Maternità e paternità</i>	27
La tutela della madre senza lavoro fuori casa	28
La tutela della madre con lavoro precario	28
Maternità flessibile	28
Il congedo in caso di nascita anticipata	29
Il congedo per il padre	29
Il congedo parentale: i diritti della coppia e il "bonus" per i padri	29
Il congedo facoltativo per la madre lavoratrice autonoma	30
I permessi giornalieri (orario ridotto)	30
Le malattie dei figli	30
<i>Il lavoro di cura</i>	31
I permessi per gravi motivi familiari	31
I congedi lunghi per gravi motivi familiari	31
<i>L'infanzia</i>	31

Il Piano per l'infanzia per il 2000-2001	32
Le misure contro gli abusi e la violenza	33
Le adozioni	34
I nuovi finanziamenti per gli asili nido	34
<i>I disabili e le loro famiglie</i>	34
I servizi per i disabili	35
Handicap e tempi di vita	35
<i>Tempo per sé: i congedi per la formazione</i>	36
PIÙ SPAZIO PER I GIOVANI	37
<i>La vita, la scuola, il lavoro</i>	37
Le riforme scolastiche	38
Il primo lavoro	38
Nuove opportunità di vita	38
<i>L'abolizione della leva obbligatoria</i>	39
Il nuovo servizio civile	39
I progetti per la promozione dei giovani	40
Lotta alle tossicodipendenze	41
<i>La formazione</i>	41
L'innalzamento dell'obbligo e il riordino della scuola	42
L'autonomia della scuola	43
I contributi per i libri scolastici	43
L'informatica nelle scuole	44
La lotta alla dispersione scolastica	45
L'istruzione e la formazione tecnica	45
<i>Università e ricerca</i>	45
La riforma dell'università	45
La ricerca scientifica	47
Fondi per i grandi progetti	48
<i>L'inserimento nel mondo del lavoro</i>	48
Le nuove forme contrattuali	49
LA SICUREZZA DEI CITTADINI	51
<i>Risposte concrete alle inquietudini di tutti</i>	51
Primi risultati: reati in calo	51
<i>Il pacchetto sicurezza</i>	52
Il diritto alla sicurezza dei cittadini	52
Le novità	52
<i>La riorganizzazione delle forze dell'ordine</i>	53
Città più sicure	53
Interventi sul territorio contro la grande criminalità	54
La lotta alle ecomafie	55
La lotta all'usura	55
La tutela dei minori	55

UNA GIUSTIZIA PIÙ RAPIDA E CERTA	57
<i>Per ridare fiducia ai cittadini</i>	57
La riforma del processo	57
La riforma dell'ordinamento giudiziario	58
Più magistrati, più personale	58
Strutture giudiziarie più moderne	59
La lotta alla criminalità	59
I diritti dei minori	59
Nuove leggi per l'impresa e l'economia	60
Un sistema penitenziario che assicuri la certezza della pena	60
LE POLITICHE PER L'IMMIGRAZIONE	63
<i>Serietà ed equilibrio per problemi nuovi</i>	63
Una legge efficace	63
Il diritto all'asilo	64
<i>In Italia per lavorare: i flussi</i>	64
Il lavoro nero	65
I numeri dell'immigrazione	65
Il decreto sui flussi	66
Le regole per lavorare in Italia	66
Gli accordi bilaterali	68
<i>L'accoglienza e l'integrazione</i>	68
La Carta di soggiorno	69
La tutela per le vittime della tratta	69
In difesa dei più piccoli	69
Il ricongiungimento familiare	70
Il diritto di voto e di cittadinanza	70
<i>Il contrasto all'immigrazione clandestina</i>	71
Dal controllo statico al controllo dinamico	71
I dati sui rimpatri	71
Il respingimento alla frontiera	72
Le espulsioni	72
Contro chi favorisce l'immigrazione clandestina	73
Stranieri e criminalità	74
I CITTADINI E LO STATO	75
<i>La Pubblica amministrazione che cambia</i>	75
Le quattro "leggi Bassanini"	75
<i>Federalismo e decentramento</i>	76
Governare più agile, più poteri agli Enti locali	76
Più poteri alle Regioni e agli Enti locali	77
La legge sul federalismo: le competenze di Stato e Regioni	78
Le ragioni ispiratrici della riforma	78
Le direttrici fondamentali	78
<i>La semplificazione burocratica</i>	79
I risultati concreti	80

L'autocertificazione (le dichiarazioni sostitutive)	81
La semplificazione dello stato civile	82
La carta d'identità elettronica	82
La tessera elettorale	83
La firma digitale e il documento informatico	83
<i>L'e-government</i>	84
Una rete di servizi	84
Gli acquisti e le aste in rete	85
Lo Sportello unico	85
L'APERTURA DEI MERCATI	87
<i>Liberalizzazione dei mercati, tutela del consumo</i>	87
Maggiore libertà nei mercati	87
Le telecomunicazioni	88
Telefonia mobile	89
L'ultimo miglio	90
Le poste	90
Il gas	91
L'elettricità	91
Il mercato finanziario	93
La liberalizzazione del commercio	93
Il sistema bancario	94
GRANDI INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	95
<i>Un moderno sistema di reti</i>	95
La liberalizzazione del trasporto ferroviario	95
Il nuovo Piano generale dei trasporti	96
L'Alta velocità	96
Le strade	97
Il rilancio del trasporto pubblico locale	97
Gli aeroporti nel mercato globale	98
Il varo di Malpensa	98
La crescita dei porti italiani	99
La semplificazione delle pratiche burocratiche	99
L'autostrada	100
<i>La sicurezza stradale</i>	100
Il nuovo codice della strada	101
Più sicurezza	101
Più ecologia	102
Novità per l'Italia	102
LA SALUTE DEGLI ITALIANI	103
<i>Una riforma in cammino</i>	103
Il cittadino al centro del sistema	104
L'abolizione dei ticket sulle ricette e sulla diagnostica	104
I ticket sui farmaci	104
Decentramento e controllo della spesa sanitaria	105
La lotta contro il fumo	105
L'ambulatorio intramoenia	106
La rete degli ospedali	107

IL NUOVO FISCO	108
<i>Una riforma profonda</i>	108
Un nuovo rapporto con i cittadini	108
La riforma dei tributi	109
Riduzione del costo del lavoro: l'Irap	110
Meno tasse per le imprese che crescono: la "Dual income tax"	111
Le nuove norme sulle ristrutturazioni delle società	111
Fisco e new economy: la nuova tassazione dei redditi da capitale	112
La finanza locale	112
La riduzione delle imposte per le imprese	112
La riduzione delle imposte per le famiglie	113
La semplificazione dei rapporti con il fisco	113
La semplificazione degli adempimenti fiscali	114
Il nuovo regime delle sanzioni e la risoluzione dei contenziosi	114
Lo Statuto del contribuente	115
Il fisco on-line	116
La riorganizzazione dell'amministrazione fiscale	116
PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	118
<i>L'aumento di competitività</i>	118
Mezzo milione di aziende	118
Gli sgravi fiscali in questi anni	119
Le novità della Finanziaria 2001	120
Riduzione del costo del lavoro, nuova occupazione	121
Gli incentivi nazionali ed europei	121
Gli incentivi nazionali indiretti	122
Gli incentivi nazionali diretti	122
Le richieste di agevolazioni	123
Gli incentivi nazionali automatici	124
Per le nuove imprese	125
L'innovazione, la ricerca, l'apertura ad altri mercati	125
Gli incentivi europei	126
Le riforme della Pubblica amministrazione per le imprese	126
La riforma del diritto fallimentare	126
La new economy per le piccole e medie imprese	127
Università e industria	128
Formazione	128
Nuova economia e Mezzogiorno	129
<i>Le norme sul socio lavoratore</i>	129
Le nuove norme sulle cooperative	129
Le novità	129
AGRICOLTURA: MODERNITÀ E QUALITÀ	130
<i>La riforma dell'agricoltura</i>	130
Nasce il Dpaf	130
La legge delega per la riforma	130
Gli organismi modificati geneticamente	130
Attenzione ai boschi che mancava dal 1923	130
<i>Agricoltura di qualità</i>	131

<i>L'agricoltura italiana in Europa</i>	132
<i>L'emergenza "mucca pazza" e la tutela degli animali</i>	132
<i>I nuovi istituti: Ismea e Agea</i>	133
SUD, LO SVILUPPO CONQUISTATO	135
<i>Più imprese, più occupazione</i>	135
Prospettive positive	135
L'impegno per l'emersione del lavoro nero	136
Il sistema di rete	137
Le leve per creare nuove imprese	139
Gli incentivi	139
Il prestito d'onore	140
La programmazione negoziata	140
I contratti d'area	141
I Patti territoriali	141
I contratti di programma	142
<i>Gli interventi della Finanziaria 2001</i>	142
Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare	142
Emersione di basi imponibili, riduzione del carico tributario	143
Agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate	143
Riduzione dell'Irpeg	143
Credito d'imposta per le nuove assunzioni	144
Per la Piccola e media impresa meridionale	144
LA PRIORITA' AMBIENTALE	146
<i>L'avvio di un'inversione di rotta</i>	146
Emergenze non casuali	146
I parchi	147
La tutela del mare	148
La lotta all'inquinamento urbano	149
A piedi in città	150
I risultati della rottamazione delle auto	151
Per combattere l'effetto serra	151
La Valutazione d'impatto ambientale	153
L'inquinamento elettromagnetico	153
L'inquinamento acustico	154
La gestione dei rifiuti	155
Il risanamento ambientale e il rischio idrogeologico	156
La mappa del rischio sul territorio nazionale	157
Interventi di risanamento	157
Controllo del rischio industriale	157
Tutela del territorio	157
Gli interventi sul territorio a rischio	158
La qualità degli alimenti	159
Occupazione e ambiente	160
Il fisco per l'ambiente	160
BENI CULTURALI, OLTRE LA TUTELA	162
<i>La vera forza dell'Italia</i>	162
I tesori ritrovati	162

Una grande risorsa economica	164
Un investimento per il Paese	164
Numeri record per i musei	165
Di questi 30 milioni di visitatori, oltre un milione e mezzo sono ragazzi di età compresa tra i 18 ed i 25 anni, che dal 1999 usufruiscono dello sconto del 50% sul prezzo del biglietto d'ingresso.	165
L'occupazione	166
L'accesso alla cultura	167
Per i bambini e per i giovani	167
I tempi	167
I servizi accessori	168
Per le aree depresse	170
Il Sud, patrimonio su cui investire	170
Le risorse straordinarie	171
Il Giubileo del 2000	171
Il gioco del lotto	171
L'8 per mille	172
Deducibili gli investimenti in cultura	172
La riforma del Ministero	172
<i>Un turismo da record</i>	173
La nuova legge quadro	173
<i>Lo spettacolo e lo sport</i>	173
Il cinema	174
La musica	174
Il teatro	175
Lo sport	175
Contro il doping	176
LE NUOVE RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALI	177
<i>Una diversa immagine dell'Italia</i>	177
Un italiano alla guida dell'Unione europea	177
L'ingresso nell'euro	177
Responsabilità dirette dell'Italia	177
<i>Le azioni per la pace</i>	178
Il terzo paese contributore alle missioni dell'Onu	178
L'operazione Alba	178
Il Kosovo	178
La stabilità nei Balcani	178
Un nuovo concetto di sicurezza	179
Il riconoscimento della sicurezza delle frontiere italiane	180
Gli accordi con la Spagna, la Germania e il Regno Unito	180
La politica europea di sicurezza e difesa	181
Il rafforzamento della Nato	181
L'Osce e la Carta della sicurezza europea	182
<i>Un'Europa più ampia e più integrata</i>	182
La costruzione europea	182
Il Trattato di Nizza	183
La Carta dei diritti fondamentali	183
La Dichiarazione sul futuro dell'Europa	184
<i>L'Italia nell'euro</i>	184
Il risanamento dell'economia	184

La fiducia dei mercati	185
La strada percorsa...	185
... e da percorrere: il governo dell'economia	185
<i>L'Agenda 2000</i>	<i>186</i>
Aumentano i fondi strutturali per l'Italia	186
Gli obiettivi di Agenda 2000	186
Gli importi dei fondi strutturali	187
La Politica agricola comune	187
L'occupazione, priorità europea	187
Il Consiglio europeo di Lisbona	188
L'Agenda sociale europea	188
Pmi: una risorsa da sostenere sul piano internazionale	188
Le istituzioni finanziarie, i problemi dello sviluppo	189
<i>La cancellazione del debito ai paesi poveri</i>	<i>190</i>
Un nuovo obiettivo internazionale	190
Italia: una posizione all'avanguardia	190
<i>G-8: presidenza italiana nel 2001</i>	<i>191</i>
Il compito dell'Italia	191
I temi economici	191
I temi politici	192

INTRODUZIONE

Un successo per l'Italia

La legislatura che si chiude è stata segnata da un grande successo collettivo degli italiani. L'impegno di tutti – cittadini, imprese, associazioni di categoria e sindacati, istituzioni – ha consentito al Paese di tenere la ruota delle economie più forti del mondo, risanare i conti dello Stato, presentarsi alla pari degli altri al momento del varo della moneta unica europea, affrontare a testa alta le nuove sfide internazionali.

Tutto questo senza intaccare ma anzi **rafforzando le sicurezze sociali** degli italiani. Esattamente come era negli impegni assunti nel 1996 dall'Ulivo, la coalizione di centro sinistra che metteva le proprie capacità a disposizione dell'Italia.

Da allora – sotto la guida di **Romano Prodi**, di **Massimo D'Alema** e di **Giuliano Amato** – i Governi dell'Ulivo hanno tenuto ferma la barra del rigore finanziario, dell'innovazione nel mondo economico e della coesione sociale.

In Parlamento, i Gruppi della maggioranza di centro sinistra hanno promosso e garantito – grazie a una forte coesione politica – il varo di una serie di riforme, praticamente su tutti gli aspetti della vita nazionale, che non ha confronti nella storia recente del Paese.

Lo hanno potuto fare anche perché – altra importante novità per l'Italia – la XIII legislatura arriva praticamente al proprio termine naturale, prova della stabilità e della continuità di governo che l'Ulivo ha saputo garantire.

Il lavoro di questi cinque anni è stato coronato, nell'ultimo scorcio della legislatura, dall'approvazione in Parlamento di quella riforma della Costituzione sulla quale l'Ulivo aveva preso un solenne impegno con gli italiani: la nuova **struttura federalista** del Paese, infatti, è un altro grande passo per rinsaldare il rapporto tra i cittadini e le loro istituzioni locali, rese ancora più vicine e più forti. Un altro momento importante della legislatura – sotto il profilo delle riforme istituzionali – era stata la legge **sull'elezione diretta** dei Presidenti di Regione: un ulteriore riavvicinamento tra cittadini e amministrazioni locali, un'altra figura istituzionale che assume, agli occhi degli elettori, la responsabilità e la forza della diretta investitura popolare.

Questo Rapporto è un atto doveroso di rendiconto al Paese del lavoro che è stato svolto in questi cinque anni. Per quanto ampio, sicuramente non comprende tutte le leggi condotte in porto, tutte le piccole e grandi innovazioni introdotte nella società e nell'economia italiane, tutti i progetti varati. Ma è stato redatto con un intento particolare: non per stilare un catalogo di leggi, ma per raccontare le cose effettivamente fatte, le novità che ogni cittadino italiano può, nella sua esperienza quotidiana, verificare da vicino.



I benefici per l'Italia del lavoro svolto in questa legislatura sono, innegabili, sotto gli occhi di tutti. Agli anni dell'impegno e anche del sacrificio – 1997 e 1998 – nei quali era inevitabile risanare il bilancio pubblico e raffreddare l'inflazione, seguono ora gli anni dei risultati.

Il più recente dei dati è stato molto confortante per chi ha a cuore le sorti del Paese. Anche oltre le previsioni del Governo, infatti, all'inizio di marzo 2001 l'Istat ha certificato una **crescita del Prodotto interno lordo** nel 2000 rispetto al 1999 del 2,9%.

L'**inflazione** è al 3% (ed era scesa all'1,4% prima dell'impennata internazionale dei prezzi petroliferi), quindi lontanissima dall'inflazione a due cifre degli anni "allegri". Un calo così sensibile ha portato con sé effetti benefici a catena: **minore costo del denaro** per le imprese e per le famiglie (i tassi di interesse a medio-lungo termine erano a inizio legislatura oltre il 10%, ora sono intorno al 6%), maggiore **capacità di investire**, mutui a tassi più bassi per tutti. L'**occupazione** è in netta e costante ascesa, al Nord ma anche al Sud, con posti non precari ma stabili. Il **costo del lavoro** è sensibilmente ridotto. Infine, è stato garantito il rispetto pieno dei parametri che sono imposti dai trattati europei e che dovranno essere rispettati anche in futuro.

Questa cura lascia, a fine legislatura, un Paese ben vivo e tutt'altro che prostrato dall'opera di risanamento delle finanze, come invece alcuni pronosticavano.

Nel 2000, il rapporto tra disavanzo pubblico e Prodotto interno lordo ha rispettato l'obiettivo del Patto di stabilità e crescita dell'1,5% (era l'1,9% nel 1999), mentre il rapporto tra debito e Pil si è ridotto al 110,3% (114,5% nel 1999). La legge finanziaria 2001 consentirà al Paese di raggiungere nel 2003 il pareggio del bilancio pubblico, e la discesa del rapporto debito/Pil sotto il 100%.

In una situazione economica più sana, le **imprese** sono state in grado di muoversi meglio sia sul mercato interno che all'estero. Gli **investimenti** in Italia sono così aumentati del 6,8%, l'incremento più netto degli ultimi cinque anni. Un altro riscontro della fase positiva per le imprese italiane è nelle cifre sul **fatturato**: gli ultimi dati Istat certificano nel corso del 2000 un aumento dell'11,4%, il risultato migliore dal 1995.

Complessivamente, l'Italia ha recuperato **competitività** sia nei confronti dei suoi principali partner commerciali che verso i paesi dell'Unione europea. Dal momento del ritorno della lira nello Sme (dicembre '96) il recupero sui nostri partner commerciali è evidente utilizzando qualsivoglia indice: quelli del Fmi o dell'Ocse basati sul costo del lavoro (rispettivamente più 4,7% e più 3,1%), oppure quelli della Banca d'Italia o della Confindustria basati sui prezzi alla produzione (l'aumento di competitività risulta rispettivamente del 10,8% o del 5,4%).

Il numero degli **occupati** è stato mediamente nel 2000 di 21 milioni e 80 mila unità (secondo i dati "grezzi"). Nell'ultimo trimestre del 2000 il numero degli occupati è stato di 21 milioni e 356 mila: sono **1 milione e 253 mila in più rispetto al dato di inizio legislatura, aprile 1996**. È questo il dato forse più significativo di tutti: un traguardo non agitato in precedenza a fini di propaganda, ma conseguito in silenzio, seriamente, con strumenti nuovi particolarmente indirizzati ai giovani e al Mezzogiorno.

Complessivamente, al Sud gli occupati sono cresciuti in questi ultimi cinque anni di **334 mila unità**. Dall'ottobre '99 all'ottobre 2000 l'occupazione nell'Italia meridionale e insulare è aumentata di 157 mila unità, di 99 mila nell'ultimo trimestre di questo periodo (agosto-ottobre 2000).

Nello stesso arco di tempo, nell'Italia centro-settentrionale l'occupazione è aumentata di 395 mila unità, di cui 141 mila nell'ultimo trimestre.

Di pari passo con l'aumento dell'occupazione – e strettamente collegato a questo fenomeno – c'è stato l'incremento del numero delle imprese. Escludendo quelle agricole, nell'arco dei primi tre trimestri del 2000 l'aumento delle imprese attive è stato di oltre 67 mila unità (di cui oltre 21 mila nel solo Mezzogiorno). Nel periodo 1996-terzo trimestre del 2000, l'incremento è stato di oltre 188 mila unità (di cui oltre 63 mila nel Mezzogiorno).

Pur rimanendo molto da fare, l'intervento per potenziare le **infrastrutture** del Paese è stato significativo, soprattutto per quanto riguarda i nodi aeroportuali e le principali direttrici del traffico ferroviario.

In un quadro economico di questo genere – pur con tutte le dovute attenzioni ai problemi ancora aperti – nella **società italiana** si è avviata una importante fase di innovazione. La caduta delle frontiere ha imposto e accelerato processi di apertura dei mercati e di liberalizzazione di settori dell'economia e della produzione rimasti per decenni chiusi dentro logiche monopolistiche od oligopolistiche. Ne è derivato un vantaggio significativo per gli **utenti** dei servizi che, soprattutto in alcuni settori – poste, telecomunicazioni – hanno potuto valutare i miglioramenti qualitativi e la riduzione delle tariffe.

Anche nel loro rapporto – tradizionalmente difficile – con la **pubblica amministrazione**, gli italiani hanno assistito a mutamenti importanti: il taglio drastico del numero dei certificati da richiedere, l'accorciamento dei tempi per completare una pratica, ottenere un'autorizzazione, ricevere il duplicato di un documento, la progressiva messa "in rete" di molti servizi al cittadino, utilizzando la crescente diffusione di Internet.

Non sono gli unici cambiamenti che le **famiglie italiane** hanno potuto avvertire. Interventi mirati, soprattutto negli ultimi anni, hanno consentito di incrementare il reddito disponibile per le famiglie. Non si tratta solo delle **misure fiscali** più direttamente

percepibili (detrazioni per i figli a carico, abbassamento delle aliquote Irpef), ma di un complesso di situazioni che hanno comunque alleggerito il bilancio o agevolato la vita familiare: dal forte calo dei mutui per la casa alle detrazioni per le spese di ristrutturazione, dall'abolizione dei *ticket* sanitari alle nuove norme sui congedi dal lavoro di madri e padri.

Non c'è praticamente aspetto della **vita quotidiana** delle famiglie italiane che in questi anni non sia stato interessato da riforme importanti, attese da decenni: dalla difesa dei minori dalle violenze e dagli abusi fino alla riforma dei cicli scolastici; dall'abolizione della leva obbligatoria alla tutela alla maternità e alla paternità; dalle prime misure per il lavoro domestico fino agli incentivi per la dotazione di computer per gli studenti; dall'informatizzazione del sistema scolastico fino alla semplificazione delle procedure per fare la dichiarazione dei redditi od ottenere i rimborsi dal fisco; dall'incremento delle pensioni più basse alla nuova legge sull'assistenza che dà spazio di intervento ai privati e al *non-profit*.

I motivi di **allarme** più avvertiti dagli italiani – la criminalità diffusa, l'immigrazione clandestina, l'insicurezza alimentare – sono stati oggetto di attenzione costante e di interventi decisi. Come risulta dai dati sui reati denunciati, l'azione di repressione e il potenziamento delle risorse per le forze dell'ordine ha cominciato a dare risultati positivi. La nuova legislazione contro il traffico di immigrati e gli accordi presi a livello internazionale hanno consentito un rapido incremento delle espulsioni dei clandestini. Infine, l'Italia ha assunto in Europa le posizioni più rigorose nella difesa dei **consumatori** dal commercio di alimenti sospetti di adulterazione o di modificazione genetica.

I punti di forza dell'Italia nel mercato globale – la sua creatività, il suo **patrimonio culturale, artistico e architettonico**, le sue bellezze naturali e paesaggistiche, i tesori delle sue città, i prodotti di qualità della sua terra – sono stati difesi e potenziati. Destinando maggiori risorse finanziarie, coinvolgendo i privati in un giusto mix di presenza e di intervento col pubblico, creando nuovi posti di lavoro per i giovani in settori in forte sviluppo (turismo, beni culturali, risanamento ambientale).



Il bilancio di questi cinque anni è segnato dunque da un netto segno positivo. Non va sottovalutata alcuna delle molte questioni rimaste aperte e irrisolte, ma il lavoro compiuto segna la strada da percorrere.

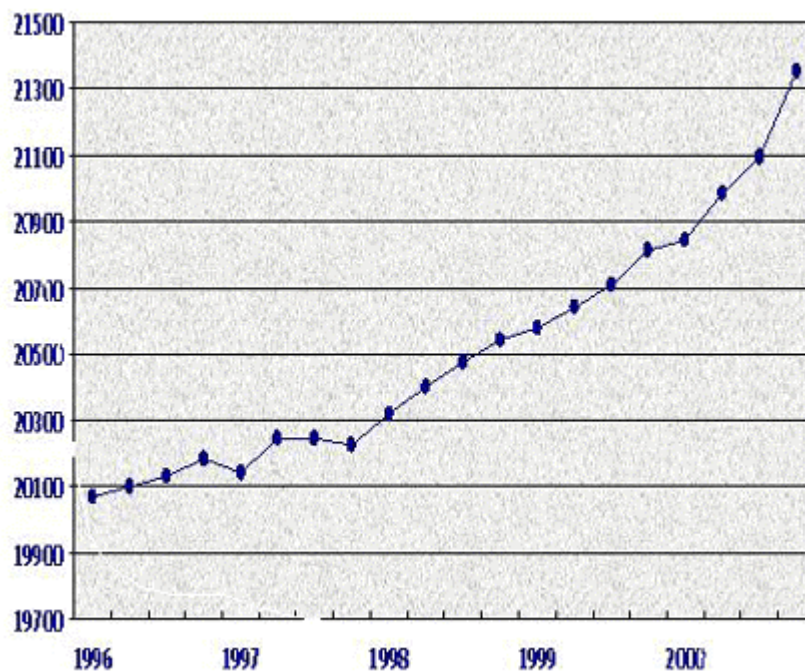
E dà la prova della serietà e della capacità degli uomini e delle donne dell'Ulivo che in questi anni hanno messo il proprio impegno al servizio dell'Italia.

I NUMERI DELLA BUONA ECONOMIA

Italia.

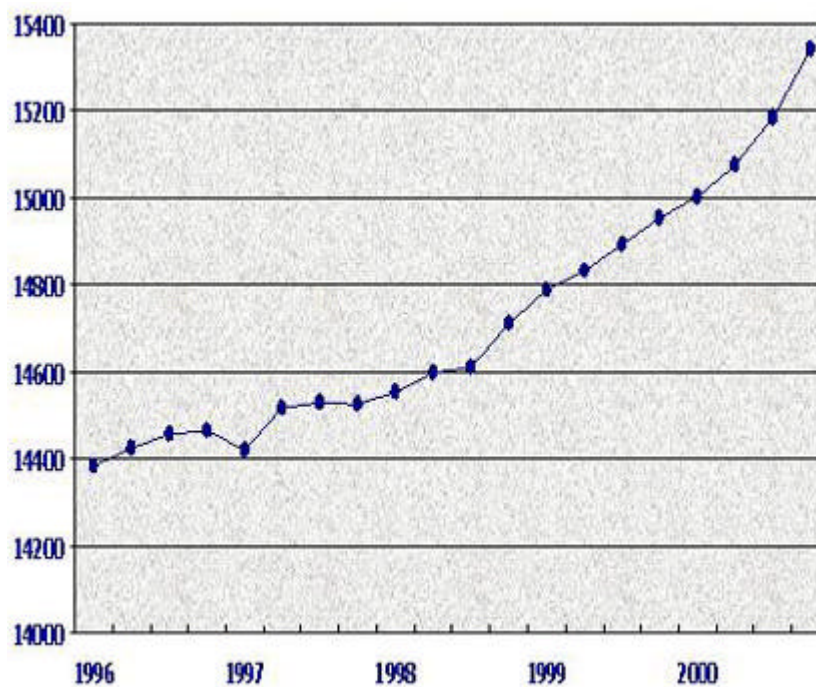
Occupazione

(valori assoluti
destagionalizzati.
Migliaia di unità)



Centro-Nord.
Occupazione

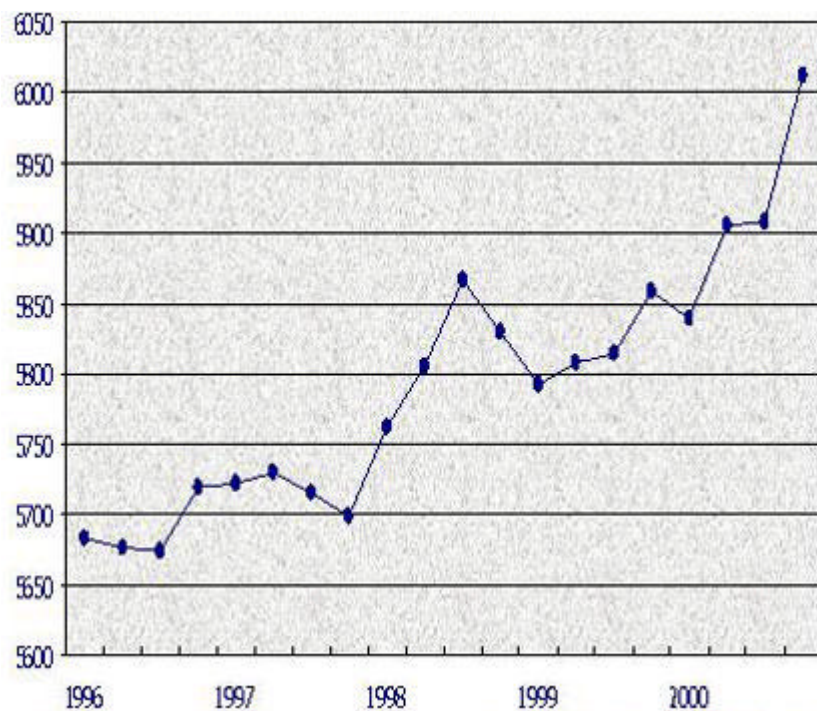
(valori assoluti
destagionalizzati.
Migliaia di unità).



**Italia meridionale
e insulare.**

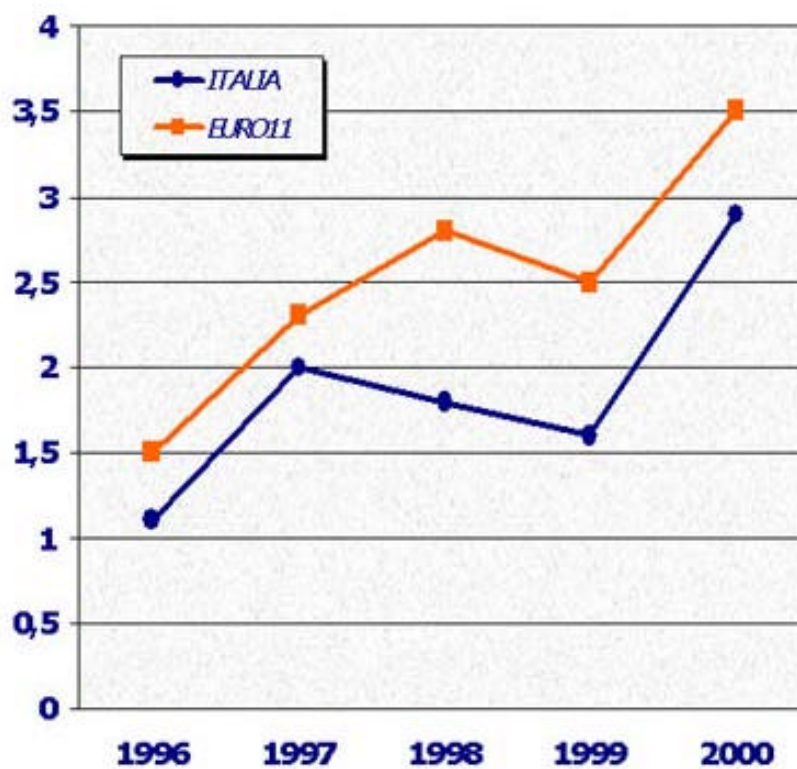
Occupazione

(valori assoluti
destagionalizzati.
Migliaia di unità)



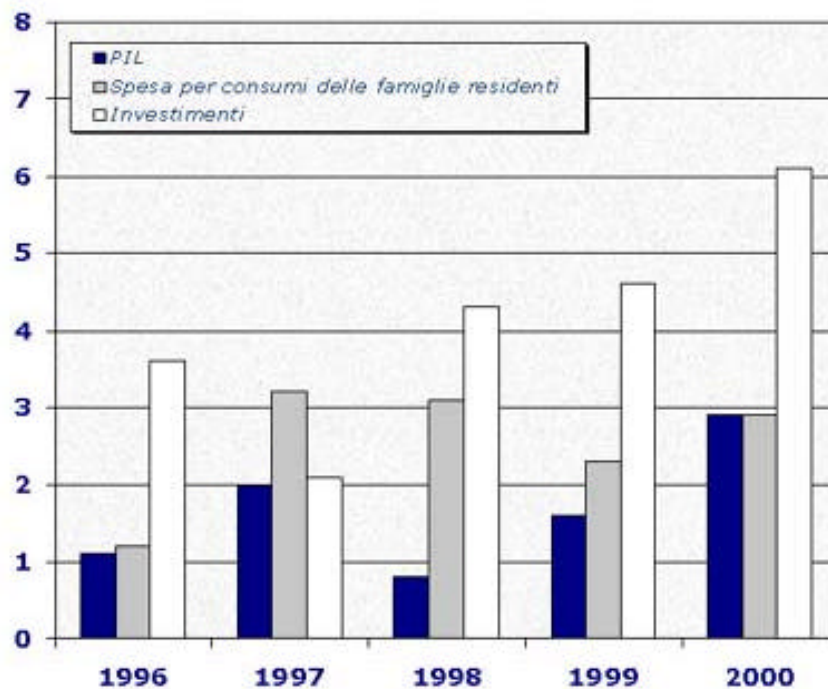
Prodotto interno lordo

(variazioni percentuali
sull'anno precedente)



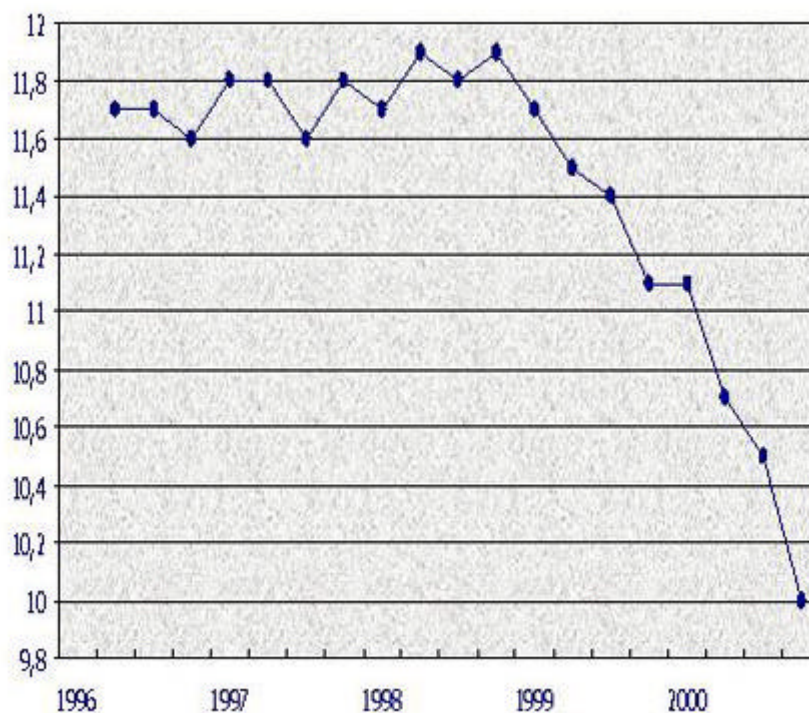
PIL, consumi e investimenti

(variazioni percentuali sull'anno precedente)

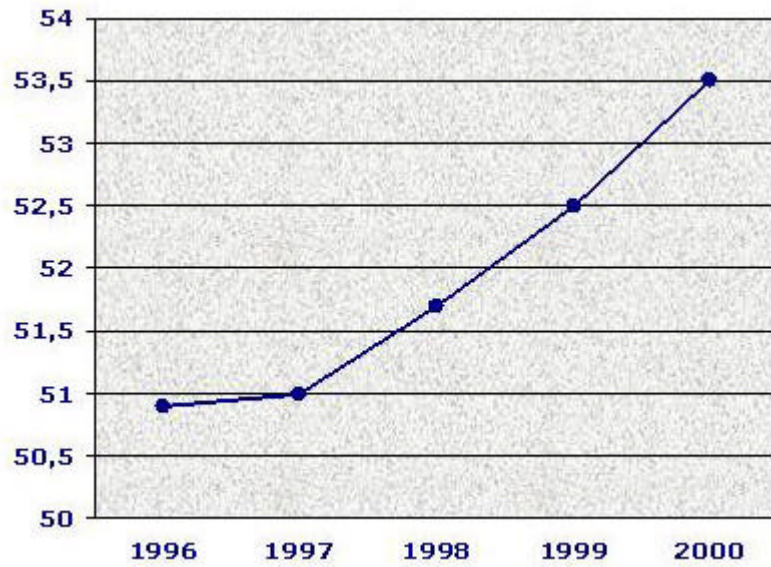


Tasso di disoccupazione

(dati trimestrali destagionalizzati)

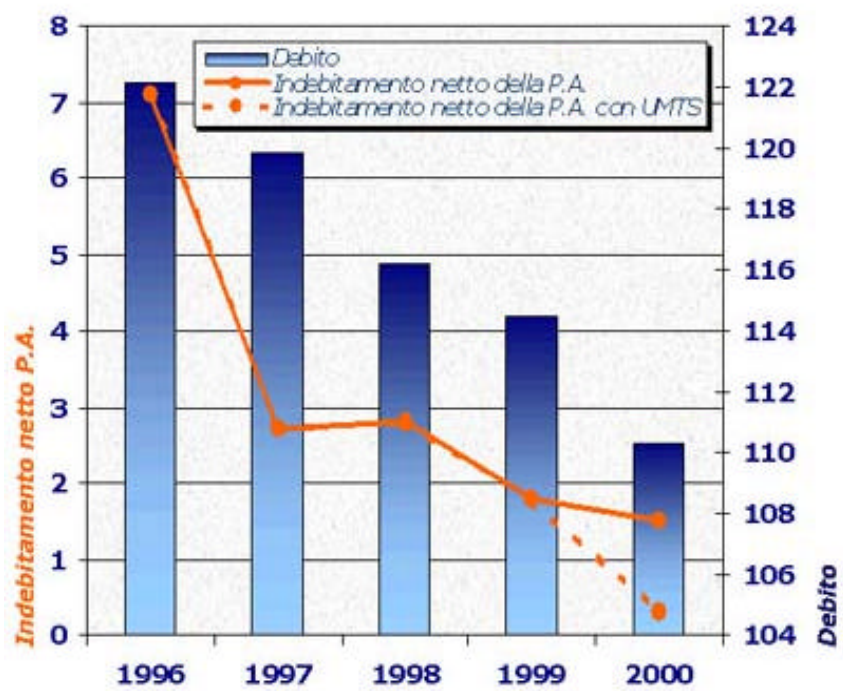


Tasso di occupazione



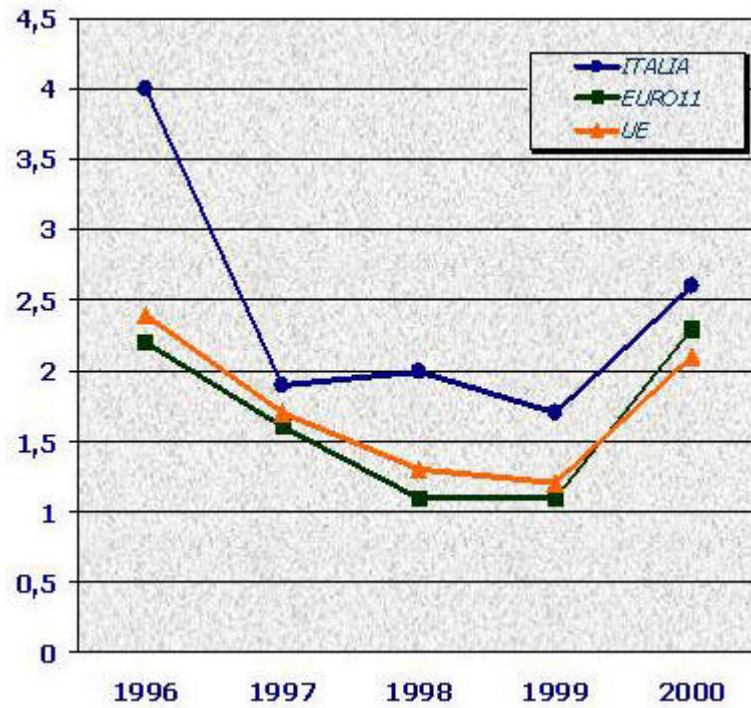
Indebitamento netto e debito della P.A.

(in percentuale del PIL)



Indici armonizzati dei prezzi al consumo

(variazioni percentuali sull'anno precedente)



CON LE FAMIGLIE ITALIANE

Una centralità nuova

Negli ultimi quattro anni, il *welfare* a favore delle famiglie è stato al centro dell'attività dei Governi e del Parlamento. La strada percorsa è stata quella di un insieme di misure dirette a soddisfare i bisogni delle famiglie di oggi, organizzate in modelli sempre più diversificati.

In passato le politiche a favore delle famiglie hanno rappresentato cronicamente il punto debole del *welfare* italiano rispetto al panorama europeo. Le norme introdotte nei decenni scorsi, spesso anche molto avanzate, hanno per lo più risposto a esigenze sollevate dal mondo del lavoro: la legge sul congedo di maternità per le madri lavoratrici dipendenti è un tipico esempio. E' mancata invece una visione complessiva del problema e un interesse specifico verso quelle insostituibili "cellule" della società e dell'economia che sono le famiglie. Con le nuove misure per le famiglie, l'Italia si è avviata a recuperare il tempo perduto e la distanza con l'Europa.

Le novità introdotte da questa legislatura disegnano una riforma a 360 gradi; le famiglie sono state prese in considerazione come "luogo speciale" di relazioni umane – in particolare con nuove norme che tengono conto del lavoro di cura e del bisogno di tempo – ma anche come nucleo economico e sociale. Per la prima volta i bambini sono stati portati al centro degli interventi pubblici.

Il reddito delle famiglie è diventato oggetto di trasferimenti monetari sia diretti – il nuovo assegno per i nuclei familiari – che indiretti, attraverso gli sgravi fiscali. Nella Finanziaria 2001 sono previsti tagli alle imposte per circa 100 mila miliardi negli anni 2000, 2001, 2002, 2003. E' stata ridotta l'imposta di successione, abolendo qualunque prelievo sui cespiti ereditari più modesti. Si è notevolmente ampliata la disponibilità anticipata delle liquidazioni per le diverse esigenze delle famiglie.

Il reddito degli anziani è stato oggetto di particolare attenzione mediante l'aumento delle pensioni minime e delle pensioni e degli assegni sociali.

Sono stati aboliti i *ticket* sui farmaci e sulle prestazioni sanitarie: i primi sconti sui farmaci sono già effettivi, mentre nel 2003 si arriverà alla completa gratuità.

Il grande problema della casa è stato affrontato riportando in basso il livello dei tassi, cioè il costo dei mutui, grazie all'ingresso nell'Euro, e sbloccando finalmente il mercato degli affitti. Sono state varate una serie di agevolazioni per la casa: dagli sconti fiscali sull'abitazione - con l'abolizione dell'Irpef sulla prima casa in particolare - agli sgravi e ai contributi per gli affitti, alla restituzione di parte delle spese per ristrutturazione.

E' stata varata la riforma dell'assistenza e dei servizi sociali, attesa

almeno da vent'anni.

La legislazione sulla maternità, già tra le più avanzate nel mondo, è stata rafforzata e ampliata, con forme di tutela anche per le donne che non hanno un lavoro o hanno un lavoro precario.

Nuove misure sono state decise per conciliare la vita lavorativa con quella familiare, favorendo anche il lavoro di cura dei padri.

L'infanzia è diventata un punto chiave del *welfare*, con nuovi progetti mirati e soprattutto con investimenti finalmente significativi; i bambini che non vanno a scuola e i bambini vittime di abusi e violenza sono state le due priorità. Le adozioni internazionali sono diventate più sicure e tutelate.

Interventi *ad hoc* sono stati pensati per le esigenze delle persone disabili e del loro contesto familiare.

I servizi sono stati finanziati con forti interventi monetari. Nei primi tre anni di governo del centro sinistra sono stati stanziati 5 mila miliardi in più per le politiche familiari, cui la Finanziaria per il 2000 ha aggiunto 6 mila miliardi, tra minori entrate e maggiori spese. La Finanziaria 2001 ha provveduto ai rifinanziamenti, in attesa che sia definitivamente operativa la nuova legge sull'assistenza e i servizi sociali.

La formazione degli adulti - un'attività fondamentale in una società sempre più basata sulla conoscenza, ma finora non tutelata in alcun modo - è stata oggetto di politiche specifiche, con la previsione di permessi speciali per chi vuole interrompere il lavoro con un periodo di studio.

Gli interventi per le famiglie devono essere ulteriormente sviluppati. Molte leggi sono già operative, per altre i lavori sono in corso. Tra queste ricordiamo il Reddito minimo di inserimento, che ha concluso nel 2000 la fase di sperimentazione in 39 Comuni italiani (la Finanziaria per il 2001 prevede una proroga, mentre sarà un successivo provvedimento - previsto dalla nuova legge sull'assistenza e i servizi sociali - ad estenderlo a tutto il territorio nazionale). Ma una nuova impostazione delle politiche per le famiglie è stata definita con chiarezza, a partire dalla scelta di destinare più risorse a questo segmento del *welfare*, assunto finalmente come priorità.

Il sostegno al reddito

Le ultime Finanziarie

Il sostegno ai redditi delle famiglie è stato l'obiettivo della politica economica del triennio 1999-2001. Il risanamento del bilancio pubblico e l'ingresso della lira nell'Euro, traguardi raggiunti grazie agli sforzi dell'intero Paese, hanno permesso infatti di cominciare a restituire ai cittadini, tagliando le tasse.

La Finanziaria per il 2001 prevede sgravi a favore delle famiglie e delle imprese per 28 mila miliardi nel 2001. Una parte degli sconti fiscali ha avuto effetto sin dal 2000, per un importo di circa 13

Il fisco restituisce alle famiglie

mila miliardi, con un rimborso - il "bonus fiscale" - sul conguaglio di fine anno. Nel complesso quindi per il 2000-2001 vengono resi ai cittadini 41 mila miliardi, e si imposta una riduzione delle tasse per i due anni successivi che porterà a una restituzione di oltre 100 mila miliardi di lire negli anni 2000, 2001, 2002 e 2003. Agli sgravi si aggiungono, per il 2001, 3 mila e 800 miliardi destinati ad affrontare il caro-petrolio, abbassando il costo di benzina, metano, gasolio e dell'elettricità consumata dalle imprese.

La Finanziaria 2000 aveva già definito riduzioni dell'Irpef a carico delle famiglie e dei pensionati per oltre 27 mila miliardi nel quadriennio 2000-2003, mentre nel biennio 1999-2000 erano state ridotte le imposte a carico delle persone di 7 mila miliardi. Novità che hanno prodotto risultati concreti: secondo i calcoli dell'Istat, la Finanziaria 2000 aveva aumentato mediamente il reddito familiare annuo di 357 mila lire, pari ad una percentuale media dello 0,66%, con un contenimento della povertà relativa, equivalente all'uscita dalla povertà di 81 mila nuclei.

La riduzione del numero delle persone che vivono sotto la fascia di povertà è una priorità assoluta. Su questo fronte, nella seconda metà degli anni '90 è stata finalmente battuta una strada nuova: accanto alle misure a favore dell'occupazione e agli sgravi fiscali per le famiglie, sono stati decisi interventi diretti sui redditi più bassi e sulle famiglie più numerose, attraverso sussidi mirati per le situazioni di maggiore disagio, come l'assegno per il nucleo familiare con tre o più figli minori e il Reddito minimo di inserimento.

Grazie alle leggi finanziarie 2000 e 2001 le famiglie sono state destinatarie di una serie di sgravi fiscali.

La Finanziaria del 2000 ha abbassato l'aliquota Irpef del secondo scaglione di reddito di un punto, dal 26,5% al 25,5%, aumentando le detrazioni per il coniuge a carico fino a 408 mila lire per il 2000, 516 mila per il 2001 e 552 mila lire per il 2002. Inoltre è stata introdotta una detrazione aggiuntiva di 240 mila lire per i bambini fino a tre anni e sono state aumentate le detrazioni per i redditi inferiori a 15 milioni annui.

La Finanziaria del 2001 è intervenuta ancora più radicalmente; come detto, gli sgravi previsti a favore delle famiglie e delle imprese nel quadriennio 2000-2003 ammontano complessivamente ad oltre 100 mila miliardi, con effetti già a partire dal 2000 grazie al "bonus fiscale" di 13 mila miliardi, di cui le famiglie hanno potuto godere con il conguaglio di fine anno.

La fascia esente da imposta è stata allargata da 9,1 a 12 milioni di reddito per i lavoratori dipendenti, da 4 a 6 milioni per i lavoratori autonomi. Il tetto dei 12 milioni vale inoltre per i lavoratori socialmente utili e per i lavoratori atipici (stagionali, collaboratori), anche nel caso che questo reddito sia prodotto in un arco temporale inferiore ai 12 mesi.

Le aliquote sono state ridotte e rimodulate, estendendo il primo scaglione da 15 a 20 milioni di reddito. In tutto sono previsti

cinque scaglioni: il primo, elevato da 15 a 20 milioni, al quale sarà applicata dal 2001 un'aliquota del 18% (prima era del 18,5%); il secondo, da 20 a 30 milioni, con un'aliquota ridotta dal 26,5% al 24% (ulteriore riduzione al 23% nel 2002 e al 22% nel 2003); il terzo da 30 a 60 milioni, con un'aliquota ridotta dal 33,5% al 32%; il quarto da 60 a 135 milioni con un'aliquota ridotta dal 39,5% al 39% (ulteriore riduzione al 38,5% nel 2002 e al 38% nel 2003); il quinto scaglione, oltre i 135 milioni, con un'aliquota ridotta dal 45,5% al 45% (ulteriore riduzione dal 44,5% nel 2002 e al 44% nel 2003).

Le detrazioni per i figli

La Finanziaria 2001 aumenta le detrazioni per i figli a carico, incrementando ulteriormente le detrazioni già previste dalla Finanziaria 2000. Quelle per il primo figlio crescono nel 2001 da 516 mila a 552 mila lire e nel 2002 a 588 mila lire. Per le famiglie con redditi inferiori a 100 milioni annui, le detrazioni per i figli a partire dal secondo salgono di 100 mila nel 2001, con ulteriore aumento di 36 mila lire a partire dal 2002. Questi importi sono maggiorati di 240 mila lire per ciascun figlio di età inferiore a tre anni.

Assegno al nucleo familiare numeroso

Nel 1998 è stato introdotto un assegno speciale per le famiglie con tre o più figli minori e ridotte risorse economiche. La legge n. 448/98, cioè il "collegato" alla Finanziaria 1999, destina 2,6 milioni di lire l'anno per ciascun nucleo familiare con almeno tre figli di età inferiore a 18 anni e con un valore dell'Isee (cosiddetto "riccometro") inferiore a 36 milioni per nuclei familiari di cinque persone. L'assegno è erogato mensilmente (200 mila lire per tredici mensilità) e può essere richiesto al Comune di residenza. Per il 1999 sono stati pagati complessivamente circa 210 mila assegni.

La Finanziaria 2001 è intervenuta allargando la possibilità di accedere all'assegno in misura intera. E' stato inoltre incrementato il Fondo nazionale per le politiche sociali per iniziative rivolte ad anziani, famiglie e minori.

Reddito minimo di inserimento

Nel corso della legislatura 1996-2001, con la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (legge n. 449/97 e decreto legislativo n. 237/98) è stata introdotta per la prima volta in Italia una forma di garanzia del reddito di ultima istanza, e cioè un sussidio destinato a offrire una rete di protezione a quei cittadini che vivono condizioni di profondo disagio economico e sono esposti al rischio di marginalità sociale. Il Reddito minimo di inserimento – concretamente, un assegno che integra il reddito del cittadino alla somma di 500 mila lire mensili (520 mila dal 2000) per nuclei di una sola persona e via via a somme più elevate al crescere del numero dei familiari - è accompagnato da altri interventi, con un programma personalizzato, volti a promuovere l'integrazione sociale e l'autonomia economica.

La prima sperimentazione, condotta - come si è detto - in 39 Comuni italiani, si è conclusa il 31 dicembre 2000. La Finanziaria 2001 ha comunque disposto la proroga di questo strumento fino al 2002 e lo ha esteso alle aree dei Patti territoriali di cui i suddetti Comuni fanno parte.

La riforma dell'assistenza, varata nel novembre del 2000, prevede con successivo provvedimento legislativo l'estensione del Reddito minimo di inserimento a tutto il territorio italiano. Si tratta di una grande innovazione per il *welfare* italiano, che a differenza di quello della maggior parte degli altri paesi europei finora non prevedeva un sussidio diretto per i cittadini privi di risorse economiche, ad esclusione degli anziani ultrasessantacinquenni, ai quali spetta l'assegno sociale.

Le deduzioni per l'assistenza domestica

Il Collegato fiscale alla Finanziaria per il 2000, approvato definitivamente dal Parlamento nel novembre 2000, tiene conto delle spese sostenute dalle famiglie per la cura dei bambini, l'assistenza agli anziani e l'aiuto domestico (le colf), introducendo una deduzione non superiore a tre milioni annui e al 19% del reddito. Danno luogo a sgravi fiscali anche le spese sostenute per assistenza infermieristica e fisioterapeutica per malati gravi, a partire da una spesa di 250 mila lire e per un massimo di 12 milioni.

La riforma dell'imposta di successione

Con il Collegato fiscale alla Finanziaria 2000, il prelievo sulle successioni è abolito per importi inferiori a 350 milioni; inoltre, con una radicale semplificazione rispetto ai precedenti 28 aliquote, l'imposta scende al 4% per i parenti di primo grado e per il coniuge, al 6% per i parenti più lontani e all'8% per gli altri.

L'anticipo del Tfr per esigenze familiari

Le norme sul Tfr (il Trattamento di fine rapporto, cioè la liquidazione) in passato permettevano di ritirare in anticipo parte della liquidazione maturata per pagare particolari terapie, interventi chirurgici o per comprare una casa per sé o per i figli.

Grazie alle ultime leggi (legge n. 53/2000) è possibile ottenere il 70% del Tfr accantonato anche per recuperare la perdita di reddito causata dalla fruizione dei congedi nei primi anni di vita del bambino o dei congedi di formazione. La riduzione della retribuzione alla quale si va incontro in questi casi può dunque essere parzialmente compensata con la liquidazione maturata dal lavoratore.

Il sostegno agli anziani

Per le pensioni più basse

La Finanziaria 2001 ha dedicato notevoli risorse al miglioramento del reddito degli anziani che, oltre a godere degli sgravi fiscali previsti per tutti gli altri cittadini, sono stati oggetto di misure specifiche. Le pensioni di valore più basso, che erano già state

riviste con provvedimenti varati nel corso della legislatura 1996-2001, aumentano ulteriormente.

Le pensioni sociali e gli assegni sociali, cioè i due strumenti di sostegno al reddito per gli anziani con più di 65 anni senza reddito, dopo l'incremento negli anni 1999 e 2000 di 120 mila lire complessive al mese, sono aumentati ulteriormente a partire dal 2001 di 25 mila lire mensili per i cittadini di età inferiore a 75 anni e di 40 mila lire mensili per i cittadini di età superiore a 75 anni. Questi incrementi si sommano a quelli già previsti per l'adeguamento al costo della vita.

Le pensioni minime sono aumentate di 160 mila lire mensili per i cittadini di età inferiore a 75 anni e di 180 mila lire per i cittadini di età superiore a 75 anni.

Con la Finanziaria 2001 l'adeguamento al costo della vita diventa più favorevole per tutte le pensioni. In particolare per assegni previdenziali di importo fino a tre volte il minimo Inps (cioè 2 milioni e 160 mila lire mensili), l'adeguamento già previsto dalla legge è calcolato non su una parte, ma sull'intero valore della pensione, con successive riduzioni della base di calcolo fino al 75% della pensione per importi superiori.

All'aumento delle pensioni si aggiunge un incremento delle detrazioni previste per i titolari solo di pensione e della casa di abitazione. Inoltre è previsto un "bonus" per i pensionati cosiddetti incapienti, cioè per coloro che hanno un reddito così basso da non rientrare nei benefici fiscali generali previsti dalla Finanziaria 2001: i pensionati al minimo ottengono 300 mila lire in più all'anno con la tredicesima.

Più facile, con la Finanziaria 2001, anche cumulare pensione e lavoro. Il cumulo è senza limiti per chi è andato in pensione con 40 anni di servizio, che potrà continuare a svolgere un lavoro autonomo o dipendente. Sono previsti anche incentivi per gli anziani che restano a lavorare: dopo 40 anni di servizio è possibile "congelare la pensione" e continuare a lavorare con contratto a tempo determinato con il vantaggio di una busta paga più alta perché esente da contributi previdenziali.

La Finanziaria 2001 ha inoltre previsto l'attivazione di servizi di telefonia, da parte di associazioni di volontariato e non a fini di lucro, destinati alle persone anziane per aiutarle ad usufruire dei servizi pubblici sul territorio.

I miglioramenti varati con la Finanziaria per il 2001 continuano il percorso avviato con la Finanziaria precedente. La Finanziaria 2000, oltre ad aver incrementato come detto la pensione sociale e l'assegno sociale, aveva aumentato le detrazioni fiscali in rapporto all'età e al reddito: per le persone con un reddito inferiore a due volte il trattamento minimo Inps, la detrazione era passata a 360 mila lire per gli ultrasessantacinquenni e a 120 mila lire se di età inferiore a 75 anni (precedentemente era di 70 mila lire). Nel caso di reddito inferiore a 18 milioni annui la detrazione era stata aumentata di 50 mila lire.

L'abolizione dei *ticket*

La Finanziaria 2001 elimina i *ticket* sulle ricette a partire dal 2001, e quelli sulla diagnostica dal 2003. L'abolizione dei *ticket* sulla diagnostica sarà parzialmente anticipata al 2001 per la prevenzione dei tumori al seno, all'utero e all'intestino. Inoltre, dal 2002 sarà ridotta drasticamente, da 70 mila a 23 mila lire, la cosiddetta franchigia sulla diagnostica, cioè il costo massimo di ciascuna prestazione diagnostica. Per i farmaci sparisce la fascia B (50% a carico del paziente) e viene ampliata la disponibilità dei farmaci gratuiti.

Con il Collegato fiscale alla manovra del 2000, approvato in via definitiva dal Parlamento nel novembre 2000, è stata inoltre decisa la restituzione della tassa sul medico di famiglia (85 mila lire) pagata dagli italiani nel 1993.

La casa

In Italia il 70% circa della popolazione vive in un'abitazione di proprietà. Questo dato statistico mette in evidenza la propensione all'investimento immobiliare strettamente legata alla famosa attitudine al risparmio degli italiani, ed è il risultato delle dinamiche sociali ed economiche che si sono innescate in Italia a partire dagli anni Cinquanta. Tuttavia negli ultimi decenni la casa era diventato un problema serio per il nostro Paese: il mercato immobiliare era stretto tra un livello elevato dei tassi, e quindi alti interessi sui mutui, e una normativa sugli affitti - l'equo canone - nata per calmierare il mercato ma diventata ormai paralizzante. Il blocco del mercato della casa è stato finalmente affrontato nella seconda metà degli anni '90.

- Con il risanamento economico e quindi l'ingresso nell'Euro, l'Italia si è potuta permettere una drastica discesa dei tassi. Il Governo è poi intervenuto per spingere le banche a ribassare gli interessi sui mutui.
- Sul fronte degli affitti, nel 1998 è stata varata la legge n. 431, che con i patti quadriennali e la promozione di una convenzione nazionale tra proprietari e inquilini ha messo finalmente ordine in materia di contrattazione, permettendo sia ai proprietari che agli affittuari di vedere riconosciuti i propri diritti.

Se di regola non può che essere il mercato a stabilire il punto di equilibrio tra domanda e offerta, lo Stato è però chiamato a intervenire tempestivamente per evitare che il problema della casa assuma i connotati di una "bomba sociale", non solo con un programma di edilizia pubblica, ma anche con agevolazioni e misure capaci di allentare le tensioni sul mercato e ridurre il disagio abitativo.

Negli ultimi anni perciò sono state varate misure di sostegno all'affitto, all'acquisto e alla ristrutturazione delle abitazioni, con il

duplice intento di aiutare chi vuole mettere su casa e di favorire la ripresa economica, sfruttando la capacità di agire da "volano" propria del settore dell'edilizia. Gli incentivi per gli acquisti, gli affitti e le ristrutturazioni inoltre fanno bene anche al fisco e al mercato del lavoro: le agevolazioni infatti spingono all'emersione sia le sacche di evasione fiscale che quelle di lavoro nero.

Infine è rimasto all'esame del Parlamento un disegno di legge, varato già nel 1996, che punta a concedere incentivi diretti alle giovani coppie, o alle famiglie con un solo genitore, che vogliono comprare o affittare una casa.

La prima casa

Negli ultimi anni l'alleggerimento fiscale sulla casa di abitazione è stato rafforzato da una serie di provvedimenti, culminati nell'abolizione dell'Irpef sulla prima casa decisa con la Finanziaria 2001. A partire dal periodo di imposta 2000, si potrà dedurre dal reddito l'intero importo della rendita catastale della casa di abitazione.

L'abolizione totale dell'Irpef sulla casa conclude il percorso cominciato con la Finanziaria 2000, che aveva ridotto l'imposta di registro sulla prima casa (scesa dal 4% al 3%, mentre l'imposta per le altre case è stata ribassata dall'8% al 7%) e aumentato il tetto di esenzione Irpef, stabilendo che non era dovuta alcuna imposta sulla casa di abitazione fino a un reddito immobiliare pari a 1 milione e 800 mila lire.

Tra le agevolazioni sulla prima casa introdotte nella legislatura 1996-2001, è compresa anche la detraibilità del 19% degli interessi sul mutuo per la prima casa, fino a un tetto di sette milioni l'anno.

Gli affitti

Per sbloccare il mercato degli affitti si attendevano da tempo nuove regole che tutelassero l'affittuario, ma insieme lasciassero al proprietario un orizzonte temporale certo, entro il quale riavere l'immobile a disposizione. La legge n. 431/98 ha ridefinito l'intera materia degli affitti. Ha stabilito che i contratti durano quattro anni, decorsi i quali il contratto è rinnovato automaticamente, fatti salvi alcuni casi nei quali il proprietario può richiedere l'immobile (se ne ha bisogno per esigenze abitative proprie o di parenti stretti, se sono necessarie urgenti opere di ristrutturazione ecc.). La stessa legge prevede anche la possibilità di contratti liberi (ma di durata almeno triennale) stabiliti sulla base di accordi tra le organizzazioni rappresentanti della proprietà edilizia e le organizzazioni degli inquilini per definire "contratti-tipo".

Contributi per gli affitti

Per chi deve affittare una casa esiste oggi la possibilità di accedere a un contributo, concesso dai Comuni. La legge 431/98 sugli affitti ha infatti creato un fondo nazionale per questa forma di finanziamento.

Ristrutturazioni

Ai contributi diretti si aggiungono gli sgravi: in base al decreto legislativo n. 327/99 chi abita in affitto ha diritto a uno sconto fiscale: 320 mila lire all'anno se il suo reddito annuo è inferiore a 30 milioni di lire, e 160 mila lire se il reddito è compreso fra 30 e 60 milioni.

La Finanziaria 2001 ha aumentato ulteriormente gli sgravi fiscali sugli affitti. La detrazione sale a 960 mila lire per chi vive in affitto con un reddito fino a 30 milioni all'anno e a 480 mila lire per un reddito fra 30 e 60 milioni l'anno.

La ristrutturazione di immobili in cattivo stato, sia nelle porzioni di proprietà privata che in quelle comuni (facciate, scale, ascensori ecc.) è in grado di aumentare enormemente la qualità edilizia delle città; valorizzando il patrimonio immobiliare esistente si oppone al degrado urbano ed evita un'ulteriore cementificazione delle periferie. Inoltre le opere di ristrutturazione creano occupazione e agiscono da volano per l'intera economia.

Per questi motivi, a partire dal 1998, con la legge finanziaria, si è deciso di incentivare le ristrutturazioni con un credito di imposta, pari al 41% delle spese sostenute per il 1998 e il 1999, riducendo l'Iva sui lavori di ristrutturazione dal 20 al 10%. La Finanziaria 2000, visto il successo di questa misura – a fine '99 erano state presentate circa 500 mila domande – ha prorogato gli sconti per il 2000, in misura del 36% delle spese effettivamente sostenute. La proroga è stata confermata dalla Finanziaria 2001 ed estesa alle opere per i sistemi di sicurezza (blindature, antifurto ecc.).

Il "bonus fiscale" sulle ristrutturazioni scoraggia l'evasione fiscale da parte delle imprese esecutrici e favorisce l'emersione del lavoro nero.

La riforma dell'assistenza

Nell'ottobre del 2000 l'Italia si è data finalmente una nuova legge ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") che riordina complessivamente il sostegno offerto agli individui e alle famiglie per garantire la qualità della vita, ridurre le condizioni di bisogno o di disagio delle persone e dei nuclei familiari in difficoltà: anziani, disabili, bambini e adulti con scarse risorse economiche. La legge, che aveva cominciato il suo iter parlamentare nel 1997, sarà necessariamente seguita da ulteriori provvedimenti per la sua attuazione. La riforma poggia su alcuni pilastri fondamentali:

- I servizi sociali dovranno formare un sistema integrato, gestito dai soggetti pubblici, prima di tutto dagli enti locali, ma anche dal Terzo settore.
- Il sistema dovrà garantire maggiore attenzione ai diversi bisogni: un *welfare* personalizzato anziché una serie di prestazioni standard uguali per tutti. Ma

contemporaneamente vi saranno criteri precisi per assicurare uniforme copertura di servizi essenziali a favore delle persone o delle famiglie in difficoltà, su tutto il territorio italiano.

- La legge delega il Governo a un ampio riordino delle prestazioni per le disabilità e al riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipub).
- La riforma dell'assistenza consentirà di fare il salto decisivo nell'ambito dei servizi sociali, cronicamente distribuiti a macchia di leopardo sul territorio italiano. A partire dai finanziamenti: oltre ai 40 mila miliardi già stanziati, dispersi in una miriade di interventi che con l'entrata in vigore della legge confluiscono nel Fondo sociale nazionale, vi sono 1.800 miliardi già attivi per i servizi per l'infanzia, i disabili e le famiglie, e 1.800 miliardi stanziati *ex novo* per gli anni 2000, 2001 e 2002 per interventi immediati.
- Oltre alle prestazioni sotto forma di servizi, i Comuni potranno erogare contributi in denaro o prestiti d'onore per famiglie o persone in difficoltà, nonché distribuire "bonus" validi per l'acquisto di prestazioni di assistenza, erogati da soggetti autorizzati.

L'introduzione dell'Isee

Con l'introduzione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee – cosiddetto "riccometro" – decreto legislativo n. 109/98) sono stati unificati nel nostro ordinamento i criteri di valutazione delle condizioni economiche dei cittadini che richiedono prestazioni sociali agevolate. Si tratta di un primo passo in direzione di una riforma del *welfare* che sia improntata a criteri di universalità, ma, allo stesso tempo, preveda la possibilità - nella erogazione delle prestazioni - di selezionare i beneficiari sulla base della loro situazione economica. L'Isee è costruito a partire dai redditi e dai patrimoni dell'intero nucleo familiare, considerato così implicitamente il principale destinatario delle politiche di *welfare*. Con il decreto legislativo n. 130/2000, sono stati poi notevolmente ridotti gli oneri amministrativi in capo ai cittadini: la dichiarazione sostitutiva con le informazioni rilevanti per il calcolo dell'Isee andrà presentata una sola volta l'anno e potrà essere utilizzata nel periodo di validità da tutti i componenti il nucleo familiare per richiedere le prestazioni sociali e le agevolazioni per i servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas) a cui hanno diritto.

Maternità e paternità

In Italia, dal 1970, la maternità è tutelata da una delle leggi più progredite del mondo (legge n. 1204/71) che garantisce alla madre lavoratrice cinque mesi di congedo pagati con stipendio pari all'80% della retribuzione. All'astensione obbligatoria si aggiungono i sei mesi di astensione facoltativa. Questa normativa richiedeva però da tempo un ampliamento e un ripensamento nell'ottica non solo dei grandi cambiamenti che stanno avvenendo nel mondo del lavoro, ma anche di un'estensione della tutela della maternità al di là della condizione lavorativa della madre.

Il padre, inoltre, era stato considerato dal legislatore come genitore "di riserva", il quale poteva sì fruire dei congedi, ma solo se per qualche ragione non ne godeva la madre. In nessun caso entrambi i genitori potevano concedersi un periodo nel quale occuparsi insieme del bambino. Le novità introdotte recentemente attribuiscono invece al padre, come genitore, diritti propri.

Con le nuove norme sui congedi di maternità e paternità e sui permessi di cura l'Italia ha finalmente recepito la direttiva europea su questa materia, che attendeva da anni un riscontro anche nel nostro Paese.

La tutela della madre senza lavoro fuori casa

Dal 1999 è stato introdotto (con la legge n. 448/98, art. 66) un assegno di un milione, aumentato a un milione e mezzo dal 1° luglio del 2000, per tutte le donne prive di indennità di maternità che hanno avuto un bambino: per esempio studentesse, disoccupate, casalinghe. La Finanziaria per il 2001 ha inoltre incrementato l'assegno a 2,5 milioni di lire. Il contributo - 500 mila lire al mese per cinque mesi - è erogato dai Comuni.

L'assegno è concesso alle cittadine italiane e alle straniere con carta di soggiorno, cioè regolarmente residenti in Italia da almeno cinque anni.

Per il 1999 sono stati complessivamente pagati circa 80 mila assegni.

La tutela della madre con lavoro precario

Dal 2000, a carico dell'Inps, è stato attivato (con la legge n. 488/99, art. 49) un sussidio di tre milioni di lire per le donne lavoratrici "atipiche" (per esempio, con un contratto coordinato e continuativo) o che hanno svolto attività lavorativa per un periodo limitato. Per ottenere l'assegno, in generale, è sufficiente avere maturato tre mesi di lavoro nel periodo che va dai 18 ai nove mesi che precedono la nascita del bambino.

L'assegno è concesso alle cittadine italiane e alle straniere con carta di soggiorno.

Maternità flessibile

L'articolazione del congedo obbligatorio di cinque mesi prevista dalla legge - due prima e tre dopo la nascita del bambino - era vissuta da molte lavoratrici come eccessivamente rigida. Nel caso di una gravidanza senza problemi le donne sentivano infatti l'esigenza di poter scegliere una presenza al lavoro più prolungata prima della nascita del bambino, da compensare con più tempo per il figlio e per sé dopo il parto.

Con una nuova norma (legge n. 53/2000) il periodo di astensione obbligatoria è diventato flessibile: le donne che sono in buona salute e non addette a mansioni gravose potranno continuare a lavorare fino al termine dell'ottavo mese di gravidanza (salvo eventuali complicazioni) e rimanere a casa per i quattro mesi successivi al parto.

Il congedo in caso di nascita anticipata

Le vecchie normative non prendevano in considerazione l'ipotesi che un bambino potesse nascere prima del tempo, e in questo caso la madre rischiava di perdere parte del riposo al quale aveva diritto. La legislazione più recente (legge n. 53/2000) - tenendo conto anche di una sentenza della Corte Costituzionale in materia, che aveva dato ragione alle lavoratrici - prevede che in caso di parto prematuro la donna ha diritto a restare a casa per tutto il trimestre che segue la data presunta della nascita, garantendo quindi anche in questo caso il diritto a cinque mesi complessivi di astensione obbligatoria.

Il congedo per il padre

I padri possono restare a casa, usufruendo del periodo di congedo obbligatorio della madre, se quest'ultima non può occuparsi del figlio per qualche grave ragione (malattia grave o morte). Era questo un diritto già stabilito, ma anche qui è stato introdotto un importante cambiamento: adesso il padre ha diritto al congedo obbligatorio anche quando il figlio non sia riconosciuto dalla madre o sia stato da lei abbandonato.

Il congedo parentale: i diritti della coppia e il "bonus" per i padri

Con le vecchie disposizioni la madre poteva astenersi dal lavoro, al termine del trimestre obbligatorio, per altri sei mesi con una retribuzione pari al 30% dello stipendio, entro l'anno di vita del bambino. Il padre poteva usufruire dello stesso congedo nel caso che la madre rinunciasse a tutta o a parte dell'astensione facoltativa.

La nuova norma (legge n. 53/2000) ha riformato completamente questa materia: la coppia dei genitori avrà a disposizione in tutto 10 mesi, che potrà suddividere come preferisce. Il periodo massimo di astensione per la madre rimane di sei mesi, mentre per i padri che scelgono di stare di più con i propri figli c'è un "bonus": se il papà resta a casa almeno tre mesi, il congedo facoltativo totale per la coppia sale a 11 mesi e quello del padre a sette mesi. Inoltre, non ha più alcuna importanza, ai fini del congedo per il padre, la condizione lavorativa della madre: in altri termini, ora il padre può usufruire del congedo facoltativo anche se la madre è casalinga.

Se una madre o un padre sono single hanno diritto a 10 mesi di assenza facoltativa.

L'assenza facoltativa può essere fruita anche contemporaneamente da entrambi i genitori, per esempio se decidono di restare a casa cinque mesi insieme (in questo caso alla coppia avanza ancora un mese). Oppure può essere abbinata a un altro tipo di congedo: per esempio il padre può restare a casa anche nei primi mesi dopo la nascita - nei quali la madre è in congedo obbligatorio - per occuparsi del bambino fin dal primo momento, oppure dedicarsi al figlio nei periodi in cui la madre, tornata al lavoro, usufruisce dei permessi giornalieri (orario ridotto).

Il congedo facoltativo per la madre lavoratrice autonoma

Cambia anche il periodo di riferimento: se prima si poteva godere del congedo facoltativo solo entro il primo anno di vita del bambino, ora è possibile frazionare il periodo di astensione nei primi otto anni.

La retribuzione è pari al 30% dello stipendio per i primi sei mesi di congedo entro i tre anni del bambino: se la madre o il padre hanno un reddito individuale basso, l'assegno coprirà tutti gli ulteriori mesi di congedo entro gli otto anni del bambino.

L'assenza facoltativa (con la legge n. 53/2000) diventa finalmente un diritto anche per le lavoratrici autonome (coltivatrici dirette, artigiane, commercianti). Esaurito il congedo obbligatorio, potranno assentarsi dal lavoro per tre mesi entro il primo anno di vita del bambino, con una retribuzione pari al 30% della retribuzione convenzionale della categoria alla quale si appartiene. L'astensione obbligatoria di cinque mesi era già stata introdotta per le lavoratrici autonome dalla legge n. 546/87.

I permessi giornalieri (orario ridotto)

L'orario ridotto nel primo anno di vita del bambino – un'ora per chi lavora meno di sei ore al giorno, due ore per chi lavora sei o più ore – è esteso anche al padre (con la legge n. 53/2000). Il papà potrà usufruire dei riposi giornalieri se il figlio è affidato solo a lui, oppure se la madre rinuncia, o ancora se la madre lavora, ma non è una lavoratrice dipendente e quindi non può godere di questo beneficio (per esempio se è una collaboratrice domestica oppure una lavoratrice autonoma). Il padre può avere l'orario ridotto anche se la madre non lavora, ma solo in casi particolari come la grave malattia.

Le malattie dei figli

Per le malattie dei bambini resta il diritto ad assentarsi dal lavoro, per i lavoratori subordinati, fino ai primi tre anni del figlio, senza nessun limite di tempo (anche per una malattia molto lunga). Le novità riguardano il diritto autonomo del padre al congedo anche se la madre non lavora e l'estensione della possibilità di fruire del congedo nel periodo fra i tre e gli otto anni del bambino: in base alla legge n. 53/2000, anche in questa fase è possibile stare a casa per le malattie, sia pure per un massimo di cinque giorni all'anno.

I periodi di congedo per malattia dei bambini non vengono pagati, ma sono calcolati nella pensione.

Tutte le disposizioni in materia di maternità e paternità saranno presto raccolte in un Testo unico che sarà emanato entro marzo.

Va infine ricordato che da aprile 2000 sono stati attivati un numero verde e un sito Internet (www.affarisociali.it/congedi) destinati alla divulgazione e al supporto informativo sui contenuti

fortemente innovativi della legge n. 53 del 2000.

Il lavoro di cura

Con provvedimenti recenti l'Italia ha fatto passi avanti nel riconoscimento dell'importanza del lavoro di cura che si svolge all'interno delle famiglie. Se prima solo la nascita e la fase iniziale della vita del bambino erano protette, ora sarà possibile assentarsi dal lavoro anche nei casi di malattie dei figli più grandi o di altri familiari.

Il lavoro svolto da donne e uomini all'interno delle mura domestiche per l'assistenza alle persone in difficoltà esce così dal chiuso delle famiglie, prima lasciate completamente sole nella difficile impresa di conciliare lavoro di cura e lavoro fuori casa, e viene riconosciuto come una risorsa sociale da tutelare.

Infine la tutela si estende oltre il caso della malattia per comprendere tutte quelle situazioni familiari eccezionali che comportano l'assenza dal lavoro. Un'assenza che diventa ora giustificata e non obbliga più la lavoratrice o il lavoratore a utilizzare giorni di ferie per affrontare i problemi della famiglia. Se poi la situazione difficile si protrae nel tempo, tanto da richiedere la presenza costante a casa della lavoratrice o del lavoratore, allora c'è la possibilità di chiedere al datore di lavoro un congedo per un lungo periodo, con la conservazione del posto.

I permessi per gravi motivi familiari

La nuova normativa (legge n. 53/2000) ha introdotto permessi di tre giorni all'anno, retribuiti, per gravi motivi familiari, cioè la morte o la grave infermità di un familiare stretto (il coniuge, il convivente, il parente entro il secondo grado anche non convivente, nonché tutti i componenti la famiglia anagrafica).

I congedi lunghi per gravi motivi familiari

Per gravi e documentati motivi – familiari o anche personali - si possono poi chiedere al datore di lavoro congedi non retribuiti fino a due anni nella vita lavorativa, da utilizzare anche frazionati. Si tratta di una novità che vuole tutelare le situazioni difficili che possono nascere all'interno di una famiglia, quando per esempio è necessario occuparsi stabilmente di un parente rimasto solo o gravemente malato, o quando il lavoratore o la lavoratrice è in una condizione di grave disagio.

L'infanzia

Nel 1997 l'Italia ha fatto un salto di qualità nella spesa sociale destinata a bambini e ragazzi. Con la legge n. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" sono stati stanziati complessivamente 800 miliardi per il primo triennio (1997, 1998, 1999) per misure concrete

Il Piano per l'infanzia per il 2000-2001

dedicate ai più piccoli, dal 2000 in poi sono previsti più di 300 miliardi all'anno. L'unica legge preesistente, la legge n. 216/91 "per i minori a rischio" aveva stanziato al massimo 20 miliardi.

Con i nuovi finanziamenti sono stati realizzati importanti progetti da parte di Regioni e Comuni, insieme alle agenzie per l'infanzia sia pubbliche che *non-profit*. E' questa la prima iniziativa per creare una rete nazionale di servizi per i bambini e i ragazzi (centri ricreativi e per il tempo libero, nuove forme sperimentali di asilo nido) parallela e di sostegno a quella della scuola. Ne fanno parte, tra l'altro, i programmi per il recupero dell'evasione scolastica attraverso i "maestri di strada".

Deve inoltre essere ricordata l'intensa attività del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, il cui sito Internet www.minori.it contiene tutti i dati statistici, bibliografici e legislativi in materia, e la banca dati completa dei 3 mila progetti finanziati con la legge n. 285/97.

Grazie al lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, per il 2000-2001 è stato adottato dal Governo - sentito il parere della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza - un Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva che traccia gli indirizzi e le priorità per il prossimo biennio.

Il Piano ha inaugurato un capitolo nuovo di interventi all'insegna di alcuni obiettivi:

- Combattere l'esclusione sociale e la povertà delle famiglie.
- Riconoscere ai bambini un vero e proprio diritto di cittadinanza nelle città del nostro Paese.
- Promuovere l'integrazione dei minori stranieri presenti in Italia.
- Proseguire la lotta ad ogni forma di sfruttamento sessuale e non dei più piccoli.
- Migliorare la condizione dei bambini malati ed ospedalizzati.
- Tutelare i baby-calcatori, specie se stranieri.
- Sostenere il lavoro innovativo ed efficace dei "maestri di strada" contro la dispersione scolastica.
- Rafforzare tutti gli strumenti di tutela, anche istituendo il difensore civico dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In applicazione del Piano d'Azione nazionale il Governo ha già sottoscritto il Protocollo d'intesa con la Federazione Italiana Giuoco Calcio per la tutela dei minori stranieri non accompagnati che vengono in contatto con le società calcistiche per eventuali ingaggi al fine di scongiurare rischi di speculazioni e consentire in ogni caso interventi adeguati di tutela ed assistenza.

Le misure contro gli abusi e la violenza

Inoltre è stato predisposto ed approvato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge relativo all'istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza.

Quindi sono stati siglati due protocolli d'intesa con il Ministero della sanità e il Ministero della pubblica istruzione per l'estensione delle esperienze della scuola in ospedale e dei "maestri di strada".

Infine il Governo italiano si sta facendo promotore di un Piano d'Azione europeo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riguardo alle drammatiche condizioni degli undici milioni di orfani dell'Africa e dei milioni di bambini senz'atetto dell'Est europeo. Questa iniziativa dovrebbe essere presentata nel corso del vertice Onu dei Capi di Stato e di Governo per i diritti dell'infanzia che si terrà a New York nel settembre 2001.

Per il Governo italiano i casi di violenza, maltrattamento e pedofilia non rappresentano l'ennesima emergenza. Si tratta di fenomeni che si stanno fronteggiando da anni, con interventi sul fronte dell'educazione, della prevenzione e della repressione.

- Da quattro anni presso ogni questura è stato aperto un ufficio "Arcobaleno" specializzato in materia di tutela dei minori.
- Dal 1996 si è avviata una vasta azione di coordinamento dei servizi sociali, di quelli sanitari e delle organizzazioni del volontariato in materia di contrasto del maltrattamento e degli abusi.
- Fin dal settembre del 1997, è stata attuata una vasta campagna di promozione dei diritti dell'infanzia, con la pubblicazione di opuscoli differenziati a seconda dell'età dei bambini, in cui è stato affrontato anche questo spinoso e delicato problema.
- La legge n. 285/97 ha previsto interventi specifici per la prevenzione e la cura delle persone vittime di violenza, abuso e maltrattamento.
- Il Piano d'Azione 2000-2001 ripropone la necessità di continuare sia sul versante delle azioni di contrasto che su quello delle azioni di prevenzione i programmi avviati.
- La legge n. 269/98 ha previsto reati specifici, quali la pedopornografia e il turismo sessuale, definendo pene assai severe. E' una legge che pone il nostro Paese all'avanguardia sul piano della tutela e della lotta a questi fenomeni e che è stata adottata dal Parlamento a seguito delle conclusioni unanimesi dei paesi riuniti al vertice di Stoccolma nell'agosto del 1996. L'Italia è stata uno dei primi paesi a fare ciò che era stato richiesto: inasprire le pene, dar vita a vere e proprie intelligence per i reati commessi via Internet, perseguire anche all'estero il turismo sessuale, dar vita a forme di coordinamento e di

monitoraggio permanenti sul fenomeno.

- La Finanziaria 2001 ha previsto l'incremento del Fondo per gli interventi a favore dei minori vittime di abusi per un ammontare di 20 miliardi.

Le adozioni

Chi adotta un bambino gode ormai in Italia degli stessi diritti degli altri genitori. Le disposizioni più recenti sui congedi di maternità/paternità e sui permessi di cura prevedono esplicitamente questa equiparazione.

Per quanto riguarda l'età dei genitori adottivi, il Parlamento ha approvato nel febbraio 2001 il disegno di legge che aumenta la differenza massima di età tra genitori e bambino adottivo da 40 a 45 anni. Il provvedimento intende tenere conto dei mutamenti che i modelli familiari hanno subito negli ultimi anni: l'innalzamento dell'età della maternità e della paternità è un dato statistico, e i progressi della scienza medica consentono ormai di diventare mamme ben oltre i 40 anni di età.

Per le adozioni internazionali, l'Italia ha finalmente messo fine a quel regime "fai da te" che ha caratterizzato il passato e che, oltre a risultare molto costoso per gli aspiranti genitori, non tutelava a sufficienza i bambini stranieri da abusi e traffici illeciti. L'Italia ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 1993 ed ha creato una Commissione per le adozioni internazionali con il compito, tra l'altro, di redigere e tenere aggiornato l'Albo degli enti per le adozioni internazionali in regola con la legge.

Le nuove norme consentono inoltre di dedurre dal reddito il 50% delle spese sostenute per l'adozione.

I nuovi finanziamenti per gli asili nido

La carenza e l'eccessivo costo degli asili nido, distribuiti in modo non omogeneo sul territorio, è uno dei problemi che più hanno pesato sulle famiglie italiane. Il Parlamento sta ora esaminando una legge proposta dal Governo (disegno di legge "Norme per lo sviluppo e la riqualificazione di un sistema di servizi per i bambini di età inferiore ai tre anni e per le loro famiglie"), che finanzia con 250 miliardi la costruzione di nuovi asili nido nelle aree in cui sono più carenti, prevede orari più flessibili vicini alle esigenze dei bambini e delle famiglie, rende più accessibili i costi e qualifica la scuola per la prima infanzia dal punto di vista formativo: non un "parcheggio" dove lasciare i figli per alcune ore al giorno, ma appunto una "scuola" con compiti formativi, anche se ritagliata su misura per i più piccoli.

I disabili e le loro famiglie

La legge di riforma dell'assistenza - varata alla fine del 2000, dopo quasi quattro anni di iter parlamentare con il voto definitivo del Senato - delega il Governo a riordinare l'intero sistema delle prestazioni a favore dei disabili.

Nel corso della legislatura 1996-2001, in attesa della riforma, erano però già state introdotte alcune importanti misure a favore dei disabili, sia per quanto riguarda l'organizzazione e il finanziamento dei servizi, sia per il riconoscimento dei bisogni

I servizi per i disabili

particolari dei nuclei con uno o più familiari disabili.

Negli ultimi quattro anni sono state destinate nuove risorse ai servizi a favore dei portatori di handicap. La legge n. 162/98 contiene misure di sostegno in favore delle persone con handicap grave, finanzia progetti per realizzare assistenza domiciliare diurna e notturna, servizi di accoglienza e di emergenza. Inoltre promuove iniziative per favorire lo sport, il turismo e la mobilità delle persone con handicap.

- La legge n. 284/97 per i non vedenti mette a disposizione nuovi fondi per la prevenzione, la riabilitazione e il sostegno alle famiglie.
- Per il triennio 2000-2003 è stato varato un Programma di azione per le politiche dell'handicap, che indica le linee guida sia per l'introduzione di nuove leggi, sia per progetti concreti, da realizzare anche insieme alle amministrazioni locali. Il progetto "Dopo di noi", in particolare, prevede la costruzione di comunità alloggio per disabili gravi - che saranno finanziate con una parte del ricavato delle lotterie - per venire incontro alle esigenze soprattutto dei genitori più anziani di figli disabili. Il progetto "Dopo di noi" tiene conto di una delle esigenze più sentite dalle famiglie di ragazzi con handicap: quella di assicurare un futuro ai figli dopo la scomparsa dei genitori. L'inserimento nelle comunità dovrebbe avvenire gradualmente quando i genitori raggiungono la terza età, sia per alleviare la fatica della madre e del padre anziani, sia per permettere al disabile un passaggio non traumatico a una nuova condizione abitativa e affettiva. La Finanziaria 2001 ha destinato 100 miliardi al progetto "Dopo di noi" all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali ed ha rifinanziato altri interventi a favore dei disabili.
- Con il collegato fiscale alla Finanziaria 2000 si possono dedurre dal reddito le spese per assistenza offerta da personale infermieristico e fisioterapisti, a partire da 250 mila lire e per un massimo di 12 milioni. Inoltre l'Iva sugli autoveicoli acquistati dai disabili scende al 4%.

Handicap e tempi di vita

Recentemente, con la legge n. 53/2000 e la Finanziaria 2001, è stato riconosciuto il tempo dedicato alla cura del familiare disabile come una risorsa sociale degna di tutela:

- La Finanziaria per il 2001 ha introdotto un congedo retribuito, fino a un massimo di due anni complessivi, per i genitori di disabili gravi o molto gravi. La retribuzione può arrivare a 70 milioni annui.
- La legge n. 53/2000 ha previsto alcune novità anche per la cura degli altri parenti e degli affini (suoceri, cognati ecc.) disabili. Se precedentemente si poteva usufruire di tre giorni di permesso retribuito al mese solo in caso di convivenza, ora chi si occupa in modo continuativo ed

esclusivo di un familiare con handicap, anche se non abita con lui ha gli stessi diritti dei conviventi.

Tempo per sé: i congedi per la formazione

Chi sceglie di studiare e lavorare contemporaneamente, oppure di riprendere gli studi non conclusi, o ancora di concedersi un periodo dedicato al miglioramento della propria formazione, ha oggi alcune opportunità in più. La nuova normativa riconosce l'alto valore sociale della formazione degli adulti e prevede una sorta di "periodo sabbatico", di cui usufruire a certe condizioni. La legge indica alcune direttive generali, lasciando alla contrattazione il compito di regolare nei dettagli la materia.

Nell'arco di una vita di lavoro si può chiedere un congedo per motivi di studio per 11 mesi complessivi, senza stipendio. Il permesso può essere richiesto per terminare un corso di studi o per nuove attività di formazione, autonomamente scelte e non collegate alla formazione che eventualmente si svolga nei luoghi di lavoro. Il congedo non è retribuito e non viene calcolato nella pensione (è possibile riscattarlo con contribuzione volontaria), ma dà diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Il permesso si può chiedere solo dopo cinque anni di permanenza nella stessa azienda.

La legge n. 53/2000 prevede anche del congedo per la formazione continua.

PIÙ SPAZIO PER I GIOVANI

La vita, la scuola, il lavoro

La società italiana deve fare largo alle giovani generazioni. Tra le riforme varate nel corso di questa legislatura, grande peso hanno le iniziative dedicate alla condizione giovanile. Centinaia di miliardi sono stati investiti per permettere ai giovani del nostro Paese di diventare europei, per diffondere tra loro l'uso del computer, per promuovere le attività culturali e sociali e facilitare gli scambi internazionali.

Ma soprattutto è stato profondamente riformato il percorso scuola-lavoro, con l'obiettivo di rendere più efficace la formazione e più facile l'ingresso nel mondo del lavoro. Le nuove normative sui contratti e il risanamento economico hanno permesso di creare oltre un milione di posti di lavoro, invertendo la tendenza negativa della prima metà degli anni '90.

La difficile ricerca del primo impiego ha fortemente penalizzato i giovani italiani rispetto ai loro coetanei di Francia, Germania, Gran Bretagna e del Nord Europa; la conseguenza è stata una prolungata permanenza presso la famiglia di origine, in media fino a 27 anni. Un'abitudine tutta italiana, determinata anche da fattori culturali, ma strettamente legata al protrarsi della dipendenza economica dei giovani dai genitori.

Negli ultimi quattro anni è cominciato un nuovo corso. Le novità introdotte nella contrattazione, gli incentivi alle imprese che assumono, e il rilancio della dinamica economica hanno permesso di aumentare il numero degli occupati di oltre 1 milione e 200 mila unità: secondo rilevazioni Istat, nell'ottobre 1996 il numero degli occupati era pari a 20 milioni e 217 mila; nell'ottobre del 2000, si sono registrati 21 milioni e 450 mila occupati. Nel corso di un solo anno l'aumento ha superato il mezzo milione: i 21 milioni e 450 mila occupati dell'ottobre 2000 sono infatti 590 mila in più rispetto agli occupati dell'ottobre 1999, che ammontavano a 20 milioni e 861 mila.

Il tasso di disoccupazione è sceso così dall'11,7% dell'ottobre 1996 al 10% dell'ottobre 2000.

Dal 1998 il numero dei cittadini in cerca di occupazione è in diminuzione. Complessivamente, le persone che cercano lavoro sono passate dai 2 milioni e 787 mila dell'ottobre 1998 ai 2 milioni e 383 mila dell'ottobre 2000. In particolare, quelle in cerca di prima occupazione, cioè i giovani, sono passati da 1 milione e 230 mila nella media del 1998 a 1 milione rilevati nell'ottobre 2000.

Il lavoro interinale è la forma contrattuale che ha permesso di sbloccare il mercato del lavoro. I rapporti di lavoro avviati con questa formula sono in continua espansione: sono stati circa 260 mila nel 1999 e 228 mila nei primi sei mesi del 2000, destinati ad aumentare ulteriormente entro la fine del 2000. Circa il 20% dei giovani assunti con contratto interinale trovano poi un posto fisso

Le riforme scolastiche

nelle aziende.

Le nuove misure a favore delle giovani generazioni comprendono anzitutto le trasformazioni attuate nel settore della scuola e della formazione. Nella legislatura sono state portate a termine riforme che si attendevano da anni:

- L'innalzamento dell'obbligo scolastico.
- Il riordino dei cicli scolastici.
- La riforma dei percorsi formativi universitari.
- Il varo dell'autonomia per le scuole e le università.

Per quanto riguarda la diffusione dell'informatica tra i ragazzi e i giovani, l'Italia ha avviato negli ultimi tre anni un investimento massiccio, che porterà alla distribuzione capillare di computer in tutte le scuole e consentirà al sistema scolastico italiano di raggiungere un livello di informatizzazione nella media europea.

Il primo lavoro

L'accesso al primo impiego è diventato più facile grazie a nuove forme di contratto:

- Il lavoro interinale.
- L'apprendistato.
- Il *part-time*.
- I tirocini di formazione e orientamento.

Queste nuove forme di inserimento nel mercato del lavoro rispondono alle esigenze delle aziende di avere una quota di lavoro flessibile, e contemporaneamente danno ai giovani la possibilità di trovare subito lavoro e di acquisire rapidamente l'esperienza necessaria per consolidare la propria posizione professionale.

I nuovi contratti si sono aggiunti altre misure di sostegno all'inserimento nel mondo del lavoro, come i prestiti d'onore e le borse-lavoro.

Con la Finanziaria 2000 è stato deciso un importante piano di incentivazione delle assunzioni, attraverso un credito di imposta per i datori di lavoro che aumentano la pianta organica.

Nuove opportunità di vita

Ma in questi anni l'attenzione alle nuove generazioni ha riguardato anche l'immensa risorsa che i ragazzi rappresentano dal punto di vista sociale e culturale. La legislatura ha introdotto alcune importanti novità relativamente alla condizione giovanile:

- L'abolizione del servizio di leva, approvata dal Parlamento nell'ottobre del 2000, rappresenta un anno di inaspettate de

nell'ottobre del 2000, rappresenta un approdo inseguito da tempo per liberare i giovani da un obbligo divenuto ormai anacronistico in un mondo profondamente cambiato.

- Nuove opportunità sono state create per consentire ai giovani di mettere a frutto le proprie idee e la propria creatività, di viaggiare, di incontrarsi, di non essere esclusi ed emarginati, di autopromuoversi. Per la prima volta è stata scritta una "Legge Giovani" - ora in attesa di essere votata dal Parlamento - che ha come protagonisti i giovani, e come obiettivo la partecipazione delle nuove generazioni alla vita del nostro Paese.

Infine, gli anni recenti sono stati caratterizzati da un forte impegno sul fronte della droga. Tra i segnali di disagio nelle giovani generazioni la tossicodipendenza è il fenomeno più preoccupante e socialmente pericoloso. Per combatterla, nell'ultimo quadriennio sono stati varati finanziamenti cospicui - nell'anno 2000 sono stati trasferiti 139 miliardi alle regioni e 46 miliardi alle amministrazioni statali - nella consapevolezza che la prevenzione deve essere necessariamente accompagnata da iniziative a valle, per riconquistare a una vita normale chi è finito nella spirale della droga.

L'abolizione della leva obbligatoria

Dopo oltre 50 anni di assenza di guerre sul territorio italiano, nell'ottobre del 2000 il Parlamento ha definitivamente approvato il disegno di legge del Governo per l'abolizione del servizio militare obbligatorio. L'esercito di leva formato da oltre 270 mila ragazzi sarà gradualmente sostituito da un esercito professionale formato da 190 mila volontari. Le ultime cartoline arriveranno ai nati nel 1985. Entro un anno il Governo dovrà emanare un decreto legislativo per la sostituzione graduale dei militari di leva con quelli volontari. La ferma sarà di uno o di cinque anni. Saranno inoltre previste facilitazioni per l'inserimento nel lavoro dei volontari congedati.

L'esercito professionale sarà controllato dal Parlamento: ogni anno il Presidente del Consiglio presenterà una relazione sull'attuazione della riforma, sullo stato della disciplina e dell'organizzazione militare.

Il nuovo servizio civile

Nel febbraio 2001 è stata anche approvata la riforma del servizio civile, che punta a mantenere il ruolo e il significato di questa scelta anche in assenza del servizio militare obbligatorio. E' previsto che il servizio civile possa essere conteggiato come "credito formativo" nel percorso universitario e la copertura con un contributo mensile di 500 mila lire. Il servizio civile si potrà svolgere anche all'interno delle missioni di pace internazionali alle quali prende parte l'Italia. La proposta è al vaglio del Parlamento.

Intanto è stato varato un programma pilota: in alcune Regioni e città italiane si sta sperimentando il nuovo servizio civile, finanziato con fondi dell'Unione europea e locali. A differenza che

I progetti per la promozione dei giovani

nel passato, il nuovo servizio è un'opportunità per ragazze e ragazzi e l'ultimo trimestre si svolge all'estero. L'Unione europea considera la sperimentazione italiana, coordinata dal Dipartimento per gli affari sociali, come "progetto modello".

I giovani sono un motore dell'innovazione, i giovani hanno energia, idee e sogni da spendere sul terreno sociale e su quello economico-politico. Nel corso di questa legislatura per la prima volta si è pensato ai giovani in quanto tali, come persone che vivono una fase particolarmente creativa e preziosa dell'esistenza e che possono mettere a frutto la loro creatività e la loro voglia di vivere a vantaggio di tutta la società.

Negli ultimi anni sono stati varati una serie di progetti che costituiscono il nocciolo di una politica dedicata alla promozione delle giovani generazioni tra i 15 e i 25 anni, alla formazione non formale che si affianca alla formazione scolastica, agli scambi internazionali, alla valorizzazione del volontariato, alla lotta all'esclusione attraverso programmi di autopromozione e di aggregazione tra giovani.

- E' stata costituita un'Agenzia nazionale per il Programma Gioventù. L'Agenzia, presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, gestisce in Italia il Programma Gioventù finanziato dall'Unione europea (13 miliardi annui per 7 anni). Per il 2000 ha previsto progetti di mobilità giovanile e progetti locali promossi da giovani, individualmente o in gruppo.

Con l'Agenzia nazionale per il Programma Gioventù è possibile, per esempio, passare un periodo all'estero svolgendo attività nelle associazioni del volontariato o in altre organizzazioni. L'Agenzia accoglie le proposte dei ragazzi e li aiuta a realizzarle. Chi parte per l'Europa con il supporto dell'Agenzia nazionale Programma Gioventù ha assicurati una struttura di riferimento nel paese di destinazione, il pagamento delle spese di trasporto, vitto, alloggio e un piccolo sostegno economico mensile.

Ma con l'Agenzia è possibile anche ottenere supporto per realizzare spettacoli, iniziative culturali, per trasformare un'esperienza di volontariato in un lavoro.

- Sono stati avviati e conclusi una serie di progetti di socializzazione e creatività di tipo diverso, finalizzati alla lotta all'esclusione sociale di ragazze e ragazzi. Tra i progetti portati a termine, si segnala in particolare il Progetto Multiregionale Moriana che ha coinvolto le amministrazioni comunali di Milano e Torino e le amministrazioni provinciali di Genova e Napoli. Il Progetto Moriana ha seguito i percorsi di alcuni gruppi di giovani nel mondo del lavoro di oggi, in costante evoluzione sotto la spinta della flessibilità; sono stati formati quattro "Centri di aggregazione del lavoro autonomo" che offrono supporto ai ragazzi nella loro avventura sul mercato del lavoro atipico; sono state avviate alcune microimprese costituite da giovani con difficoltà e a rischio di esclusione sociale.

Le politiche per le giovani generazioni realizzate in questi anni costituiscono un nucleo di iniziative che devono e possono essere

Lotta alle tossicodipendenze

ulteriormente espanse. Il disegno di legge quadro sulle politiche giovanili presentato dal Governo italiano nel luglio del 1999 punta proprio a consolidare queste positive esperienze. Il disegno di legge impone infatti al Governo di presentare ogni tre anni un piano di misure per i giovani (tempo libero, socializzazione, cultura, attività ricreative, volontariato ecc.), con un finanziamento di 80 miliardi l'anno a partire dal 2001. I giovani, dice il d.d.l., avranno la possibilità di essere rappresentati presso il Governo da un "Consiglio nazionale dei giovani" che sarà ascoltato su tutte le iniziative destinate a ragazze e ragazzi.

La lotta alla tossicodipendenza è stata e rimane una priorità per il nostro paese. Nel 1999 una nuova norma (legge n. 45/99) ha segnato il punto di svolta nelle politiche di contrasto della tossicodipendenza. La legge n. 45/99 ha riorganizzato i finanziamenti attraverso il Fondo nazionale di intervento, avviato la ristrutturazione dei servizi e ha permesso di intervenire con maggiore efficacia a livello decentrato.

Purtroppo il fenomeno non sembra facilmente arginabile. La Relazione sullo stato delle tossicodipendenze nel 1999 presentata in Parlamento ha messo in evidenza dati ancora preoccupanti. I servizi pubblici per la tossicodipendenza (Ser.T) nel corso dell'anno hanno trattato oltre 135 mila soggetti tossicodipendenti, mentre 220 mila soggetti sono stati trattati dalle strutture per la riabilitazione sociale. L'eroina si conferma ancora come la droga più diffusa (oltre l'85% dei casi), ma desta allarme anche il consumo delle nuove droghe sintetiche, soprattutto tra i giovanissimi. Unico dato positivo è la diminuzione delle morti per abuso di droga (1.002 decessi, 78 in meno rispetto al 1998).

- La legge 45 punta sugli interventi sul territorio; perciò ha decentrato alle Regioni il 75% del Fondo nazionale di intervento, lasciando il restante 25% alle Amministrazioni statali (Sanità, Interno, Difesa e Lavoro).
- Per il triennio 1997-1999 il finanziamento è stato pari a 476 miliardi complessivi ripartiti tra le Regioni e 159 miliardi destinati ai servizi centrali. Per l'anno 2000 sono stati distribuiti 139 miliardi alle Regioni e 46 miliardi alle Amministrazioni centrali.
- La legge del 1999 ha consentito di organizzare il funzionamento di alcune fondamentali organismi centrali, a partire da Comitato nazionale di coordinamento dell'azione antidroga (composto da 11 Ministri), ma anche di avviare la riorganizzazione dei servizi pubblici e privati per le tossicodipendenze per renderli più adeguati alle nuove utenze (consumo di droghe sintetiche) e alle nuove realtà sociali (multietnicità).

La formazione

L'Italia ha recentemente recuperato un grave ritardo rispetto agli altri paesi europei sul terreno della formazione. Il nostro Paese era arrivato alle soglie del 2000 con un obbligo scolastico inferiore a

quello medio europeo. La priorità era dunque l'innalzamento dell'obbligo. Ma questo passo da solo non bastava. Era infatti necessario riordinare complessivamente i percorsi scolastici, per adeguarli a una richiesta di formazione completamente cambiata, garantendo una base comune ma anche un'offerta più diversificata, più attenta all'innovazione e agli stimoli che giungono dal mondo della scienza e della cultura, dalla società e dal mercato del lavoro.

Anche l'istruzione superiore richiedeva un intervento di ammodernamento. Gli alti tassi di dispersione tra gli studenti universitari e l'età elevata di conseguimento della laurea sono fenomeni tutti italiani, inauditi nel resto d'Europa, che hanno trovato legittimazione in un sistema universitario costruito obbligatoriamente su carriere lunghe e poco differenziate, sulla scarsa aderenza dell'offerta formativa universitaria alle reali esigenze della società e del mondo del lavoro. Il successo dei cosiddetti diplomi universitari di durata biennale o triennale aveva già confermato l'esistenza di una domanda di formazione universitaria orientata a un percorso breve, mirato e professionalizzante, accanto alla domanda di percorsi più lunghi e approfonditi. L'introduzione delle lauree con la formula "tre più due" è stata la risposta a questa domanda.

Il riordino del sistema scolastico e di quello universitario potevano realizzarsi compiutamente solo estendendo i margini di autonomia delle scuole e delle università.

Solo in un quadro di maggiore autonomia, infatti, le strutture scolastiche e universitarie sono in grado di offrire risposte più articolate e corrispondenti alle diverse esigenze dell'utenza e alle richieste del mercato delle professioni. L'autonomia scolastica e universitaria è un obiettivo raggiunto negli ultimi quattro anni.

L'innalzamento dell'obbligo e il riordino della scuola

Tra le novità recenti che riguardano la scuola, il cardine è l'innalzamento dell'obbligo scolastico da otto anni (cinque di elementari e tre di medie) a nove anni complessivi.

- L'obbligo di frequenza della scuola per nove anni è stato introdotto con la legge n. 9/99, a partire dal 1° settembre 1999. La nuova legge ha immediatamente interessato alcune migliaia di ragazzi che nell'anno scolastico 1999-2000 hanno completato la propria carriera scolastica frequentando il nono anno.

Successivamente all'innalzamento dell'obbligo scolastico è stato introdotto anche l'obbligo di frequentare attività formative fino al compimento dei 18 anni di età. La legge n. 144/99 (art. 68) stabilisce infatti che fino a 18 anni è obbligatorio andare a scuola, oppure - in alternativa - frequentare un corso nell'ambito del sistema professionale regionale, o effettuare un apprendistato in azienda.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico - anticipato dalla legge n. 9/99 e dalla legge n. 144/99 ed entrato quindi in vigore con il vecchio ordinamento della scuola - è stato poi ripreso e

confermato nel riordino complessivo dei cicli scolastici (legge n. 30/2000).

La riforma dei cicli scolastici è una “legge quadro” che detta le linee guida e verrà seguita da regolamenti di attuazione. La scuola sarà organizzata in un primo ciclo di sette anni, comune a tutti, e in un secondo ciclo di cinque anni articolato in cinque aree: umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale. Dopo nove anni sui banchi di scuola (sette di scuola di base più altri due di secondaria), l’ultima parte del percorso potrà anche essere parzialmente svolta nella formazione professionale. L’esame finale si affronterà dunque a 18 anni, dopo dodici anni di scuola (con il vecchio sistema basato sul ciclo elementari-medie-superiori l’esame di maturità si affrontava a 19 anni, dopo tredici anni di scuola). L’anticipo dell’esame finale, insieme all’innalzamento dell’obbligo, porta l’Italia ad allinearsi ai sistemi scolastici della maggior parte dei paesi europei.

La riforma dei cicli andrà a regime nel 2005-2006.

L'autonomia della scuola

A partire dal 1999 è stata introdotta l’autonomia scolastica (d.p.r. n. 275/99 “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche”) con l’obiettivo di promuovere la capacità di iniziativa e di proposta dei singoli istituti, e di rispondere a una domanda di educazione e formazione sempre più diversificata. Le nuove norme prevedono che tutte le scuole italiane svolgano un programma di base, secondo standard formativi omogenei per tutto il Paese. Ma dentro questa cornice, ogni singola scuola ha un’ampia autonomia organizzativa e didattica, di ricerca e di sperimentazione. Con l’autonomia scolastica sono state inoltre attribuite ai singoli istituti funzioni riguardanti il rapporto con gli alunni, la gestione delle risorse finanziarie e del patrimonio della scuola.

I contributi per i libri scolastici

La scuola dell’obbligo in Italia è gratuita. La spesa per l’acquisto dei libri di testo tuttavia è un carico notevole per i *budget* delle famiglie. Per garantire pienamente il diritto allo studio dei bambini e dei ragazzi, a partire dall’anno scolastico 1999-2000 sono stati introdotti contributi per i libri scolastici erogati dallo Stato e gestiti dai Comuni. Questa novità è prevista dalla legge n. 448/98 (art. 27) e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 320/99 che ha dato attuazione alla legge.

La legge finanziaria per il 2000 ha poi rinnovato i contributi anche per l’anno scolastico 2000-2001.

I sussidi sono destinati ai bambini e ai ragazzi di famiglie con reddito inferiore a 30 milioni ed ammontano ad oltre 1 milione di lire per i libri delle scuole superiori: l’obiettivo è quello di permettere l’acquisizione gratuita o semigratuita dei testi scolastici.

Oltre ai contributi per i libri, sono state decise misure finalizzate a contenere il prezzo dei testi scolastici sul mercato (il decreto

L'informatica nelle scuole

ministeriale del 20 febbraio 2000 fissa il prezzo dei libri di testo per le scuole elementari per l'anno 2000-2001) e a definire i criteri di scelta dei libri in funzione di una spesa massima complessiva per la dotazione libraria necessaria per ogni anno di scuola dell'obbligo (decreto ministeriale n. 547/99).

Il computer si è imposto negli ultimi anni come uno strumento di formazione e di lavoro utilissimo, un mezzo di comunicazione molto potente e un oggetto di consumo ormai estremamente diffuso. Se le generazioni più anziane riescono a vivere ignorando la rivoluzione informatica, i giovani non possono restare tagliati fuori dalle trasformazioni tecnologiche, culturali ed economiche in atto. Per accrescere le competenze informatiche di bambini e ragazzi, ed introdurre l'uso del computer nel bagaglio dei saperi, sono state promosse una serie di importanti iniziative.

- Con il "Programma di sviluppo delle tecnologie didattiche" che ha coinvolto tutte le scuole d'Italia è stato rapidamente decuplicato il numero di personal computer presenti nelle scuole. Si è così raggiunto nel 2000 un grado di diffusione media di un pc ogni 35 allievi nella scuola primaria (erano 1 ogni 500 nel 1997) e di un pc ogni 15 allievi nelle scuole secondarie (erano 1 ogni 50 nel 1997). Il biennio 2000-2001 consentirà un'ulteriore diffusione del computer fino a eguagliare la situazione media europea.
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato il progetto "Pc per gli studenti" in collaborazione con l'Associazione bancaria italiana che permette un finanziamento fino a 1 milione e 440 mila lire per l'acquisto di un computer da parte degli studenti del primo anno delle scuole superiori. Il prestito, erogato dagli istituti bancari, deve essere restituito in due anni senza interessi. La Finanziaria 2001 ha varato un finanziamento di 55 miliardi nel 2001 e 125 miliardi nel 2002 a copertura dei rischi dei crediti erogati dalle banche per l'acquisto dei pc.
- Il "Piano di azione per la società dell'informazione", approvato il 16 giugno 2000, ha come obiettivo quello di realizzare entro il 2001 il collegamento a Internet per tutte le scuole. Duemila scuole saranno dotate di cablaggio interno entro il 2000, altre cinquemila nel biennio 2001-2002. Il piano stanziava 60 miliardi di lire per cofinanziare progetti e iniziative delle università nel settore della tecnologia informatica e della *new economy*. Nel biennio 2001-2002 oltre 90 mila insegnanti delle scuole saranno coinvolti in un programma di aggiornamento sulle tecnologie informatiche, per una spesa di circa 270 miliardi.

La Finanziaria 2001 ha infine introdotto la cosiddetta "carta di credito formativa": i giovani che hanno compiuto 18 anni nel corso del 2001 potranno acquistare beni e servizi del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e corsi a distanza per un ammontare di 10 milioni in cinque anni. Il prestito dovrà poi essere restituito in cinque anni. Le risorse derivano dal 10% dei proventi della gara per le licenze Umts dedicato allo

La lotta alla dispersione scolastica

sviluppo dell'informatizzazione.

L'abbandono della scuola in età dell'obbligo è purtroppo un fenomeno che si accompagna alle situazioni di maggiore degrado sociale. Per combattere questa realtà sono state promosse iniziative specifiche, con progetti gestiti a livello decentrato (l'esempio più noto sono i "maestri di strada"), finanziati a partire dalla legge n. 285/97 per la promozione delle pari opportunità dei bambini e degli adolescenti. Una nuova norma (legge n. 292/99) permette oggi di pagare di più gli insegnanti che si impegnano in sperimentazioni e progetti nelle zone a più forte rischio di dispersione scolastica. Il Contratto collettivo nazionale integrativo della scuola firmato il 31 agosto 1999 ha perciò previsto uno stipendio più alto per gli insegnanti che si dedicano per almeno tre anni a un progetto mirato al contenimento della dispersione scolastica.

L'istruzione e la formazione tecnica

In Italia il sistema di formazione dei quadri tecnici tradizionalmente si è basato su due pilastri: la scuola superiore a indirizzo tecnico, oppure la formazione professionale gestita dalle Regioni. Nel 1999 è stata introdotta un'importante riforma per ampliare e articolare il secondo pilastro, la formazione per quadri e tecnici a media e alta professionalità, attraverso l'integrazione tra istruzione, formazione e lavoro. Sono state così poste le basi del Sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (legge n. 144/99, art. 69) che punta a dare all'Italia una rete per la formazione professionale paragonabile a quella degli altri paesi europei.

La nuova norma prevede che i corsi siano organizzati in risposta alle esigenze occupazionali locali, secondo standard nazionali e linee guida definite da un Comitato nazionale. I corsi durano da due a quattro semestri e comprendono stage in azienda. I formatori devono provenire per il 50% dal mondo delle professioni.

Università e ricerca

La riforma dell'università

L'università italiana, prestigiosa nel mondo per l'eccellenza del livello scientifico, necessitava da tempo di una riforma complessiva che rendesse più autonomi gli atenei, più flessibili i percorsi, più ricca, innovativa e aderente alle esigenze del mondo del lavoro l'offerta formativa. A queste esigenze generali si aggiungeva il problema dei cosiddetti mega-atenei, le grandi università troppo affollate e male organizzate. Nell'ultimo quadriennio il rinnovamento dell'università è stato affrontato in tutti i suoi aspetti, dal varo dell'autonomia delle università, alla riforma del percorso che porta alla laurea, al decongestionamento dei mega-atenei.

- L'autonomia delle università, sancita già nel 1989 dalla legge n. 168 - la stessa che ha creato un ministero apposito per l'università e la ricerca scientifica - prevede

che gli atenei siano autonomi dal punto di vista giuridico e finanziario. Ma l'autonomia è stata completata solo nel 1997, quando la cosiddetta legge Bassanini 2 (legge n. 127/97) ha finalmente stabilito che le università sono autonome anche per quanto riguarda la didattica, e quindi hanno piena libertà di iniziativa in questo campo.

- Con l'autonomia didattica lo Stato rinuncia a dirigere dal centro le istituzioni universitarie, ma mette in piedi un sistema di monitoraggio dell'attività svolta dai singoli atenei. Questa funzione di controllo – che permette di distribuire razionalmente le risorse e di programmare interventi per riequilibrare la rete delle università italiane – si realizza attraverso organismi di valutazione all'interno degli atenei (per la didattica, ma anche per la gestione e per l'operato dei dirigenti) e attraverso un Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario presso il Ministero (introdotto dalla legge n. 370/99).
- All'interno del nuovo quadro determinato dall'autonomia didattica, il "Tre più due" è la novità più importante che riguarderà gli studenti universitari nei prossimi anni. La legge che ha introdotto il "Tre più due" è il decreto ministeriale n. 509/99 del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, completato da due decreti del 4 aprile 2000 che definiscono le "classi di laurea" per le lauree triennali e le lauree specialistiche. Il 4 agosto del 2000 il Consiglio dei Ministri ha poi approvato definitivamente la nuova articolazione dei corsi universitari. La laurea ottenibile dopo quattro-cinque anni di corso - che di fatto tende a scoraggiare l'accesso all'università e viene comunque raggiunta dagli studenti italiani con notevole ritardo (l'età media della laurea prima della riforma era di 27 anni, con una quota di abbandoni superiore a due terzi) - lascia il posto alla laurea triennale, destinata a formare un professionista qualificato pronto a entrare subito nel mondo del lavoro. Con due anni di studio in più si potrà ottenere la laurea specialistica. Dopo la laurea, i master, della durata di uno o due anni, permetteranno una specializzazione in un settore particolare all'interno delle varie aree disciplinari. Le università hanno libera iniziativa nell'organizzazione dei corsi di laurea, all'interno di un elenco di "classi di laurea" definite per legge, sia per le lauree triennali che per quelle specialistiche.
- Con il nuovo percorso "Tre più due" cambia anche il metodo con il quale si valuta lo studente: non più i voti degli esami, in base ai quali calcolare la media finale, ma un sistema di "crediti formativi" che sono la misura del lavoro effettivamente svolto dallo studente. Ogni corso di insegnamento – lezioni ed eventuali esercitazioni o seminari – superato positivamente corrisponderà a un determinato numero di crediti, che sommati daranno il credito formativo complessivo dell'intero corso di laurea. Anche per l'articolazione dei crediti formativi ogni singolo ateneo è autonomo: lo Stato si limita a definire per legge i limiti entro i quali le università possono muoversi.

La ricerca scientifica

Il nuovo ordinamento andrà a regime dall'anno accademico 2001-2002, ma quasi tutte le università hanno scelto di cominciare a sperimentarlo, soprattutto nelle Facoltà più professionalizzanti come Ingegneria ed Economia, a partire dall'anno accademico 2000-2001.

Il decongestionamento dei grandi atenei è l'altro importante problema del sistema universitario italiano affrontato nell'ultimo quadriennio

Il decreto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 30 marzo 1998 ha infatti provveduto a individuare le università sovraffollate e a definire i criteri per il decongestionamento. Le università hanno poi provveduto, nell'ambito della propria autonomia, ad avviare i processi di decongestionamento, attraverso suddivisioni o creazione di strutture a rete ("La Sapienza" di Roma, la più grande università europea, con oltre 170 mila iscritti, diventerà una federazione di atenei).

Non è improprio inserire il capitolo sulla ricerca scientifica nell'ambito delle iniziative assunte per le giovani generazioni. Per due ordini di motivi: perché il futuro della ricerca italiana dipende in gran parte dalla capacità che avrà di rinnovarsi e quindi di coinvolgere i giovani ricercatori a un più alto livello di responsabilità e di impegno. E poi perché la diffusione della cultura scientifica, in un Paese come l'Italia che sconta su questo terreno una storica arretratezza, è una priorità assoluta soprattutto nei confronti dei giovani.

In questi anni si è determinata una svolta nella politica scientifica e tecnologica nazionale. La svolta si è concretizzata su due piani distinti e complementari: l'attuazione della riforma del Sistema nazionale della ricerca e l'approvazione del Programma nazionale della ricerca.

Con l'attuazione della riforma si sono create le condizioni di contesto per conseguire efficienza, efficacia ed eccellenza nell'impiego delle risorse finanziarie pubbliche e private destinate alla ricerca.

Con il Programma nazionale della ricerca, previsto dal d.l. n. 204/98 come punto qualificante nella costruzione della nuova architettura istituzionale del sistema ricerca, si è inteso assegnare un ruolo centrale alla scienza per lo sviluppo sostenibile del Paese e offrire un quadro di opportunità per un ripensamento sistemico delle politiche scientifiche e tecnologiche del Paese.

Ora c'è un nuovo sistema di governo della ricerca (programmazione, coordinamento, valutazione della politica nazionale della ricerca) che potrà garantire interventi in una logica di sistema integrato. Sono già operativi:

- il Comitato di esperti per la politica della ricerca (Cepr), di ausilio al Governo, è istituito presso il Ministero.

Fondi per i grandi progetti

- il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca.
- la Segreteria tecnica per il supporto alle attività dei suddetti organismi e della Commissione del Cipe "Ricerca e formazione".

E' stata riordinata la rete degli Enti pubblici di ricerca, riconsiderandone ruolo, missione, organizzazione in rapporto alle esigenze del territorio, sia scientifiche che produttive, in una logica di integrazione e coordinamento irrinunciabile per un paese tecnologicamente avanzato.

Nel 2000 sono stati stanziati quasi 2 mila miliardi di lire per sostenere e rilanciare i grandi progetti nei quali la ricerca scientifica italiana è impegnata, in coordinamento con la ricerca a livello europeo.

I programmi strategici di ricerca che sono interessati da questo sostanzioso ri-finanziamento sono:

- Post-genoma (145 miliardi).
- Nuova ingegneria medica (90 miliardi).
- Neuroscienze (17 miliardi).
- Qualità alimentare e benessere (47 miliardi).
- Tecnologie abilitanti la società della conoscenza (145 miliardi).
- Nanotecnologie (85 miliardi).
- Nuovi sistemi di produzione e gestione dell'energia (374 miliardi).
- Eredità e prospettive delle scienze umane (3 miliardi).
- Scienza e tecnologia della società della conoscenza (3 miliardi).
- Tutela dei diritti e sicurezza dei cittadini (6 miliardi).

Gli altri fondi sono destinati a finanziare nuove infrastrutture, le agevolazioni fiscali a sostegno della ricerca industriale (540 miliardi di lire), il sostegno all'innovazione e i contratti per il reclutamento su scala internazionale di scienziati e ricercatori. L'Italia è infatti impegnata in un progetto specifico di recupero della cosiddetta "fuga dei cervelli" italiani all'estero.

Le nuove forme contrattuali

Il primo impiego è lo scoglio maggiore che incontrano i giovani nel percorso verso la vita adulta. Il problema può essere affrontato solo mettendo in campo due tipi di intervento: migliorando la formazione e aprendo ai giovani le porte del mercato del lavoro. Su questo secondo punto sono state introdotte negli anni più recenti molte novità, che hanno puntato ad abbattere quelle barriere che si erano create tra l'offerta giovanile di lavoro e la domanda delle aziende. Barriere determinate soprattutto dall'assenza, in Italia, di forme contrattuali flessibili, già esistenti nel resto d'Europa, pensate essenzialmente per i giovani. La legge n. 196/97 (cosiddetta legge Treu) ha segnato un punto di svolta, soprattutto con il varo del lavoro interinale.

I nuovi contratti flessibili permettono ai giovani di entrare facilmente nel mondo del lavoro, di realizzare la prova del primo impiego e di acquisire competenze e curriculum senza eccessivi vincoli per le aziende, ma con alcune garanzie fondamentali per il lavoratore (contributi, diritto alla malattia ecc.).

Tra l'ottobre 1996 e l'ottobre 2000 secondo l'Istat il numero degli occupati è salito di oltre 1 milione e 200 mila unità, da 20 milioni e 217 mila a 21 milioni e 450 mila (dati osservati). Nel corso di un solo anno l'aumento ha superato il mezzo milione: i 21 milioni e 450 mila occupati dell'ottobre 2000 sono infatti 590 mila in più rispetto agli occupati dell'ottobre 1999, che ammontavano a 20 milioni e 861 mila.

Tra le novità che hanno contribuito maggiormente a cambiare l'approccio al primo impiego, la più importante è certamente l'introduzione del lavoro interinale (legge n. 196/97). Questa forma di contratto temporaneo prevede l'assunzione da parte di un'agenzia e la cessione "in affitto" a un'azienda che richiede una prestazione limitata nel tempo. Il numero delle missioni realizzate con questa forma contrattuale è quadruplicato tra il 1998 e il 1999, grazie anche a una modifica alla legge, introdotta con la Finanziaria per il 1999, che ha permesso di estendere il lavoro interinale ai profili professionali più bassi. Con il 2000 il lavoro interinale si è confermato come la forma più diffusa di accesso alla prima esperienza lavorativa. Nei primi sei mesi del 2000 sono stati attivati oltre 220 mila contratti con questa modalità, contro i 260 mila attivati nell'intero 1999. Nell'intero 2000 si stima che le missioni attivate abbiano superato le 450 mila, di cui l'80% riguarda giovani sotto i 34 anni. Circa il 30% dei giovani entrati nelle aziende con il lavoro interinale accede poi a un contratto di lavoro in pianta stabile. Le società attive nel settore nel 2000 sono oltre 50, con circa 1.100 agenzie e 3.500 addetti.

- Anche l'incentivazione all'uso del *part-time* e del tempo determinato ha consentito ai giovani di trovare più facilmente lavoro. Entrambe le forme di contratto sono in aumento tra i giovani sotto i 25 anni (il *part-time* soprattutto tra le donne). Gli sgravi contributivi associati al *part-time* (600 miliardi di lire in tre anni per assunzioni *part-time* a tempo indeterminato) sono destinate a diffondere ulteriormente questa forma di contratto. Nel mese di ottobre 2000 risultavano occupate con contratto a

tempo parziale 1 milione e 370 mila persone, pari all'8,9% dell'occupazione dipendente totale.

- Novità anche per quei contratti che abbinano il lavoro alla formazione, in particolare per l'apprendistato. La legge Treu (n. 196/97) ne ha ampliato il campo di applicazione, rispetto alla vecchia normativa degli anni Cinquanta che lo aveva introdotto (legge n. 25/55), tutelando meglio l'apprendista, ma anche consentendo al datore di lavoro di avere maggiori vantaggi contributivi. L'età minima è stata innalzata da 14 anni al termine dell'obbligo scolastico (15 anni), ma l'età massima è stata portata da 20 a 24 (26 per alcune aree svantaggiate e 28 per i giovani disabili). Il nuovo apprendistato dura da 18 mesi a 4 anni e prevede obbligatoriamente 120 ore annue di formazione - che diventano 240 per i giovani sotto i 18 anni - da svolgere fuori dell'impresa presso i centri di formazione professionale (la vecchia legge invece affidava la formazione al datore di lavoro). Le ore di studio sono regolarmente retribuite. La nuova normativa fissa anche una soglia minima per le ferie: 30 giorni lavorativi per i ragazzi fino a 16 anni, 20 giorni per i maggiori di sedici anni. I datori di lavoro ricevono in cambio consistenti sconti contributivi, che sono prorogati di un anno nel caso che il giovane sia assunto in azienda al termine dell'apprendistato. Nel complesso, nel 1999 il numero dei giovani occupati con i contratti a causa mista (apprendistato e formazione lavoro) era pari a circa 770 mila unità. L'apprendistato sta rapidamente sostituendo i vecchi contratti di formazione e lavoro.
- Ai nuovi contratti flessibili si aggiungono le molte forme di esperienza lavorativa che sono state incentivate negli ultimi anni dallo Stato: stage, tirocini formativi e di orientamento, prestiti d'onore e borse di lavoro. Queste ultime, in particolare, sono state avviate dalla legge n. 196/97 in via straordinaria in numero di 56 mila. L'esperienza delle borse di lavoro si è conclusa all'inizio del 1999; oltre il 70% è stato assegnato a giovani del Mezzogiorno.

Nel Mezzogiorno gli sgravi contributivi e i crediti di imposta per incentivare l'occupazione hanno interessato circa 85 mila giovani nel 1999.

La Finanziaria 2001 infine ha introdotto un potente incentivo all'occupazione giovanile: a partire dal 2001, i datori di lavoro che aumentano la pianta organica con assunzioni a tempo indeterminato potranno godere di un credito di imposta di 800 mila lire al mese per ogni nuovo assunto (1 milione e 200 mila lire per le aree più deboli del Paese). I nuovi assunti non devono avere meno di 25 anni di età. Le assunzioni devono avvenire tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003.

La Finanziaria 2001 ha anche prorogato lo sgravio del 50% dei contributi a favore dei giovani disoccupati che avviano un'attività artigianale o commerciale.

LA SICUREZZA DEI CITTADINI

Risposte concrete alle inquietudini di tutti

Vivere in un paese sicuro è un'aspirazione di tutti i cittadini; uno Stato che funziona bene deve garantire alla popolazione la sicurezza, la civile convivenza e la tutela dei diritti nei confronti di ogni eventuale abuso. Nelle fasi di grandi cambiamenti sociali come quella attuale – si pensi al forte incremento dei flussi migratori verso l'Italia – l'opinione pubblica esprime un'inquietudine alla quale devono essere date risposte concrete, per evitare che si diffondano ingiustificati allarmismi.

Primi risultati: reati in calo

Gli sforzi compiuti in questi ultimi anni per aumentare il grado di sicurezza dei cittadini hanno prodotto risultati incoraggianti:

- I delitti in generale sono scesi del 2,1% nel 1999, con una flessione del 5,6% nel primo semestre 2000 rispetto allo stesso periodo '99.
- Gli omicidi sono diminuiti dell'8,1% nel 1999, con una flessione del 17,1% nel primo semestre 2000.
- I furti in appartamento sono scesi del 5% nel 1999, con una flessione del 9,1% nel primo semestre 2000 rispetto allo stesso periodo '99.
- I furti di autovetture sono scesi del 7,2% nel 1999, con una flessione del 13,3% nel primo semestre 2000.
- Gli scippi sono scesi del 5,8% nel 1999, con una flessione del 10,2% nel primo semestre 2000.
- Le rapine in crescita dal 1996 al 1998 dell'8,4%, sono calate del 57,6% nel primo semestre 2000 soprattutto grazie ai sistemi di video sorveglianza e alle iniziative locali con le associazioni imprenditoriali e di commercianti.
- Per quanto riguarda lo sfruttamento della prostituzione dal 1991 al 1995 non si superava la media di 3 mila e 218 denunciati all'anno; dal 1996 al 1999 sono state denunciate in media 4 mila e 195 persone all'anno; nel 2000 saranno oltre 5 mila.

Sul fronte della sicurezza nel corso di questa legislatura si è lavorato seguendo due linee guida:

- il potenziamento della prevenzione e della repressione del crimine, soprattutto attraverso un controllo più efficace del territorio;
- la riforma della giustizia al fine di superare gradualmente le croniche lentezze del sistema giudiziario italiano.

Il miglioramento del controllo del territorio è stato assunto come priorità nella riorganizzazione delle forze dell'ordine in questi ultimi anni. Per questo si è investito particolarmente sulla "polizia di prossimità" e sulla figura del "poliziotto di quartiere", vicino ai cittadini, centrale per la prevenzione della microcriminalità.

Il potenziamento dei servizi di prossimità è andato di pari passo con il rafforzamento di iniziative e l'introduzione di nuove misure di controllo del territorio contro il grande crimine, a partire dalle mafie e dal crimine internazionale.

Un'attenzione particolare poi è stata prestata alla protezione dei minori. Le moderne tecnologie hanno dato un volto inedito e inquietante agli abusi e alla violenza sui bambini e richiedono nuovi e più potenti mezzi di contrasto.

Il pacchetto sicurezza

Il diritto alla sicurezza dei cittadini

Il disegno di legge contenente il "pacchetto sicurezza" è stato approvato definitivamente il Senato il 6 marzo 2001. Tra i contenuti principali: la sospensione condizionale della pena, misure più severe contro la microcriminalità (furti, scippi), la possibilità di denunce a domicilio per anziani e disabili. Il Pacchetto sicurezza porta a compimento il disegno del Governo per rafforzare gli strumenti della lotta alla criminalità e per tutelare la sicurezza dei cittadini, in particolare il Pacchetto Giustizia e il Decreto Antiscarcerazioni, leggi che riaffermano il diritto alla sicurezza dei cittadini sia nelle fasi della prevenzione e repressione dei reati, sia al momento di rendere certa la pena irrogata.

Il Pacchetto Sicurezza comprende 22 articoli.

Le novità

- Pene più severe per furti in appartamento e scippi. Il furto in appartamento e lo scippo diventano specifiche fattispecie di reato e non solo aggravanti del furto semplice. Resta invariato il massimo della pena (sei anni), ma aumentano le multe, che arriveranno fino a due milioni. Per il furto "semplice" viene introdotta una soglia minima di punibilità: sei mesi.
- Denuncia a domicilio: se le vittime sono anziani e portatori di handicap non dovranno più recarsi a fare la denuncia presso un posto di polizia, ma sarà sufficiente una telefonata e un poliziotto o un carabiniere arriverà direttamente a casa.
- La certezza della pena. In carcere, già dopo il primo grado, i condannati considerati pericolosi o a rischio di fuga. In carcere, in secondo grado, finirà sicuramente chi è già condannato per lo stesso tipo di reato nei cinque anni precedenti. La sospensione condizionale della pena potrà essere revocata se applicata in modo errato. Chi è già evaso, non potrà usufruire degli arresti domiciliari.
- Tempi più rapidi e procedure più snelle per l'inammissibilità dei ricorsi in Cassazione, attraverso l'istituzione di una sezione ad hoc.
- Maggiori poteri di indagine alla polizia giudiziaria, che potrà fare indagini per accertare reati e assicurare nuove fonti di prova.

- Per il controllo del territorio il Governo potrà impiegare anche i militari delle forze armate che rispetteranno le direttive dei prefetti. Per i militari vige il divieto di essere impiegati come polizia giudiziaria, ma potranno identificare e trattenere persone sospette in attesa dell'intervento delle forze dell'ordine vere e proprie.
- Coordinamento dati informatici. Tutte le forze di polizia invieranno al centro elaborazione dati della Pubblica sicurezza notizie e informazioni acquisite nell'attività di prevenzione e repressione dei reati.
- Coordinamento dati informatici. Tutte le forze di polizia invieranno al centro elaborazione dati della Pubblica sicurezza notizie e informazioni acquisite nell'attività di prevenzione e repressione dei reati.

La riorganizzazione delle forze dell'ordine

Città più sicure

La sorveglianza del territorio è stata al centro dell'iniziativa legislativa e organizzativa degli anni più recenti, nella convinzione che la sicurezza dei cittadini sia fondata sulla piena vivibilità degli spazi civili, senza condizionamenti dettati dalla criminalità comune e organizzata.

Per garantire un servizio di controllo del territorio più attento, le forze di polizia in questi anni sono state riorganizzate e la loro presenza si è fatta più vicina ai cittadini. L'obiettivo è quello di realizzare anche in Italia il cosiddetto modello di "polizia di prossimità". I poliziotti sono scesi nel quartiere e nei parchi cittadini, le pattuglie sono state aumentate, i Commissariati sono stati drasticamente sburocratizzati.

- E' stato istituito il "poliziotto di quartiere", come nuova forma di controllo del territorio urbano. Con il decreto del Capo della Polizia dell'11 aprile 2000 è partita la sperimentazione nelle città di Roma, Napoli, Milano, Imperia, Modena, Lecce e Siracusa. Nelle zone assegnate in ciascuna città operano due unità appiedate: la prima con compiti operativi (interventi di iniziativa o su segnalazione) e la seconda con compiti finalizzati alla conoscenza del quartiere, delle sue aggregazioni sociali, economiche, politiche ed eventualmente delinquenziali. Per i poliziotti di quartiere, così come per i funzionari e gli ispettori che operano nei servizi di territorio, sono stati organizzati specifici corsi di aggiornamento.
- Le volanti dal 1999 operano su un veicolo più attrezzato, sia per quanto riguarda la blindatura, sia per quanto riguarda gli apparati di comunicazione che sono ora completamente estraibili dall'automobile. Ciò consente agli operatori di effettuare perlustrazioni a piedi dopo avere lasciato il mezzo. Si è così ottenuto un aumento delle pattuglie operanti sul territorio, mantenendo lo stesso standard di sicurezza per gli operatori.
- Per proteggere la sicurezza dei cittadini nei parchi tornano in forze gli agenti a cavallo. Il Progetto parchi sicuri, avviato dalla Polizia di Stato, prevede la sorveglianza da

Interventi sul territorio contro la grande criminalità

parte di pattuglie a cavallo nelle principali aree metropolitane (Roma, Milano, Torino, Firenze, Napoli, Caserta, Palermo, Catania).

- I Commissariati sono stati riformati in base a una disposizione del 1997. Il nuovo modello di Commissariato è estremamente snello e sburocratizzato, presente sul territorio. E' previsto un Commissariato coordinatore o Polo, al quale fanno riferimento i Commissariati satelliti che svolgono l'attività sul territorio. Questo modello è già operativo a Reggio Calabria e Torino e in alcune aree di Milano, Napoli, Roma e Palermo.
- Per i cittadini con difficoltà di movimento (anziani, portatori di handicap) è stata introdotta la possibilità di effettuare denunce a domicilio, grazie all'assistenza di apposite volanti, con personale altamente specializzato.
- Per coordinare meglio l'attività locale sono stati conclusi accordi tra le Prefetture e i Comuni, con la firma di veri e propri Protocolli d'intesa, sulla base di quanto attuato in Emilia Romagna con il "Progetto Città sicure".

La lotta dell'Italia alla mafia, alla camorra e alla 'ndrangheta ha conosciuto negli ultimi anni molti importanti successi, culminati con l'arresto di alcuni tra i latitanti più pericolosi. Questo è stato possibile grazie alla nuova organizzazione che si sono date le forze di sicurezza e di indagine, alle modalità moderne di inchiesta, alla cooperazione interforze.

I risultati conseguiti dall'Italia sono stati riconosciuti anche a livello internazionale, in occasione della Conferenza dell'Onu di Palermo contro il crimine organizzato (dicembre 2000), conclusasi tra l'altro con una serie di accordi internazionali contro la tratta dei bambini e delle donne.

Ma anche la grande criminalità si combatte presidando il territorio. Nel corso degli ultimi anni il Ministero dell'Interno ha varato una completa riorganizzazione delle strutture territoriali e alcuni piani straordinari di controllo.

Con un decreto del Ministro dell'Interno del 1996, il Servizio controllo territorio è stato completamente riorganizzato. I Nuclei prevenzione crimine (che dipendevano dai disciolti Centri interprovinciali della Criminalpol) sono stati sostituiti dai Reparti prevenzione crimine (con sede in dieci Regioni italiane) e dalle dipendenti Sezioni prevenzione crimine (con sede in otto città italiane). Reparti e Sezioni seguono le linee dettate direttamente dalla Direzione centrale della Polizia Criminale. Con questa trasformazione è stato migliorato e aumentato l'impiego di uomini sul territorio nazionale. La dotazione organica è passata da 1.049 unità dei disciolti Nuclei prevenzione crimine a 1.195 unità dei nuovi Reparti e Sezioni prevenzione crimine. L'azione dei Reparti e delle Sezioni, in ausilio alle strutture locali, è mirata al controllo del territorio nelle aree interessate dalla criminalità organizzata.

Solo nel corso del 2000 sono state lanciate tre operazioni speciali di controllo del territorio: l'operazione "Primavera", condotta da Polizia, Guardia di Finanza e Carabinieri, contro il traffico di tabacchi di contrabbando in Puglia; l'operazione "Magna Grecia" condotta in Calabria contro il traffico di essere umani e gli sbarchi

clandestini; l'operazione "Golfo" condotta in coordinamento tra le forze dell'ordine nella provincia di Napoli per contrastare principalmente l'attività dei clan camorristici.

Per permettere uno stretto coordinamento tra tutte le forze di polizia, sono state costituite le sale operative comuni che, grazie anche alle tecnologie informatiche, agevolano lo scambio di informazioni e la collaborazione tra le diverse forze di polizia.

La lotta alle ecomafie

Nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata è una novità degli ultimi anni il potenziamento degli strumenti di lotta alle "ecomafie", le organizzazioni criminose infiltrate in ogni fase del ciclo dei rifiuti. In particolare nel 1998 la Polizia di Stato ha creato presso il Servizio centrale operativo un'unità composta da personale altamente specializzato.

La lotta all'usura

L'usura e l'estorsione rappresentano uno dei nuovi fenomeni legati alla criminalità organizzata. Si tratta di una piaga particolarmente diffusa nel Mezzogiorno d'Italia che però non risparmia anche le altre zone del paese.

Negli ultimi anni in Italia sono state introdotte alcune leggi che hanno finalmente creato nuovi strumenti per la lotta all'usura.

La legge n. 108/96 aveva introdotto la definizione di "tasso usurario" stabilito per decreto, inasprito le pene e permesso nuove forme di investigazione e nuove misure di prevenzione patrimoniale, nonché istituito un Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura.

Nel corso di questa legislatura la legge n. 44/99 ha ampliato le possibilità di accesso al Fondo, strumento importantissimo per permettere alle vittime di affrancarsi concretamente dall'usura. Il regolamento adottato con decreto del Ministro dell'Interno n. 451/99 ha permesso l'iscrizione delle associazioni di tutela contro l'usura nell'elenco prefettizio dei soggetti che possono beneficiare del Fondo. In questo modo le persone vittime di usura possono essere assistite dalle organizzazioni antiusura. Le stesse organizzazioni sono rappresentate nel Comitato di solidarietà del Fondo, cioè nell'organismo competente per l'elargizione dei mutui e dei finanziamenti antiracket e antiusura.

La tutela dei minori

A partire dal maggio del 1996 nelle Questure è partito il "Progetto Arcobaleno" con l'istituzione di un "Ufficio Minori" in ogni Questura.

Nel 1998 è stata introdotta una nuova norma per la tutela dei minori, la legge n. 269 del 3 agosto, che ha posto le basi per una nuova fase dell'attività delle forze di polizia per la prevenzione e la repressione degli abusi e dello sfruttamento sessuale a danno dei minori. La legge ha definito nuovi reati e nuove disposizioni processuali, nonché la possibilità di utilizzare più efficaci mezzi investigativi, come per esempio la simulazione di acquisto di materiale audiovisivo ecc.

Con il decreto del Ministro dell'interno del 30 ottobre 1998 c'è stato un ulteriore rafforzamento organizzativo nel servizio di

prevenzione e repressione degli abusi e dello sfruttamento sessuale a danno dei minori. Presso le Questure sono stati istituiti Sezioni specializzate e Nuclei di Polizia giudiziaria destinati specificatamente a questo settore. Le Sezioni specializzate fanno parte delle Squadre mobili e si occupano direttamente dell'azione di prevenzione e repressione. I Nuclei di Polizia giudiziaria – che hanno sostituito gli “Uffici minori” assumendone la denominazione – hanno invece il compito di raccordare gli interventi di polizia con quelli degli altri enti preposti alla tutela dei minori.

Nelle 103 Sezioni specializzate e negli “Uffici minori” sono attivi oltre 600 operatori di polizia, ma i Questori sono stati invitati a segnalare richieste di aumento di organico per zone particolarmente a rischio.

UNA GIUSTIZIA PIÙ RAPIDA E CERTA

Per ridare fiducia ai cittadini

La durata dei processi è in molti casi così lunga da indurre una profonda sfiducia nei confronti del sistema giudiziario.

Al tempo stesso nell'opinione pubblica spesso è diffusa l'idea che la certezza della pena non sia sufficientemente severa e sicura.

Dal 1996 ad oggi si è dunque agito per una profonda e radicale riforma della giustizia italiana, tale da garantire ai cittadini una giustizia più accessibile, più rapida, più certa.

Gli interventi di riforma hanno riguardato molti aspetti del rapporto tra amministrazione della giustizia e cittadino. Sicuramente però la premessa a qualsiasi modifica era l'aumento delle risorse finanziarie, per recuperare una cronica disattenzione e per dare sostegno concreto alle strutture e al personale che devono garantire l'efficienza del sistema.

Dal 1996 a oggi gli stanziamenti per la giustizia sono passati da 7 mila e 500 miliardi di lire a 12 mila miliardi, con un incremento del 40%.

Le risorse per la formazione sono passate da 1,5 miliardi a 12 miliardi.

La riforma del processo

Con l'obiettivo di dare ai cittadini un "**giusto processo**" sono state approvate leggi molto innovative:

- **Formazione della prova:** il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova; la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base delle dichiarazioni rese da chi, per libera scelta si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.
- **Collaboratori di giustizia:** La riforma dei collaboratori di giustizia risponde alle giuste sollecitazioni dei magistrati impegnati in prima linea nella lotta alla criminalità organizzata: si migliorano in modo più rigoroso le modalità di accesso al programma di protezione per i pentiti e verranno incentivate nuove collaborazioni, utilizzando i finanziamenti provenienti prevalentemente dalle confische dei beni dei boss mafiosi.
- **Indagini difensive da parte degli avvocati:** con l'approvazione della legge sulle indagini difensive si compie un altro importante passo in avanti verso la compiuta realizzazione del nuovo processo penale e del principio di effettiva parità tra le parti nel processo.

La riforma dell'ordinamento giudiziario

- **Gratuito patrocinio:** Il patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti consentirà anche a chi non può permettersi di pagare un difensore di godere dell'assistenza prevista e sancita dalla Costituzione, rendendo tutti i cittadini effettivamente uguali di fronte alla legge.
- **Difesa d'ufficio:** con questo provvedimento, il principio costituzionale del diritto di difesa viene garantito a chi è privo di difensore di fiducia ogni volta che la legge richiede obbligatoriamente la presenza di un difensore. Saranno iscritti in un apposito elenco per assicurare la preparazione professionale e potranno intervenire anche in caso di interrogatorio di fronte alla polizia, o in una perquisizione se il perquisito lo richiederà.

Per rendere più moderna e rapida l'amministrazione della giustizia sono stati introdotti:

- Il Giudice unico, che ha unificato gli uffici del Tribunale e del Pretore e che, in molti casi ha sostituito con un solo giudice i collegi giudicanti (precedentemente formati da tre giudici).
- Nuovi Tribunali metropolitani nelle grandi città, insieme alla creazione di nuovi tribunali per ridurre le dimensioni eccessive del territorio "coperto" dai tribunali metropolitani.
- Sezioni stralcio, per smaltire l'arretrato dei processi civili
- Ampliamento delle competenze dei Giudici di Pace e del ricorso alla magistratura onoraria, per alleggerire il peso sulla giustizia ordinaria.
- Depenalizzazione dei reati minori.
- Durante la legislatura è stato presentato il disegno di legge per l'introduzione di forme di conciliazioni arbitrali ed extragiudiziarie.

Più magistrati, più personale

Per adeguare gli organici alle esigenze di una giustizia più rapida, dal 1996 a oggi sono stati compiuti interventi rilevanti sul personale, a tutti i livelli e per tutte le funzioni.

- Indizione di concorsi per 700 magistrati - in corso di svolgimento - e aumento degli organici di altri 1.000.
- Oltre 6 mila assunzioni di personale amministrativo, che hanno consentito di portare lo scoperto di personale amministrativo dal 23% in meno rispetto al fabbisogno (anno 1996) al 10% in meno del 2001.
- Impiego di 1.850 lavoratori socialmente utili negli uffici giudiziari.

Strutture giudiziarie più moderne

Per modernizzare l'amministrazione della giustizia è stato necessario mettere mano alle dotazioni degli Uffici, spesso obsolete.

- E' stato avviato un vasto programma di informatizzazione degli uffici.
- Sono stati fatti investimenti per oltre 1.000 miliardi per la costruzione di nuovi Palazzi di giustizia.
- Sono state adottate le videoconferenze per celebrare i processi anche a distanza
- Il ricorso alle tecnologie e alle procedure digitali è stato esteso, nella direzione del "processo telematico".

La lotta alla criminalità

L'impegno per rendere i cittadini più sicuri si è tradotto in misure di legge che hanno già dato prova della propria efficacia.

- E' stato emanato il decreto antiscarcerazioni, per rendere più severe le misure di controllo e custodia per imputati e condannati.
- E' stato rinnovato ed esteso il particolare regime di sicurezza in carcere (il cosiddetto "41 bis") per i detenuti mafiosi.
- Sono state inasprite le pene per reati di diffuso allarme sociale come gli scippi e i furti negli appartamenti.
- E' stato esteso l'uso delle aule *bunker* per i processi di criminalità organizzata.
- E' entrata in vigore la nuova legge che consente la confisca dei patrimoni dei mafiosi.
- E' stata approvata la legge sull'usura e sono stati istituiti due fondi per il sostegno alle vittime e per la ripresa delle attività economiche.

I diritti dei minori

Particolare attenzione è stata data alla tutela dell'infanzia e dei minori, con l'approvazione di numerosi provvedimenti.

- E' stato adottato - per la prima volta in Italia - un Piano nazionale per l'infanzia.
- Sono stati spesi 1.000 miliardi - con le leggi n. 285/97 e n. 216/91 - per azioni di contrasto della devianza minorile e recupero dei minori.

Nuove leggi per l'impresa e l'economia

- C'è una nuova legge - la n. 269/98 - contro la prostituzione minorile e la pedofilia.
- Nuova legge anche contro le violenze all'interno della famiglia.
- Nuova legge contro la tratta dei minori.
- Nuova legge sulle adozioni e riforma delle adozioni internazionali.
- Durante la legislatura è stato presentato il disegno di legge per il nuovo ordinamento penale minorile.
- Sono stati potenziati, con nuovo personale, i Centri regionali per la giustizia minorile
- E' stato istituito il Dipartimento per la giustizia minorile nel Ministero della giustizia

Le riforme hanno investito anche la legislazione dell'impresa e dell'economia, rendendo più semplice e moderna una normativa che non era adeguata al sistema economico italiano. Vale la pena di citare:

- La riforma della giustizia amministrativa.
- La semplificazione dell'omologa per la costituzione di società, che abbrevia i tempi per la nascita di nuove aziende.
- La riforma del diritto societario e fallimentare, i cui testi presentati dal Governo sono all'esame del Parlamento.
- La presentazione del disegno di legge-delega per il riordino degli ordini professionali.
- La nuova normativa sulle società a responsabilità limitata (Srl) e sulle forme societarie per le piccole e medie imprese.
- La privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e il trasferimento del contenzioso in questo settore dai Tar alla magistratura del lavoro.

Un sistema penitenziario che assicuri la certezza della pena

L'obiettivo principale perseguito in questi anni è stato quello di realizzare un sistema penitenziario più sicuro e, al tempo stesso, più civile e moderno:

- Sono stati costruiti quattro nuovi carceri e oltre 1.200 miliardi sono stati stanziati per nuovi carceri e per la ristrutturazione degli esistenti: nell'ambito di una strategia di rifinanziamento del piano di ammodernamento e ristrutturazione di edilizia penitenziaria, il progetto è

finalizzato a favorire condizioni di vita carceraria migliori e più adeguate al nuovo Regolamento carcerario.

- Sono stati stanziati 400 miliardi per attività di recupero e reinserimento: i fondi sono destinati a potenziare l'istruzione, con la diffusione della scuola dell'obbligo in tutti gli istituti e la previsione, in ogni regione, di corsi di scuola secondaria e universitari; il lavoro, con il rafforzamento delle modalità di lavoro extracarcerario, la possibilità di far gestire le lavorazioni e i servizi interni a cooperative di solidarietà sociale e la promozione di attività di produzione interna per soddisfare il fabbisogno degli istituti penitenziari; la religione, con la previsione di appositi locali e di ministri di culto per la celebrazione dei riti e per l'osservanza delle pratiche anche diverse da quelle cattoliche.
- E' stato approvato il nuovo regolamento carcerario: il regolamento mira ad assicurare il miglioramento della qualità della vita nelle carceri e l'attuazione di quegli elementi del trattamento fondamentali per l'opera di recupero e reinserimento del detenuto nel tessuto sociale.
- C'è una nuova legge per il lavoro in carcere: con il lavoro, indicato nella legge penitenziaria come uno degli elementi del trattamento, si risponde pienamente al dettato della Costituzione che indica nel recupero e nel reinserimento di chi ha errato la finalità primaria da perseguire. Con questa legge il lavoro viene potenziato per dare la possibilità a tutti i detenuti di potervi accedere.
- La legge sulle detenute madri fornisce un importante contributo per una legislazione più moderna e civile, in quanto viene riconosciuto il diritto alla libertà e all'affettività del bambino 'detenuto' nonché il valore primario del rapporto madre-figlio. Inoltre viene superata l'inadeguatezza culturale e giuridica di una norma che voleva recluso in carcere anche le donne incinte e quelle con figli inferiori ad un anno di età.
- 2 mila e 300 nuovi agenti di polizia penitenziaria saranno assunti nel corso del 2001. Le nuove assunzioni favoriranno il miglioramento delle condizioni di lavoro della polizia penitenziaria, l'apertura di nuovi istituti di pena già disponibili e non funzionanti per mancanza di personale ed il potenziamento del servizio di traduzione e di piantonamento dei detenuti. Entro la prima decade di febbraio è previsto l'avvio agli istituti d'istruzione del primo contingente di idonei. Altri seguiranno, con cadenza poco più che mensile, nel corso dell'anno.
- 2 mila nuove assunzioni di personale amministrativo e per attività di recupero nel 2001: nell'ambito di una complessiva riforma del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia in tutte le sue articolazioni, le assunzioni si ispirano ai principi del decentramento decisionale, della riqualificazione dell'intero personale e di un significativo rafforzamento delle piante

organiche, in particolare del personale dedicato ai servizi amministrativi e tecnici e ai trattamenti sociali, educativi e assistenziali.

- I miglioramenti salariali per il personale e per la dirigenza riconoscono l'importanza e il ruolo degli operatori del sistema penitenziario.
- Sono stati potenziati i circuiti differenziati: per una strategia che persegue due obiettivi, l'effettiva espiatione della pena e, al tempo stesso, la possibilità di un percorso di reinserimento, distinguendo tra reati che richiedono il carcere e altri comportamenti illeciti punibili con forme non detentive di pena e di sanzione e diversificando, così, le carceri per tipologia di detenuti.
- Sono state rafforzate le forme di esecuzione penale esterna e delle pene alternative: nell'ambito di una diversa concezione del sistema sanzionatorio attuale si stabiliscono, per i reati meno gravi, nuove pene alternative al carcere come il lavoro di pubblica utilità, l'interdizione dagli uffici e dalle professioni, il divieto di accesso a determinati luoghi, favorendo un maggiore accesso alle modalità di affidamento e il potenziamento dei servizi sociali esterni al carcere.

LE POLITICHE PER L'IMMIGRAZIONE

Serietà ed equilibrio per problemi nuovi

L'Italia è un paese di emigrati che ha contribuito massicciamente in passato a popolare le Americhe e l'Australia, che ha visto partire milioni di persone verso la Svizzera, la Germania, la Francia e i paesi nordici. Tra il 1876 e il 1987 sono espatriati quasi 27 milioni di italiani. Negli anni del boom, la popolazione si è trasferita dal Sud al Nord del nostro Paese con un flusso di migrazione interna che non ha paragoni nelle altre nazioni europee.

Ora l'Italia si trova ad affrontare una fase nuova: è diventata l'approdo di centinaia di migliaia di stranieri che giungono nel nostro Paese in cerca di lavoro e di fortuna, oppure in fuga dalle guerre. Un problema di dimensioni europee che però vede l'Italia, "frontiera d'Europa", particolarmente esposta.

Di fronte a questo nuovo fenomeno il nostro Paese sta assumendo un atteggiamento equilibrato, che tiene conto di diversi elementi in campo:

- Il nostro Paese non può derogare al principio del soccorso umanitario verso persone che si trovano in grave pericolo, che sfuggono alle guerre, alle calamità naturali o alla persecuzione.
- L'economia italiana ha bisogno dell'apporto degli immigrati per fare fronte alla fase di calo demografico. Una fonte istituzionale super partes come la Banca d'Italia ha più volte indicato la necessità di un consistente apporto di lavoratori stranieri per sostenere la macchina produttiva italiana e per tamponare almeno in parte lo squilibrio tra popolazione attiva e popolazione anziana.
- L'Italia ha il dovere di tutelare la sicurezza di tutti, evitando con ogni mezzo che l'immigrazione, assumendo forme irregolari o peggio ancora gestite dalla malavita, diventi fonte di aumento della criminalità.

Una legge efficace

Dal 1998 il nostro Paese ha una legge (legge n. 40/98, poi confluita nel Testo unico emanato con il decreto legislativo n. 286/98, più nota come "legge Turco-Napolitano") che rappresenta un impianto normativo in linea con le riforme delle politiche migratorie attuate a partire dagli anni Ottanta nella maggior parte dei paesi europei, fondato su tre pilastri: la gestione dei flussi migratori, l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri regolari, il contrasto all'immigrazione illegale. La nuova legge ha sostituito la vecchia normativa (cosiddetta legge Martelli, n. 39/90) che non risultava più adeguata ai flussi migratori indirizzati verso l'Italia.

Nell'ottobre dello stesso anno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 ottobre 1998, è stata varata l'ultima

sanatoria, destinata alla emersione di circa 300 mila immigrati illegali presenti in Italia alla data dell'entrata in vigore della nuova legge (27 marzo 1998), allo scopo di chiudere una situazione di diffusa irregolarità e di voltare pagina. La nuova legge non prevede infatti procedure per la successiva regolarizzazione degli stranieri presenti in Italia, anche se non la vieta esplicitamente. Con il 1998 è stata sancita la definitiva inclusione del nostro Paese nel sistema di controlli designato dall'area Schengen, che ha portato a un più severo atteggiamento di sorveglianza dei confini, diventati ora confini d'Europa.

La legge prevede una verifica continua delle politiche di immigrazione:

- Il Governo deve predisporre ogni tre anni un Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione, che deve essere esaminato dal Parlamento. Il primo Documento programmatico è stato presentato dal Governo e approvato con Decreto del Presidente della Repubblica il 5 agosto del 1998.
- Il Governo deve stabilire ogni anno, con uno o più decreti, la consistenza numerica degli stranieri da ammettere in Italia. Per il 2000 è stato decretato un numero di ingressi pari a 63 mila.

Nell'agosto del 1999 è stato approvato il Regolamento di attuazione che ha definito l'applicazione concreta dei principi stabiliti con la nuova legge.

Il diritto all'asilo

Infine è all'esame del Parlamento il nuovo disegno di legge sull'asilo. L'Italia si trova infatti ad affrontare un'impennata delle domande di asilo (13 mila nel 1998, 20 mila nel 1999) senza uno strumento normativo adeguato al quadro attuale. La legge n. 40/98 prevede infatti soltanto la protezione umanitaria temporanea per popolazioni colpite da gravi pericoli, norma che è stata applicata, per esempio, nei confronti degli albanesi nel 1997 e dei profughi della guerra del Kosovo nel 1999.

In Italia per lavorare: i flussi

Con la nuove norme sull'immigrazione, l'Italia si è data uno strumento per programmare annualmente gli ingressi di stranieri nel nostro Paese, nella convinzione che solo il controllo e la graduazione dei flussi migratori in base alla capacità di accoglienza e alle reali esigenze del mercato del lavoro possa garantire l'integrazione e una vita dignitosa agli stranieri soggiornanti in Italia.

La programmazione dei flussi tiene conto del numero di lavoratori stranieri richiesti dal mercato, ma anche di quanti stranieri è necessario accogliere in Italia per altre ragioni, anzitutto il ricongiungimento familiare e la protezione umanitaria.

I dati dimostrano che, con un'attenta sorveglianza dei flussi, l'economia e la società italiana siano pienamente in grado di assorbire e di integrare i cittadini stranieri immigrati. Anzi, che l'Italia ha bisogno di immigrazione. La "fotografia" degli stranieri lavoratori dipendenti iscritti all'Inps registra una crescita dagli oltre 89 mila e 300 del 1992 agli oltre 160 mila e 300 del 1997, per arrivare agli oltre 359 mila della rilevazione Inps del 16 febbraio 2000.

L'argomento secondo il quale gli stranieri "rubano il lavoro agli italiani" non regge alla prova dei fatti. La rilevazione Inps del febbraio 2000 mostra infatti che oltre la metà degli stranieri occupati regolarmente vivono al Nord (26,1% nel Nord-est e 32,98% nel Nord-ovest), cioè nelle regioni d'Italia nelle quali si sfiora la piena occupazione. Inoltre, in Lombardia e Veneto gli stranieri sono prevalentemente dipendenti di aziende (in Lombardia vi sono 80 mila e 700 extracomunitari occupati nelle imprese contro 34 mila e 500 lavoratori domestici, in Veneto vi sono 77 mila e 700 lavoratori nelle imprese contro 11 mila e 600 lavoratori domestici), mentre scendendo più a Sud, dove è più elevata la disoccupazione tra gli italiani, anche gli stranieri trovano più difficilmente lavoro nelle aziende e si allarga la fascia dei lavoratori domestici (in Campania gli extracomunitari occupati nelle imprese sono oltre 19 mila e 500, contro i circa 19 mila e 400 lavoratori domestici).

Il lavoro nero

Il numero dei lavoratori extracomunitari regolarmente presenti in Italia è però superiore a quello registrato dall'Inps: un *gap* che è dovuto al lavoro nero del quale sono vittime i lavoratori stranieri anche in possesso di regolare permesso di soggiorno. Il problema resta dunque quello dell'emersione del lavoro nero. Al 16 febbraio 2000 l'Inps, sulla base degli archivi informatici del Ministero dell'interno, ha calcolato in circa 830 mila e 500 i permessi di soggiorno per motivi di lavoro. I lavoratori regolarmente iscritti all'Inps risultavano alla stessa data circa 400 mila (dei quali 359 mila come lavoratori dipendenti). La differenza tra le due quantità si spiega in buona parte con il lavoro nero largamente diffuso tra i lavoratori stranieri anche in possesso di regolare permesso di soggiorno.

I numeri dell'immigrazione

Non deve infine essere trascurato il peso degli stranieri in Italia rispetto al confronto europeo. Secondo le ultime statistiche Eurostat disponibili, gli extracomunitari residenti in Italia al 1° gennaio 1998 erano poco meno di un milione, pari all'1,7% della popolazione totale; la Germania ne ospitava 5 milioni e 500 mila, pari al 6,7% sulla popolazione, la Francia 2 milioni e 270 mila, pari al 4%. Le statistiche armonizzate dall'Ocse per il confronto internazionale indicano, sempre per il 1998, una media di presenze pari al 5,7% delle popolazioni residenti dei paesi dell'Organizzazione (con punte oltre il 20% in Australia e di quasi 10% negli Stati Uniti). L'Italia, secondo l'Ocse, sarebbe al 2,1%.

L'aumento della presenza straniera negli ultimi due anni non ha certo prodotto un ribaltamento della situazione. Il 1° gennaio 1999

certo prodotto un ribaltamento della situazione. Il 1° gennaio 1999 il Ministero dell'interno ha calcolato la presenza straniera regolare in 1 milione e 245 mila unità. Il 1° gennaio 2000, lo stesso Ministero ha rilevato l'esistenza di 1 milione e 252 mila permessi di soggiorno validi, al netto di quelli in corso di proroga. Al 31 ottobre 2000, il Servizio immigrazione e polizia di frontiera del Ministero dell'interno ha registrato 1 milione, 227 mila e 578 presenze regolari di cittadini extracomunitari.

Il decreto sui flussi

Il numero degli immigrati che possono entrare in Italia è stabilito ogni anno con uno o più decreti del Governo. Nel 1998 e 1999 sono stati finalmente programmati ingressi legali consistenti (58 mila ogni anno), ma i decreti sono stati emanati nel corso dell'anno. Con il 2000, l'emanazione del decreto sui flussi è divenuta finalmente tempestiva: l'8 febbraio 2000 un decreto del Presidente del Consiglio ha infatti fissato in 63 mila gli ingressi autorizzati nell'arco dell'anno per motivi di lavoro.

Per definire il numero degli stranieri ammissibili per motivi di lavoro, il Governo tiene conto della situazione del mercato del lavoro e quindi della domanda di lavoratori stranieri. La quota tiene in considerazione anche il numero delle ammissioni necessarie per soddisfare le richieste di ricongiungimento familiare e di quanti stranieri dovranno presumibilmente essere ammessi per ragioni umanitarie (la legge prevede infatti flussi in ingresso, regolamentati, come misura di protezione temporanea nei confronti di popolazioni colpite da conflitti, calamità o gravi eventi).

I visti di lavoro e i relativi permessi di soggiorno vengono poi concessi nel corso dell'anno fino a esaurimento delle quote previste dal decreto sui flussi.

Le regole per lavorare in Italia

Con le norme introdotte nel 1998 gli stranieri possono accedere in Italia liberamente dopo avere ottenuto un visto di ingresso per diversi motivi (turismo, cure mediche, studio, lavoro). Il visto è però di durata limitata nel tempo (90 giorni al massimo). Per poter restare più a lungo, lo straniero deve avere un permesso di soggiorno, che deve essere richiesto entro otto giorni dall'arrivo in Italia.

Il permesso per un soggiorno prolungato può essere rilasciato per studio (un anno, rinnovabile per corsi pluriennali), ricongiungimento familiare (fino a due anni, poi rinnovabile), lavoro stagionale (da tre a nove mesi), lavoro subordinato o autonomo (fino a due anni, poi rinnovabile).

La maggior parte degli stranieri che giungono in Italia sono immigrati economici, cioè vengono nel nostro Paese per lavorare. In questo caso le modalità per accedere regolarmente sono quattro:

- Per ottenere prima il visto e poi il permesso di soggiorno per lavoro subordinato è necessario rispondere alla

“chiamata” di un datore di lavoro italiano (o straniero regolarmente residente in Italia). Il datore di lavoro che intenda assumere un cittadino straniero deve presentare una precisa richiesta nominativa di autorizzazione al lavoro all'ufficio periferico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale competente per territorio. La Direzione provinciale del lavoro rilascia l'autorizzazione al lavoro per il cittadino straniero, in base alle quote programmate, dopo avere verificato le condizioni offerte dal datore di lavoro: il contratto di lavoro stipulato con lo straniero deve rispettare le leggi italiane sul lavoro e i trattamenti previsti dai contratti nazionali per quel settore. Dopo avere ottenuto l'autorizzazione al lavoro, il datore di lavoro deve recarsi alla Questura competente per farvi apporre il nulla osta provvisorio per l'ingresso. Lo stesso datore di lavoro provvede poi a inviare l'autorizzazione al lavoro corredata del nulla osta di polizia al lavoratore straniero; quest'ultimo può quindi richiedere il visto di ingresso per motivi di lavoro presso la rappresentanza italiana nel paese di appartenenza. Il visto dovrà essere convertito in permesso di soggiorno entro otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia. Un cittadino straniero che perda il lavoro durante il periodo di validità del permesso di soggiorno per lavoro, può restare in Italia, iscrivendosi alle liste di collocamento, per la durata residua del permesso di soggiorno, per cercare un'altra occupazione. La richiesta da parte del datore di lavoro italiano può anche non essere nominativa: in questo caso il datore di lavoro chiede le autorizzazioni per un lavoratore iscritto nelle apposite liste degli stranieri che chiedono di lavorare in Italia. Per i lavoratori stagionali la prassi è la stessa che per i lavoratori a tempo indeterminato.

- Se uno straniero vuole venire in Italia a cercare lavoro, e quindi non ha ancora un contratto stipulato con un datore di lavoro nel nostro Paese, può comunque ottenere il visto per entrare e successivamente il permesso di soggiorno nel nostro Paese appoggiandosi a uno *sponsor*, cioè a un cittadino italiano o straniero che gli garantisce vitto, alloggio e assistenza sanitaria per il periodo (massimo un anno) di ricerca del lavoro. Chi vuole invitare in Italia uno straniero per consentirgli di cercare un'occupazione, deve presentare, entro 60 giorni dal decreto che ha stabilito la quota annuale di immigrati da accogliere nel nostro Paese, una richiesta nominativa alla Questura di residenza, che concederà un'autorizzazione valida per il rilascio del visto di ingresso. Giunto in Italia, il cittadino immigrato dovrà iscriversi immediatamente alle liste pubbliche di collocamento e potrà ottenere un permesso di soggiorno fino a un anno per trovare lavoro. Lo *sponsor* deve dimostrare di poter effettivamente sostenere le spese per alloggiare e assistere lo straniero durante il periodo di non occupazione. Lo *sponsor* può essere una persona singola, oppure un sindacato, un'organizzazione professionale, un'organizzazione attiva nel settore dell'assistenza agli immigrati da almeno tre anni.

- Uno straniero che intenda entrare in Italia per cercare lavoro ma non possa avvalersi di uno *sponsor* può comunque richiedere un visto di ingresso per l'inserimento nel mercato del lavoro, ma solo se risulta iscritto nelle liste dei cittadini extracomunitari che possono entrare in Italia per cercare lavoro, tenute dalle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero e se dimostra di potersi mantenere in Italia fino al conseguimento di un contratto di lavoro. Mentre l'ingresso attraverso lo *sponsor* comincia a essere un canale praticato, quest'ultima modalità è evidentemente più difficoltosa per il cittadino straniero extracomunitario.
- Uno straniero può entrare in Italia per svolgere attività di lavoro autonomo. In questo caso deve produrre tutta la documentazione necessaria a dimostrare che può svolgere l'attività in questione (autorizzazione per l'iscrizione a un albo, alla Camera di commercio ecc.), chiedere alla Questura competente per territorio un nulla osta provvisorio per l'ingresso e poi il visto di ingresso per lavoro autonomo alla rappresentanza diplomatica italiana competente. Il percorso per l'ingresso come lavoratore autonomo è certamente complesso, ma non a causa di una particolare penalizzazione nei confronti degli stranieri: visti a parte, si applicano le stesse regole richieste dalla legge per i cittadini italiani che vogliono aprire un'attività di lavoro autonomo.

Gli accordi bilaterali

L'ingresso in Italia per motivi di lavoro può essere regolato oltre che attraverso le quote generali, attraverso accordi bilaterali tra l'Italia e gli altri paesi. Dal 1998 è stato dato grande impulso a questi accordi che consentono all'Italia di controllare meglio i flussi migratori e ai cittadini stranieri di trovare canali sicuri, attraverso agenzie di collocamento del proprio paese, per incontrare la domanda di lavoro italiana.

Dal 1997 sono entrati in vigore 15 accordi bilaterali con i maggiori paesi di emigrazione e di transito verso l'Italia. Inoltre sono stati firmati altri 7 accordi di "riammissione" e sono attualmente in corso negoziati con 7 paesi e contatti con 5.

L'accoglienza e l'integrazione

La normativa del 1998 ha creato le condizioni per favorire l'integrazione degli stranieri, a partire dalla garanzia dei diritti civili e sociali. Una apposita Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, istituita presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito di redigere un rapporto annuale e di presentarlo al Governo.

La legge prevede che gli stranieri presenti legalmente sul territorio italiano abbiano gli stessi diritti civili dei cittadini italiani, ed estende agli immigrati anche alcuni diritti sociali fondamentali:

sanità, iscrizione alle liste di collocamento, alloggi sociali, asilo e scuola per i minori.

Le stesse leggi prevedono alcuni diritti minimi garantiti a tutti gli stranieri presenti in Italia, anche se irregolari: cure mediche essenziali e urgenti, assistenza per la gravidanza, cure per i bambini come previsto dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia. Per i bambini stranieri presenti sul territorio nazionale a qualsiasi titolo la scuola è un diritto e un obbligo.

Per le misure di integrazione è stabilito un Fondo, che è distribuito alle Regioni in misura pari all'80%, mentre il 20% viene impiegato a livello centrale. La concreta attuazione delle politiche di integrazione spetta dunque alle realtà locali, con l'avvertenza che i finanziamenti devono servire per creare opportunità aggiuntive attraverso progetti *ad hoc*. Per quanto riguarda i servizi sociali, gli immigrati regolari usufruiscono infatti della stessa rete (scuole, ospedali, edilizia pubblica ecc.) destinata ai cittadini italiani.

Il Documento di programmazione varato nel 1998 per il primo triennio di applicazione della legge indica alcuni principali strumenti per l'avvio dell'integrazione: la diffusione della conoscenza della lingua italiana e l'informazione sui diritti e i doveri dei cittadini stranieri. Ma anche la conoscenza e la valorizzazione della cultura dei paesi di provenienza è riconosciuta come pedina fondamentale dell'integrazione. La presenza dei "mediatori culturali" in molti servizi frequentati dagli stranieri (a partire dagli asili) è uno degli esempi di misure per l'integrazione realizzate a livello locale.

La Carta di soggiorno

Un punto forte della nuova legge è la Carta di soggiorno che può essere acquisita da chi risiede regolarmente in Italia da almeno cinque anni ed è titolare di un permesso di soggiorno che consente un numero illimitato di rinnovi. A differenza del permesso di soggiorno, la Carta di soggiorno è concessa a tempo indeterminato ed è il documento necessario per l'accesso a una serie di diritti (per esempio dà diritto ai sussidi di maternità previsti per le lavoratrici precarie). Chi è in possesso della Carta di soggiorno può entrare e uscire senza necessità del visto.

La tutela per le vittime della tratta

Particolarmente importanti sono le nuove regole, previste dalla norme del 1998, per la tutela delle vittime della tratta (nel caso di avvio alla prostituzione, ma anche di riduzione in schiavitù) che introducono la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, della durata di sei mesi, rinnovabili per un anno.

In difesa dei più piccoli

La nuova normativa tutela in particolare i bambini e i minori. Non solo sancisce l'obbligo di andare a scuola (le scuole devono ammettere gli alunni stranieri, ove possibile, alla stessa classe che frequentavano in patria ed evitare concentrazioni eccessive), ma introduce anche il divieto di espulsione dei minori, esclusi i casi di

grave pericolo per l'ordine pubblico.

Il problema degli immigrati minori non accompagnati è stato oggetto di interventi e progetti mirati destinati a evitare che il divieto di espulsione producesse effetti perversi, come l'importazione di bambini destinati allo spaccio o alla vendita ambulante.

Il minore non accompagnato viene quindi seguito passo e ove possibile si procede al rimpatrio assistito. Per un bambino immigrato senza la famiglia, il ritorno nel proprio paese d'origine è infatti spesso una soluzione migliore rispetto alla permanenza in Italia, dove difficilmente il minore non accompagnato potrebbe integrarsi. Il rimpatrio assistito implica un lavoro di ricognizione nell'area di provenienza del bambino, la ricerca dei familiari o comunque di una struttura di accoglienza alla quale affidare il minore al suo ritorno in patria.

Tra i progetti già avviati e sperimentati si segnalano in particolare quelli, condotti a buon fine, per il rimpatrio di immigrati minori in Albania.

Il ricongiungimento familiare

Negli ultimi anni sono divenuti più facili i ricongiungimenti familiari. In particolare il regolamento attuativo della legge n. 40/98, adottato nel 1999, ha facilitato il ricongiungimento per gli stranieri regolari abbassando e rendendo più certo lo standard minimo abitativo necessario per il ricongiungimento.

Secondo il Primo rapporto sull'integrazione elaborato dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, è ancora necessario rendere più agevole il ricongiungimento delle madri con i figli rimasti in patria.

Il diritto di voto e di cittadinanza

Le novità normative del 1998 non hanno trovato una soluzione su due punti fondamentali per l'integrazione degli stranieri regolarmente presenti in Italia: il diritto di voto e le regole per l'acquisizione della cittadinanza. Si tratta di due temi di non facile soluzione, dibattuti in più di un paese europeo.

Per quanto riguarda il diritto di voto, alcuni comuni italiani (Torino, Roma e Bologna) hanno già sperimentato l'estensione agli stranieri del voto nei referendum consultivi locali. Per quanto riguarda l'Europa, gli stranieri hanno diritto di voto alle elezioni amministrative in Svezia, Danimarca, Norvegia, Irlanda.

Il diritto di cittadinanza in Italia continua a essere regolato dal diritto di sangue: i bambini che nascono in Italia da genitori stranieri non sono dunque italiani, anche se possono richiedere la cittadinanza italiana al compimento dei 18 anni di età. Questa regola è valida in quasi tutta l'Europa, a esclusione della Francia. La Germania, che applicava lo *ius sanguinis* in una forma molto rigida, favorendo il rimpatrio dei cittadini anche di lontana origine tedesca, ha recentemente attenuato questo orientamento. Negli Stati Uniti vige invece da sempre lo *ius soli*: è statunitense

chiunque sia *born in Usa*.

Il contrasto all'immigrazione clandestina

Dal controllo statico al controllo dinamico

La nuova normativa del 1998 ha segnato la piena convergenza dell'Italia con le misure di contrasto dell'immigrazione clandestina attuate nell'area Schengen.

I controlli alle frontiere sono stati rafforzati ed è cambiata l'impostazione generale della sorveglianza alle frontiere: abolito in gran parte il "controllo statico" ai valichi interni all'area Schengen, è stato potenziato il "controllo dinamico" lungo i confini dell'area (nella situazione italiana, soprattutto i litorali). Nell'ambito del Dipartimento di Pubblica Sicurezza è stato creato un nuovo Servizio immigrazione e Polizia di frontiera.

La legge del 1998 prevede che i cittadini stranieri privi di visto o di permesso di soggiorno siano respinti alla frontiera o espulsi, nel caso che siano entrati nel territorio italiano sfuggendo ai controlli oppure siano restati all'interno dei confini pur avendo perso i requisiti per il soggiorno. Rispetto alla normativa precedente ("legge Martelli", n. 39/90) le regole per il respingimento e l'espulsione sono diventate più severe.

I dati sui rimpatri

I dati parlano chiaro:

- Nel triennio dal '93 al '95 erano stati complessivamente rimpatriati 19 mila e 17 immigrati clandestini.
- Dal 1996 al 30 giugno 1998 erano stati rintracciati 106 mila e 851 clandestini e solo il 17,2% era stato effettivamente allontanato.
- Dal luglio '98 a oggi sono stati rintracciati 293 mila e 302 clandestini e ne sono stati rimpatriati il 57%. Nel 1999 sono stati rimpatriati 112 mila e 881 stranieri (72 mila e 392 allontanati e 40 mila e 489 intimati).
- Nei primi dieci mesi del 1999 erano stati rimpatriati 91 mila e 968 stranieri (60 mila e 772 allontanati e 31 mila e 196 intimati); nello stesso periodo del 2000 il totale degli stranieri allontanati o intimati è salito a 109 mila e 70 (56 mila e 297 allontanati e 52 mila e 773 intimati). Tra i tipi di intervento, prevale nettamente il respingimento alla frontiera (oltre 31 mila nei primi dieci mesi del '99, quasi 27 mila nei primi dieci mesi del 2000).

Il controllo delle frontiere è stato rafforzato sia sotto il profilo delle risorse umane ad esso dedicate, sia sotto il profilo della tecnologia utilizzata, anche grazie all'apporto di risorse comunitarie (radar mobili,, sistemi radio, sale operative informatizzate).

Dal 1997 è stata condotta un'intensa attività diplomatica nei confronti dei paesi di maggiore emigrazione per favorire il rimpatrio degli immigrati irregolari. Da quell'anno sono entrati in

vigore quindici accordi di riammissione, altri sette sono stati firmati e dodici avviati.

Deve essere ricordato a questo proposito che l'Italia, pur applicando severamente queste regole, non può – in base alle convenzioni internazionali – respingere, espellere o estradare un cittadino straniero verso un paese nel quale verserebbe in condizioni di grave pericolo, a causa di conflitti, calamità, trattamenti persecutori o gravi disordini civili. Questi inderogabili principi umanitari hanno un forte impatto sul nostro Paese che per la sua posizione geografica è terra di approdo di popoli in fuga dai combattimenti come i curdi o, durante la guerra nei Balcani, i kosovari.

La legge n. 40/98 sull'immigrazione ha aggiunto ai casi dei richiedenti asilo, dei rifugiati e della protezione umanitaria temporanea anche i minori di 18 anni (salvo il diritto di seguire il genitore espulso), le donne in stato di gravidanza e le puerpere fino a sei mesi dalla nascita del bambino, i possessori della Carta di soggiorno.

Il respingimento alla frontiera

La legge n. 40/98 stabilisce che la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i documenti necessari all'ingresso. Il respingimento riguarda anche coloro che sono fermati subito dopo avere varcato il confine, o coloro che sono ammessi in Italia temporaneamente per necessità di pubblico soccorso: questi casi erano invece esclusi dalla "legge Martelli", che prevedeva il respingimento solo alla frontiera, ma non consentiva di respingere lo straniero fermato subito dopo l'ingresso. Inoltre la vecchia normativa permetteva di respingere solo coloro che si presentavano ai varchi controllati.

La nuova legge prevede che nelle zone di transito siano messi a disposizione degli stranieri i servizi necessari per l'eventuale richiesta di asilo.

Le espulsioni

Gli stranieri possono essere espulsi dall'Italia per motivi di ordine pubblico oppure se sono presenti sul territorio italiano senza avere i requisiti necessari per soggiornarvi legalmente.

- L'espulsione per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato è decisa dal Ministro dell'interno.
- Il prefetto decreta invece l'espulsione degli stranieri presenti illegalmente sul territorio italiano, per essere entrati sottraendosi ai controlli di frontiera o per avere perduto i requisiti necessari al soggiorno (per esempio se il permesso di soggiorno è scaduto da oltre 60 giorni e non è stato richiesto il rinnovo).
- Se lo straniero commette un reato in Italia, l'espulsione può anche seguire l'arresto in flagranza di reato, oppure può essere comminata, come alternativa alla detenzione, nel caso di condanna definitiva a pene inferiori a due anni di

detenzione.

L'espulsione consiste nell'intimazione a lasciare il territorio italiano entro 15 giorni, con l'obbligo di osservare le prescrizioni per il viaggio e per la presentazione alla polizia di frontiera. Ma nel caso che il Prefetto rilevi il pericolo che lo straniero si sottragga al provvedimento, allora l'espulsione viene eseguita dal Questore accompagnando lo straniero alla frontiera. La vecchia normativa del 1990 prevedeva invece l'espulsione eseguita dal Questore solo nel caso che lo straniero non avesse osservato l'intimazione a lasciare il territorio italiano entro 15 giorni.

Le novità degli ultimi anni in materia di espulsioni non riguardano però il numero di decreti di espulsione (molto elevato anche prima della nuova norma del 1998), quanto un aumento del numero dei provvedimenti di espulsione che si concludono con l'effettivo allontanamento dello straniero irregolarmente presente in Italia.

- Dalla seconda metà degli anni 90 si è infatti cercata una maggiore collaborazione con i paesi di provenienza dell'immigrazione illegale; sono stati quindi firmati molti accordi di riammissione (16 solo tra il 1996 e il 1998), in base ai quali lo Stato di origine favorisce il rimpatrio dello straniero espulso.
- Con la legge n. 40/98 sono stati inoltre istituiti i Centri di permanenza temporanea e assistenza, nei quali lo straniero può essere trattenuto nel periodo che intercorre tra il decreto di espulsione e l'effettivo rimpatrio. Anche in caso di espulsione può infatti essere necessaria una temporanea permanenza sul territorio italiano: per motivi di soccorso, per accertamenti supplementari o ricerche sull'identità dello straniero, per acquisire la documentazione per il viaggio, o ancora per l'indisponibilità di un vettore o di un mezzo di trasporto idoneo.

In questi casi lo straniero è trattenuto presso un Centro di permanenza temporanea – dice la legge - in condizione tali da garantire la necessaria assistenza e il rispetto della dignità umana. In particolare deve essere assicurata la libertà di comunicare, anche telefonicamente, con l'esterno.

Il trattenimento è disposto dal questore che poi deve richiedere al giudice civile competente per territorio la convalida entro 48 ore. Il giudice deve a sua volta ratificare il provvedimento entro 48 ore, pena la decadenza. Da questo momento il trattenimento dura 20 giorni, prorogabili di altri 10 giorni.

La legge n. 40/98 prevede sanzioni severe per chi favorisce l'immigrazione clandestina.

- Il datore di lavoro che impiega un immigrato privi di permesso di soggiorno è punibile con l'arresto da 3 a 6 mesi e l'ammenda da 2 a 6 milioni di lire.
- Chi compie atti diretti a favorire l'ingresso illegale degli stranieri è punito con la reclusione fino a 3 anni e con la

**Contro chi favorisce
l'immigrazione
clandestina**

multa fino a 30 milioni di lire.

- Se il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è commesso a scopo di lucro o in associazione con altre persone, la pena aumenta a un massimo di 12 anni di carcere e a 30 milioni di lire per ogni straniero introdotto illegalmente in Italia.
- Se il reato è connesso all'avviamento alla prostituzione, alla riduzione in condizioni di sfruttamento o se riguarda minori da impiegare in attività illecite, allora la pena arriva fino a 15 anni, con 50 milioni di multa per ogni straniero introdotto illegalmente.
- È sempre consentito l'arresto in flagranza del vettore e il sequestro del mezzo, a meno che si tratti di un mezzo di linea.

Stranieri e criminalità

In Italia l'andamento della criminalità ha registrato una svolta ben prima che il nostro Paese divenisse terra di immigrazione. Nel decennio 1969-1979 il numero dei reati commessi ha subito un'impennata con aumenti vertiginosi registrati ogni anno. Per alcuni tipi di reati l'aumento è stato continuo per tutto l'ultimo trentennio, per altri ha avuto un andamento ciclico.

Premesso che l'aumento generale della criminalità non è un fenomeno degli ultimi anni, in nessun modo attribuibile all'aumento della popolazione immigrata, deve però essere rilevato che la percentuale di stranieri denunciati sul totale è cresciuta negli ultimi anni. Nel 1990 solo la percentuale degli stranieri denunciati per omicidio sul totale era pari al 3%, nel 1999 era salita al 10%; per le risse la percentuale è cresciuta dal 22 al 33% (*fonte: Ministero dell'interno*).

La legge è severa nei confronti degli stranieri che sorpresi a delinquere in Italia. Nel caso di arresto in flagranza è prevista l'espulsione immediata; nel caso di condanna l'espulsione può essere comminata in alternativa a pene detentive fino a tre anni. Il limite riscontrato in questi anni è nella concreta applicabilità di queste norme.

L'analisi dei dati disaggregati per condizione dello straniero dimostra come la tendenza a delinquere sia strettamente connessa alla presenza irregolare in Italia: la percentuale degli stranieri senza permesso di soggiorno sul totale degli stranieri denunciati è infatti del 71% per le risse, dell'84% per gli omicidi e dell'88% per i furti.

Gli strumenti per la gestione dei flussi, per il contrasto all'immigrazione illegale e per l'integrazione degli stranieri regolari, si rivelano quindi come un'arma indispensabile per la lotta contro la criminalità immigrata.

I CITTADINI E LO STATO

La Pubblica amministrazione che cambia

Per dire che un diritto esiste non basta che sia stato scritto, che sia legge. Un cittadino è veramente titolare di diritti solo quando li può esercitare, quando ne può trarre concretamente un beneficio insieme al resto della comunità nazionale.

A segnare il grado di civiltà di un paese non sono solo i diritti formalmente sanciti, ma anche la facilità con cui è possibile esercitarli. In questo senso, semplificazione burocratica, decentramento amministrativo, informatizzazione della Pubblica amministrazione, liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, sono aspetti che rendono i servizi della Pubblica amministrazione più accessibili ai cittadini.

I risultati ottenuti negli ultimi anni in Italia derivano anche dall'attuazione delle normative emanate dall'Unione europea, decisamente orientata a trasformare i diritti dei cittadini in servizi resi agli abitanti dei paesi d'Europa.

In Italia, il rapporto con la Pubblica amministrazione ha sofferto a lungo delle conseguenze della burocrazia, che in nome delle regole amministrative ha causato disfunzioni e molti sprechi per il cittadino, costretto – per ottenere un qualunque certificato – a sottrarre tempo al lavoro e alla famiglia, e a sostenere spese di trasporto (con relativo aumento del traffico e dell'inquinamento urbano), in una catena senza fine di disagi personali e diseconomie collettive.

Non può essere un buon rapporto quello con uno Stato che crea difficoltà, innalza barriere burocratiche e rende incerto e faticoso ogni passaggio della vita quotidiana in cui sia indispensabile il confronto con la Pubblica amministrazione.

Di più. Un'amministrazione pubblica inefficiente contribuisce alla crisi della finanza pubblica e diventa un fattore negativo per la competitività del sistema-paese.

Dedicare un forte impegno di governo per semplificare, ammodernare, sburocratizzare la macchina statale, come hanno fatto i governi di centro sinistra succedutisi in questa legislatura, vuol dire avere piena consapevolezza dei diritti del cittadino, intesi nel senso più completo.

Le quattro "leggi Bassanini"

Punto di svolta, le quattro leggi di semplificazione burocratica promosse dal Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini e approvate dal Parlamento (59/97, 127/97, 50/99, 241/99). Tutte le norme sulla semplificazione sono state poi inserite in un Testo unico.

Fa parte di questa serie di interventi anche la riforma dei ministeri, attraverso alcuni accorpamenti di dicasteri volti ad eliminare

frammentazioni, sovrapposizioni di competenze e strutture. Ovvero – in una frase – i maggiori costi di una macchina amministrativa inutilmente pesante.

La nuova architettura riduce i ventidue dicasteri del 1990 a dodici nella prossima legislatura: il lavoro di riforma è già avviato e oggi i ministeri del Governo Amato sono diciotto. Anche i regolamenti per rendere applicabile la riforma sono stati varati.

Altro capitolo decisivo della riforma della Pubblica amministrazione è il decentramento amministrativo, che dal gennaio 2001 prevede un massiccio trasferimento di competenze e risorse a Regioni ed Enti locali.

La Pubblica amministrazione va “fisicamente” verso il cittadino, così da poter recepire meglio necessità e richieste: i governi territoriali hanno la conoscenza diretta della realtà locale e ad essi spetta concretizzare la semplificazione e la sburocratizzazione dei processi, dando attuazione alle norme varate.

Le parole chiave di questo processo a favore dei diritti di cittadinanza sono:

Federalismo e decentramento

- dare una nuova organizzazione ai ministeri, anche accorpendo funzioni omogenee; attuare il decentramento amministrativo, avvicinando la Pubblica amministrazione ai cittadini con la devolution, che dal 1° gennaio 2001 è a regime.

semplificazione burocratica

- dare trasparenza ai rapporti tra cittadino e Pubblica amministrazione, instaurando un rapporto di maggiore fiducia;
- eliminare drasticamente le certificazioni richieste ai cittadini dalle amministrazioni e dai gestori dei servizi pubblici;

e-government

- dotare la Pubblica amministrazione delle più avanzate tecnologie dell'informazione, mettendole al servizio di un rapporto più rapido, diretto e trasparente con i cittadini, e collegando tra loro in rete le varie amministrazioni (l'*e-government* è indispensabile alla semplificazione burocratica).

Federalismo e decentramento

Governo più agile, più poteri agli Enti locali

L'attività di riorganizzazione amministrativa si svolge a due livelli: centrale, attraverso la riorganizzazione e l'accorpamento dei ministeri; periferica, attraverso il decentramento di tutte le funzioni della Pubblica amministrazione che possono utilmente

essere svolte dagli enti territoriali, semplificando - anche in questo caso - la vita al cittadino e aumentando i poteri di controllo e sviluppo delle amministrazioni locali sui rispettivi territori.

Meno ministeri, decisioni più semplici. A partire dalla prossima legislatura, i dicasteri del Governo italiano passeranno da 18 a 12. Ecco l'elenco:

1. Affari esteri
2. Interno
3. Giustizia
4. Difesa
5. Economia e finanze (accorpa Tesoro e Finanze)
6. Attività produttive e delle comunicazioni (accorpa Industria, Comunicazioni e Commercio estero)
7. Ambiente e tutela del territorio
8. Infrastrutture e trasporti (accorpa Lavori pubblici, Trasporti e Dipartimento aree urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri)
9. Lavoro, salute e politiche sociali (unifica Sanità, Lavoro e Dipartimento politiche sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri)
10. Istruzione, università e ricerca (unifica i precedenti due dicasteri)
11. Beni e attività culturali
12. Politiche agricole e forestali

Più poteri alle Regioni e agli Enti locali

Prima dell'approvazione della riforma costituzionale sul federalismo, il "federalismo amministrativo" muove in realtà i primi passi già nel 1997 con l'identificazione delle funzioni che restano allo Stato e il contestuale trasferimento degli altri compiti a Regioni ed Enti locali. Seguono cinque decreti legislativi che definiscono in dettaglio la nuova mappa delle funzioni da trasferire.

Nel biennio 1999-2000 sono stati emanati 97 decreti che identificano le risorse umane (23 mila persone) e finanziarie (36 mila miliardi) necessarie allo svolgimento delle funzioni. I trasferimenti di risorse umane e finanziarie sono già in atto.

La *devolution* è andata a regime dal 1° gennaio 2001, coinvolgendo 8 mila sindaci, 120 presidenti di Regioni e Province, 3 milioni di dirigenti e dipendenti pubblici.

La legge sul federalismo: le competenze di Stato e Regioni

La legge costituzionale sul federalismo, che modifica il Titolo V della parte seconda della Costituzione, è stata approvata dal Parlamento in via definitiva l'8 marzo 2001. Apre la strada ad una nuova forma dello Stato: cambiano i rapporti tra Stato e Regioni, tra Regioni ed enti locali e la stessa configurazione delle autonomie regionali e locali.

Tra i punti fondamentali della legge, la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato. Lo Stato mantiene il potere legislativo esclusivo in alcune materie, tra cui: politica estera, immigrazione, difesa, moneta, cittadinanza, norme generali sull'istruzione, previdenza sociale, dogane, tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Nelle materie di legislazione concorrente, alle Regioni spetta la potestà legislativa, allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Le ragioni ispiratrici della riforma

- La revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione era necessaria per eliminare quegli istituti che non erano più conformi all'impostazione del nuovo sistema.
- Le modifiche all'ordinamento apportate dalla legge n. 59/1997 necessitavano di un completamento a livello costituzionale. La legge n. 59/1997 non solo ha aumentato notevolmente le competenze regionali, ma ha invertito la relazione tra legislazione ed amministrazione, ponendo il principio che l'amministrazione spetta per regola alle Regioni (e ai poteri locali) anche nelle materie di competenza legislativa statale, salva espressa attribuzione legislativa allo Stato.
- La terza ragione è data dall'esigenza di adeguare i principi costituzionali in materia di finanza regionale. Ciascuna Regione per regola vive di mezzi propri, salve compensazioni dello Stato verso le situazioni più svantaggiate. I mezzi propri per regola sono rappresentati dalle risorse ricavate, attraverso l'imposizione tributaria, dal territorio di ciascuna Regione.

Le direttrici fondamentali

Il disegno riformatore delineato si sviluppa lungo alcune direttrici fondamentali:

- La pari dignità costituzionale di tutti gli Enti territoriali, che sono contitolari - nei limiti reciproci stabiliti dalla Costituzione - dei poteri e delle attribuzioni che sono manifestazioni proprie della volontà popolare.
- L'articolo 117 introduce la distinzione, di tipo tedesco, tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente, riservando alla potestà legislativa esclusiva dello Stato un nucleo di materie elencate nel secondo comma, e attribuendo uno

spazio significativo alla potestà legislativa delle Regioni. Nella legislazione concorrente allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, mentre il resto della legislazione è affidato alle Regioni.

- Il "regionalismo differenziato" (articolo 116) su modello spagnolo. A ciascuna Regione viene attribuita la possibilità di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che incidono, soprattutto, sul piano amministrativo e finanziario, ma che possono estendersi al versante legislativo.
- Nel nuovo assetto è assegnato un ruolo centrale ai Comuni. Il nuovo articolo 118 prevede infatti che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
- L'articolo 119 introduce norme che, pur ampiamente rinviando alla legislazione ordinaria, stabiliscono il principio che Regioni ed enti locali si reggano con la finanza propria, vale a dire finanziando le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione, con i mezzi prelevati dalla propria collettività, salva naturalmente l'esigenza di perequazione delle situazioni meno avvantaggiate.
- La "territorialità dell'imposta", vale a dire il principio espresso al secondo comma in una formula che contiene anche il principio di compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, riferibili al loro territorio. Il gettito prelevato da un territorio, in base a determinate regole stabilite da legge nazionale, dovrà rimanere, almeno in parte, nel territorio di produzione.

La legge sul federalismo è stata approvata il 28 febbraio 2001 senza modificazioni, in sede di seconda deliberazione, dalla Camera dei deputati **con 316 voti favorevoli e 12 contrari** (Presenti 334 Votanti 328 Astenuti 6 Maggioranza 312) e l'8 marzo 2001 senza modificazioni, in sede di seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica **con 171 voti favorevoli e 3 contrari e 3 astenuti** (Senatori votanti 177 Maggioranza 162)

La semplificazione burocratica

Una pubblica amministrazione moderna ed efficiente favorisce lo sviluppo in maniera trasparente, dà certezze e assicura tempi di risposta rapidi, sia quando ha davanti il cittadino, sia quando l'interlocutore è l'impresa, che per restare competitiva non può soggiacere alle lentezze della burocrazia.

In questa legislatura, a partire dal 1997 (legge n. 59/97, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli Enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa") sono stati fatti passi importanti

I risultati concreti

per migliorare il rapporto tra cittadino e Pubblica amministrazione.

Il Governo continua l'azione di snellimento e innovazione organizzativa della Pubblica amministrazione, imprimendo una forte accelerazione alla predisposizione dei regolamenti attuativi delle norme di semplificazione già autorizzate (leggi n. 59/97, n. 191/98, n. 50/99 e n. 340/2000): dei 207 procedimenti amministrativi semplificati previsti, 82 sono stati approvati in via preliminare o definitiva.

Un bilancio dell'attività di riforma della Pubblica amministrazione e della semplificazione burocratica è già possibile.

Prima di tutto si è già registrata una sensibile riduzione dei costi della Pubblica amministrazione.

Il deficit pubblico, calcolato in percentuale sul valore del prodotto interno lordo, è oggi all'1,5%. Un risultato che è maturato soprattutto negli ultimi anni: nel 1996 è al 6,6%; nel 1997 scende al 2,7%. In un anno (1996/1997) il deficit pubblico si riduce del 3,9%, più di quanto si sia ridotto dal 1990 al 1996, quando è passato dall'11,1% al 6,6%, abbassandosi in sei anni del 3,5%.

La semplificazione amministrativa ha dato risultati positivi nell'intero Paese. I dati sulla riduzione dei certificati e delle formalità burocratiche sono eloquenti.

Dal 1996 al 2000, grazie all'autocertificazione, complessivamente i certificati emessi dalle pubbliche amministrazioni si sono più che dimezzati, scendendo da 70 a 30 milioni (58% in meno); solo le autentiche di firma, confrontando i dati del 1996 con quelli del 1999, si sono ridotte dell'80%, passando da 35 a 7 milioni.

Tutto questo ha significato anche un risparmio finanziario per cittadini e imprese, stimato nel solo anno 2000, in 2 mila e 200 miliardi.

Ai dati quantitativi, risponde sul piano qualitativo una positiva valutazione delle riforme da parte dei cittadini. Da una ricerca effettuata nel 2000 da "Unicab-Sole 24 ore" emergono questi dati:

- il 36,1% degli intervistati ritiene che la riforma Bassanini abbia migliorato la funzionalità delle istituzioni locali;
- il 31,7% pensa che questo sia vero in parte;
- il 24,9% nega il miglioramento delle istituzioni locali;
- il 7,3% risponde "non so".

Le principali semplificazioni burocratiche riguardano:

- l'autocertificazione;
- la certificazione dello stato civile;

L'autocertificazione (le dichiarazioni sostitutive)

- la carta d'identità elettronica;
- la tessera elettorale;
- la firma digitale e la validità dei documenti trasmessi per via informatica.

L'autocertificazione, che fino a cinque anni fa riguardava solo una minima parte di documenti, è adesso possibile per 22 tipi di dichiarazione.

Sostituire le certificazioni con dichiarazioni sottoscritte dal cittadino interessato, e poterle utilizzare in tutti i casi previsti, è stata una delle semplificazioni burocratiche più "rivoluzionarie".

Oggi possono essere oggetto di autocertificazione i seguenti dati:

- data e luogo di nascita;
- residenza;
- cittadinanza;
- godimento dei diritti civili e politici;
- stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
- stato di famiglia;
- esistenza in vita;
- nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o del discendente;
- iscrizioni in albi, registri o elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
- appartenenza a ordini professionali;
- titolo di studio, esami sostenuti;
- qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
- situazione del reddito o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;
- assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;
- possesso e numero del codice fiscale, della partita Iva e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria.

qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;

- stato di disoccupazione;
- qualità di pensionato e categorie di pensione; qualità di studente;
- qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili; tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
- assenza di condanne penali;
- qualità di "vivenza a carico";
- tutte le informazioni a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile.

La dichiarazione sottoscritta dal cittadino interessato sostituisce anche gli atti notori.

Non è più possibile per la Pubblica amministrazione rifiutare le autocertificazioni o le dichiarazioni sostitutive di atti notori perché la mancata accettazione costituisce una violazione dei doveri d'ufficio.

L'amministrazione è tenuta a un lavoro di verifica, effettuando controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive e ogni qual volta sorga fondato dubbio sulla loro veridicità.

La semplificazione dello stato civile

I grandi eventi della vita dei cittadini - nascita, matrimonio, morte - sono al centro del regolamento per la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, approvato dal Governo il 18 ottobre 2000. I quattro registri cartacei dello stato civile (nascita, matrimonio, cittadinanza, morte) saranno unificati in un unico archivio informatico presso ciascun Comune. E' stata anche eliminata l'autorizzazione della procura della repubblica per ottenere le copie integrali degli atti dello stato civile.

Per capire l'effettiva semplificazione che tutto ciò comporta per il cittadino, basti pensare che per sposarsi - e cioè per richiedere le pubblicazioni di matrimonio - non è più necessario presentare certificati, poiché è l'ufficiale dello stato civile a procurarsi direttamente tutta la documentazione necessaria.

La carta d'identità elettronica

Ha il formato "carta di credito", ha una validità di cinque anni e contiene i dati personali e il codice fiscale. Può contenere inoltre:

- gruppo sanguigno e opzioni sanitarie;
- tutti i dati utili a razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa e i servizi resi ai cittadini;

- le informazioni che possono o devono essere conosciute dalle procedure informatiche della Pubblica amministrazione, ad esempio il codice della firma digitale.

La carta d'identità elettronica non è solo il nuovo documento di riconoscimento personale, ma anche lo strumento d'accesso a tutti i servizi della Pubblica amministrazione erogati *on-line* e può essere usata anche per effettuare pagamenti.

La sicurezza del documento è garantita dal Ministro dell'Interno, che adegua gli standard sulla base dell'evoluzione tecnico-scientifica almeno ogni due anni.

Si tratta di una rivoluzione nel campo dei servizi resi dalla Pubblica amministrazione ai cittadini e l'Italia è in Europa tra i primi paesi ad adottare il provvedimento (solo la Finlandia ha varato un'analogha iniziativa).

A stabilire il costo per il cittadino sono i Comuni, che possono anche offrire il documento gratuitamente, in caso di convenzioni con banche e fornitori di carte di credito.

La postazione per emettere il nuovo documento costa 50 milioni.

Con l'approvazione del Testo unico sulla semplificazione amministrativa, dal gennaio 2001 la carta d'identità elettronica si potrà ottenere dapprima in 133 Comuni, e in seguito in tutto il Paese. Entro il 2003 l'avranno tutti i cittadini italiani.

La tessera elettorale

Il certificato elettorale viene eliminato per essere sostituito da una tessera che dà la possibilità di andare a votare per diciotto consultazioni (politiche, europee, amministrative, referendarie). Il cittadino non deve più rincorrere il certificato se per qualche motivo non gli viene consegnato, e la Pubblica amministrazione ottiene un buon risparmio: la stampa e la consegna del certificato elettorale costa complessivamente 78 miliardi a consultazione.

Già dalle prossime elezioni politiche andremo a votare con la tessera elettorale, poi basterà la carta d'identità elettronica.

La firma digitale e il documento informatico

La firma digitale, ormai pienamente operativa, serve per dare validità giuridica agli atti fra pubbliche amministrazioni e privati che richiedano di essere perfezionati per via telematica (transazioni economiche, ma anche, per esempio, le dichiarazioni delle imprese a Inps, Inail ecc.).

I documenti realizzati con strumenti informatici sono validi a tutti gli effetti di legge, come l'archiviazione su supporto informatico e la trasmissione per via telematica.

Una rete di servizi

Collegare tra loro, in una rete informatica comune, le attività e le funzioni della Pubblica amministrazione, e consentire al cittadino di accedervi per via telematica: è questa l'attuazione del Piano di azione per l'e-government approvato dal Governo il 23 giugno 2000. La premessa per rendere possibile tutto ciò è la realizzazione della rete nazionale, una Extranet del sistema delle amministrazioni pubbliche, che connette tra loro tutte le reti centrali, regionali, locali, di categoria e di settore amministrativo, esistenti e in via di attivazione.

L'e-government non è un concetto astratto, ma un sistema di governo amministrativo basato sulle nuove tecnologie informatiche che - una volta utilizzato dall'intera rete della Pubblica amministrazione - renderà inutile anche l'autocertificazione.

I cittadini-clienti della Pubblica amministrazione che faranno richiesta di un servizio non dovranno più fornire ogni volta informazioni già a disposizione dell'amministrazione o indirizzare la richiesta all'"Ufficio competente". Niente più vincoli territoriali collegati alla residenza anagrafica, e il cittadino dovrà comunicare ogni variazione che lo riguarda una sola volta a uno qualsiasi degli sportelli della Pubblica amministrazione collegati in rete.

E' evidente che l'e-government ha nelle amministrazioni locali i soggetti protagonisti dell'innovazione. Uno stato decentrato e federale ha nelle amministrazioni locali i punti nodali di un sistema amministrativo moderno, che dialoga direttamente col cittadino.

La necessità di garantire l'omogeneità dei servizi in tutta Italia deve convivere con la possibilità per ogni singola Regione di procedere all'innovazione secondo linee e strategie proprie. Compito principale delle Regioni è attivare - come in parte è già stato fatto - le rispettive reti di interconnessione tra gli Enti locali del proprio territorio. Ai Comuni, in particolare, spetta la realizzazione di sportelli pubblici, per migliorare il rapporto diretto con i cittadini e le imprese.

Per migliorare l'efficienza operativa interna delle amministrazioni, occorre offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati (e non più frammentati secondo le competenze dei singoli enti di governo), garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

Per tutto questo non servono nuove leggi. Occorrono 10-12 mesi di tempo e un investimento complessivo di 800 miliardi. Oltre, naturalmente, alla volontà politica di completare un sistema, una rete che, proprio nel momento in cui è decentrata ed è gestita localmente in autonomia, ha un forte valore aggiunto unitario e nazionale.

Al momento, già il 100% delle dichiarazioni fiscali è trasmesso telematicamente; sono state stabilite le regole tecniche per la firma digitale ed emanate le norme che disciplinano la gestione elettronica.

Gli acquisti e le aste in rete

Un'altra importante voce di razionalizzazione e risparmio, legata all'utilizzo delle reti informatiche nella Pubblica amministrazione, è l'acquisto di beni e servizi da parte dagli enti pubblici attraverso l'*e-procurement*.

La Finanziaria 2001 prevede l'estensione a Comuni, Province, Asl e Università del ricorso alle aste *on-line* e all'*e-procurement*, già avviato nel 2000 per le amministrazioni centrali. Risparmio previsto: più di 5 mila e 500 miliardi. L'operazione, oltre a ridurre gli sprechi sulle forniture, punta ad assicurare maggiore trasparenza alle procedure di approvvigionamento, anche attraverso la pubblicazione *on-line* dei bandi gara.

Lo Sportello unico

Con lo Sportello unico, le imprese hanno per i loro rapporti con la Pubblica amministrazione un unico interlocutore e un solo procedimento, in luogo delle 43 autorizzazioni necessarie in precedenza.

Se prima occorre dai 2 ai 5 anni per ottenere una risposta dalla Pubblica amministrazione, oggi si va dai 3 mesi – il caso più frequente – fino a un massimo di 11 mesi.

Per facilitare la costituzione di una società, oltre ad aver abilitato l'omologa del tribunale è stato sensibilmente ridotto il numero di procedure previste: da 11 a 7 per le ditte individuali (8 settimane per completarle, contro le 16 di prima) e da 21 a 8 per le società (10 settimane contro le 22 di prima).

I Comuni possono svolgere un ruolo nuovo e più attivo nello sviluppo economico del territorio. Lo Sportello unico ha un alleato nell'*e-government*, che ne fa una struttura informatizzata, accessibile per via telematica.

L'attuazione dello Sportello unico è in corso. Questi i dati finora disponibili:

- Al 31 ottobre del 1999 i Comuni con Sportello unico erano 1.649 e servivano il 49,7% della popolazione. Erano presenti nel 25,7% dei Comuni italiani, ma la percentuale saliva al 44% dei Comuni al di sopra dei 10 mila abitanti.
- A maggio del 2000, la percentuale assoluta dei Comuni dotati di Sportello unico è salita al 38%, mentre in un altro 35% di Comuni il servizio risulta in fase di avanzata progettazione. La popolazione servita si aggira intorno al 60% del totale nazionale.

Mantova, Palermo, Bologna sono alcune delle città in cui si sono registrate le esperienze migliori: molti i procedimenti avviati e conclusi, e forte l'abbattimento dei tempi per l'avvio di un impianto produttivo.

Lo Sportello unico in Italia ha caratteristiche diverse da iniziative analoghe in altri paesi come la Spagna. In Italia lo Sportello

analoghe in altri paesi, come la Spagna. In Italia, lo Sportello unico non serve solo a informare o a ricevere le domande, ma rilascia alle imprese l'autorizzazione necessaria alle loro attività.

La formazione del personale degli Sportelli unici per le attività produttive è già finanziata per una *tranche* di 49 miliardi.

Il 12 maggio 2000 il Governo ha approvato un Piano di azione sullo Sportello unico, che ha come obiettivo la diffusione su tutto il territorio nazionale di questo servizio, migliorandone l'organizzazione e la qualità del lavoro. In attuazione di quanto previsto dal Piano, è stata aggiudicata la gara per la fornitura di 109 Sportelli "chiavi in mano", che serviranno 785 Comuni.

L'APERTURA DEI MERCATI

Liberalizzazione dei mercati, tutela del consumo

Nello stessa direzione e con la stessa logica della riforma e della modernizzazione della Pubblica amministrazione, si muove anche l'avvio dei processi di liberalizzazione dei servizi pubblici gestiti e commercializzati in regime di monopolio, dando anche qui attuazione alle normative europee.

Il programma di dismissione del patrimonio dello Stato ha rappresentato uno dei punti fondamentali su cui si è basata la politica economica dei governi dal 1996 al 2001. La sua importanza non deriva semplicemente dagli introiti che ha garantito, ma soprattutto dal ruolo che esso ha svolto e svolge nel processo di modernizzazione e di liberalizzazione della nostra economia.

L'attività di dismissione del patrimonio pubblico ha rappresentato uno dei passaggi fondamentali verso l'ampliamento, il rafforzamento e la modernizzazione dei mercati.

La presenza dell'operatore pubblico nella gestione aziendale può ostacolare il formarsi di un sistema corretto di stimoli concorrenziali, dando così luogo a distorsioni nella formazione dei prezzi dei prodotti e dei servizi. In questi anni lo Stato ha quindi effettuato un graduale disimpegno dal settore bancario, assicurativo, delle telecomunicazioni, dell'energia, degli idrocarburi e dell'editoria.

Lo Stato ha il compito fondamentale di stabilire, attraverso la norme, le regole di condotta per l'ordinato svolgimento delle attività di mercato e di garantirne il rispetto, eliminando i fattori che ostacolano il libero operare della concorrenza. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nata solo nel 1990 (rispetto ad analoghi uffici negli altri paesi europei che risalgono agli anni Sessanta), in questi anni si è affermata con efficacia. Le imprese oggi sanno che una gara è tale solo se tutti partecipano e non ci si mette d'accordo prima su chi debba vincere; e soprattutto i consumatori hanno capito che la concorrenza li protegge più di un regime di prezzi amministrati.

Maggiore libertà nei mercati

L'apertura alla libera concorrenza del mercato di beni e servizi gestiti e commercializzati in regime di monopolio ha obiettivi economici e sociali. Per il cittadino liberalizzazione vuol dire pagare meno e avere servizi pubblici essenziali migliori. Per le imprese, la possibilità di competere in libera concorrenza.

La liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità, come quello delle telecomunicazioni, e l'avvio delle liberalizzazioni nei settori del gas e dell'elettricità iniziano a dare nel 2000, nonostante la temporanea impennata dei costi petroliferi, risultati visibili per i cittadini:

- miglioramento della qualità dei servizi;
- riduzione di prezzi e tariffe e una migliore qualità dei beni e dei servizi a favore dei cittadini-clienti;
- sviluppo di nuovi soggetti imprenditoriali.

I settori più coinvolti nella liberalizzazione sono:

- Telecomunicazioni
- Gas
- Elettricità
- Servizi pubblici locali
- Trasporti
- Mercati finanziari

Le telecomunicazioni

Nel corso dell'attuale legislatura, lo sviluppo della società dell'informazione è stato uno degli obiettivi perseguiti dall'azione di Governo, in primo luogo attraverso la liberalizzazione del settore delle comunicazioni. La legge n. 249/97 (cosiddetta legge Maccanico) è stata un passaggio fondamentale di questo processo, definendo un nuovo assetto giuridico per il settore e istituendo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Nel 1997, l'Italia si dà un "Regolamento per l'attuazione delle direttive comunitarie nel settore delle comunicazioni" che:

- sancisce l'abolizione dei diritti esclusivi per la prestazione di servizi di telecomunicazioni, comprese l'istallazione e la fornitura delle reti;
- prescrive i principi guida per l'interconnessione, le condizioni di accesso alla rete, le autorizzazioni generali e le licenze individuali, le condizioni economiche di offerta, la contabilità dei costi, la separazione contabile, la numerazione, i diritti di passaggio e condivisione degli impianti.

Le telecomunicazioni sono il settore in cui la politica di liberalizzazione è oggi più avanzata, con un fortissimo incremento negli ultimi mesi: erano 125 le licenze individuali a operatori concesse fino al luglio 2000, rispetto alle 60 della fine del '99. Le licenze riguardano:

- l'installazione di *network* per la fornitura di telefonia vocale;
- l'installazione e l'offerta di *network* al pubblico.

I risultati della liberalizzazione sono visibili nelle tariffe. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha infatti adottato quattro manovre tariffarie (due sulla telefonia fissa e due sulla telefonia fisso-mobile) con una sensibile riduzione dei costi di interurbane e internazionali. La liberalizzazione, regolamentata dall'attività di controllo dell'Autorità, ha prodotto infatti un risparmio sulla cosiddetta "bolletta nazionale", calcolata ai costi 1997, del 20% circa, che corrisponderà, alla fine del 2002, a un risparmio per l'utenza di circa 6 mila e 500 miliardi. Per la Clientela Affari il costo delle telefonate interurbane si è ridotto del 42%, mentre quello delle internazionali si è abbassato del 43%: una delle flessioni più consistenti registrate in Europa negli ultimi due anni.

I prezzi medi delle tariffe sono sensibilmente diminuiti:

Chiamata urbana 10 minuti	7%
Chiamate interurbana 3 minuti	-19%
Chiamate interurbana 10 minuti	-26%
Chiamate internazionali – utenza privata	-30%
Chiamate internazionali – utenza business	-36%

La possibilità che oggi tutti hanno, di scegliere tra le varie reti di telefonia (mobile o fissa) - valutando le offerte che in regime di libera concorrenza le aziende propongono sul mercato - è l'esempio più chiaro di cosa voglia dire "liberalizzazione dei servizi pubblici". Nelle telecomunicazioni il processo è più avanzato proprio per la vivacità del mercato e lo sviluppo della richiesta.

Il processo di liberalizzazione è stato accompagnato dall'attività dell'Autorità con la formulazione di regole in grado di favorire tanto una maggiore competizione tra le imprese, quanto una migliore tutela degli utenti. L'azione a favore dell'avvio di un mercato veramente competitivo ha riguardato:

- l'apertura e l'accesso alla rete dell'operatore dominante da parte dei nuovi entranti;
- il riequilibrio delle tariffe, al fine di un progressivo allineamento dei prezzi al costo effettivo dei servizi;
- la corretta allocazione delle risorse scarse, quali la numerazione e le frequenze;
- la promozione dell'innovazione tecnologica in direzione della convergenza.

Telefonia mobile

Per quanto riguarda la telefonia mobile, gli operatori presenti sul mercato sono sei, dei quali quattro posseggono la licenza per fornire servizi di telefonia mobile di seconda generazione (Gsm): Tim, Omnitel, Wind, Blu, e cinque le licenze per fornire servizi di telefonia mobile di terza generazione (Umts): Tim, Omnitel, Wind,

Ipse, Andala.

L'assegnazione delle licenze Umts (telefonia mobile di terza generazione) si è svolta attraverso una gara basata su un sistema misto di pre-valutazione, con rilancio a partire da un prezzo minimo per licenza di 4 mila miliardi. Gli assegnatari delle licenze entro il 2002 doteranno l'Italia della prima diffusione di massa della comunicazione "convergente" tra voce, immagini e dati. La gara per l'aggiudicazione delle licenze individuali per l'installazione e l'esercizio di sistemi di comunicazioni mobili di terza generazione si è svolta nel mese di ottobre 2000 e ha prodotto una graduatoria dei partecipanti con cinque offerte valide (in lire):

Omnitel Pronto Italia: 4 mila e 740 miliardi;

Ipse 2000: 4 mila e 730 miliardi;

Wind: 4 mila e 700 miliardi;

Andala 3G: 4 mila e 700 miliardi;

Tim: 4 mila e 680 miliardi.

Gli introiti della gara per l'Umts sono destinati dallo Stato, per la maggior parte, alla riduzione del debito pubblico e, per una quota del 10%, a vari interventi nel campo dell'innovazione tecnologica.

L'ultimo miglio

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dal 1° gennaio 2001 ha dato il via libera definitivo all'"ultimo miglio", cioè alla possibilità di scegliere un gestore che non sia Telecom anche per le telefonate urbane. L'Italia è tra i primi paesi europei a compiere questo passo. Dal telefono di casa si potrà accedere direttamente al gestore telefonico preferito, senza dover digitare i codici di accesso. Le frequenze necessarie ai gestori telefonici per potere utilizzare l'ultimo miglio saranno assegnate, nella banda 26-38 gigahertz, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni attraverso un bando gara, che scade il 31 marzo 2001. La gara si svolgerà nella sede dell'Autorità a Napoli, l'assegnazione delle licenze avverrà entro giugno 2001.

Le poste

I servizi postali sono un altro settore nel quale l'apertura del mercato alla concorrenza, la liberalizzazione e la trasformazione societaria ha portato immediati e indubbi benefici per il cittadino-utente.

Mentre si moltiplica l'offerta di servizi postali privati, le Poste Italiane, diventate Società per azioni, hanno diversificato la propria offerta, ammodernato le strutture, razionalizzato il proprio assetto interno. Questo si traduce nel miglioramento del servizio "di sportello" per gli utenti, in una maggiore celerità nel trasporto e nella consegna, ma anche nella comparsa di un attore in più sul mercato dei servizi finanziari: dalla concorrenza, in questo campo più che in altri, i cittadini ricavano opportunità nuove.

Il gas

La liberalizzazione della fornitura del gas, ovvero l'apertura del settore a più operatori e la possibilità per il cliente (singolo consumatore o imprese) di scegliere il fornitore più conveniente, premetterà di ridurre costi e tariffe e di ottenere un migliore servizio.

- Rispetto al 1999, grazie a un meccanismo di *price cap*, le tariffe risultano in calo del 4%, anche se l'aumento dei costi dei combustibili ha causato un sensibile aumento delle tariffe lorde (più 21%).
- Il provvedimento di liberalizzazione emanato dall'Italia non solo recepisce la direttiva europea (98/30), ma va oltre, ampliando i termini della liberalizzazione. A partire dal 2003, secondo la normativa italiana tutti i consumatori, e quindi anche i singoli cittadini, potranno accedere al mercato liberalizzato del gas e scegliere quindi liberamente il fornitore.

In questo modo l'Italia ha ottenuto due risultati:

- consentire al numero più ampio possibile di clienti di trarre vantaggio effettivo dalla liberalizzazione;
- aprire alla concorrenza l'intero mercato, compresa la clientela dei singoli consumatori.

La gestione della rete nazionale dei metanodotti, per la gran parte ora di proprietà della Snam, dovrà essere svolta da un'altra società. Gli operatori potranno accedere alla rete a tariffe e condizioni controllate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Per favorire la concorrenza e l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato dell'importazione e della produzione di gas, è stato stabilito che ogni singolo operatore:

- potrà vendere fino alla quota massima del 50% della domanda complessiva di gas (al netto dell'autoconsumo);
- potrà importare fino alla quota massima del 70% del totale dell'importazione di gas.

Anche a livello locale la gestione della rete e la vendita saranno separate.

Le concessioni per la gestione della rete saranno affidate attraverso gare d'asta.

L'elettricità

Come è già accaduto per le telecomunicazioni – dove ormai il processo di apertura del mercato è molto avanzato – quando la liberalizzazione si sarà affermata anche il mercato dell'energia godrà dei benefici della concorrenza. Nel corso degli ultimi anni sono state avviate le procedure per aprire il settore all'intervento

di nuovi soggetti industriali, con i primi effetti positivi sulle bollette degli italiani.

Se la tariffa elettrica dell'anno 2000 non avesse risentito significativamente dell'aumento dei costi dei combustibili (più 8%), avrebbe avuto una flessione di circa l'8%.

La liberalizzazione e la regolamentazione del mercato dell'energia elettrica (d. lgs. n. 79/99), dà attuazione alla normativa europea (direttiva 96/92/CE) e prevede una disciplina specifica per ogni settore che compone l'industria dell'elettricità.

Produzione e importazione

La produzione, l'importazione e l'esportazione di elettricità sono attività libere. A partire dal 2003, nessuna compagnia potrà controllare più del 50% della capacità di importazione e produzione italiana.

Le tre società costituite dall'Enel (Eurogen, Elterrogen, Interpower), quando saranno messe sul mercato, potranno controllare complessivamente non più di 15 mila MW e, sempre per rispettare il tetto del 50% nella produzione di energia, saranno dismesse 21 centrali.

Per aumentare il grado di liberalizzazione del settore elettrico, in sintonia con il programma di privatizzazioni, un decreto governativo ha stabilito che il capitale di ciascuna delle tre società a cui l'Enel ha conferito le centrali elettriche da vendere potrà essere acquistato da società pubbliche, per una percentuale che non potrà superare il 30%. Il mercato dell'elettricità vedrà confrontarsi concorrenti che al 70% saranno privati.

La rete e la trasmissione

La proprietà della rete rimarrà all'Enel e la trasmissione, considerata un monopolio naturale, sarà operata da una società pubblica, il Gestore della rete di trasmissione nazionale.

La distribuzione

Per distribuire l'energia elettrica è necessaria una concessione del Ministro dell'industria. Le concessioni rilasciate prima del 31 marzo 2001 saranno estese automaticamente fino al 2030. Da questa data, le concessioni verranno assegnate con meccanismi competitivi.

Nelle aree territoriali la distribuzione dovrà essere effettuata da un solo operatore. Nelle città in cui l'energia elettrica è distribuita sia dalle società municipalizzate che dall'Enel, entro il 31 marzo 2001, in assenza di proposte di aggregazione, le municipalizzate possono acquisire dall'Enel a condizioni di mercato i diritti e le infrastrutture per la distribuzione nel territorio di competenza.

Già l'attuazione di questa norma determinerà una sensibile riduzione delle attività di distribuzione dell'Enel.

La vendita

Il mercato del consumo finale di energia è diviso tra grandi e piccoli consumatori. Per grandi consumatori attualmente s'intendono quelli che consumano un minimo di 30 GW all'anno. Nel 2002 per essere considerato "grande consumatore" sarà sufficiente consumare annualmente 9 GW.

I grandi consumatori possono scegliere il fornitore di elettricità: Enel, operatore straniero o grossista. I piccoli consumatori devono utilizzare l'operatore della propria area territoriale.

Il mercato finanziario

Tra gli obiettivi strategici, si avvertiva la necessità di dotare l'Italia di un mercato dei capitali adeguato al grado di sviluppo del Paese. A tal fine, assume grande valenza l'ampliamento dell'offerta di titoli azionari al pubblico, attraverso lo sviluppo di adeguate tecniche di collocamento, proprie dei paesi con mercati finanziari più sviluppati ed inutilizzate in Italia, quali la tecnica di sottoscrizione flessibile del collocamento e di raccolta progressiva degli ordini degli investitori istituzionali. Di qui, la decisione di fare del mercato azionario stesso il principale canale per la messa in vendita delle aziende di Stato; quantitativi elevati di azioni sono stati, quindi, collocati sui mercati internazionali.

Sono cambiati il modo di risparmiare degli italiani e il mercato borsistico:

- Le società quotate sono passate dalle 248 del 1996 alle 294 del 2000, di cui 38 nel "nuovo mercato".
- La capitalizzazione in percentuale sul Pil è passata dal 16,7% del 1995 al 72% del 2000.

Il valore degli scambi medi giornalieri nel 2000 è stato pari a 3 milioni e 454 mila euro, di cui il 40% proveniente da investitori esteri. Trasparenza infatti ha significato anche apertura agli investitori e ai mercati esteri.

La liberalizzazione del commercio

Con la liberalizzazione del commercio è stata razionalizzata la rete distributiva, garantito a grande, media e piccola distribuzione un ruolo proprio; beneficiato i consumatori con contenimento dei prezzi e all'efficienza. Sostituendo le 20 leggi del commercio con un'unica legge, sono stati semplificati i rapporti tra pubblica amministrazione, operatori e utenti. Liberalizzando le licenze è stata invertita la tendenza alla contrazione che da tempo si registrava nei negozi.

Oltre a eliminare molti vincoli all'iniziativa economica, si è accompagnato il processo di apertura, sostenendo la trasformazione e l'ammodernamento della rete commerciale con

varie misure: dal rifinanziamento dei centri di assistenza tecnica al commercio alla proroga degli incentivi fiscali per la ristrutturazione degli immobili, dalla "rottamazione" per i negozi di piccole dimensioni alle agevolazioni alle imprese femminili anche del commercio previste dalla legge n. 215/92.

Fino all'e-commerce, che è stato stimolato, aiutando le imprese italiane ad andare in rete, a trarre vantaggio dalle possibilità della globalizzazione.

Oltre a questo, il commercio è stato sostenuto con la legge di incentivazione n. 488/92, con particolare attenzione al Sud. Sono stati stanziati 330 miliardi in tre anni per incentivi alle imprese che sviluppano il commercio elettronico. I benefici saranno concessi con bandi pubblici sotto forma di:

- credito di imposta utilizzabile in una o più soluzioni entro 3 anni;
- contributi in conto capitale per il settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero.

Ulteriore e importante tassello della riforma del commercio è stata l'approvazione della disciplina delle vendite sottocosto, attesa da anni. Le regole ed i vincoli individuati faranno sì, da una parte, che i consumatori non siano attratti da falsi "affari" e, dall'altra, che i negozi piccoli e medi non vengano "strangolati" da offerte dei grandissimi centri commerciali.

Il sistema bancario

Molto è stato fatto negli ultimi cinque anni nel settore del credito. La privatizzazione integrale del sistema bancario, la legge sulle fondazioni, l'adozione di misure straordinarie di finanza di impresa hanno rafforzato un processo di movimento e innovazione che rende abbondantemente obsoleta l'immagine complessiva della "foresta pietrificata", per decenni non a torto utilizzata per descrivere il sistema bancario. Il numero delle banche si è ridotto e si sono verificati fenomeni di concentrazione secondo modelli diversi.

GRANDI INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Un moderno sistema di reti

Anche nel settore dei trasporti sono stati condotti i processi di liberalizzazione, privatizzazione, decentramento e semplificazione che hanno costituito un punto cardine del programma di questa legislatura. L'Italia ha cominciato concretamente a uscire da un ritardo storico, che pesa soprattutto sulla competitività delle sue imprese e sull'efficienza dei servizi resi ai cittadini.

La legislatura si è chiusa con un passo decisivo verso il futuro: l'approvazione da parte del Governo del Piano generale dei trasporti e della logistica, che prevede investimenti in infrastrutture per un totale di 214 mila miliardi di lire nell'arco dei prossimi dieci anni, di cui 170 mila a carico della finanza pubblica e 44 mila con il ricorso a capitali privati.

La liberalizzazione del trasporto ferroviario

Nei primi mesi del 2000 è stato predisposto il decreto ministeriale congiunto del Ministero dei trasporti e del Ministero del tesoro, che determina gli oneri da pagare per il rilascio delle licenze di impresa ferroviaria. In sostanza, è stato compiuto il primo passo concreto verso la gestione privata nel trasporto ferroviario, rafforzato dall'articolo inserito nel decreto legge fiscale del marzo 2000, che estende a tutte le tipologie di servizio il diritto di accesso all'infrastruttura nazionale per le imprese ferroviarie munite di licenza.

Sulla base di questo decreto, il 23 maggio 2000 il Ministero dei trasporti ha rilasciato alle Ferrovie dello Stato e a Itf – oggi Trenitalia – la prima licenza, segnando così di fatto la fine del regime concessorio e aprendo il graduale processo di liberalizzazione del settore. In attesa che il quadro normativo fosse approvato definitivamente dal Parlamento, il 23 giugno 2000 sono state rilasciate altre tre licenze ad altrettante aziende private (Ferrovie Milano Nord, Del Fungo e Rail Traction Company), ma solo per i servizi già liberalizzati in sede europea, ovvero per il trasporto internazionale combinato e - se effettuato in associazione internazionale con omologhe imprese dotate di licenza in altro stato della Ue - per il trasporto internazionale di passeggeri e merci. Il 3 luglio 2000 è stata rilasciata la quinta licenza a Rail Italy e nel mese di dicembre hanno ottenuto la licenza anche Metroferro e Metronapoli. Queste aziende hanno già richiesto le tracce al gestore dell'infrastruttura nazionale, e stipulato i primi contratti per i traffici internazionali: al più tardi nel giugno 2001, sulla rete ferroviaria italiana sarà definitivamente tramontato il monopolio.

Il testo definitivo per la totale liberalizzazione del settore è stato recepito nella legge finanziaria 2001. Esso pone l'Italia in prima fila tra i paesi che hanno creato un vero mercato del trasporto ferroviario. Infatti, grazie all'approvazione dell'articolo 131 della legge finanziaria, sono state firmate le prime cinque licenze che sono state rilasciate, dopo la favorevole istruttoria da parte del Ministero dei trasporti alle cinque aziende private che ne avevano

Il nuovo Piano generale dei trasporti

fatto richiesta. Questo consentirà loro di accedere alla rete nazionale anche per i servizi non liberalizzati in sede europea.

Il documento approvato dal Governo riformula, 15 anni dopo il precedente, le linee guida della politica dei trasporti nel nostro Paese per i prossimi dieci anni, e prevede investimenti pubblici per 170 mila miliardi. Prima dell'approvazione definitiva da parte del Governo, una parte dei finanziamenti era già stata inserita nella Finanziaria per il 2001.

Il Piano, alla luce dei cambiamenti avvenuti nel Paese nell'ultimo decennio, punta l'attenzione, oltre che sulla realizzazione di nuove opere pubbliche, sulla necessità di riequilibrare le varie modalità di trasporto. Oggi occorre potenziare i trasporti su ferro e via mare, per contenere i problemi ambientali prodotti dalla prevalenza del trasporto su gomma. Vengono dunque indicati come priorità da perseguire l'accelerazione degli investimenti per l'ammodernamento della rete ferroviaria, il completamento del programma di rafforzamento delle strutture portuali e aeroportuali già avviate negli anni scorsi, e lo sviluppo di progetti speciali per l'impiego di nuove tecnologie nei trasporti: elementi che costituiranno i primi passi verso la crescita di un sistema logistico adeguato all'esigenza di riequilibrio modale.

L'Alta velocità

La strategia per l'accelerazione dei lavori sulle tratte ad alta velocità è stata individuata nell'azzeramento delle concessioni ai *general contractor* e nella riformulazione del ruolo delle conferenze dei servizi. Nel luglio 2000 è stata chiusa con decisione a maggioranza la Conferenza di servizi per la tratta Milano-Torino. Questa soluzione ha reso realistica la realizzazione della linea ferroviaria in tempo per i Giochi olimpici invernali del 2006, che si svolgeranno in Piemonte.

In seguito, la riforma della conferenza di servizi è stata approvata dal Parlamento nella legge di semplificazione n. 340/2000, mentre la Finanziaria di quest'anno ha recepito l'azzeramento delle concessioni ai *general contractor* per i lavori non ancora iniziati e l'affidamento dei progetti attraverso le usuali procedure comunitarie di gara, consentendo un notevole risparmio di tempi e di costi.

A oggi le linee Torino-Milano-Napoli – con i nodi di Bologna, Firenze, Roma e Napoli – e la linea Padova-Mestre, già approvate, sono quasi tutte in fase di costruzione; la linea Milano-Verona e il Terzo Valico sono in fase di approvazione, ovvero sono state aperte le Conferenze di servizi, mentre la linea Verona-Padova è in fase di progettazione.

Il 29 gennaio è stato raggiunto l'accordo tra Italia e Francia per la realizzazione di un nuovo collegamento ferroviario tra Torino e Lione che prevede, nella sezione internazionale, un tunnel di 52 chilometri. Il collegamento, che sarà operativo nel 2015, permetterà di raddoppiare la capacità di trasporto merci e

Le strade

passaggeri e diminuire notevolmente i tempi.

In questi cinque anni è stata molto intensa l'attività di manutenzione e ampliamento, ma anche quella di costruzione *ex novo* di nuove direttrici stradale e autostradali. Secondo i dati Anas, dal 1996 a oggi sono state completate 91 opere tra quelle di importo superiore ai 10 miliardi di lire. Altre 121 opere di questa entità sono attualmente in corso di ultimazione, e 104 in fase di appalto. Complessivamente, solo per le opere concluse sono stati impegnati oltre 8 mila miliardi di lire.

Tra le opere più attese alle quali si sta lavorando, la complessa e impegnativa risistemazione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Nel frattempo, la valutazione di società di consulenza indipendenti ha consentito di acquisire uno Studio di fattibilità sulle varie ipotesi a proposito del Ponte sullo Stretto di Messina che consentirà, finalmente, di assumere decisioni su questo annoso tema senza pregiudiziali ideologiche.

Comunque anche per la gestione della rete viaria è arrivato il federalismo. Con le nuove norme le Regioni sono divenute protagoniste, e già nei prossimi mesi si avvieranno a gestire più di 30 mila chilometri di strade fin qui sotto il controllo Anas.

Il rilancio del trasporto pubblico locale

Per restituire efficienza e competitività al trasporto pubblico locale, dal 1995 ad oggi sono stati finanziati circa 52 progetti. Ma una reale accelerazione per la realizzazione delle opere si è avuta grazie alle modifiche legislative che hanno semplificato e decentrato le procedure di approvazione dei progetti, introducendo precisi vincoli temporali entro i quali procedere alla progettazione e all'appalto, pena la perdita dei soldi assegnati. Seguendo queste direttive, nel marzo 2000 sono stati stanziati circa 1.700 miliardi per la costruzione di nuove tratte di metropolitane e ferrovie urbane in diverse città italiane, ai quali devono essere aggiunti altri 434 miliardi per opere in centri più piccoli.

Per il rilancio del trasporto pubblico locale si è puntato anche sul trasferimento delle competenze dal Governo agli Enti locali e sulla progressiva liberalizzazione del settore.

Il decreto legislativo n. 422/97 ha concluso l'iter per consentire agli Enti locali di svolgere un ruolo determinante nella fase di programmazione e di gestione del settore. Nel Pgt è stata prevista l'istituzione di Piani urbani della mobilità, strumenti che consentiranno di continuare il processo di responsabilizzazione degli Enti locali, i quali - attraverso la creazione di un fondo unico locale - potranno programmare interventi nel proprio territorio ottenendo il cofinanziamento dello Stato non sulla singola opera, ma sul complesso delle misure che riterranno necessarie per il miglioramento della situazione del trasporto nella loro area. Lo Stato, comunque, non sarà totalmente estraneo a questi processi, perché manterrà la possibilità di verificare gli obiettivi raggiunti a

Gli aeroporti nel mercato globale

livello locale.

Per quel che riguarda invece i processi di liberalizzazione, il decreto legislativo del 1997 obbedisce all'esigenza di rompere le condizioni di monopolio pubblico e privato che avevano provocato situazioni di spreco e di cattiva gestione dei servizi. Il Governo ha stanziato consistenti risorse finanziarie per sanare i disavanzi pregressi e garantire l'avvio della riforma senza retaggi negativi del passato.

Un contributo importante alla modernizzazione del sistema aeroportuale è venuto in questi anni dalla accelerazione dei processi di adeguamento della normativa alle nuove condizioni di mercato. Il 30 novembre scorso è stata firmata una direttiva che definisce gli indirizzi generali per l'affidamento delle concessioni totali e prevede le modalità di affidamento della gestione complessiva degli aeroporti alle società attualmente titolari di gestione "parziale" o "precaria", oltre ad indicare all'Enac le procedure di valutazione.

L'attuazione della riforma permette di raggiungere due importanti obiettivi: la razionalizzazione della gestione aeroportuale secondo schemi imprenditoriali, rispetto ai quali la parte pubblica è chiamata a verificare il miglioramento della qualità dei servizi e l'abbattimento dei costi per l'utenza; la possibilità da parte degli Enti locali e territoriali di avvalersi delle plusvalenze determinate dalla valorizzazione societaria connessa all'affidamento pluriennale della gestione, investendo il ricavato della eventuale privatizzazione dello scalo per investimenti produttivi.

Il varo di Malpensa

Nel dicembre 2000 l'Unione europea ha pronunciato il sì finale al decreto Bersani sullo scalo internazionale di Malpensa, consentendo così il varo definitivo dell'*hub* lombardo dopo anni di impasse e polemiche.

Per sbloccare Malpensa - inserita in sede europea negli undici progetti di valore sopranazionale ma di fatto congelata dal no dell'Ue per ragioni di inquinamento acustico e impatto ambientale - sono stati messi a punto una serie di interventi atti a mitigare i disagi degli abitanti dei comuni limitrofi.

A febbraio del 2000, dopo due mesi di intenso lavoro, è stato approntato un modello matematico di scenario in grado di ridurre l'impatto acustico, ed è stato firmato con il Ministero dell'ambiente, la Regione Lombardia, le Province di Varese e Milano e i Comuni interessati, un accordo che prevedeva l'immediata attivazione di 350 miliardi, stanziati dalla Finanziaria 2000, per interventi di delocalizzazione e mitigazione a favore degli abitanti.

Dal 20 aprile 2000 Malpensa effettua collegamenti intercontinentali, internazionali, comunitari e nazionali e assegna a Linate il ruolo di *city airport* con servizio di navetta Milano-Roma e collegamenti *point to point* con aeroporti dell'Unione individuati in base ai volumi di traffico passeggeri sviluppati negli scali milanesi nel corso del '99. Da quella data, nonostante un ricorso presentato alla

La crescita dei porti italiani

Commissione europea da alcune compagnie aeree straniere, Malpensa ha cominciato ad operare a pieno ritmo, registrando un aumento del 22% di passeggeri, del 14,6% di movimenti aerei e del 18% di merci, e continua attualmente ad essere lo scalo a più alta crescita rispetto alla media europea, che è del 6-7%.

L'approvazione della legge n. 186/2000 sul lavoro portuale rappresenta un punto d'arrivo rilevante per l'intera economia marittima del Paese.

Infatti - oltre a portare a compimento il processo di liberalizzazione del settore del lavoro portuale e risolvere la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea - contribuisce a costruire un nuovo modello di portualità italiana che, in un quadro normativo di mutamento degli assetti del lavoro, fa della pace sociale il suo punto di forza. Infatti, solo 10 anni fa i porti del Nord Europa movimentavano l'80% del traffico, lasciando al Mediterraneo solo il 20%, mentre oggi il "sistema Italia" ha riacquisito quote di traffico considerevoli (37,8%) movimentando oltre 6,8 milioni di "teus".

Ciò si deve all'azione del Governo, che in questi anni ha considerato il mare una risorsa fondamentale per il Paese, finanziando il potenziamento delle infrastrutture esistenti, favorendo la nascita di nuove realtà portuali e avviando il progetto delle Autostrade del mare, ritenuto fondamentale per il riequilibrio modale del trasporto merci in Italia.

Il via definitivo all'operazione è stato dato dalla ripartizione di 450 miliardi della legge finanziaria del 2000, effettuata da parte di una Commissione mista composta da rappresentanti del Ministero dei trasporti, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero tesoro e di Assoporti che, sulla base di uno studio condotto da Sviluppo Italia, ha individuato gli obiettivi da raggiungere per dotare i porti delle strutture necessarie al progetto.

La semplificazione delle pratiche burocratiche

Nel corso del 2000 sono stati messi a punto una serie di provvedimenti che hanno lo scopo di semplificare le pratiche burocratiche. E' in fase di attuazione lo sportello telematico dell'automobilista, ovvero in tutte le agenzie di pratiche automobilistiche, uffici provinciali della motorizzazione e sportelli Acì sarà possibile - tramite un collegamento con il centro elaborazione dati del Ministero dei trasporti o con il sistema informativo dell'Acì - svolgere una serie di operazioni che in passato necessitavano di diversi interlocutori e procedimenti burocratici più lunghi.

Da febbraio 2001 è operativa la norma che prevede la restituzione a casa per chi smarrisce o subisce il furto o la distruzione della patente o della carta di circolazione. Grazie al collegamento diretto tra le forze di polizia e la Motorizzazione, l'automobilista ha bisogno solo di sporgere denuncia per vedersi recapitare il documento a domicilio.

L'autostradato

E' partita nel dicembre scorso la campagna di sensibilizzazione al rinnovo della patente: il Ministero dei trasporti invia una lettera all'automobilista, in cui lo avvisa che il suo documento sta per scadere e lo informa sulle procedure necessarie per il rinnovo.

Dal settembre 2000 in diverse province italiane vengono emesse le patenti formato card che rispondono agli standard europei, facilitando la comprensione e il riconoscimento dei dati anche all'estero.

Nel marzo 2000 l'Italia è stata tra i primi paesi membri ad adottare la carta di circolazione europea che risponde alle esigenze di omogeneizzazione dei documenti in seno alla Comunità.

La politica messa in atto per l'autotrasporto si basa sulla necessità di fornire agli operatori del settore i mezzi e le possibilità conformi al panorama europeo e dar loro strumenti concreti per concorrere in ambito internazionale.

Sono state chiuse – innanzitutto – le due vertenze che a giugno e a settembre 2000 rischiavano di paralizzare il trasporto merci in Italia. La prima trattativa ha portato all'emanazione del decreto legge del 22 giugno 2000, che ha previsto riduzioni dei pedaggi autostradali per i veicoli commerciali, l'incremento della deduzione forfettaria delle spese non documentate sostenute dalle imprese "monoveicolari" e l'aumento della riduzione dei premi assicurativi Inail. Nell'ottobre 2000, la firma di un verbale d'incontro tra il Governo e le associazioni di categoria ha evitato all'Italia di subire il blocco del traffico merci che si stava verificando nel resto d'Europa. La vertenza, derivata dal forte aumento del costo del gasolio, ha portato all'emanazione di un decreto legge con il quale si stabiliva la riduzione di 100 lire per litro delle accise sul gasolio per l'ultimo quadrimestre del 2000, misura prorogata per il primo semestre 2001 e inserita nell'ultima legge finanziaria.

Un altro aspetto innovativo delle politiche di intervento a favore dell'autostradato è rappresentato dal via libera di Bruxelles alla legge n. 454/97, grazie al quale dall'inizio del 2000 è stato possibile avviare una serie di misure finalizzate all'ammodernamento del settore: incentivi all'esodo aziendale, all'accorpamento delle imprese, alla realizzazione di investimenti per il trasporto combinato e l'innovazione tecnologica.

E' stata recepita inoltre, con il decreto legislativo del 22 dicembre 2000, la direttiva comunitaria che prevede un accesso semplificato alla professione di autotrasportatore. Dal 1° gennaio 2001 sono stati aboliti i titoli autorizzativi, e alle aziende che vogliono operare nel settore sono richiesti solo l'iscrizione all'albo e i requisiti comunitari.

Il nuovo codice della strada

Il Ministero dei trasporti sta perseguendo l'obiettivo di garantire maggiore sicurezza sulle strade, attraverso interventi che hanno portato l'Italia agli standard europei in materia di revisione delle automobili (dallo scorso anno si effettua dopo quattro anni dall'immatricolazione e poi con cadenza biennale). Dal 1° gennaio 2001 è partita la revisione obbligatoria anche per ciclomotori e motocicli. Questo provvedimento pone l'Italia all'avanguardia in Europa, poiché solo in pochi paesi il problema è stato affrontato, ma con scadenze e modalità diverse.

Il Ministero dei trasporti lo scorso novembre ha firmato un accordo con le case produttrici di automobili italiane ed estere e con i concessionari, che prevede l'istituzione di un Albo dei Richiami, per consentire a chiunque di essere informato - tramite Internet - sui modelli di veicoli che una volta immessi sul mercato siano risultati, nonostante la severa rete di controlli già esistente, difettosi. L'accordo risponde sia all'esigenza di maggiore trasparenza e informazione per gli automobilisti, sia al bisogno di tutelare la sicurezza sulle strade.

Gli obiettivi del nuovo codice della strada (approvato nel marzo 2001 dalla Camera) sono:

- tutela della sicurezza stradale;
- riduzione dei costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare;
- fluidità della circolazione anche mediante utilizzo di nuove tecnologie.

Il nuovo codice della strada mira ad armonizzare la legge italiana con le altre norme legislative, con le norme Comunitarie e con gli impegni derivanti dagli accordi internazionali stipulati dall'Italia, oltre a semplificare e snellire le procedure, eliminando la duplicazione delle competenze. Ne risulta una maggiore severità contro gli automobilisti indisciplinati, insieme ad una serie di dotazioni per rendere l'auto maggiormente sicura e i centri abitati più vivibili.

La legge, approvata in via definitiva dal Senato l'8 marzo 2001, prevede una delega al Governo entro 9 mesi dall'entrata in vigore.

Più sicurezza

- Patente a punti. All'atto del rilascio viene attribuito un punteggio di 20 punti. A seconda delle violazioni, più o meno gravi, è prevista la sottrazione di punti che sarà riportata dall'Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida. La frequenza a corsi di aggiornamento consentirà di recuperare i punti persi.

Più ecologia

- Da luglio 2002, in conformità agli indirizzi Comunitari, diventano obbligatori Abs e airbag per guidatore e passeggero. Inoltre diventano obbligatori: un avvisatore che segnali il superamento della velocità massima prevista; un avvisatore acustico che alla messa in moto del veicolo segnali che non risulta allacciata la cintura di sicurezza; giubbotto o bandoliere catarifrangenti ad alta visibilità, da indossare nel caso in cui il conducente sia costretto ad uscire dal veicolo in situazioni di emergenza o pericolo.
- Velocità limitata con il maltempo. In caso di precipitazioni atmosferiche di qualsiasi natura, fatte salve maggiori limitazioni sulla base di specifici provvedimenti, i limiti massimi di velocità previsti sulle autostrade (130 chilometri orari) e le strade extraurbane vengono ridotti di 20 chilometri orari.
- Scuola guida anche in autostrada. Obbligatoria la pratica in autostrada (sempre con l'istruttore della scuola guida) e sulle strade extraurbane. Prima dell'esame di guida ci si dovrà esercitare a guidare anche di notte.
- Patentino e Pra anche per i motorini. Il patentino si ottiene frequentando i corsi di educazione stradale organizzati nella scuola dell'obbligo (statale e no). Anche gli scooter avranno un "Pubblico registro", un archivio pubblico in cui vengono Comunicati e abbinati modello, telaio e proprietario.
- Corse sulle strade pubbliche. Sarà previsto uno specifico reato per chiunque partecipi, promuova o organizzi corse sulle strade pubbliche in assenza di autorizzazione.
- Progressiva separazione del traffico su gomma dal traffico pedonale e ciclistico.
- Obbligo per i Comuni a redigere il piano urbano del traffico e definire un programma di interventi per accrescere la sicurezza stradale e per migliorare la circolazione stradale nei centri abitati.
- Assicurare la riduzione dei consumi energetici, dell'inquinamento atmosferico e acustico e del congestionamento del traffico.
- Garantire la salvaguardia dei beni storici e artistici e delle zone sensibili dal punto di vista ambientale, assicurando prioritariamente l'equilibrio tra le esigenze della mobilità e della sicurezza e quelle di tutela dell'ambiente.
- Pattini a rotelle e tavole a spinta possono circolare sulle piste ciclabili e nelle altre aree urbane individuate nei piani urbani del traffico.
- Targhe personalizzate. Resta obbligatoria la frequenza numerica, ma i proprietari potranno ottenere, dietro pagamento, targhe personalizzate.

Novità per l'Italia

- Semafori dotati di segnalazioni acustiche ed eventualmente anche di segnalazioni tattili e attraversamenti pedonali strutturati con un tipo di pavimentazione che agevoli l'individuazione delle segnalazioni medesime per favorire la mobilità dei soggetti portatori di handicap, ed in particolare dei soggetti non vedenti.
- Motoslitte. E' prevista la targa obbligatoria, la tassa di possesso e l'assicurazione obbligatoria, nonché il possesso della patente "B".

LA SALUTE DEGLI ITALIANI

Una riforma in cammino

Secondo il *World Health Report 2000* dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità, l'Italia si colloca nel mondo al secondo posto, dopo la Francia, nella classifica relativa al rendimento del sistema sanitario.

Nell'esprimere questa valutazione, l'Oms ha tenuto conto di diversi elementi che nell'insieme costituiscono il punteggio di un sistema sanitario pubblico: il livello generale di salute della popolazione, le disuguaglianze di salute all'interno della popolazione, il livello complessivo della capacità di risposta del sistema, la distribuzione della risposta all'interno della popolazione (cioè l'accessibilità del servizio) e la distribuzione dei costi del sistema sanitario tra i contribuenti. Nella classifica mondiale, dopo la Francia e l'Italia, seguono Spagna, Oman, Austria e Giappone, mentre gli Usa si collocano solo al 37° posto e la Gran Bretagna al 18°.

L'Italia ha dunque nel Servizio sanitario nazionale, nato con la riforma del 1978, un importante patrimonio da consolidare.

Nel corso della legislatura 1996-2001, il Servizio sanitario è stato oggetto di una profonda riforma - la cosiddetta riforma-*ter*, varata nel giugno del 1999 (decreto legislativo n. 229/99) - che ha teso a rafforzare l'impianto costruito nel 1978, completando e orientando meglio gli interventi del 1992, noti come "riforma-*bis*", che non erano stati risolutivi per alcuni nodi critici del sistema.

Le misure della riforma-*ter* puntano a:

- una maggiore tutela del cittadino, posto al centro del sistema;
- il potenziamento dei servizi di territorio;
- l'integrazione tra sistema pubblico, privato e privato sociale, anche attraverso nuove regole per l'accreditamento;
- il rafforzamento del ruolo dei medici pubblici all'interno del Servizio sanitario nazionale, con l'introduzione della cosiddetta attività *intramoenia*.

Dopo il varo della riforma sono stati compiuti altri importanti passi, tra i quali:

- l'abolizione graduale dei *ticket*;
- il rinnovo delle convenzioni con oltre 85 mila medici di base;
- l'adozione di nuove misure per la lotta contro il fumo.

Il cittadino al centro del sistema

La riforma sanitaria varata nel corso della legislatura 1996-2001 riporta il cittadino al centro del sistema. Nel caso che la prestazione sanitaria non sia stata garantita in modo efficiente, la riforma prevede che sia possibile chiedere un rimborso.

Il sistema sanitario universalistico - tutti contribuiscono a finanziarlo, tutti fruiscono dei servizi - è confermato dalla riforma. Ma le possibilità di scelta per il cittadino sono ampie: potrà infatti optare fra strutture pubbliche o private convenzionate, secondo un nuovo insieme di regole per gli accrediti.

Chi decide di integrare l'assistenza sanitaria pubblica con un'assicurazione presso un fondo sanitario integrativo avrà diritto a particolari vantaggi fiscali.

L'abolizione dei ticket sulle ricette e sulla diagnostica

I *ticket* sono nati come forma di controllo della spesa sanitaria attraverso la compartecipazione dei cittadini al costo di analisi e farmaci. Il risanamento economico, e in particolare la razionalizzazione della spesa sanitaria, sono ormai raggiunti ed è perciò possibile abolire questa forma di prelievo.

La Finanziaria 2001 elimina i *ticket* sulle ricette a partire dal 2001 e quelli sulla diagnostica a partire dal 2003. L'abolizione dei *ticket* sulla diagnostica sarà parzialmente anticipata al 2001 per la prevenzione dei tumori al seno, all'utero e all'intestino. Inoltre, dal 2002 sarà ridotta drasticamente, da 70 mila a 23 mila lire, la cosiddetta franchigia sulla diagnostica, cioè il costo massimo di ciascuna prestazione diagnostica. Il cosiddetto sanitometro è definitivamente accantonato.

L'eliminazione dei *ticket* costerà all'erario 1.700 miliardi nel 2001, 3 mila e 575 miliardi nel 2002 e 5 mila e 375 miliardi a partire dal 2003.

Il Collegato fiscale alla manovra per il 2000, approvato dal Parlamento nel novembre 2000, ha inoltre deciso la restituzione della tassa sul medico di famiglia, pari a 85 mila, pagata dai cittadini nel 1993.

I ticket sui farmaci

L'abolizione dei *ticket* sulle ricette dei farmaci è accompagnata da una radicale revisione delle fasce dei medicinali, che allarga notevolmente il numero delle medicine gratuite. Dal 2001 le fasce

Decentramento e controllo della spesa sanitaria

passano a due: resteranno in vigore solo la A (farmaci gratuiti) e la C (farmaci "da banco" a pagamento), essendo abolita la B che comportava un onere parziale, pari al 50% del costo del farmaco, a carico del cittadino. Con l'abolizione della fascia B diventano quindi gratuiti tutti i farmaci per patologie importanti.

A partire dal 2001, inoltre, saranno abolite una serie di restrizioni sulla prescrizione di molti farmaci gratuiti. La Commissione unica del farmaco ha infatti drasticamente ridotto le indicazioni che imponevano ai medici di prescrivere gratuitamente alcuni medicinali solo in presenza di determinate malattie. Il lavoro del medico sarà dunque meno burocratico - più attento ai bisogni reali del paziente - e i cittadini potranno curarsi più facilmente.

Alla fine del 2000 è stata nominata una nuova Commissione unica del farmaco per il biennio 2001-2002, che avrà il compito di gestire il nuovo prontuario farmaceutico in sole due fasce.

Con la Finanziaria per il 2001 sparisce il tetto annuo di spesa farmaceutica per il Servizio sanitario nazionale. Al suo posto sono introdotti criteri più efficienti sul piano economico.

La riforma introdotta con il decreto legislativo n. 229/99 prevede un ulteriore passo verso il decentramento e il radicamento sul territorio della sanità pubblica.

Le Regioni divengono interamente responsabili della gestione del *budget* dedicato alla salute degli italiani, che per il 2000 è stato aumentato a 118 mila miliardi e per il 2001, con la nuova legge finanziaria, a 129 mila.

La legge finanziaria per il 2001 prevede precisi impegni da parte delle Regioni per la riduzione della spesa sanitaria. Nel 2002 la spesa dovrà essere ridotta dell'1,3%, nel 2003 del 2,3%, nel 2004 del 2,5%. Dal 30 marzo del 2002 la spesa sanitaria sarà monitorata mensilmente e in caso di discostamenti le Regioni dovranno reintrodurre i *ticket* aboliti con la Finanziaria 2001.

I medici di base e i pediatri a partire dal 30 giugno 2001 dovranno gestire un "*budget* virtuale", in via sperimentale. Il 60% degli eventuali risparmi sarà destinato a servizi (e non a incentivi economici) per i medici.

Per quanto riguarda gli acquisti dai fornitori, la Finanziaria 2001 promuove accorpamenti tra Asl e ospedali. Sarà il Ministero del tesoro, anche con aste *on-line*, a favorire le aggregazioni.

La Finanziaria 2001 prevede inoltre il controllo a campione di almeno il 2% delle schede dei pazienti e delle dimissioni, e il monitoraggio telematico della spesa.

La lotta contro il fumo

Particolare rilevanza nelle attività di prevenzione è attribuita alla lotta contro il tabagismo. Il fumo è infatti causa di molte gravi

patologie. Nella legislatura in corso è stato presentato un disegno di legge che punta a rendere più efficaci le limitazioni al fumo già esistenti, rafforzando il divieto di fumare nei luoghi pubblici.

Secondo il disegno di legge, che però s'è fermato all'esame delle Camere, sarà proibito fumare non solo nei luoghi pubblici, ma anche negli altri luoghi chiusi dove vi è convivenza tra più persone: uffici privati, caserme, commissariati, università, scuole, case private, aeroporti, bar e ristoranti. Divieto anche nelle carceri, escluso il caso dei detenuti in cella singola.

E' previsto che nei locali chiusi dove entrerà in vigore il nuovo divieto siano predisposte zone apposite per i fumatori.

Il disegno di legge non contiene invece misure di carattere proibizionistico: nessuna limitazione, neppure di età, alla vendita e al consumo privato delle sigarette.

Il Governo italiano si è impegnato nella lotta al fumo anche sul piano internazionale. L'Italia intende infatti promuovere entro il 2001 una soluzione comunitaria per quanto riguarda la disciplina delle sponsorizzazioni e della pubblicità dei prodotti da fumo, nella consapevolezza che la pubblicità delle sigarette deve essere regolata in conformità con gli orientamenti generali in materia di salute e prevenzione.

L'ambulatorio intramoenia

E' sicuramente una delle novità più importanti introdotte negli ultimi anni nella sanità pubblica. Il decreto n. 229/99 prevede che i medici del Servizio sanitario nazionale scelgano se svolgere attività libero-professionale all'interno delle strutture pubbliche - *intramoenia* - oppure in strutture private - *extramoenia*. I medici che optano per l'*intramoenia* godono di alcuni vantaggi, non solo perché la struttura ambulatoriale è messa a disposizione dagli ospedali e dagli ambulatori pubblici, ma anche perché questa scelta comporta benefici per la carriera e la pensione, oltre che un trattamento fiscale agevolato. A questo proposito, la Finanziaria per il 2001 ha aumentato al 25% la detrazione fiscale per gli introiti derivanti dall'attività *intramoenia*.

Non è un caso quindi che alla fine, al termine fissato dalla legge per il 14 marzo 2000, oltre l'85% dei medici pubblici abbia optato per l'*intramoenia*, rinunciando così a svolgere attività privata fuori dalla propria struttura di appartenenza.

L'istituzione dell'*intramoenia* punta a fare in modo che la professionalità medica rimanga il più possibile all'interno del sistema pubblico, evitando il "doppio servizio" da parte dei medici pubblici, che finisce per indebolire l'apporto di questi professionisti al Servizio sanitario nazionale.

In relazione all'*intramoenia* è stato creato un Osservatorio per l'abbreviazione dei tempi di attesa nelle strutture pubbliche: il servizio interno serve infatti a garantire al cittadino la libera scelta dello specialista a cui rivolgersi, ma occorre evitare che divenga semplicemente una corsia veloce per rimediare alle lentezze dell'ospedale.

Con un decreto successivo alla riforma sono stati meglio definiti i tempi e i finanziamenti per l'attivazione dell'*intramoenia*. Per adeguare le strutture ospedaliere alle esigenze del nuovo servizio sono stati stornati 3 mila miliardi di lire. Le Asl dovranno provvedere entro il 30 giugno del 2001 alla realizzazione di camere di ricovero, ambulatori e dotazioni strumentali per l'attività intramuraria. Alle aziende sanitarie sarà consentito assumere personale sanitario o amministrativo di supporto a questa attività, anche attraverso contratti con cooperative di servizi. Il personale medico potrà essere assunto con contratto a tempo determinato.

In ogni caso, per l'attività libero-professionale potrà essere utilizzato dai medici il proprio studio privato fino al 31 luglio 2003.

La rete degli ospedali

Gli ospedali italiani vanno incontro a una radicale ristrutturazione. La rete ospedaliera dovrà essere infatti interessata nei prossimi anni da un piano di ammodernamento che riguarda le strutture e l'organizzazione, basato sulla prevalenza del *day hospital* e dei ricoveri di breve durata.

Intanto, a partire dal 2001 entra in vigore un nuovo Regolamento del Ministero della sanità, che consentirà di aggiornare la raccolta, la trasmissione e l'elaborazione dei dati sui ricoveri negli ospedali. Le procedure di ricovero diventeranno così più semplici, mentre a livello centrale sarà possibile la creazione di una banca dati sanitaria che permetterà anche di combattere i ricoveri impropri.

IL NUOVO FISCO

Una riforma profonda

In questi anni l'amministrazione e il sistema fiscale italiano hanno cambiato pelle.

Il fisco si è trasformato nella sostanza: con la poderosa riforma portata a termine nel 1997 è diminuito il numero e si è modificata la struttura dei tributi – con innovazioni come l'introduzione dell'Irap e della Dit (*Dual income tax*), con una radicale revisione delle curve dell'Irpef. Il prelievo fiscale è stato razionalizzato e riequilibrato, con attenzione in particolare ai redditi delle famiglie più numerose e alla promozione delle imprese che investono e creano occupazione. Dopo il riordino, è stato possibile cominciare a restituire a cittadini e imprese, con un progressivo aumento degli sgravi fiscali. La Finanziaria per il 2001 mette in campo oltre 100 mila miliardi di riduzione delle imposte per gli anni 2000, 2001, 2002, 2003.

E' diminuito il numero dei tributi: provvedimenti diversi hanno abolito Ilor, Iciap, Irpef sulla prima casa, imposta di successione per gli importi inferiori a 350 milioni, una serie di imposte e adempimenti fiscali che appesantivano e complicavano il rapporto tra contribuenti – soprattutto aziende, commercianti, artigiani e liberi professionisti – e fisco.

Un nuovo rapporto con i cittadini

E' cambiato il rapporto tra il fisco e i cittadini. L'Italia è ora all'avanguardia in Europa per l'uso del computer nel dialogo tra amministrazione finanziaria e contribuenti. Gli italiani hanno oggi la possibilità di compilare la dichiarazione dei redditi ed effettuare il versamento delle imposte *on-line*, di richiedere il codice fiscale attraverso il pc oppure usando le postazioni informatizzate che sono state distribuite sul territorio.

Questa profonda trasformazione del rapporto fisco-cittadini è culminata con il varo dello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), ma era già stata avviata con l'introduzione dell'autocertificazione anche in campo tributario e con la semplificazione fiscale, e ancora con il riordino degli uffici fiscali, l'apertura dei nuovi sportelli per ogni tipo di pratica fiscale.

E' stata rafforzata la lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Nel 2000 il recupero dell'evasione ha raggiunto la cifra di 10 mila miliardi l'anno, grazie all'impegno della Guardia di Finanza, ma anche a un sistema fiscale più sensato, e alla cooperazione con le categorie produttive per gli "studi di settore". Con il provvedimento fiscale collegato alla Finanziaria 2000 l'Italia si è finalmente data uno strumento utile per contrastare il fenomeno dei paradisi fiscali, adottando il sistema internazionale Cfc che prevede controlli sui redditi delle aziende con sede in particolari paesi del mondo.

Il fisco è diventato più giusto nei confronti del contribuente che sbaglia: il sistema delle sanzioni è oggi finalmente meno burocratico e più equilibrato.

E' cambiata infine l'amministrazione fiscale. Lo stesso Ministero si prepara a rinnovarsi radicalmente con la creazione di quattro Agenzie operative e l'affidamento al Ministero delle finanze dei soli compiti di indirizzo politico, vigilanza e controllo.

Alla base del nuovo fisco vi è un'ampia delega che il Parlamento ha dato al Governo (con la legge n. 662/96, collegata alla Finanziaria per il 1997) per riformare completamente il sistema fiscale italiano. Da qui sono derivate a cascata una serie di novità, introdotte con diciotto decreti legislativi nel corso del 1997, che nel complesso disegnano una delle riforme fiscali più ampie degli ultimi decenni, importante almeno quanto la riforma che nel 1973 introdusse nel nostro Paese l'Irpef, l'Iva e tutto il sistema di imposte dirette e indirette.

La riforma comprende capitoli come l'Irap e la *Dual income tax*, la revisione delle aliquote Irpef e delle detrazioni, gli accertamenti e le sanzioni, il regime dell'Iva, il regime fiscale per le organizzazioni non commerciali e senza scopo di lucro (Onlus), la finanza locale.

Su questa base – anche grazie a entrate fiscali sostenute dallo slancio dell'economia italiana e al recupero dell'evasione – è stato possibile cominciare a restituire, a partire dalle famiglie in maggiori difficoltà economiche, prevedendo incentivi per le piccole imprese e regimi più favorevoli per le grandi imprese che dimostrano maggiore dinamismo economico e offrono più posti di lavoro.

Terminato il risanamento del bilancio pubblico, portata la lira nell'euro e riequilibrato il sistema fiscale, l'Italia arriva finalmente al traguardo della riduzione della pressione fiscale, che dal 2000 inizia la sua discesa: nel 1999 il peso delle imposte e dei contributi sociali sul Pil è stato pari al 43,3%, nel 2004 si abbasserà al 41,1%.

La riforma dei tributi

Nella seconda metà del 1997 una serie di nuove norme hanno dato attuazione alla riforma fiscale che il Parlamento aveva affidato, con una delega, al Governo.

Le novità hanno ridisegnato profondamente la struttura dei tributi in Italia, con l'intento di alleggerire il costo del lavoro dipendente per le aziende e di prelevare invece sulla produzione di ricchezza, nonché di premiare le imprese che scelgono il ricorso al capitale di rischio anziché all'indebitamento. A questo si è accompagnata una revisione della struttura dell'Irpef, finalizzata a mantenere invariato il gettito per le casse pubbliche, a riordinare il prelievo e a tutelare i nuclei familiari più numerosi con nuove detrazioni.

Questi interventi, insieme alla lotta all'evasione fiscale, sono stati la premessa per poter mettere in campo una serie di agevolazioni fiscali a favore delle famiglie e delle imprese, culminate con gli oltre 100 mila miliardi di minori imposte previsti dalla Finanziaria

Riduzione del costo del lavoro: l'Irap

2001 per il periodo 2000-2003. Con la stessa legge è stato ulteriormente ridotto il numero dei tributi, con l'abolizione della tassa di successione per gli importi inferiori a 350 milioni e l'abolizione dell'Irpef sulla prima casa.

Una novità sostanziale nel sistema fiscale italiano è rappresentata dall'introduzione dell'Irap, l'Imposta regionale sull'attività produttiva, a carico delle imprese e del lavoro autonomo (decreto legislativo n. 446/97).

Questa nuova imposta è stata accompagnata dall'abolizione di altri sette tributi a carico delle imprese e dei professionisti (contributi sanitari per i dipendenti, contributi per la tubercolosi, altri contributi sul lavoro dipendente di modesta entità, Ilor, imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, tassa sull'apertura della partita Iva, imposta sul patrimonio netto delle imprese). Alla fine dell'operazione, il gettito per il fisco è rimasto invariato, mentre le imprese hanno notevolmente semplificato i loro adempimenti tributari e hanno visto mutare il prelievo, con sconti maggiori per quelle che impiegano più dipendenti e che ricorrono di meno ai prestiti bancari per il proprio finanziamento.

- L'Irap è un'imposta introdotta nel 1998 con aliquota base del 4,25% prelevata e gestita dalle Regioni (per una fase transitoria, dal 1998 al 2000, la riscossione è stata riservata allo Stato, dal 2001 la gestione passerà alle Regioni che avranno facoltà di aumentare l'aliquota fino a un punto percentuale). L'imposta si applica sulla ricchezza prodotta dall'impresa, calcolata come differenza tra il valore della produzione e i costi sostenuti per i consumi intermedi (quindi gli stipendi e i salari distribuiti ai dipendenti e ai collaboratori non sono considerati tra i costi) e per gli ammortamenti dei capitali. Tra i costi non si possono dedurre gli interessi passivi: è questa una norma che tende a scoraggiare l'indebitamento delle imprese. Le imprese che hanno più dipendenti traggono vantaggi da questa nuova imposta: con l'Irap gli stipendi e i salari pagati ai lavoratori sono calcolati nella "ricchezza prodotta" e quindi tassati a un'aliquota del 4,25%, ma l'impresa risparmia sui contributi sanitari a carico del datore di lavoro, che sono pari al 9,6% della retribuzione.
- Con l'introduzione dell'Irap sono state riviste le aliquote Irpef dei lavoratori dipendenti, con un'operazione a somma zero: è stata infatti eliminata anche la parte di contributo sanitario dovuta dal lavoratore, compensandola con la modifica delle aliquote Irpef. Le aliquote sono state riordinate riducendole da 7 a 5. Per le famiglie è stato introdotto un vantaggio con l'aumento delle detrazioni per i figli a carico.
- L'Irap, insieme alla revisione dell'Irpef per quanto riguarda il contributo sanitario dovuto dai singoli cittadini, ha completamente cambiato in Italia il finanziamento del sistema sanitario nazionale. Con questo riordino la sanità pubblica italiana ha cessato di essere finanziata attraverso

una "tassa sul lavoro" – i vecchi contributi sanitari – ed è passata a carico della fiscalità generale con un prelievo sui ricavi reali delle imprese e sui redditi delle persone fisiche. La riforma fiscale è dunque intervenuta anche su una contraddizione dello stato sociale italiano: il sistema sanitario pubblico, ispirato a criteri universalistici e non più lavoristici con la riforma sanitaria del 1978 (che ha stabilito il diritto all'assistenza sanitaria pubblica per tutti, non solo per chi lavora e ha una "mutua"), non poteva infatti continuare a essere alimentato da un prelievo sul lavoro.

**Meno tasse
per le imprese
che crescono:
la "Dual income tax"**

La riforma fiscale varata nella seconda metà del 1997 ha completamente ridisegnato anche le imposte sugli utili delle società. E' stata istituita la *Dual income tax* (decreto legislativo n. 446/97): la tassazione sugli utili - prima rappresentata solo dall'Irpeg (Imposta sul reddito delle persone giuridiche), che non faceva distinzioni rispetto alla destinazione degli utili - è stata "sdoppiata" in due regimi diversi, con l'intento di alleggerire il prelievo sugli utili che sono reinvestiti nella società. Si premiano così le imprese più dinamiche, motore della crescita economica, scoraggiando contemporaneamente il ricorso all'indebitamento delle imprese.

La parte di utile che va a incrementare il capitale dell'impresa, costituendo la base per nuovi investimenti, è infatti tassata al 19%, mentre sul reddito residuo è imposto un prelievo ad aliquota Irpeg piena, pari al 37%. La somma delle due imposte, secondo la prima versione dell'imposta, doveva essere pari come minimo al 27%.

Con questo sistema - esteso successivamente alle piccole imprese, ai commercianti e agli artigiani, e rafforzato attraverso la previsione di un moltiplicatore dell'utile reinvestito (decreto legislativo n. 9/2000) - le imprese possono realizzare un notevole risparmio negli anni rispetto alla vecchia Irpeg, e se di anno in anno scelgono di reinvestire una parte dell'utile aumentando il capitale di rischio, possono arrivare rapidamente ad autoridursi le imposte.

La Finanziaria 2001 ha in seguito eliminato il vincolo dell'aliquota complessiva minima del 27%, rendendo ancora più vantaggiosa la Dit.

**Le nuove norme
sulle ristrutturazioni
delle società**

La riforma fiscale del 1997 ha radicalmente rivisto anche la tassazione sulle ristrutturazioni aziendali, come gli accorpamenti, le fusioni ecc. Con il vecchio sistema infatti le aziende tendevano a strutturarsi sulla base del modello più vantaggioso dal punto di vista fiscale, anziché organizzarsi in base alla struttura operativa più efficace. Era questa una forma di elusione fiscale che finiva per penalizzare la stessa base produttiva del Paese. Con le novità del 1997 si è puntato a eliminare questa distorsione nel comportamento delle imprese.

Fisco e new economy: la nuova tassazione dei redditi da capitale

Per favorire il dinamismo dell'economia italiana, in particolare di quella finanziaria, la riforma del 1997 ha abolito la tassazione sui contratti di borsa, che appariva ormai anacronistica ed era diventata difficilmente controllabile da parte dell'amministrazione finanziaria.

La tassazione delle rendite finanziarie in compenso è diventata più equa e rigorosa. Il decreto legislativo n. 461/97 ha infatti riordinato l'intero capitolo con alcune grandi novità:

- Ogni reddito finanziario percepito dai contribuenti è soggetto al prelievo (prima invece erano tassati in sostanza solo gli interessi, ma non le plusvalenze).
- Il prelievo è uniforme: si applica la ritenuta a titolo di imposta o l'imposta sostitutiva, con due sole aliquote, 12,50% (obbligazioni, plusvalenze, dividendi) e 27% (depositi, altri strumenti di raccolta a breve, prodotti finanziari derivati). Il reddito così tassato non è più soggetto all'Irpef.

La finanza locale

Anche la finanza locale è stata spazzata dal vento della riforma tributaria. Fra i tributi gestiti a livello locale è stata abolita l'Illor, mentre è stata creata l'Irap, l'imposta sulla ricchezza prodotta. L'intero sistema della finanza locale è stato riordinato.

La riduzione delle imposte per le imprese

Oltre alle riforme strutturali, che permettono una più razionale tassazione delle imprese, nell'ultimo biennio sono stati varati anche una serie di sgravi a favore delle imprese italiane. In particolare, la Finanziaria 2001 prevede:

- Una riduzione progressiva dell'Irpeg. L'aliquota scende di due punti percentuali in tre anni, passando dal 37% al 36% nel 2001 e al 35% nel 2003. Inoltre l'acconto Irpeg dovuto per il 2001 scende dal 98,5 al 93,5%. L'acconto risalirà poi gradualmente.
- Uno sconto di 10 milioni di lire sulla base imponibile dell'Irap per le imprese più piccole, che non superano i 350 milioni di base imponibile all'anno.
- Un regime forfettario per l'Irpef delle attività nuove (10%) o marginali (15%) condotte da persone fisiche.
- Crediti di imposta per le imprese che assumono giovani sotto i 25 anni (800 mila lire per ogni neoassunto) e per quelle che investono nelle zone svantaggiate del Paese.
- Agevolazione per 2 mila e 700 miliardi per le piccole imprese e il Mezzogiorno nel triennio 2001-2003, accompagnate da un'ampia semplificazione burocratica.

La riduzione delle imposte per le famiglie

Superato lo scoglio del risanamento e dell'ingresso nella moneta unica, le famiglie sono state oggetto di una politica fiscale particolarmente attenta ai redditi più bassi e ai nuclei con figli a carico.

La riforma fiscale del 1997 ha rivisto le aliquote Irpef, riducendole da 7 a 5. L'attenuazione della progressività delle imposte è stata compensata da una graduazione delle detrazioni con sconti maggiori per i redditi più bassi. A favore delle famiglie più numerose sono state varate maggiori detrazioni per i figli a carico.

Con la legge finanziaria per il 2000 si è cominciato a restituire: è stata applicata una riduzione delle imposte di 7 mila miliardi di lire nel biennio 1999-2000. L'aliquota Irpef del secondo scaglione di reddito è stata ridotta dal 26,5 al 25,5%, le detrazioni per il coniuge a carico sono aumentate fino a 408 mila lire per il 2000, 516 mila nel 2001 e 552 mila nel 2002. Per i bambini fino a tre anni è stata disposta una detrazione aggiuntiva di 240 mila lire, sono state aumentate le detrazioni per i redditi inferiori ai 15 milioni di lire annui e in generale per i redditi da lavoro dipendente, autonomo o da impresa minore.

Il Collegato fiscale alla Finanziaria 2000, inoltre, ha introdotto le deduzioni per le spese sostenute dalle famiglie per l'aiuto domestico e l'assistenza a bambini, anziani e malati. L'imposta di successione è stata abolita per gli importi inferiori a 350 milioni di lire, e per gli importi più elevati il prelievo scende al 4% per i parenti di primo grado e per il coniuge, al 6% per i parenti più lontani e all'8% per gli altri.

La Finanziaria per il 2001 completa questo percorso con un'ampia serie di sgravi a favore delle famiglie, aumentando la fascia di esenzione e rimodulando aliquote e scaglioni di imposta; il risultato è il "bonus fiscale" di 13 mila miliardi a disposizione dei cittadini con il conguaglio fiscale di fine 2000, al quale si aggiungono 28 mila miliardi nel 2001.

Agli sgravi sull'Irpef si sono aggiunti quelli sulla casa. Sono previste detrazioni di imposte per gli affittuari con un reddito annuo limitato e per gli interessi pagati sui mutui per l'acquisto della prima casa. Con la Finanziaria 2001 la prima casa diviene completamente esente dal prelievo Irpef.

Nel complesso, quindi, per il 2000-2001 vengono restituiti ai cittadini 41 mila miliardi, e si imposta una riduzione delle tasse per i due anni successivi che porterà a una restituzione di oltre 100 miliardi di lire negli anni 2000, 2001, 2002 e 2003. Agli sgravi si aggiungono, per il 2001, 3 mila e 800 miliardi destinati ad affrontare il caro-petrolio, abbassando il costo di benzina, metano, gasolio e dell'elettricità consumata dalle imprese.

La semplificazione dei rapporti con il fisco

Il fisco in questi anni è diventato più semplice ed accessibile, meno burocratico e macchinoso.

I rapporti con i contribuenti sono diventati più chiari e agevoli.

Questa metamorfosi del fisco si inquadra nel processo di snellimento della Pubblica amministrazione portato avanti nel corso di questa legislatura, e si è articolata in diversi momenti:

- La riforma del fisco del 1997 ha notevolmente semplificato gli adempimenti, soprattutto unificando la miriade di pratiche e versamenti che pesavano sul cittadino.
- Il regime delle sanzioni è stato reso migliore, finalmente in grado di distinguere tra contribuenti che sbagliano e contribuenti che frodano.
- I diritti del cittadino sono stati scritti nero su bianco con lo Statuto del contribuente.
- Il fisco è stato informatizzato, a livelli che fanno dell'Italia un paese all'avanguardia in Europa per la diffusione dei servizi tributari *on-line*.

La semplificazione degli adempimenti fiscali

A partire dalla riforma del 1997, il fisco ha smesso di essere un labirinto di burocrazia, grazie all'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti.

- Le dichiarazioni a carico dei contribuenti, che in passato per le aziende potevano arrivare fino a 5 all'anno - tra 740, Iva, 770, Inps e Inail - sono state ridotte a un'unica dichiarazione ai fini fiscali, previdenziali e assicurativi. Un vantaggio per i cittadini, ma anche per la macchina delle finanze: si risparmiano così 7 milioni di dichiarazioni all'anno.
- I versamenti, che per alcune categorie di contribuenti potevano essere anche 60 all'anno, sono stati accorpati. Il risultato è che le operazioni di versamento si sono drasticamente ridotte, da un minimo di 7 all'anno a un massimo di 15.
- La base imponibile sulla quale le aziende calcolano i versamenti per i loro dipendenti è stata unificata: si considera lo stesso reddito per il calcolo delle tasse e per il calcolo dei contributi previdenziali. Di conseguenza anche la certificazione da consegnare al dipendente è diventata unica.
- I pensionati titolari di più di una pensione, ma non di altre entrate, sono stati esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi: il casellario pensionistico nel quale sono registrate tutte le pensioni del singolo cittadino ha infatti assunto valore fiscale.

Il nuovo regime delle sanzioni

La risoluzione dei contenziosi tra fisco e cittadini è diventata più agevole, con vantaggi per tutti: per il cittadino che non perde

delle sanzioni e la risoluzione dei contenziosi

tempo in annose liti con lo Stato, per l'erario che incassa prontamente quanto dovuto dal cittadino. Per arrivare a questi risultati sono state messe in campo diverse novità:

- Le dichiarazioni presentate dai contribuenti vengono esaminate rapidamente. Il controllo di quadratura contabile e la verifica dei versamenti avvengono entro la presentazione della dichiarazione successiva. Smaltito l'arretrato, il cittadino non rischia più di vedersi arrivare multe per errori commessi in un lontano passato.
- E' stato introdotto il sistema del "preavviso" di iscrizione a ruolo, che consente di conciliare la maggior parte delle contestazioni direttamente tra contribuente e uffici.
- L'accertamento con adesione, cioè la procedura che permette di chiudere il contenzioso in via conciliatoria, è stato esteso a tutti i contribuenti.
- E' prevista la distinzione tra violazioni formali e violazioni gravi, come la mancata presentazione della dichiarazione, l'infedele indicazione di dati determinanti per il calcolo del reddito o delle imposte.
- Sono garantite tutte le norme di tutela a favore del cittadino previste dal codice penale: in caso di più sanzioni per lo stesso tipo di illecito, queste non vengono cumulate, ma si applica la sanzione più grave aumentata fino al doppio.
- Le sanzioni previste per violazioni relative all'emissione di scontrini, ricevute ecc. non sono più commisurate al numero delle infrazioni, ma alla loro gravità, cioè al volume di imposte effettivamente evaso.

Lo Statuto del contribuente

La pacificazione dei rapporti tra il fisco e i cittadini ha compiuto un salto di qualità decisivo con il varo del recentissimo Statuto del contribuente, una vera e propria legge approvata dal Parlamento (legge n. 212/2000) che elenca i diritti del contribuente e i doveri dell'amministrazione fiscale nei confronti dei cittadini.

Lo Statuto, in particolare, stabilisce quanto segue:

- Le disposizioni tributarie devono essere chiare e trasparenti, e non possono essere retroattive.
- Il contribuente deve essere adeguatamente informato dall'amministrazione fiscale sulle norme di nuova introduzione.
- Non si possono istituire nuove tasse per decreto legge.
- Il fisco ha il dovere di tenere in considerazione, come attenuante in caso di illecito fiscale, la buona fede, l'affidamento e l'errore involontario del contribuente.

Lo Statuto prevede anche un codice di comportamento, al quale è tenuto il personale del Ministero delle finanze che effettua le verifiche tributarie.

Tra le iniziative di questa legislatura a favore di un rapporto più stretto fra cittadini e fisco e di un sistema tributario più efficace e trasparente deve inoltre essere ricordata l'attivazione dei Comitati tributari, già previsti da una norma di qualche anno fa (legge n. 358/91), ma rimasti sostanzialmente sulla carta. I Comitati, che hanno il compito di presentare proposte per il miglioramento del sistema fiscale e di monitorare gli effetti dei provvedimenti fiscali sull'economia, sono stati rilanciati e ampliati: non ne fanno più parte i rappresentanti dell'amministrazione finanziaria, mentre vi accedono le associazioni dei consumatori ed acquistano nuovo peso le rappresentanze dei settori produttivi.

Il fisco on-line

L'informatizzazione è forse il fattore che sta contribuendo maggiormente a migliorare il rapporto tra i cittadini e la Pubblica amministrazione.

L'uso delle tecnologie informatiche e della comunicazione *on-line* per le dichiarazioni dei redditi e i versamenti è senza dubbio il fiore all'occhiello del fisco italiano, uno strumento che permette di evitare code e disagi, oltre che di ridurre l'errore, grazie ai sistemi di controllo automatico inseriti nei programmi di elaborazione.

Le cifre parlano da sole: a maggio 2000 le dichiarazioni dei redditi presentate per via telematica ammontavano a 31 milioni e 700 mila; 33 mila e 668 miliardi di compensazioni dirette fra i diversi tributi erano state effettuate senza attivare crediti da rimborsare.

I soggetti abilitati alla trasmissione *on-line* sono in continuo aumento: a maggio erano quasi 75 mila.

Le dichiarazioni dei redditi *on-line* presentavano una quota di errori soltanto del 20%, grazie alle verifiche incorporate nei programmi.

Alle dichiarazioni per via telematica si aggiungono le molte operazioni di dialogo con il fisco oggi possibili attraverso il computer. L'esempio più noto è la richiesta del codice fiscale via Internet oppure utilizzando i terminali posti nelle Circostrizioni, negli uffici dell'Agenzia delle entrate ecc. Il tesserino arriva direttamente a casa entro pochissimi giorni dalla richiesta.

La riorganizzazione dell'amministrazione fiscale

La riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria e del Ministero delle finanze è uno dei progetti che sono stati portati avanti nel corso di questa legislatura e che produrranno positivi e duraturi effetti per i cittadini.

I contribuenti hanno già potuto apprezzare l'accorpamento in un unico ufficio (Ufficio delle entrate) dei molti uffici che esistevano in precedenza (Ufficio del registro, Ufficio Iva, Ufficio distrettuale

delle imposte dirette, Sezioni distaccate della Direzione Generale, cioè le ex "Intendenze di Finanza").

Dal 1997 al 2000 sono stati istituiti 249 Uffici delle entrate, entro il 2001 si prevede di attivarne altri 130.

Nel 2000 il Ministero ha avviato nel frattempo una radicale trasformazione: in luogo dei Dipartimenti, sorgeranno quattro Agenzie operative, mentre al centro resteranno solo i compiti di indirizzo politico e vigilanza. Una ristrutturazione che prosegue in direzione dello snellimento e dell'autonomia operativa.

PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

L'aumento di competitività

Negli ultimi anni l'impegno collettivo degli italiani ha prodotto due risultati straordinari: il risanamento della finanza pubblica e la ripresa economica.

Una ripresa generalizzata che si traduce per le imprese in fatturato e nuovi ordini, con ritmi di crescita del Prodotto interno lordo allineati alla media europea.

Una ripresa che ha coinvolto fortemente anche il Mezzogiorno, oggi più ricco rispetto al 1996 di 63 mila imprese, di cui 21 mila sorte nei primi tre trimestri del 2000, con un tasso di natalità aziendale superiore a quello di ogni altra area italiana.

Lo stato di salute del tessuto produttivo nazionale è confermato dalla crescita dell'occupazione (nel 2000 1 milione e 253 mila posti di lavoro in più, rispetto al 1996) e dal calo della disoccupazione al 10%. Migliorata anche la produzione industriale, che nel periodo 1995-2000 ha registrato un incremento del 18% (più 4% tra ottobre 1999 e ottobre 2000).

Mezzo milione di aziende

Il tessuto produttivo italiano è composto da 568 mila e 929 aziende (98% di piccole imprese e 1,7% di medie imprese, mentre le grandi arrivano solo allo 0,3%) che danno lavoro a 4 milioni, 953 mila e 984 addetti (il 54,3% nelle piccole imprese, il 19,5% nelle medie imprese e il 26,3% nelle grandi).

L'universo delle piccole e medie imprese rappresenta la quasi totalità dell'imprenditoria nazionale e dà lavoro a quasi il 75% della popolazione attiva nel sistema produttivo. Spina dorsale di un'economia fatta di talenti imprenditoriali diffusi, capaci di dare vita a idee e progetti nati dal rapporto con il territorio e con l'ambiente in cui l'impresa opera, la Pmi svolge un ruolo fondamentale nella dinamica industriale anche per la capacità di produrre occupazione. Il sistema della Pmi italiana è addirittura considerato a livello internazionale come lo strumento ideale per creare nuovi posti di lavoro (riunione del G7 a Lille - 1996). Una vocazione alla Pmi che nell'ultimo anno ha avuto ulteriori conferme con la nascita, solo nel Mezzogiorno, di altre 15 mila nuove società (metà di queste sono costituite da una sola persona).

Il peso economico-sociale della Pmi sul sistema produttivo italiano è confermato anche dai dati sull'occupazione.

La Pmi è in grado di produrre 105 mila nuovi posti di lavoro, a cui si aggiungono le 30 mila nuove assunzioni previste nelle imprese di maggiori dimensioni.

Per dare più forza alle imprese esistenti, incentivare le nuove, stimolare investimenti e occupazione aggiuntiva, potenziare la capacità competitiva, liberare risorse utili all'innovazione e allo

Gli sgravi fiscali in questi anni

sviluppo:

- sono stati attuati drastici interventi di riduzione fiscale;
- è stata favorita una sensibile riduzione del costo del lavoro;
- è stato facilitato l'accesso a tutti gli incentivi e alle agevolazioni a disposizione delle imprese.

Gli imprenditori italiani hanno adesso a loro disposizione anche:

- la riforma del diritto fallimentare, che trasforma il fallimento da "peccato" sociale in possibile, seppure deprecabile, evento di un mercato ad alta competitività;
- la riforma del diritto societario, che semplifica le norme per essere di stimolo e non di ostacolo alla concorrenza;
- la riforma della Pubblica amministrazione e, in particolare, lo Sportello unico, che riducono tempi e costi per ogni autorizzazione richiesta alla Pubblica amministrazione.

Trasversale a tutte le altre iniziative, è l'attività del Governo per migliorare la competitività delle imprese, e della Pmi in particolare, sul mercato globale della nuova economia.

1997. L'imposta sulle imprese era del 53,2%, a cui bisognava aggiungere l'imposta patrimoniale, abolita dalla riforma fiscale. La tassa poteva anche superare il 60%.

1998. Con l'introduzione dell'Irap (Imposta regionale sull'attività produttiva), una sola tassa ne ha sostituite sette (contributi sanitari per i dipendenti; contributi per la tubercolosi; altri contributi sul lavoro dipendente di modesta entità; Ilor; imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni; tassa sull'apertura della partita Iva; imposta sul patrimonio netto delle imprese), con evidenti vantaggi per lo snellimento degli adempimenti burocratici delle aziende e senza danni per l'erario dello Stato che ha visto invariato il gettito fiscale.

In termini percentuali, l'imposta massima non superava il 41,25% (Irap più Irpeg, l'Imposta sul reddito delle persone giuridiche), quella minima, praticabile per tutte le imprese di nuova costituzione, si riduceva al 31,25%.

1999. Ulteriore riduzione dell'Irpeg a fronte di nuovi investimenti effettuati in qualsiasi tipo d'impresa (grandi, medie, piccole, piccolissime, industriali, artigiane, commerciali, agricole). Questa agevolazione si aggiunge alla riduzione già prevista dalla *Dual income tax* (Dit) grazie alla quale l'Irpeg può scendere fino al 27%. La tassazione sugli utili con la Dit viene sdoppiata in due regimi diversi riducendo il prelievo fiscale al 19% sulla parte di utili reinvestiti nella società, premiando le imprese più dinamiche, traino della crescita economica. La parte di reddito che non viene reinvestita è, invece, tassata al 37% (Irpeg piena). La somma

Le novità della Finanziaria 2001

delle due imposte non può scendere sotto il 27%.

2000. La Dit (decreto legge n. 9/2000) può adesso consentire un ulteriore risparmio fiscale alle imprese più intraprendenti. L'aliquota minima dell'Irpeg è fissata al 27% e permette, a chi reinveste parte degli utili, un'autoriduzione delle tasse.

2001. L'aliquota ordinaria dell'Irpeg si riduce di due punti percentuali (nel 2001 e nel 2003) e la misura degli acconti scende dal 98% al 93%. E' abolita l'aliquota minima del 27%, con la possibilità, per le imprese di nuova costituzione, di una riduzione dell'Irpeg fino al 19%.

Agli imprenditori individuali e alle società di persone è data la possibilità di scegliere tra Irpef e Irpeg.

Per le piccole imprese che hanno un giro d'affari fino a 350 milioni annui, la base imponibile viene ridotta di 10 milioni.

Con l'ultima legge finanziaria varata nella legislatura sono stati approvati numerosi e importanti sgravi a favore delle Pmi, con particolare attenzione al Mezzogiorno. I benefici ammontano complessivamente a 2 mila e 700 miliardi nel triennio 2001-2003. Non solo: accanto agli sgravi fiscali è prevista una fortissima semplificazione burocratica.

Piccole imprese. Imprenditori e lavoratori autonomi con ricavi non superiori a 50 milioni versano un'imposta sostitutiva pari al 15% del reddito. Nel 2001 i contribuenti che si avvalgono di questo regime fiscale devono presentare domanda entro il 31 marzo e, se vogliono, possono farsi assistere negli adempimenti dall'ufficio delle entrate che svolge un ruolo di *tutor*.

Nuove attività. Le piccole imprese e i lavoratori autonomi che iniziano l'attività possono avvalersi per tre anni di un'imposta sostitutiva pari al 10% del reddito o dei ricavi. Il beneficio è applicabile a condizione che l'ammontare dei compensi di lavoro autonomo e i ricavi delle imprese di servizi non siano superiori a 60 milioni, e a 120 milioni per le altre imprese. Anche in questo caso è prevista la possibilità di farsi assistere dal *tutor* fiscale.

Dit differenziata per il Sud. La Dit diventa più incentivante. Viene prevista, infatti, una differenziazione rispetto alle altre regioni del Paese, in rapporto al maggior rischio di impresa. Quindi verrà differenziato il tasso di remunerazione del patrimonio investito su cui si applica l'aliquota agevolata.

Credito d'imposta. Riguarda gli investimenti localizzati nel Mezzogiorno e in Abruzzo e Molise. Il credito d'imposta si applica deducendo dall'investimento lordo il 90% degli ammortamenti.

Costo del lavoro per autonomi. Per il settore del commercio e dell'artigianato aumenta di un ulteriore 0,2% lo sgravio sul costo del lavoro, raggiungendo così lo sconto dello 0,8% previsto nella Finanziaria per altre categorie.

**Riduzione
del costo del
lavoro,
nuova occupazione**

Sgravi contributi giovani. Riguarda i giovani disoccupati che avviano un'attività di lavoro commerciale o artigianale. E' prorogato di un anno, a tutto il 2001, il periodo entro cui, aprendo un negozio o una bottega, si può usufruire dell'abbattimento del 50% dei contributi. L'agevolazione vale tre anni.

Opzione Irpef/Irpeg. E' posticipata di un anno, dal 2001 al 2002, la possibilità per gli imprenditori individuali e le società di persone di optare per la tassazione Irpeg, anziché Irpef.

Le risorse per finanziare gli sgravi. I nuovi interventi a favore delle imprese e del Sud saranno finanziati dall'aumento del costo del Superenalotto. Per il 2001 e il 2002 l'aumento della raccolta si stima che produrrà 315 miliardi.

Nel 1998 le imprese italiane, grazie all'introduzione dell'Irap e all'abolizione dei contributi sanitari, si erano giovate di una riduzione del costo del lavoro, che l'Istat calcola del 2,5%. Grazie alla cancellazione degli "oneri impropri", il costo del lavoro è diminuito di un altro 0,82%. Altre riduzioni fiscali per le imprese derivano dallo spostamento dei contributi per maternità e degli assegni familiari sulla fiscalità generale.

Sempre nel 1998, conferma e snellimento del credito d'imposta per ogni nuovo assunto nelle aree del Sud: un'agevolazione che da sola ha prodotto 75 mila assunzioni.

A partire dal 2001 gli oneri contributivi, in attuazione del Patto sociale tra Governo, imprese e parti sociali, vengono ridotti dello 0,8% l'anno per tre anni. Nel 2003 la riduzione arriverà al 2,4%, con un risparmio per le imprese sul costo del lavoro di oltre 7 mila miliardi.

Con la Finanziaria 2001 aumentano le opportunità di nuova occupazione, grazie a ulteriori riduzioni fiscali per le imprese che assumono nuovo personale:

- credito d'imposta di 800 mila lire al mese per ogni nuovo assunto a tempo indeterminato su tutto il territorio nazionale;
- credito d'imposta di 1 milione e 200 mila lire al mese per ogni nuovo assunto a tempo indeterminato nelle aree del Mezzogiorno;
- credito d'imposta automatico pari alla sovvenzione massima consentita dalle norme comunitarie. Questo credito, che si aggiunge ad altri incentivi e agevolazioni, è a sostegno delle imprese che investiranno nel Mezzogiorno e nelle aree depresse fino al 2006.

**Gli incentivi
nazionali
ed europei**

Le imprese italiane piccole e medie trovano nelle leggi nazionali e in quelle europee diverse opportunità per orientarsi a un mercato tendenzialmente senza confini, aperto, europeo, globale. Sono gli incentivi economici e fiscali che puntano a favorire l'innovazione, la

Gli incentivi nazionali indiretti

ricerca, l'internazionalizzazione, in una parola, la competitività.

La Pmi - radicata sul territorio in maniera capillare ed espressione concreta e produttiva del tessuto sociale, oltre che del profilo economico nazionale - riceve una forte incentivazione allo sviluppo anche dal miglioramento del contesto ambientale:

- infrastrutture potenziate e più efficienti a costi inferiori;
- forza lavoro più preparata e qualificata;
- Pubblica amministrazione più snella e vicina alle esigenze produttive;
- diffusione dei sistemi informatici (*e-government*; *e-commerce* ecc.);
- consolidamento dell'integrazione europea;
- maggiore capacità di spesa da parte di un mercato sempre più ampio e globale.

L'effetto positivo per lo sviluppo della Pmi, certamente indotto dalla crescita sociale ed economica del Paese e del mercato europeo, è favorito e sostenuto dalle azioni direttamente mirate allo sviluppo delle realtà produttive.

Gli incentivi nazionali diretti

La Pmi, che rappresenta la quasi totalità del sistema produttivo italiano, si giova di tutti gli incentivi indirizzati allo sviluppo d'impresa, oltre che, naturalmente, delle iniziative dedicate in modo esplicito all'imprenditoria di media e piccola dimensione.

A sostegno delle attività economiche e produttive, sono stati emanati nel 1999:

- 92 provvedimenti di incentivazione gestiti centralmente dallo Stato (56 già attivati nel 1999);
- 373 provvedimenti di incentivazione gestiti dalle Regioni.

Sono stati emanati nel 2000:

- 40 provvedimenti, di cui 7 esclusivamente diretti alla Pmi e alle imprese artigiane.

Inoltre, sono stati introdotti crediti d'imposta per le imprese che partecipano a patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma, e confermati gli incentivi all'edilizia (detrazioni d'imposta del 36% per le ristrutturazioni) e alle attività commerciali.

Le richieste di agevolazioni

Nel 1999 molte imprese del Sud e del Centro-nord hanno potuto accedere alle incentivazioni nazionali.

Le domande di agevolazione approvate sono state 155 mila: 75% le imprese del Centro-nord e solo un quarto le imprese del Sud.

La proporzione si rovescia del tutto se si considerano i circa 17 mila miliardi erogati: infatti, i due terzi dei finanziamenti sono andati alle imprese del Mezzogiorno, il terzo restante a quelle del Centro-nord.

La differenza tra il numero di domande approvate e l'entità dei finanziamenti agevolati non è una contraddizione: proprio nella prospettiva di favorire lo sviluppo nelle aree in cui se ne avverte maggiore necessità, nel Mezzogiorno un'impresa può godere di finanziamenti agevolati fino a tre volte superiori di un'impresa del Centro-nord.

Se si analizzano poi questi stessi dati focalizzandosi sulla Pmi, coerentemente con il peso che l'imprenditoria piccola e media ha nel sistema produttivo nazionale, emerge che il 94% delle 155 mila domande approvate riguarda piccole imprese a cui va il 61% delle agevolazioni concesse (70% circa dell'investimento complessivo).

I dati della tabella che segue ci dicono anche che nel 1999 l'Amministrazione centrale e regionale dello Stato hanno intensificato l'attività di incentivazione alle imprese. Nel solo 1999, per esempio, le domande di agevolazione approvate sono state pari al 40% di quelle accolte nell'intero triennio 1997-99. Una percentuale che raggiunge il 50% se si considerano solo le Pmi.

Tipologia impresa	Domande approvate		Agevolazioni approvate (miliardi di lire)		Investimento agevolato (miliardi di lire)	
	97-99	Solo 99	97-99	Solo 99	97-99	Solo 99
Pmi	365.051	138.534	n.d	10.253	82.313	40.385
Grande impresa	3.272	1.363	n.d	2.474	28.033	9.520
Altro e non classificabile	16.707	14.178	n.d	4.064	20.424	8.058
TOTALE	385.030	154.075		16.791	139.585	57.963

Fonte: Ministero dell'Industria, relazione sulle leggi e i provvedimenti a sostegno delle attività produttive – giugno 2000

Gli incentivi nazionali automatici

Tra i provvedimenti varati nel periodo 1997-98 a favore dell'intero mondo imprenditoriale, ve ne sono alcuni che hanno riguardato in particolare la Pmi:

- Sostegno degli investimenti nelle aree depresse del territorio nazionale (legge n. 488/92). 13 mila domande di agevolazione accettate per complessivi 13 mila e 500 miliardi. Almeno il 50% degli interventi a favore delle Pmi.
- Fondo per la ricerca applicata (legge n. 46/82). 1090 domande di agevolazione accettate per complessivi 2 mila e 135 miliardi.
- Fondo per l'innovazione tecnologica (legge n. 46/82). 716 domande di agevolazione accettate per complessivi 1.560 miliardi.
- Credito all'esportazione (legge n. 227/77). 580 le imprese esportatrici che hanno utilizzato il contributo in conto interessi, per un importo agevolato di circa 900 miliardi.

Il sistema di erogazione di questi incentivi dagli importi generalmente contenuti (solo in alcuni casi l'agevolazione media supera i 100 milioni), è molto semplice, veloce ed efficace. Per un'impresa che voglia ottenerli è sufficiente farne richiesta. L'erogazione avviene poi in maniera automatica, senza passare attraverso la fase di valutazione e selezione delle domande, e le risorse giungono all'impresa in tempi più brevi di quanto consentano gli altri tipi di agevolazione.

Per le loro caratteristiche, le agevolazioni automatiche interessano in primo luogo la Pmi:

- Incentivi automatici nelle aree depresse (legge n. 341/95). "Bonus fiscale" per l'acquisto di macchinari e impianti. Nel 1998 ne hanno usufruito quasi 7 mila e 600 imprese, per un "bonus" complessivo di circa mille miliardi.
- Incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione (legge n. 140/97). Nel biennio 1998-99 ne hanno usufruito 4 mila e 600 imprese, per 440 miliardi di importo agevolato.
- "Bonus fiscale" per l'acquisto di macchinari e impianti, grazie alla legge n. 266/97. Valido su tutto il territorio nazionale; negli anni successivi ne hanno usufruito 16 mila imprese per un "bonus" complessivo di 570 miliardi.
- Incentivi automatici al commercio e turismo (legge n. 447/92). Nel biennio 1998-99 ne hanno usufruito 43 mila imprese, per un importo agevolato di 230 miliardi.
- Interventi specificamente destinati alle Pmi (legge n. 1329/65). Nel triennio 1997-99 ne hanno usufruito 47 mila

imprese, per un importo di prestiti agevolati di mille miliardi.

Per le nuove imprese

Accanto ai provvedimenti a sostegno delle imprese già produttive, è stato promosso un pacchetto di iniziative dirette a favorire la nascita di nuove imprese. In particolare:

- le imprese appena costituite pagheranno per tre anni una sola tassa a forfait, che sarà più conveniente della somma delle singole imposte;
- chi intende dar vita a una nuova società non dovrà affrontare adempimenti burocratici: sarà l'amministrazione fiscale ad effettuarli, direttamente via computer;
- le nuove imprese nel settore tessile-abbigliamento, nella chimica e nel comparto dell'arredamento potranno fruire di speciali misure di sostegno.

Tra gli incentivi alla costituzione di nuove società vi è anche la soppressione dell'omologa da parte dei tribunali, una semplificazione che ha tre effetti immediati:

- la riduzione dei tempi di costituzione (gli uffici giudiziari impiegavano per l'omologa da uno a quattro mesi);
- la riduzione dei costi per le imprese (per costituirsi, una società oggi spende un terzo di quello che le sarebbe costato con il regime precedente);
- la riduzione del carico di lavoro dei tribunali e degli uffici di procura, che possono dedicare più energie ad altri settori della giurisdizione.

A partire dalla riforma fiscale del 1997, chi è in procinto di creare un'azienda può scegliere con maggior facilità anche la forma societaria più funzionale ai suoi obiettivi, mentre prima tendeva ad organizzarsi sul modello d'impresa più vantaggioso dal punto di vista fiscale, eludendo le imposte e penalizzando la base produttiva del Paese.

L'innovazione, la ricerca, l'apertura ad altri mercati

Incentivi anche per le imprese innovative - come quelle della nuova economia che viaggia su Internet - e per favorire l'ingresso delle aziende italiane nel mercato globale, con apertura di sportelli dedicati. Sgravi fiscali premiano chi reinveste gli utili in processi di innovazione industriale o in ricerca scientifica (modifica alla Dit, *Dual income tax*), altri incentivi favoriscono le imprese che vogliono ampliarsi e contemporaneamente innovare la produzione (unificazione delle procedure previste dal decreto legislativo n. 46/99 e dalla legge n. 488/99).

Gli incentivi europei

Le imprese italiane possono accedere anche ai 23 incentivi europei destinati a:

- attività produttive in genere;
- attività di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica;
- formazione professionale;
- investimenti nel settore energetico e ambientale;
- internazionalizzazione.

Le riforme della Pubblica amministrazione per le imprese

A queste iniziative si aggiungono le misure di semplificazione burocratica delle leggi Bassanini specificatamente indirizzate ad agevolare il mondo delle piccole e medie imprese. Tra queste, in particolare, lo Sportello unico.

L'ammodernamento e lo snellimento della Pubblica amministrazione, così come la delegificazione, hanno avuto un immediato effetto sulla riduzione dei costi burocratici (dal '96 a oggi, c'è stata una riduzione dei certificati di oltre il 57%, con un risparmio per lo Stato di 2 mila e 200 miliardi nel solo anno 2000), con una ricaduta positiva anche sulle aziende e le società.

Dedicata alle imprese è l'istituzione dello Sportello unico. Per ottenere le autorizzazioni a insediare, ampliare, ristrutturare e riconvertire impianti produttivi c'è adesso un solo referente e un solo procedimento, invece delle 50 autorizzazioni necessarie in precedenza.

Prima, per avere una risposta dalla Pubblica amministrazione un'impresa aspettava dai 2 ai 5 anni. Oggi, si va dai 3 mesi, nei casi più frequenti, al massimo di 11 mesi.

Le imprese hanno adesso un unico interlocutore e i comuni possono svolgere un ruolo nuovo e più attivo nello sviluppo economico del territorio. Lo Sportello unico ha un alleato nell'*e-government* che ne fa una struttura informatizzata, accessibile per via telematica.

L'attuazione dello Sportello unico è in corso. I primi risultati sono disponibili nella sezione del Rapporto dedicata alla riforma della Pubblica amministrazione e al rapporto tra Stato e cittadini.

La riforma del diritto fallimentare

Accanto allo slancio a favore delle imprese che guardano avanti, trova spazio anche una sorta di "bonus sociale" che consente una seconda possibilità a chi nella sua prima esperienza di imprenditore ha fallito: l'impresa è un bene economico che risponde anche all'interesse della collettività.

Il disegno di legge delega approvato dal Governo il 27 ottobre 2000, raccogliendo le richieste che venivano dal mondo economico

ed imprenditoriale, contiene una profonda riforma del diritto fallimentare, che lo modernizza e lo rende più efficace: il fallimento visto non più come un "peccato" sociale, ma come una eventualità che in un'economia di mercato nessuna impresa può escludere.

La magistratura potrà quindi intervenire prima che il fallimento avvenga, tutelando da un lato i creditori, e dall'altro il patrimonio di professionalità, esperienza e lavoro dell'impresa.

Semplificazione procedurale

E' prevista una sola procedura - invece delle quattro precedenti - articolata in due fasi (anticipatoria di crisi e insolvenza). Nel primo momento si punta a recuperare l'impresa e a salvaguardare l'occupazione. Al titolare, anche se debitore, non viene sottratta la gestione, in modo da stimolarlo al tentativo di recupero dell'azienda attraverso un piano di risanamento. Questa fase può durare al massimo due anni, più sei mesi di proroga, contro la mancanza di limiti temporali delle norme precedenti.

Se ne potranno avvalere tutti gli imprenditori, ad esclusione dei più piccoli, ma sono compresi quelli agricoli.

Le sanzioni

L'imprenditore che ha sbagliato non deve essere "punito" per principio. Avrà conseguenze penali solo se i danni dei creditori sono frutto di una sua consapevole condotta.

Per allargare il giro d'affari, incrementare il numero di clienti, avere accesso a nuovi mercati e organizzare meglio la propria attività produttiva e commerciale, le imprese piccole e medie hanno adesso a disposizione anche le opportunità del mercato elettronico.

La *new economy* introduce anche un nuovo concetto di competitività, in un mercato globale che premia l'innovazione, l'iniziativa, la conoscenza delle opportunità commerciali offerte da Internet e la capacità, imprenditoriale e tecnologica, di saperle cogliere.

Dal 1998 (decreto legislativo n. 114/98) il Ministero dell'industria ha il compito di promuovere l'introduzione e l'uso del commercio elettronico, per migliorare la competitività globale delle imprese - in particolare di quelle piccole e medie - tenendo d'occhio la tutela del mercato e assicurando la partecipazione italiana alla cooperazione e agli accordi europei e internazionali.

Il Governo ha anche studiato un Piano d'Azione per la nuova economia, che tocca tutti i punti utili a incrementare l'uso del commercio elettronico per ottenere i migliori risultati economici.

Università e industria

Non sono necessarie nuove leggi e non servono ulteriori investimenti pubblici per far sì che l'economia italiana si avvantaggi pienamente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, integrando la *new economy* nella società e nel sistema produttivo, con particolare attenzione ai settori meno favoriti e al Mezzogiorno. Occorre, piuttosto, facilitare le dinamiche spontanee del mercato, anche attingendo a risorse private, e favorire la collaborazione e lo scambio tra imprese, lavoratori, università, *non-profit* ed Enti locali.

Le risorse per realizzare il Piano a favore della nuova economia arrivano, per parte pubblica, dagli introiti dell'asta per l'assegnazione delle licenze Umts, il telefono di terza generazione, fino al 10% del ricavato (circa 2 mila e 500 miliardi).

Lo sviluppo nazionale della *new economy* passa attraverso una diffusione della conoscenza tecnica e operativa dell'accesso alla rete e ai suoi servizi. Oggi in Italia gli addetti specializzati sono 60-80 mila, un numero che deve crescere. La materia prima su cui investire è il capitale umano, con una vasta gamma di iniziative di formazione che coinvolgano la ricerca e anche i rapporti tra industria e università.

La collaborazione tra centri di ricerca e realtà produttive (decreto legislativo n. 297/99) prevede:

- il distacco e la mobilità di ricercatori e docenti presso aziende;
- il sostegno per l'assunzione di giovani ricercatori e borse di studio per dottorati di ricerca;
- l'aumento dei finanziamenti per le attività di ricerca industriale;
- il sostegno alla diffusione di tecnologie nelle fasi di avvio di iniziative economiche ad alto contenuto tecnologico, e alla collaborazione accademica nella fase d'avvio alla produzione;
- il coordinamento tra università, enti di ricerca e imprese nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione.

Formazione

E' sufficiente un sesto dello 0,30% del monte salari per attivare un programma di formazione annuale di 3 milioni di ore per circa 150 mila occupati, di sicuro livello qualitativo e capace di riflettere i bisogni dei mercati locali. Questo finanziamento passa dall'intesa tra le parti sociali.

La prima fase di questa iniziativa è la formazione di almeno mille formatori.

Altre risorse per la formazione in questo settore provengono dai fondi strutturali europei.

Nuova economia e Mezzogiorno

Tra le iniziative per l'inclusione sociale e lo sviluppo dell'occupazione, vi sono due importanti programmi di formazione gratuita sulle nuove tecnologie diretti a:

- giovani disoccupati nel Mezzogiorno, per l'alfabetizzazione primaria nelle nuove tecnologie - pc e inglese - (200 miliardi già finanziati dal Cipe);
- lavoratori e disoccupati "intellettuai" del Mezzogiorno, per favorire l'occupazione nelle alte professionalità della nuova economia.

Le norme sul socio lavoratore

Le nuove norme sulle cooperative

La nuova disciplina del socio lavoratore rafforza il ruolo fondamentale del settore cooperativo nell'economia italiana, mettendo fine ad un vasto contenzioso giudiziario sulla natura del socio lavoratore. In base alla normativa, che riguarda le cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, il rapporto di lavoro del socio potrà essere di natura subordinata, parasubordinata o autonoma. Ogni cooperativa dovrà emanare un regolamento che disciplini e preveda le diverse tipologie di rapporto nove mesi dopo l'entrata in vigore della legge.

Le novità

- un albo nazionale delle cooperative;
- la vigilanza sulla reale esistenza del principio di mutualità e sulla reale partecipazione dei soci alla vita democratica della cooperativa;
- una soglia minima per il trattamento economico, non inferiore a quello minimo previsto per prestazioni analoghe dai contratti collettivi.

Testo definitivamente approvato dalla Camera il 7 Marzo 2001.

AGRICOLTURA: MODERNITÀ E QUALITÀ

La riforma dell'agricoltura

Nasce il Dpaf

L'azione del Governo italiano dal 1996 al 2001 si è concentrata sul rilancio dell'agricoltura, agevolando l'ammodernamento delle strutture, la qualità delle produzioni, il miglioramento delle capacità concorrenziali del sistema nel mercato internazionale anche in relazione alla riforma della Politica Agricola Comune, coniugando innovazione e tipicità.

Il "Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale", è un'assoluta novità, prevista dalla legge n. 499 del 1999, ed accolto nei suoi obiettivi fondamentali dal Dpef. Rappresenterà d'ora in poi lo strumento triennale della pianificazione strategica del comparto.

Proprio nel Dpaf, fin da luglio il Governo ha insistito sulla qualità ed ha proposto in tre anni di giungere al 10% di superficie in agricoltura biologica. Il Governo tedesco a febbraio ha seguito l'esempio proponendo il 20% in dieci anni.

La legge delega per la riforma

Il Parlamento ha votato la legge-delega per la riforma di agricoltura, foreste e pesca. Con i decreti attuativi, dopo decenni, si riforma la figura dell'imprenditore agricolo e della pesca.

I principi guida sono:

- multifunzionalità;
- qualità dei prodotti;
- tracciabilità dell'origine dei prodotti;
- agricoltore protagonista della difesa e valorizzazione del territorio.

Gli organismi modificati geneticamente

Alcune delle iniziative più significative hanno riguardato l'adozione del principio di precauzione sugli organismi modificati geneticamente quale parametro dell'azione di Governo.

La bocciatura delle quattro varietà di mais modificato ne è un esempio qualificante, così come quella ottenuta per la produzione e la coltivazione della vite transgenica e l'opposizione presentata alla Corte di Giustizia europea alla direttiva che permette di brevettare di piante, animali, geni e parti del corpo umano.

E' stata allo stesso tempo potenziata la ricerca, con un significativo aumento di circa il 30% dei fondi disponibili nel 2000.

Attenzione ai boschi che mancava dal 1923

La legge precedente sui boschi risaliva al 1923. Il decreto legge ha finalmente:

- riconosciuto il reato di incendio boschivo;
- costituito il Nucleo antincendi boschivi (la legge di riforma sull'antincendio);
- ripristinato la "Festa dell'Albero", rivolta in particolare al mondo della scuola (21 marzo e del 4 ottobre).

Agricoltura di qualità

Un capitolo fondamentale dell'azione di Governo è stato quello della tutela e della promozione dell'agricoltura di qualità con:

- meccanismi incentivanti della produzione tipica e biologica, varati in particolare con la legge finanziaria 2001. Dopo anni un intero capitolo della Finanziaria è stato dedicato al settore con un volume record di risorse, per competere sui mercati internazionali con maggiore incisività;
- piena attuazione del sistema nazionale di autorizzazione, di controllo e vigilanza sui prodotti a denominazione d'origine e sulle menzioni specifiche;
- marchio identificativo delle produzioni nazionali di qualità riconosciuta;
- incentivazione di sistemi di etichettatura basati sulla rintracciabilità della materia prima (è il caso del decreto che ha attuato il Regolamento comunitario sulla etichettatura della carne bovina);
- realizzazione di programmi finalizzati ad elevare il livello di conoscenza e informazione dei consumatori;
- svolgimento della Conferenza nazionale per l'educazione alimentare (dopo 25 anni);
- diffusione, nell'agosto del 2000, del primo elenco dei prodotti agroalimentari tradizionali italiani, costituito da 2171 voci ed in corso di aggiornamento.

Questo ultimo anno è stato caratterizzato anche dalla approvazione e dalla attuazione dei Piani di sviluppo e dei Piani operativi regionali per il periodo 2000-2006, dall'attuazione del decreto legislativo n. 173/98 (per i regimi di aiuto per trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà finanziaria, per le produzioni di energia rinnovabili in agricoltura, per i trasporti a minore impatto ambientale) dall'attuazione del recentissimo nuovo "Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura" in cui ha trovato pieno riconoscimento il Codice di condotta Fao a difesa degli ecosistemi.

L'agricoltura italiana in Europa

L'Italia ha ora a Bruxelles un ruolo da protagonista nelle scelte che la riguardano. Per troppo tempo si è assistito ad una politica agricola comunitaria tutta incentrata sulle produzioni continentali. Oggi invece si sta ridiscutendo questo approccio, e la richiesta dell'Italia è finalmente diventata quella di una Politica agricola comune equa, volta a valorizzare e promuovere, in una logica di competizione con regole e non protezionistica, sia le produzioni continentali che quelle mediterranee.

Il "Libro bianco sulla sicurezza alimentare" della Commissione di Bruxelles con la candidatura di Parma a sede della relativa Autorità, il "pacchetto Mediterraneo" (riforma delle Organizzazioni comuni di mercato per riso, agrumi, ortofrutta, pomodoro) le questioni legate all'ampliamento ad est dell'Unione Europea, il nuovo negoziato Wto con la trattazione paritaria in ambito multilaterale delle cosiddette questioni non commerciali (qualità, principio di precauzione, multifunzionalità dell'agricoltura, benessere animale) rappresentano ora settori specifici di iniziativa dell'Italia.

Si è lavorato per recuperare l'occasione in parte persa con Agenda 2000, ottenendo una vittoria nel settore dell'ortofrutta (di cui siamo i primi produttori) e utilizzando le emergenze Bse per eliminare l'assurdo divieto di coltivazioni di proteine vegetali nelle aree di *set aside*. Per la pesca, infine, sono state varate dopo decenni le prime società miste italo-tunisine sostituendo alle "guerre" un principio di partenariato.

L'emergenza "mucca pazza" e la tutela degli animali

Obiettivo prioritario dell'azione di Governo è la tutela e del benessere degli animali, tema che il fenomeno "mucca pazza" ha reso evidente ed urgente. Il Governo italiano, per le emergenze "mucca pazza" ed afta epizootica, ha adottato misure responsabili a tutela della salute dei cittadini e del reddito degli allevatori. Ha infatti anticipato il divieto di somministrazione delle farine animali da parte dell'Unione europea, potenziato il personale ed i controlli di organi come l'Ispettorato centrale repressione frodi e istituito i Nuclei agroalimentari forestali (Naf) di concerto con l'Unione europea, a volte precedendone le decisioni.

Ecco i principali provvedimenti per affrontare l'emergenza della "mucca pazza":

- 15 novembre - Il Ministro della sanità, Umberto Veronesi, firma un'ordinanza per mettere al bando le farine animali.
- 17 novembre - Il Consiglio dei Ministri del 17 novembre 2000, su proposta del Presidente del Consiglio, Amato, del Ministro della Sanità, Veronesi, e del Ministro delle Politiche Agricole, Pecoraro Scanio, approva un decreto-legge che

reca misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina.

- 1° gennaio - Tutti i bovini con oltre due anni di età devono essere sottoposti al test rapido anti-prione.
- 9 gennaio – Decreto legge finalizzato ad eliminare le situazioni di rischio igienico-sanitario e di grave disagio alle attività zootecniche, a seguito del fenomeno “mucca pazza”. Viene stabilito un indennizzo pari a lire 726 mila per lo smaltimento (inclusa la raccolta, il pretrattamento e il trasporto) di ogni tonnellata di farine animali ad alto rischio e di materiali specifici a rischio.
- 8 febbraio - Il Consiglio dei Ministri approva un decreto-legge con il quale viene istituito un fondo per l'emergenza Bse, dotato di 300 miliardi per interventi diretti a fronteggiare l'emergenza che continua a coinvolgere l'intero settore della zootecnia, interessato da una forte caduta della domanda.

In linea con l'obiettivo di tutelare animali e ambiente anche i seguenti provvedimenti:

- iniziative a favore degli allevamenti non intensivi;
- zootecnia biologica (Decreto di attuazione del Regolamento Ce n. 1804/99 nei tempi previsti);
- azioni del Corpo Forestale dello Stato per la repressione del traffico illecito di animali in via d'estinzione e del bracconaggio;
- potenziamento dei parchi e delle riserve;
- divieto di abbattimento dei cavalli operanti nelle Forze dell'Ordine;
- riconversione degli allevamenti di animali "da pelliccia"
- disincentivi all'alimentazione forzata dei volatili.

I nuovi istituti: Ismea e Agea

Le riforme degli Istituti di ricerca del Ministero dell'agricoltura hanno portato notevoli modifiche:

- la creazione del Consiglio Superiore;
- il riordino dell'Ismea, l'Istituto per le ricerche in campo agricolo;
- la trasformazione dell'Aima in Agea, Agenzia per le erogazioni in agricoltura;

- la semplificazione amministrativa, affinché le nuove istituzioni possano rappresentare un reale vantaggio competitivo del settore agroalimentare, diminuendo i costi per le imprese nel rapporto con la burocrazia sia nazionale che regionale.

Sul recentemente rinnovato sito del Ministero <http://www.politicheagricole.it> continui aggiornamenti sui riferimenti normativi, i testi di diversi documenti citati in questa scheda come le "Linee di Programma di Governo" ed il "Dpaf".

SUD, LO SVILUPPO CONQUISTATO

Più imprese, più occupazione

L'Italia uscita dal 2000 è molto diversa dall'Italia del 1996. Lo dicono le cifre. E lo conferma uno degli indicatori principali della condizione socio-economica di un paese: l'occupazione. E' sempre lo stesso indicatore a segnalare le aree di sviluppo.

Il 2000 si è concluso con 21 milioni e 356 mila italiani occupati contro i 20 milioni e 103 mila dell'aprile 1996, ovvero: in cinque anni sono stati prodotti 1 milione e 253 mila posti di lavoro in più. Di questo milione e 253 mila, gli occupati in più nel Meridione sono 334 mila (6 milioni e 12 mila contro i 5 milioni e 678 mila dell'aprile 1996). In percentuale, ciò significa che circa il 27% dell'occupazione cresciuta durante questa legislatura riguarda il Sud del Paese. Analizzando i dati Istat, emerge che questo aumento di occupazione nel Mezzogiorno è stato particolarmente sensibile nell'ultimo anno. Dall'ottobre 1999 all'ottobre 2000, l'occupazione nell'Italia meridionale e insulare è aumentata di 157 mila unità, e di 99 mila unità nell'ultimo trimestre dello stesso periodo. Nel medesimo arco di tempo, nell'Italia centro-settentrionale l'occupazione è aumentata di 395 mila unità, di cui 141 mila nell'ultimo trimestre.

Altro indicatore decisivo per valutare la vitalità economico-produttiva e il tasso di sviluppo di un paese è la crescita del numero delle imprese. E in Italia il numero delle imprese extra-agricole attive è progressivamente aumentato negli ultimi anni soprattutto nelle regioni del Sud.

Il confronto tra il terzo trimestre del 2000 e il 1996 segnala una crescita a livello nazionale di 188 mila nuove imprese; di queste, 63 mila nel Sud. Una percentuale pari a circa il 30%, che viene confermata dai dati relativi ai primi tre trimestri del 2000: l'aumento di imprese a livello nazionale è stato di oltre 67 mila unità, di cui oltre 21 mila nel solo Meridione.

Sul fronte della disoccupazione, i dati Istat mostrano che il tasso nazionale è diminuito dell'1,7% rispetto all'aprile '96, scendendo nell'ottobre 2000 al 10%. Nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione nel Sud è anch'esso diminuito, passando dal 21% al 20,5%, e i segnali di tendenza indicano un progressivo decremento sia della percentuale nazionale, sia di quella relativa al Sud.

Prospettive positive

Le previsioni per il 2001 contenute nell'indagine trimestrale di Unioncamere (Unione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), su un campione di 8 mila imprese con dipendenti - rappresentative di tutti i settori economici, tranne l'agricoltura, dell'intero territorio nazionale - descrivono un'Italia che consolida e migliora i risultati conseguiti nel 2000 nell'occupazione e nello sviluppo. Con la sorpresa di una forte crescita degli indicatori di sviluppo proprio nel Sud, che compie

un'accelerazione più forte del resto del Paese.

Tra ottobre 2000 e settembre 2001, le previsioni delle imprese danno un incremento dell'occupazione dipendente non stagionale del 3,5%, pari ad oltre 345 mila posti di lavoro.

La crescita dell'occupazione sarà soprattutto merito delle piccole e medie imprese - da 1 a 49 dipendenti - e l'incremento più significativo avverrà nel Meridione (più 5%, che vuol dire 97 mila posti di lavoro). Un tasso di crescita dell'occupazione che supera di molto il Nord-Est (più 3,4%), il Nord-Ovest (più 2,7%) e il Centro (più 3,6%).

Le rilevazioni dell'Istat e le previsioni di Unioncamere vanno nella stessa direzione, confermando uno sviluppo del Sud in pieno corso e con segnali di progressione.

Questi risultati sono di grandissima importanza per tutto il Paese, e derivano da una serie di interventi mirati, che hanno dato attuazione al Piano di sviluppo del Mezzogiorno; a questi occorre aggiungere tutti gli altri strumenti messi in campo durante l'attuale legislatura per migliorare l'intero assetto economico-sociale del Paese (sostegno alla piccola e media impresa, sgravi fiscali, incentivi per l'occupazione, semplificazione burocratica ecc.).

Risultati, quelli raggiunti al Sud, particolarmente importanti perché ottenuti intervenendo su schemi culturali consolidati - come, ad esempio, l'abitudine all'assistenzialismo - e nella certezza delle grandi potenzialità imprenditoriali di un'area del Paese in cui l'economia sommersa - un fermento, comunque, vitale - è stato il primo ostacolo da combattere.

L'emersione del lavoro nero non ha avuto la finalità di regolarizzazione fiscale - questa, semmai, è stata una conseguenza - ma di creazione delle condizioni indispensabili alla crescita di attività economiche e imprenditoriali. Niente più assistenzialismo, ma, si potrebbe dire, tutela dello sviluppo, in un mix equilibrato di Stato e mercato, per stimolare nuovi comportamenti. Ed è puntando a questi risultati che l'intervento nel Sud durante questa legislatura è stato affiancato da un lavoro di analisi e comprensione del Mezzogiorno, con una forte attenzione al territorio e alle diverse realtà locali.

All'emersione dell'economia e del lavoro sommersi i Governi della legislatura hanno dedicato speciali misure organizzative (art. 78 della legge n. 448/1998) tra cui l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative.

L'emersione dell'economia sommersa meridionale oltre ad andare a vantaggio del Sud, com'è ovvio, ha già dato un diretto contributo al risanamento generale del Paese. Per esempio, il grande salto da una Finanziaria che "prende" a una Finanziaria che "dà" - e che ha fatto trovare agli italiani, nella busta paga di novembre 2000, un

"bonus" di 350 mila - è stato possibile grazie anche alla crescita rilevante della base contributiva e fiscale proveniente dall'emersione del sommerso. Le stime - a un certo punto del 1999 - parlavano di 15-20 mila miliardi di entrate fiscali e di oltre mille miliardi di entrate contributive addizionali.

Anche l'aumento del numero degli occupati e l'abbassamento del tasso di disoccupazione (sceso, per la prima volta in otto anni, al 10%) contengono un'importante componente di emersione del lavoro nero.

I risultati ottenuti sono il frutto di un modello d'intervento che non intende penalizzare le attività sommerse. Il percorso di emersione punta in primo luogo a sanare le irregolarità amministrative e burocratiche, favorendo il mutamento delle condizioni ambientali che impediscono all'imprenditore di "mettersi a posto" e, quindi, di crescere.

Per facilitare il percorso di emersione, l'imprenditore è affiancato da un *tutor* che individua gli strumenti più adeguati per attuare l'uscita dal sommerso, e lo aiuta a sviluppare il potenziale inespresso della sua attività.

Se lo strumento degli sgravi fiscali è senz'altro utile allo sviluppo dell'economia meridionale, certamente non è sufficiente. Così come non sono sufficienti tutti gli altri incentivi generalizzati a carattere automatico. La responsabilizzazione rispetto ai risultati (se le tappe del percorso non vengono rispettate, gli aiuti vengono tolti) è uno dei fattori culturali che più qualificano il modello d'intervento a favore dell'emersione attivato in questa legislatura.

Il sistema di rete

Il modello d'intervento che è stato scelto per lo sviluppo del Mezzogiorno ha puntato a definirsi come una risposta ai bisogni degli imprenditori che hanno investito o vogliono investire nel Sud. L'emersione dell'impresa è un fattore ineliminabile per chi intenda sviluppare la propria attività economica. L'imprenditore si domanda come fare per superare le condizioni territoriali e culturali che impediscono alla sua attività di compiere un salto di qualità. Il disoccupato si chiede come fare ad entrare nel mondo del lavoro.

L'ascolto. Si è trattato e si tratta di conoscere bene ogni singola realtà d'intervento, ascoltando territorio, imprese, imprenditori, aspiranti lavoratori; indagando sulle incertezze del piccolo imprenditore, sulla costellazione di eventi favorevoli alla nascita delle aziende, sull'*humus* che sorregge alcuni sistemi locali, sulle aziende di successo, sulla struttura territoriale dell'economia meridionale, sulle grandi aziende del Sud.

L'informazione. Dopo aver ascoltato le esigenze dei soggetti interessati all'emersione, questi devono essere posti in grado di accedere agli incentivi e agli strumenti a disposizione, e di scegliere il percorso veramente utile allo sviluppo.

Uno Stato più amichevole. In questa legislatura, anche attraverso una serie di iniziative di semplificazione della Pubblica

amministrazione, sono stati creati dei meccanismi per rendere possibile e sempre più facile tale percorso.

Il controllo dei risultati. Prendere per mano un'impresa e portarla a regolarizzarsi, o favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di un giovane in cerca di prima occupazione o di un disoccupato, richiede un cambiamento di cultura anche da parte dello Stato. In questa legislatura l'impegno è andato anche in questa direzione. Gli investimenti e le agevolazioni, da soli, non bastano.

Alcune iniziative pilota circoscritte territorialmente hanno già dato in questo senso interessanti risultati confermando l'opportunità di un'attenta ricognizione e di una mappatura del territorio in funzione dei bisogni che quel territorio esprime.

Particolarmente significativi, tra i progetti di emersione:

- Misura 3 del programma Urban-Napoli, che ha portato alla regolarizzazione amministrativa di 50 imprese e all'emersione di altre 21;
- il programma di emersione a Marano di Napoli, attuato da Sviluppo Italia, l'Agenzia nazionale per lo sviluppo economico e imprenditoriale, che ha portato all'emersione di 20 microimprese;
- il programma C.u.o.r.e. a Napoli, in fase di attuazione dal Centro Interdipartimentale Urban-Eco dell'Università di Napoli e monitorato da Sviluppo Italia, che ha portato a censire 300 imprese sommerse in otto quartieri a Nord-est di Napoli.

Occorre inoltre ricordare gli effetti di emersione derivanti dall'applicazione del programma di promozione di lavoro autonomo (legge n. 608/96): secondo una recente indagine campionaria, ben il 48% delle iniziative ammesse al finanziamento (all'ottobre 2000 oltre 10 mila) riguarda proponenti che avevano svolto attività analoghe in forma saltuaria o irregolare.

L'emersione è anche una risposta tra le più efficaci alla criminalità organizzata. Se è vero che un'impresa sommersa, rispetto ad una "emersa", ha la stessa probabilità di essere taglieggiata, non può – invece – reagire con pari trasparenza ai soprusi di cui è vittima, finendo per rendersene complice e trovando un limite oggettivo alla propria crescita.

L'emersione è la molla di un circolo virtuoso - più occupazione, più benessere, più sicurezza - che nel Sud ha già iniziato a dare risultati.

Ed è la conseguenza di una precisa scelta politica, che si è manifestata attraverso investimenti pubblici e strumenti di promozione diretta.

Ad esempio, nel 2000 sono stati disponibili per gli investimenti nel Mezzogiorno 14 mila miliardi, provenienti dai circa 98 mila approvati dalla Commissione europea e comprendenti anche cofinanziamenti nazionali per l'attuazione del Programma di

sviluppo del Mezzogiorno (Psm). La gestione del 70% circa di queste risorse è di competenza delle Regioni.

Agli investimenti pubblici sono stati aggiunti altri interventi, decisivi per attrarre nel Meridione anche capitali privati. Al centro di questo impegno, il governo ha posto la promozione diretta degli investimenti privati, attraverso una incisiva applicazione di incentivi (si veda, ad esempio, la legge n. 488/92 per le aree depresse), e la creazione di strumenti più innovativi, come i contratti di programma e i patti territoriali, che puntano sulla cooperazione e la progettualità di imprese nella loro specifica collocazione sul territorio.

Nel 1999 sono stati stanziati 13 mila e 600 miliardi di aiuti alle imprese, di cui 11 mila provenienti dall'Amministrazione centrale, con un sensibile impatto positivo sull'occupazione.

Le leve per creare nuove imprese

Più in dettaglio, il modello d'intervento seguito per spingere e accelerare la crescita del Mezzogiorno - attraverso il sostegno e la creazione di imprese e di lavoro autonomo, mobilitando risorse e capitali pubblici e privati - ha avuto tra i principali strumenti :

- gli incentivi per le imprese (legge n. 44/86, ora legge n. 95/95, per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno; legge n. 488/92 per le aree depresse);
- il prestito d'onore;
- la programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, intese di programma);
- gli sgravi fiscali, attraverso la più ampia utilizzazione dei crediti d'imposta.

Un'ottica nuova ha guidato l'applicazione degli strumenti normativi e finanziari, con l'obiettivo di realizzare, anche attraverso interventi particolari, lo sviluppo di un sistema di rete.

Gli incentivi

Sono circa 1.100 le imprese nate utilizzando la legge n. 44/86 (ora legge n. 95/95) per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno. Occupano di media 10-12 addetti e complessivamente hanno prodotto circa 12 mila nuovi posti di lavoro.

Nel 2000 il tasso di sopravvivenza delle imprese "44" - calcolato rapportando il numero delle imprese che hanno almeno quattro anni di vita, a quello delle aziende che hanno chiuso l'attività - ovvero le imprese sottoposte al provvedimento di revoca dei finanziamenti, è aumentato rispetto al 1999 di quattro punti percentuali (dal 77,5 % all'81,5%).

L'andamento dello stato di salute delle 616 imprese campione, su cui si è svolta la rilevazione, ha registrato nel 2000 un generale miglioramento rispetto al 1999: tra le imprese analizzate, quelle

con andamento sufficiente (dal 31,1% al 35% del totale) sono in forte sviluppo; aumentano anche le imprese con andamento buono (dal 18,5% al 21%), e diminuiscono le imprese con andamento non soddisfacente (dal 27% al 25%).

Durante la legislatura, questo strumento per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile ha visto aumentare sensibilmente la percentuale dei progetti presentati, approvati e finanziati:

	1996	2000	2000-1996
progetti presentati	4.700	6.256	+33.1%
progetti approvati	1.116	1.551	+39%
progetti finanziati	700	1.103	+57,6%

Per le aree depresse, la Finanziaria 2001 ha stanziato circa 20 mila miliardi. Oltre il 50% di questa cifra (11 mila miliardi) è stata destinata dal Cipe alle imprese, attraverso il credito d'imposta e le agevolazioni previste dalla legge n. 488/92.

La quota rimanente va allo sviluppo locale (3 mila e 700 miliardi) attraverso gli strumenti della programmazione negoziata e più esattamente, 3 mila e 70 miliardi ai patti territoriali e 600 miliardi ai contratti di programma. Altri 50 miliardi vanno ai patti per la sicurezza del Ministero dell'interno e allo sportello unico per le imprese.

Il prestito d'onore

Istituito con la legge n. 608/96 che promuove un modello di organizzazione del lavoro di tipo autonomo, il prestito d'onore (si tratta di un piccolo contributo, fino a 60 milioni, erogato sulla base di un'idea imprenditoriale) ha avuto subito un grandissimo successo: 8 mila domande nel primo mese della sua entrata in vigore e circa 36 mila nel primo anno di vita, per arrivare a un totale di circa 77 mila domande. Il prestito d'onore supera la politica degli incentivi automatici a favore di una discrezionalità nell'attribuzione, che premia la bontà del progetto. Il criterio selettivo ha avuto come risultato un progressivo aumento della qualità dei progetti presentati.

A oggi, sono circa 13 mila le imprese individuali sorte con il sostegno del prestito d'onore.

La programmazione negoziata

Un intervento più mirato alle effettive esigenze del Mezzogiorno è l'obiettivo della programmazione negoziata. I diversi soggetti economico-sociali (imprenditori, sindacati, enti territoriali, localizzati al Sud e in altre aree deboli del Paese) concordano nel realizzare insieme un progetto di sviluppo attraverso:

- contratti d'area;
- patti territoriali;
- contratti di programma.

La programmazione negoziata è stata uno dei principali contenuti del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, stipulato da Governo e parti sociali alla fine del 1998. Affinché la programmazione negoziata potesse raggiungere in pieno i suoi obiettivi, si è lavorato non solo per ottenere le ulteriori risorse necessarie, ma anche e soprattutto per realizzare una rete e un monitoraggio delle iniziative utili a rimodulare, eventualmente, i fondi già assegnati. Non si tratta di investimenti a fondo perduto, e - proprio in una visione non assistenzialistica, ma produttiva degli interventi nel Mezzogiorno - occorre verificarne la redditività.

I contratti d'area

Sono lo strumento di intervento della programmazione negoziata per le aree di crisi e hanno l'obiettivo di sviluppare e riconvertire le zone colpite da ristrutturazioni industriali e da riduzione dell'occupazione, attraverso strumenti flessibili di assunzione concordati tra le parti sociali. Il Cipe assegna specifiche risorse per i contratti nelle aree depresse.

A fine 2000 ne erano stati sottoscritti 15, di cui 13 al Sud (il primo a Crotone nel marzo del 1998), per un totale di 452 iniziative (circa 150 le proposte di costituzione di nuove imprese).

L'investimento complessivo supera i 5 mila miliardi, tra fondi Cipe (oltre 3 mila miliardi), altre risorse pubbliche (oltre 400 miliardi) e private (1 miliardo e 700 milioni). Le risorse pubbliche erogate sono 610 miliardi, dei 3 mila e 400 miliardi previsti, che rappresentano la media del 68% degli investimenti totali (71,8% al Sud e 22,4% al Centro-nord).

La selezione delle 15 aree individuate è avvenuta in funzione di effettive situazioni di crisi; ad esempio, tra il 1991 e il 1996, l'occupazione aveva registrato una diminuzione dell'11,4%, portando il tasso di disoccupazione al 22,1%, mentre nelle province interessate dai contratti d'area, la riduzione media dell'occupazione era del 9,7% con un tasso di disoccupazione del 20,4%.

I Patti territoriali

Si tratta di una concertazione tra soggetti pubblici e privati per predisporre progetti territoriali, al fine di potenziare agglomerazioni fisiche di imprese, irrobustendone le capacità di cooperazione attraverso investimenti produttivi e un miglioramento del contesto ambientale, anche con la realizzazione di infrastrutture. Ogni patto si compone di numerose iniziative.

I Patti approvati sono stati 61. Delle 781 iniziative ammesse, 401 sono già state avviate. Gli investimenti programmati sono di circa 3 mila miliardi, di cui 1.800 a carico dello Stato, cui si aggiungono

I contratti di programma

i 3 mila e 70 miliardi stanziati dalla Finanziaria 2001.

Un cofinanziamento comunitario riguarda i patti territoriali per l'occupazione.

Questo terzo strumento della programmazione negoziata ha per attori lo Stato e le imprese, che si accordano sulla attuazione di un programma di investimenti.

Sono 11 i contratti di programma che il Cipe ha approvato nel 2000. L'investimento complessivo è di oltre 1.060 miliardi, con un onere per la finanza pubblica di 556 miliardi, di cui 133 di cofinanziamento regionale. 1.800 i nuovi posti di lavoro previsti.

La gestione dei contratti di programma agricoli è stata affidata dal Cipe a Sviluppo Italia, che ha ricevuto anche l'incarico, con decreto legge n. 185/2000, di seguire gli incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego.

Gli interventi della Finanziaria 2001

Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare

Stimolare e sostenere l'emersione è possibile solo attraverso una vasta rete di iniziative, quali gli sgravi fiscali, l'alleggerimento del costo del lavoro, gli incentivi e le agevolazioni per le piccole imprese, la semplificazione burocratica.

La Finanziaria 2001 procede in questa direzione e introduce ulteriori novità.

Le imprese del Mezzogiorno che sottoscrivono nuovi contratti di riallineamento entro ottobre 2001 - e che, quindi, avviano o proseguono il percorso verso l'emersione - beneficeranno, nel regolarizzare i lavoratori completamente in nero, di sgravi contributivi decrescenti per una durata di cinque anni. Gli sgravi sono così scaglionati:

- 100% il primo anno;
- 80% il secondo anno;
- 60% il terzo anno;
- 40% il quarto anno;
- 20% il quinto anno.

Per i lavoratori già denunciati agli enti previdenziali inseriti nei contratti di riallineamento, lo sgravio è pari al 50% di quello concesso per i dipendenti totalmente in nero.

Le imprese che negli anni passati hanno già sottoscritto contratti di riallineamento possono beneficiare di uno sgravio contributivo sotto forma di conguaglio.

Agli sgravi sono destinati complessivamente 900 miliardi nel periodo 2000-2006 (600 miliardi tra il 2001 e il 2003).

Per invogliare le imprese ad emergere dal lavoro nero ed incentivare i contratti di riallineamento, le sanzioni per il mancato o ritardato pagamento dei contributi non potranno superare il 40% delle somme non corrisposte e, in caso di regolarizzazione dell'inadempienza, il reato di omissione o falsità delle registrazioni e delle denunce contributive si estingue.

Emerzione di basi imponibili, riduzione del carico tributario

Le maggiori entrate determinate dall'aumento di base imponibile per l'emersione di lavoro nero vengono destinate a un fondo per la riduzione dell'imposizione sulle imprese.

La riduzione della tassazione si verificherà a partire dal 2002. Il calo dell'imposizione per l'Irpeg e per l'Irpef avverrà con priorità temporale nelle aree del Sud, nelle aree di crisi e nelle cosiddette zone cuscinetto. L'individuazione delle maggiori entrate dal sommerso avverrà entro il marzo 2002, sulla base dei contratti di emersione registrati al 30 novembre 2001. Le nuove entrate determineranno la riduzione delle imposte che decorrerà dal 2002.

Agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate

A chi investe nelle aree deboli del Paese, viene concesso un credito d'imposta fino al 2006, che va dal 60% al 15% dell'investimento netto effettuato, nei limiti massimi consentiti dall'Unione europea. L'agevolazione è automatica.

Se poi l'investimento avviene nel Mezzogiorno e in Abruzzo e Molise, i vantaggi fiscali per l'imprenditore aumentano. Al credito d'imposta può cumulare lo sconto del 10% degli ammortamenti, la cui deduzione sarà al 90% (invece che al 100% come nelle altre Regioni).

Gli investimenti suscettibili di agevolazioni sono quelli in beni strumentali, materiali e immateriali, anche acquisiti in leasing.

Riduzione dell'Irpeg

Una delle disposizioni fiscali per favorire uno sviluppo equilibrato è la riduzione generalizzata dell'Irpeg in tre anni. Le società e le imprese già nel 2001 pagheranno meno tasse: l'aliquota scende infatti dal 37% al 36%, e nel 2003 diminuirà al 35%.

Aliquote ancora più basse per il Mezzogiorno verranno decise solo dopo la risposta dell'Unione europea alla richiesta avanzata del Governo italiano in proposito.

Credito d'imposta per le nuove assunzioni

Ai datori di lavoro che incrementano l'organico e assumono nuovi dipendenti a tempo indeterminato (anche *part-time*) dal 1° ottobre 2000 al 31 dicembre 2003 è concesso un credito d'imposta:

- 800 mila lire per ogni nuovo assunto sul territorio nazionale;
- 1 milione e 200 mila lire per ogni nuovo assunto nel Mezzogiorno e nelle altre zone deboli del Paese (aree di crisi, zone cuscinetto, Abruzzo e Molise).

Per accedere al credito, i nuovi assunti devono avere un'età non inferiore a 25 anni, essere disoccupati da almeno due anni o portatori di handicap.

Per la Piccola e media impresa meridionale

Tra emersione e sviluppo di nuova imprenditorialità, il tessuto economico del Sud ha registrato un forte incremento - confermato dai dati positivi sulla crescita dell'occupazione - soprattutto nella Pmi. Un fenomeno globale: basti pensare che negli Usa le aziende con meno di 500 dipendenti hanno assunto tra il 1992 e il 1996 11 milioni di persone, e che nello stesso periodo le grandi imprese (oltre 500 addetti) ne hanno licenziate 650 mila.

Tutta l'azione della legislatura volta al sostegno della Pmi in generale, ha avuto effetti positivi anche sulla Pmi del Mezzogiorno, a cui - comunque - è stata dedicata particolare attenzione.

Le Pmi meridionali con la Finanziaria 2001 possono avvalersi di sgravi mirati alle piccole imprese, con benefici che ammontano complessivamente a 2 mila e 700 miliardi nel triennio 2001-2003. Non solo. Per facilitarne l'utilizzo, è stata prevista una fortissima semplificazione procedurale.

Gli imprenditori e i lavoratori autonomi con ricavi non superiori a 50 milioni, versano un'imposta sostitutiva pari al 15% del reddito. Nel 2001 i contribuenti che si avvalgono di questo regime fiscale devono presentare domanda entro il 31 marzo e, se lo desiderano, possono farsi assistere negli adempimenti dall'ufficio delle entrate, che svolge un ruolo di *tutor*.

Le piccole imprese e i lavoratori autonomi che iniziano l'attività possono avvalersi per tre anni di un'imposta sostitutiva pari al 10% del reddito o dei ricavi. Il beneficio è applicabile a condizione che l'ammontare dei compensi di lavoro autonomo e i ricavi delle imprese di servizi non siano superiori a 60 milioni, e a 120 milioni per le altre imprese. Anche in questo caso è prevista la possibilità di farsi assistere dal *tutor* fiscale.

Anche la *Dual income tax* (decreto legislativo n. 446 del 1997), che applica un'aliquota minore sui redditi d'impresa reinvestiti, diventa più incentivante. La Finanziaria 2001 prevede, infatti, un'ulteriore riduzione rispetto alle altre regioni del Paese, in rapporto al maggior rischio di impresa.

Per il settore del commercio e dell'artigianato, aumenta di un ulteriore 0,2% lo sgravio sul costo del lavoro, raggiungendo così lo

sconto dello 0,8% previsto nella Finanziaria per altre categorie.

Sgravi contributivi anche per i giovani disoccupati che avviano un'attività commerciale o artigianale. E' prorogato di un anno, a tutto il 2001, il periodo entro cui si può aprire un negozio o una bottega usufruendo dell'abbattimento del 50% dei contributi. L'agevolazione vale tre anni.

Inoltre, è posticipata di un anno - dal 2001 al 2002 - la possibilità per gli imprenditori individuali e le società di persone di optare per la tassazione Irpeg, anziché Irpef.

I nuovi interventi a favore delle imprese e del Sud saranno finanziati dall'aumento del costo del Superenalotto. Per il 2001 e il 2002, si stima che l'aumento della raccolta produrrà 315 miliardi.

LA PRIORITA' AMBIENTALE

L'avvio di un'inversione di rotta

L'hanno avvistata, è stata filmata e gli italiani hanno potuto vederla in televisione. La foca monaca, che ha sempre nuotato nelle acque del Golfo di Orosei in Sardegna, ormai non si vedeva più da anni. Un brutto indizio dello stato di salute del mare. Quando nel 2000 è ricomparsa, l'opinione pubblica ha tirato un sospiro di sollievo: voleva dire che il degrado ambientale può essere recuperato e non è irreversibile. Un segnale positivo anche per le politiche ambientali sostenute dal Governo negli ultimi anni che, evidentemente, stanno dando risultati. Un'altra buona notizia per gli italiani: la demolizione dell'Hotel Fuenti, uno dei più famosi ecomostri, costruito abusivamente a scempio della costiera amalfitana.

La ricomparsa della foca monaca e la scomparsa dell'hotel Fuenti sono simboli forti ed eloquenti di ciò che accade quando si dedica attenzione all'ambiente e si agisce per la sua tutela, che è sempre tutela dei cittadini.

Un territorio degradato e fragile, ad alta densità di popolazione e di insediamenti industriali, come quello italiano, ha bisogno – per cambiare rotta – di un lavoro costante e prolungato nel tempo. Un territorio che conserva ancora una capacità di reazione positiva agli interventi effettuati a sua tutela. I miglioramenti ambientali, se ricercati – insomma – arrivano.

Emergenze non casuali

Accanto alla foca monaca e all'hotel Fuenti – simboli della capacità della natura di ritrovare il suo equilibrio e della capacità dell'uomo di saper riparare ai danni prodotti – altri eventi hanno segnato il rapporto dei cittadini con l'ambiente. E purtroppo si è trattato di vicende non sempre positive, come le tragedie idrogeologiche di Sarno a Soverato, e le alluvioni che nell'ultimo scorcio del 2000 hanno così profondamente colpito il Nord Italia. E' l'emergenza clima, è l'effetto serra di cui il mondo ha discusso a Kyoto, in Giappone.

Tutto questo non succede per caso. L'irresponsabilità con cui è stato trattato l'ambiente ha scatenato alterazioni di vastità e gravità tali, che non è possibile evitare di farci i conti. Un rapporto troppo libero e disinvolto con l'ambiente non paga. La speculazione edilizia ha distrutto paesaggi straordinari, ha minato il territorio ed è corresponsabile di sciagure "naturali", che di naturale alla fine hanno ben poco.

Il governo di centro sinistra ha iniziato a governare l'ambiente avvertendo tutta la responsabilità del difficile, ma necessario compito di sanare il sanabile, salvaguardare il patrimonio ambientale del Paese, tutelare la salute dei cittadini, prevenendo i rischi dell'inquinamento e tenendo alto il livello d'attenzione sulle criticità.

I parchi

In questi anni si è lavorato per uno sviluppo sostenibile: un approccio che, tra l'altro, può trasformare l'ambiente da settore che consuma investimenti, in risorsa produttiva per l'economia e la società, attraverso innovazioni tecnologiche, nuova occupazione ecc.

Intorno all'industria verde sta nascendo una nuova imprenditoria che produce fatturato, anche se è ancora solo il 20% di quello dell'industria ambientale tedesca.

Tanto è stato fatto - anche il recupero di centinaia di chilometri di costa che sono finalmente tornati balneabili - e molto c'è ancora da fare.

Nel 1995 a disposizione dell'ambiente c'erano 4 mila e 500 miliardi, eppure ne sono stati investiti solo 700. Nel 1998 la spesa è stata di oltre 1200 miliardi. Nel 1999 la capacità di spesa ha raggiunto i 2 mila e 500 miliardi. Un incremento negli investimenti ambientali che non ha precedenti in Italia. Come non ha precedenti la percentuale di territorio nazionale tutelato: il 10%.

E' tornata la foca monaca. Scomparsa da anni dalle splendide acque del Golfo di Orosei, nel 2000 ha rifatto capolino, rallegrando ogni cittadino italiano interessato al miglioramento delle condizioni dell'ambiente del suo paese. La ricomparsa della foca monaca è un evento naturalistico di assoluto rilievo, che non avviene a caso. E', infatti, la diretta e più evidente conseguenza di una politica di protezione del territorio che si è sviluppata negli ultimi anni, malgrado ostacoli di diversa natura .

E' del 1998 l'istituzione del Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu che, insieme all'istituzione del Parco nazionale dell'Asinara, di una fascia di mare protetta intorno all'Isola di Pianosa e all'ampliamento del Parco Nazionale della Val Grande, hanno aggiunto altri 75 mila ettari di territorio alle aree protette del Paese.

Il 10% del territorio complessivo nazionale adesso è tutelato.

Proteggere il patrimonio ambientale è un dovere non solo verso i cittadini italiani e le future generazioni, ma anche nei confronti della comunità internazionale: la natura, il territorio, il paesaggio del Paese hanno un interesse mondiale.

La tutela dell'ambiente ha un costo, ma si tratta di investimenti produttivi e solo una miope visione del futuro dell'economia può considerarli a fondo perduto.

Soltanto nell'anno 1998:

- 500 miliardi sono stati spesi per la gestione dei Parchi;
- 57 miliardi sono stati investiti nel sostegno delle economie dei parchi, della conservazione dei valori naturali e del recupero delle aree minacciate; tutte iniziative affidate alle

Regioni, agli Enti locali e a quelli di gestione delle aree protette.

La tutela della natura è anche una risorsa per l'occupazione. Occorre il lavoro di mille persone a tempo pieno, per portare avanti la gestione del sistema dei parchi. Non solo. Accanto all'occupazione diretta, i parchi sono stimolo alle economie locali e producono posti di lavoro anche in maniera indiretta, grazie alle strutture di servizio al turismo ambientalista.

Le azioni di tutela del territorio di maggior pregio naturalistico e ambientale avviate nel 1998 hanno gettato le basi per l'istituzione dei Parchi delle Cinque Terre, dell'Appennino Tosco-Emiliano, dell'Alta Murgia, della Val d'Agri e Lagonegrese e della Sila, nonché delle riserve naturali terrestri delle Isole di Ponza e Palmarola, Ischia, Capri, Vivara, Ventotene e Santo Stefano, Torre Guaceto e Valle Millecampi.

Tra il 1999 e il 2000, molte di queste azioni sono andate a buon fine e, per esempio, le Isole di Ventotene e Santo Stefano – grazie all'avvenuta istituzione della Riserva naturale statale – possono continuare a ospitare tranquillamente un grande numero di uccelli di specie protette e no, che durante le migrazioni fanno sosta in queste isole per riposarsi e per alimentarsi.

Tutela piena anche per le Cinque Terre dove, nel 1999, è stato istituito l'omonimo Parco nazionale, che introduce nuovi obiettivi: a essere tutelato non è l'aspetto naturalistico in quanto tale, ma il paesaggio che è il risultato di un lungo processo in cui uomo e natura hanno interagito integrandosi con armonia.

La tutela del mare

La salvaguardia dell'ambiente in Italia passa dalla tutela degli 8 mila chilometri di coste della penisola che si sviluppano al centro del Mediterraneo, un bacino semichiuso, con un lento ricambio delle acque e sottoposto a forte stress dalle attività economico-marittime, dalla popolazione che vive sulle sue sponde e dal sistema industriale che vi si è sviluppato. Per ottenere risultati nella difficile azione di tutela, si è deciso di affrontare i problemi con un'ottica globale, anche perché il criterio della divisione delle competenze – con cui si è lavorato in passato – ha prodotto leggi disorganiche e incertezza riguardo a responsabilità, ruoli, controlli, contribuendo al progressivo degrado della fascia costiera.

Adesso non è più così. Nel corso della legislatura si è lavorato a una serie di interventi organici e coordinati per una effettiva tutela del mare:

- la salvaguardia della qualità delle acque dagli scarichi degli insediamenti costieri e dell'entroterra – che giungono al mare direttamente o via fiume, provocando il degrado ambientale – attraverso il finanziamento dei depuratori degli scarichi di importanti città costiere come Taranto, Palermo, Reggio Calabria, Napoli, Catania e una azione di monitoraggio capace di individuare scenari di crisi e verificare l'efficacia delle iniziative attuate;

- la prevenzione e la lotta operativa agli inquinanti del mare, che a seguito di alcuni incidenti è divenuta sempre più urgente, attraverso il finanziamento di una flotta antinquinamento (nel 1998 sono stati stanziati 150 miliardi per un triennio) composta di 62 mezzi navali specializzati, sui quali lavorano – tra specialisti ed equipaggi – circa 750 persone, e che ha iniziato il pattugliamento delle coste nel 1999;
- l'ampliamento e la valorizzazione delle aree marine protette che, tra il 1997 e il 1999, ha visto nascere nuove aree (Ventotene, Cinque Terre, Punta Campanella, Porto Cesareo, Penisola del Sinis, Tavolara, Portofino, Capo Carbonara, Isole Pelagie, Capo Caccia, Secche di Tor Paterno e Capo Gallo) e nel 1999 il "Santuario dei cetacei", un'iniziativa nata da un accordo tra Italia, Francia e Principato di Monaco per la tutela di un triangolo di mare di 90 mila chilometri quadrati, abitato da un gran numero di balene e delfini e da altre specie protette, che si estende nell'alto e medio Tirreno, nel Mar Ligure e nel Mare Provenzale, circondando l'intera Corsica e inglobando le Bocche di Bonifacio. L'investimento per le aree marine è di 19 miliardi (1998-2000).

I risultati più tangibili e apprezzabili di una politica ambientale attenta e mirata come quella degli ultimi anni, gli italiani li hanno constatati direttamente, quando d'estate hanno potuto piantare i loro ombrelloni e fare il bagno su una fascia costiera sempre più estesa.

Il mare è più pulito, e sono aumentati i chilometri delle coste balneabili: 100 chilometri in più nel solo 1998.

Per l'Italia, che ha nel turismo una delle risorse di punta dell'economia nazionale, si tratta di un risultato apprezzabile anche dal punto di vista economico.

E' sempre per preservare il Mediterraneo dai rischi d'inquinamento che nel 2000 – a seguito dell'ennesimo incidente di una "carretta del mare", una carboniera affondata nelle acque sarde – che il Ministero dell'ambiente ha emanato una direttiva in materia di trasporto merci per mare fortemente restrittiva, che mette sotto osservazione delle capitanerie di porto le navi (troppo spesso vecchie anche di trent'anni) che trasportano idrocarburi. Obiettivo: verificare che i mercantili diretti ai porti nazionali non siano fuori norma, nel qual caso è previsto l'allontanamento dai mari italiani. Una tolleranza zero per chi non rispetta le norme internazionali sulla prevenzione dell'inquinamento e sulla sicurezza della navigazione, ispirata dai gravi rischi che il Mediterraneo corre e da cui occorre difenderlo.

Le grandi città sono il punto critico dei fattori ambientali. Chiunque viva a Milano o a Roma, a Torino o a Napoli, a Palermo o a Bologna conosce per esperienza personale i problemi del traffico, dell'inquinamento atmosferico, della gestione dei rifiuti. Ma non c'è dubbio che sia proprio il traffico, con le emissioni di anidride carbonica di un parco macchine in continua crescita, a pesare di più sul piatto negativo dell'ecobilancio urbano. L'inquinamento

atmosferico ed acustico espongono ogni giorno al rischio ambientale milioni e milioni di cittadini, che sempre più spesso, incoraggiati da un'azione mirata fatta di incentivi e iniziative, dimostrano di essere pronti a modificare comportamenti e abitudini nocivi all'ambiente urbano e alla salute. Basti ricordare il successo delle "domeniche a piedi", per verificare la portata di questo cambiamento culturale; il quale non si è certamente innescato spontaneamente, ma è stato stimolato e sostenuto da un'azione costante e coordinata di governo.

I governi di centro sinistra hanno dimostrato tutta una particolare sensibilità a questi temi, tanto che il programma per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento da traffico avviato nel 1996 all'inizio della legislatura, nel 1999 era stato portato a termine.

Si tratta di misure legislative e norme tecniche per la valutazione e il controllo della qualità dell'aria, per l'applicazione di tecnologie e impianti per la riduzione delle emissioni di benzene, per la promozione e la diffusione degli autoveicoli ad emissioni zero o a basso impatto ambientale.

Ci sono poi progetti innovativi come il *mobility manager*, per sensibilizzare le aziende alla riorganizzazione della mobilità casa-lavoro, o il *car-sharing*, per un'ottimizzazione dell'uso delle auto private.

Per rendere le città più vivibili sono state prese misure che intervengono sui fattori inquinanti:

- offrendo nuove soluzioni di mobilità (incoraggiare il trasporto pubblico, i taxi collettivi, gli autobus elettrici, l'acquisto di biciclette e motorini elettrici);
- adottando misure di limitazione del traffico;
- sviluppando soluzioni alternative alla circolazione privata;
- tutelando, in particolare, i bambini.

A piedi in città

I cittadini delle 90 città che il 22 settembre del 1999, giorno lavorativo, hanno aderito alla Giornata europea "In città senza la mia auto", promossa dai Ministeri dell'ambiente di Italia e Francia, hanno gradito nell'83% dei casi la chiusura dei centri storici alle auto private (tranne quelle a metano o a gpl), mentre gli operatori commerciali si sono dichiarati soddisfatti solo nel 56% dei casi, anche se l'afflusso in centro ha subito un calo relativo: meno 14% di spostamenti in auto e più 11% di spostamenti a piedi o con mezzi pubblici.

Rispetto a un'analoga giornata feriale, nelle aree chiuse è stata registrata una riduzione media del 35% di monossido di carbonio, del 9% di biossido di azoto, del 17% di benzene, del 10% di particelle sospese. Addirittura dimezzati i valori dell'inquinamento acustico.

Il 22 settembre del 2000 l'iniziativa si è ripetuta. A condividerla, 26 paesi europei. In Italia ha coinvolto 162 città (ma il Comune di Milano non ha aderito).

Grazie alle iniziative a tutela dell'ambiente urbano - come la chiusura dei centri storici e le "domeniche a piedi" - i cittadini hanno riscoperto le loro città, se ne sono riappropriati passeggiando o andando in bicicletta.

Queste iniziative, al di là dei risultati in termini di riduzione dell'inquinamento, hanno innescato un cambiamento culturale di cui il cittadino è protagonista: l'ambiente non è più considerato una risorsa da consumare, nell'indifferenza per il degrado di tutto ciò che appartiene alla collettività, ma un bene da conservare, sottraendolo il più possibile al circolo vizioso dell'aumento delle automobili e, quindi, del traffico e dell'inquinamento. Per evitare che, alla fine, la mobilità si trasformi in immobilità; come è accaduto - per esempio - a Milano, quando alla metà del 2000 uno sciopero del trasporto pubblico ha paralizzato la città per un'intera giornata.

Sono ormai 170 le città che aderiscono volontariamente alla chiusura dei centri storici una domenica al mese, coinvolgendo ben 18 milioni di italiani. E ormai i cittadini sono sempre più disponibili a iniziative che facciano loro riscoprire il piacere di vivere in città ricche di bellezze artistiche e architettoniche, finalmente apprezzabili e frequentabili. Un gradimento condiviso anche dai turisti: l'Ufficio del turismo svizzero ha richiesto il calendario delle "domeniche a piedi" perché molti turisti desiderano visitare le città d'arte italiane quando non sono invase dalle auto.

I risultati della rottamazione delle auto

Anche altre iniziative rientrano nella lotta all'inquinamento urbano: la campagna di rottamazione degli autoveicoli per incentivare l'uso di mezzi con minori consumi, i veicoli a gas e quelli elettrici.

La campagna per la rottamazione già nel 1997 aveva raggiunto dei risultati ambientali che in ambito urbano sono stati quantificati in una riduzione del 4% di NOx e fino a un meno 8% delle concentrazioni di CO e COV.

Per combattere l'effetto serra

La *carbon tax*, in armonia con le direttive europee, punta a ridurre le emissioni di anidride solforosa (ovvero il principale gas con effetto serra), disincentivando l'impiego di prodotti energetici ad alto contenuto di carbonio da parte dei grandi impianti industriali, e assecondando l'uso di fonti di energia rinnovabile non tassate.

Le scelte dell'Italia in questo campo arrivano dopo la Conferenza di Kyoto del dicembre del 1997, che ha stabilito il quadro degli impegni di ciascun paese per combattere l'emissione dei gas prodotti dalle attività umane, causa dell'effetto serra e dei cambiamenti climatici, ovvero le minacce più gravi per il futuro del nostro pianeta. Obiettivo europeo è la riduzione delle emissioni di

gas serra dell'8% rispetto al 1990, e l'Italia dovrà contribuire con una riduzione del 6,5% entro il 2008-2012. Gli strumenti per arrivare a questi valori di riduzione sono stati individuati dal Cipe (19 novembre 1998) e sono:

- rilancio delle fonti energetiche rinnovabili;
- aumento dell'efficienza del parco elettrico;
- riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti;
- riduzione dei consumi energetici nei settori civile e industriale;
- riduzione delle emissioni nei settori non energetici, anche applicando una ecotassa energetica.

Tra gli interventi già attuati:

- l'accordo di programma con l'Enel per accelerare la realizzazione di impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili e per ridurre le emissioni di anidride carbonica dalle centrali e un aumento di efficienza negli usi finali di energia;
- il programma "Comuni solarizzati" per lo sviluppo dei pannelli solari, finanziato con 40 miliardi di lire, per l'installazione di 70 mila metri quadrati di collettori solari su edifici pubblici delle città del Centro-sud e la formazione di 400 installatori solari;
- le intese con Montedison, Pirelli, Fiat, Federtrasporti ;
- gli accordi con il Cnr e il Politecnico di Milano per sviluppare una ricerca che coinvolga più soggetti, con l'obiettivo di realizzare nuovi pannelli solari a basso costo e diffonderne l'utilizzo, stimolando anche una progettazione edilizia energeticamente consapevole.

Le intese e gli accordi che si sono già concretizzati nel corso del 1999 – per un totale di investimenti di 350 miliardi (75 i miliardi finanziati) – hanno dato vita a 25 progetti presentati da amministrazioni locali, università e enti pubblici, e a 3 progetti presentati da aziende private o comunali. Tra i principali:

- a Milano, la ristrutturazione energetica del Museo della Scienza e della tecnica, la "Fabbrica del Vapore";
- a Roma, la riqualificazione energetica della sede del Ministero degli affari esteri, uno degli edifici più grandi d'Europa per lo sviluppo della superficie complessiva;
- l'utilizzo di pannelli solari nel Parco delle Dolomiti bellunesi, nei rifugi alpini della Provincia di Trento, nell'aeroporto di Bologna;
- l'utilizzo del vento come fonte energetica nella Regione Liguria.

La Valutazione d'impatto ambientale

Liguria;

- l'utilizzo della fonte energetica idroelettrica nelle attività dei Consorzi di bonifica della regione Piemonte.

La chiusura dei centri storici, la rottamazione delle vecchie automobili a favore di mezzi meno inquinanti, la *carbon tax* sono tutte iniziative che hanno dato buoni risultati, ma non bastano. Per cambiare rotta in maniera permanente, si è andati oltre il contenimento dei danni dell'inquinamento, programmando la modifica delle condizioni che lo provocano, con interventi strutturali tali da ridurre l'impatto ambientale delle grandi infrastrutture.

L'impatto ambientale delle nuove infrastrutture (strade, ferrovie, porti, aeroporti, dighe ecc.) è stato ridotto al minimo attraverso la Valutazione d'impatto ambientale (Via) che è intervenuta – e interviene – nei criteri di scelta e nelle metodologie di progettazione e di realizzazione. Altra leva è favorire lo sviluppo di quelle infrastrutture che contribuiscono positivamente al conseguimento di obiettivi di miglioramento ambientale.

Nel corso del 1997 la Via ha inciso positivamente su progetti di nuove infrastrutture, raggiungendo i suoi obiettivi (ridurre al minimo l'impatto con l'ambiente) 8 volte su dieci.

73 le opere che nel 1999 sono state sottoposte alla Via. 40 i decreti di compatibilità ambientale emanati, di cui 35 positivi con prescrizioni e 5 negativi.

L'effetto di questi interventi va al di là dei risultati immediati. Si è creata una nuova cultura della progettazione, che tiene conto degli effetti ambientali in tutte le diverse fasi di realizzazione delle opere (dalla progettazione alla costruzione, dall'esercizio alla dismissione).

Non è più possibile – oggi, in Italia – costruire una grande opera senza tenere conto del sistema ambientale in cui si colloca e degli effetti che la nuova infrastruttura provoca in quel contesto.

Va sottolineato anche un altro punto: la Via non ha rallentato in questi anni la costruzione di nuove infrastrutture; semmai, la diffusione di una cultura della progettazione, sempre più attenta a priori ai fattori ambientali, ha favorito l'avanzamento di grandi infrastrutture nazionali progettate e costruite secondo regole d'attenzione all'ambiente.

Si stanno affermando, insomma, nuovi atteggiamenti nei confronti dell'ecosistema, che "pesano" molto nei progetti di sviluppo delle principali infrastrutture del Paese. Per esempio, gli investimenti per la costruzione della nuova rete di linee ferroviarie veloci sono per il 20% destinati alla minimizzazione dell'impatto ambientale.

L'inquinamento

Nel febbraio 2001 è stata definitivamente approvata dal

elettromagnetico

Parlamento la legge che fissa in maniera rigorosa i limiti entro i quali devono rimanere le emissioni elettromagnetiche e i diritti dei cittadini che vogliono tutelarsi da questa nuova forma di inquinamento.

Chiunque abiti, lavori o comunque trascorra molto tempo in prossimità di sorgenti elettriche, magnetiche ed elettromagnetiche si domanda quali conseguenze ciò comporti per la sua salute. Un'attenzione sempre più diffusa e giustificata, con il passare degli anni. L'inquinamento elettromagnetico, collegato fino a qualche tempo fa esclusivamente agli elettrodotti per la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica (frequenza industriale di 50 Hz), era stato affrontato solo in presenza di conseguenze gravi sulla salute umana. La grande diffusione della telefonia mobile, le nuove tecnologie nei sistemi di telecomunicazione e il potenziamento della rete di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica hanno portato in primo piano la questione. Il Governo, interpretando un'esigenza dei cittadini e tutelando il loro diritto alla salute, ha indicato esplicitamente con legge i limiti oltre i quali la popolazione e i lavoratori esposti a sorgenti di campi elettromagnetici sono soggetti a rischi, e ha svolto un monitoraggio su tutto il territorio nazionale per individuare le situazioni più compromesse dall'inquinamento elettromagnetico, con particolare attenzione alle tratte di elettrodotti collocate nei pressi di spazi dedicati all'infanzia, come gli asili nido e i parchi-gioco.

Oggi si parla di elettrosmog a partire dai 20 volt per metro in prossimità di abitazioni, e di 6 volt per metro vicino a scuole e ospedali. La mappa dell'elettrosmog tracciata dal Ministero dell'ambiente ha individuato 89 siti e 1.000 antenne da controllare per arrivare a un graduale risanamento.

L'inquinamento acustico

Se l'inquinamento elettromagnetico è invisibile e solo le conseguenze negative sulla salute ne rendono evidente il livello di nocività, l'inquinamento acustico è immediatamente percepito. Per contenere l'inquinamento acustico collegato allo sviluppo delle infrastrutture, soprattutto quelle per il trasporto, sono stati presi provvedimenti di settore (contro il rumore ferroviario, il rumore prodotto dagli aeroporti, ma anche il rumore prodotto dagli allarmi antifurto e dagli spettacoli, dai porti e dagli autodromi).

Avviata nel 1998, quest'azione è proseguita nel 1999 con la definizione dei decreti attuativi sulla protezione dall'inquinamento acustico (legge quadro n. 44/95).

Traffico ferroviario

Il decreto (d.p.r. n. 459/98) stabilisce le norme per la prevenzione e il contenimento dell'inquinamento acustico originato dall'esercizio delle infrastrutture ferroviarie e delle metropolitane di superficie, da applicarsi sia alle infrastrutture esistenti che a quelle di nuova realizzazione.

Aeroporti

E' stato stabilito (d.m. 20 maggio 1999) che i sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico devono coprire tutte le zone intorno all'aeroporto con:

- centraline periferiche;
- una o più stazioni microclimatiche;
- un centro di elaborazione dati in grado di segnalare per ogni postazione il superamento delle soglie massime di rumore.

Voli notturni

Negli aeroporti è vietato il movimento degli aerei civili per tutta la notte, dalle 23 alle 6 (d.p.r. n. 476/99), con solo rare eccezioni, relative ai voli al di sotto di una certa soglia di rumorosità e per particolari esigenze e condizioni (voli postali o in ritardo, ecc.). Ogni aeroporto destinato al traffico civile deve definire procedure antirumore, individuando – per esempio – le rotte che meno esponcano la popolazione all'inquinamento acustico, nonché le aree idonee alle prove rumori.

Musica e spettacoli

L'obiettivo è salvaguardare la salute della clientela dei locali pubblici, tenendo conto delle esigenze dei gestori. Il (d.p.c.m. n. 215/99) fissa a 105 decibel il tetto massimo del rumore consentito, che verrà ulteriormente e progressivamente abbassato a 103 e a 102 decibel, e impone l'obbligo di progettare spazi a differenti pressioni acustiche. L'attuazione è stata semplificata introducendo l'autocertificazione.

La gestione dei rifiuti

I cittadini italiani producono 28 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani l'anno. Un gran problema, che gli stessi cittadini hanno iniziato a risolvere grazie alle opportunità offerte dalla riforma del sistema di gestione dei rifiuti (decreto legislativo n. 22/97). Dal 1998 sono stati avviati provvedimenti attuativi e realizzate una serie di iniziative che hanno favorito lo sviluppo di tutto il sistema, con risultati già molto positivi, come il progressivo incremento della raccolta differenziata.

La riforma ha puntato su tre obiettivi fondamentali:

- riduzione dei rifiuti;
- riciclaggio;
- recupero di materia ed energia.

Per esempio, i frigoriferi, i televisori, i computer e ogni altro prodotto alla fine della sua vita utile, non sono più "rifiuti" da gettare nella discarica, ma materiali da recuperare e riciclare. La raccolta nelle discariche e l'incenerimento di cui non venga utilizzata l'energia termica sono sistemi sempre più marginali.

Per i cittadini un'altra novità: al posto della tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani basata sulla grandezza dell'abitazione occupata, è stata introdotta una tariffa definita in base alla reale quantità e al tipo di rifiuti prodotti. A partire dal 2000, questa tariffa sostituirà progressivamente la tassa precedente.

La riforma, che allinea l'Italia alle direttive europee, ha dato concreti risultati. Un quadro di generale miglioramento, che coinvolge anche le regioni dove i rifiuti avevano creato una vera e propria emergenza ambientale, Campania, Puglia e Calabria, dove si era reso necessario il commissariamento.

Per ottenere dei risultati nella raccolta differenziata, è necessario che venga considerata un obiettivo condiviso. Finora, il contributo attivo dei cittadini ha dato tempestivamente i suoi frutti.

Nel 1998 gli italiani hanno gestito i loro rifiuti utilizzando la raccolta differenziata per un totale di 3 milioni di tonnellate di materiale raccolto: l'11,5% del totale dei rifiuti urbani prodotti in quell'anno (circa 27 milioni di tonnellate).

Dati del 2000 confermano anche che il riciclaggio dei materiali usati vale 10 mila miliardi. Un business per migliaia di aziende.

Chi abita in città lo sa bene: il fattore numero uno dell'inquinamento urbano è il traffico automobilistico, che produce emissioni di anidride carbonica oltre la soglia del tollerabile. Ad inquinare il territorio nazionale concorrono, però, molti altri fattori: le attività dell'industria in generale e gli incidenti, che talora si verificano negli impianti industriali; le frane e le alluvioni, che avvengono in zone particolarmente segnate dal dissesto idrogeologico, spesso dovuto all'irresponsabile intervento dell'uomo.

Una vera e propria svolta ha riguardato – nel corso del 1999 – gli interventi di risanamento ambientale e di prevenzione del rischio idrogeologico: è stato definito un programma che ha mirato gli investimenti ai risultati, individuando i tempi e i modi della loro attuazione, con esiti positivi anche per l'occupazione. Per attuare un risanamento ambientale davvero efficace e in grado di creare un ampio mercato del lavoro e delle imprese, è stato necessario superare la precedente impostazione, secondo la quale, per risanare le aree a rischio, occorreva prima dichiararle ad elevato rischio di crisi ambientale; solo successivamente si predisponavano i piani di risanamento. Questo tipo d'intervento, trasferito alle Regioni con il decreto legislativo n. 112/98, ha mostrato tutti i limiti di un'operatività inadeguata, in quanto lenta e di difficile attuazione.

La mappa del rischio sul territorio nazionale

Punto essenziale della svolta del 1999 nella tutela del territorio dal rischio idrogeologico è stato l'avvio di una ricognizione sistematica dei rischi idrogeologici, con l'indicazione dei Comuni a rischio elevato o molto elevato. E' nata così la prima mappatura omogenea a livello nazionale del rischio idrogeologico, che individua 1.173 Comuni a rischio molto elevato e 2 mila e 498 Comuni a rischio elevato. Con qualche sorpresa. Per esempio, è la Lombardia – con 279 Comuni nella prima categoria e 687 nella seconda – la Regione a più alto rischio idrogeologico.

Questo lavoro preliminare ha permesso al Ministero per l'ambiente di gettare le basi per un'azione di risanamento mirata e sistematica, partendo dalle situazioni più gravi.

Si sono quindi sviluppate delle linee d'azione più operativamente efficaci:

- Interventi di risanamento. Predisposizione di una normativa tecnica e di una serie di stanziamenti per interventi specifici di bonifica ambientale.
- Controllo del rischio industriale. Emanazione dei decreti attuativi della legge n. 137/97 per regolamentare le industrie a rischio di incidenti rilevanti.
- Tutela del territorio. Individuazione degli interventi di emergenza a seguito della tragedia del Sarno e degli strumenti di prevenzione e tutela delle aree a maggiore rischio idrogeologico.

Interventi di risanamento

Nel 1998 sono stati stanziati 58 miliardi e mezzo per provvedere, nell'arco di un triennio, al risanamento delle aree di: Cengio, Lago di Piediluco, Lacchiarella, Venezia, Varese, Firenze, Como, Bagnoli, Orbetello. Accordi di programma sono stati stilati nel corso degli anni con gli Enti locali. Il più recente, nel 2001, riguarda l'area di Porto Marghera.

Controllo del rischio industriale

La sicurezza delle industrie a rischio è l'obiettivo di una serie di norme dedicate e della direttiva Seveso 2, tradotta in legge comunitaria in vigore dal maggio 1998, sul controllo dei pericoli d'incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Tutela del territorio

Dopo la tragedia di Sarno, sono state emanate misure di emergenza per le zone colpite dalle frane in Campania, ma non solo. La legge n. 267/98 contiene importanti novità per la prevenzione e la difesa in aree a maggior rischio di frane e alluvioni: una salvaguardia più forte, in grado di coprire le aree a maggior rischio, e un piano di interventi di prevenzione e messa in sicurezza, potenziando gli strumenti di intervento delle Regioni,

Gli interventi sul territorio a rischio

delle Autorità di bacino e dei Servizi tecnici; il rafforzamento delle azioni di monitoraggio, dei piani di emergenza e di protezione civile; lo stanziamento di 1.100 miliardi per interventi e la dotazione del Ministero dell'ambiente di una struttura dedicata.

Dopo il disastro di Sarno, nel 1998 è stato sviluppato il primo programma di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico, con finanziamenti di 110 miliardi a disposizione delle Regioni e delle Autorità di bacino. 87 gli interventi finanziati per mettere in condizione di sicurezza circa 130 mila persone, prima a rischio diretto di frane e alluvioni.

Nel 2000, il Governo ha inoltre stanziato 190 miliardi per interventi urgenti in 290 Comuni a rischio idrogeologico molto elevato.

Mentre per il triennio 2001-2003 sono in arrivo 1.200 miliardi a difesa del suolo delle aree a rischio molto elevato e altri 2.300 miliardi per interventi nei bacini.

Altro capitolo dell'impegno per la tutela del territorio è la lotta agli incendi dolosi che d'estate devastano la penisola. Nel 2000 – a seguito dell'ennesima stagione di fuoco, in cui sono andati in fumo migliaia di ettari verdi del Paese – il Governo ha varato una legge, subito operativa, contro i piromani.

Laguna di Venezia.

Venezia è uno dei patrimoni del mondo, costantemente messo a rischio da una complessa situazione, che conta tra i suoi agenti negativi anche l'inquinamento delle acque. Per tutelare il bacino lagunare e salvaguardare Venezia sono state messe a punto particolari iniziative di coordinamento tra interventi di diversa natura e portata (disciplina degli scarichi idrici, bonifica dei canali lagunari, complessivo riequilibrio idrogeomorfologico dell'area) per arrivare a un risanamento della laguna che protegga la vita acquatica e consenta la pesca, la coltura dei molluschi e la balneazione.

Tra gli strumenti messi in atto, un decreto (d.m. 23 aprile 1998) che stabilisce l'applicazione agli impianti industriali delle migliori tecnologie di processo e di depurazione disponibili.

Fiume Sarno.

Dopo che nel 1997 è stato avviato un Piano straordinario della depurazione – del valore di 11 mila e 470 miliardi, da destinare a 1.470 interventi urgenti di depurazione (tra il 1997 e il 1998 sono stati finanziati interventi per oltre 4 mila miliardi) – si è potuta avviare anche la depurazione del fiume Sarno, il più inquinato d'Italia, le cui acque sono degradate da rifiuti civili e industriali. Il piano di risanamento prevede sei grandi poli di depurazione delle acque urbane o miste (urbane-industriali) per circa 2 milioni e 400 mila abitanti, e un polo di depurazione destinato esclusivamente alle conche di Solofra. Per gli interventi di risanamento l'impegno finanziario è di 492 miliardi, con ricadute anche occupazionali.

La demolizione del Fuenti.

Luglio 1999. Uno dei più famosi "ecomostri", l'hotel Fuenti di Vietri sul Mare (Salerno), costruito abusivamente su uno straordinario sperone di roccia a picco sul mare, è stato abbattuto dopo la definitiva pronuncia del Consiglio di Stato.

Un evento simbolico della possibilità di risanare il territorio e il paesaggio italiano dalle ferite inferte da un abusivismo troppo a lungo tollerato a danno di tutti.

Gli italiani vogliono sapere quello che mangiano, conoscerne l'origine e la composizione, scegliere se mettere o no sulla propria tavola cibo proveniente da organismi geneticamente modificati (Ogm); in virtù di una cultura gastronomica diffusa, sono tra i cittadini europei più attenti alla qualità dell'alimentazione, e quindi più attivi nel dibattito sull'opportunità di produrre, diffondere, consumare cibi geneticamente alterati.

L'emergenza della "mucca pazza" sta modificando notevolmente le abitudini alimentari di tutti i cittadini europei, italiani compresi. Di fronte alla verifica dell'esistenza di questo fenomeno anche in Italia, sono stati molto estesi i controlli sui capi bovini a rischio; sono state escluse dalla commercializzazione tutte le pezzature considerate soggette a contaminazione; sono state bruciate migliaia di tonnellate di farine animali.

Si può dire che la carne che arriva in macelleria non è mai stata così controllata come in questo periodo.

Ma non è solo il cibo a preoccupare gli italiani, tanto che il Ministero dell'ambiente ha attivato un Comitato tecnico per valutare l'impatto degli Ogm sugli ecosistemi e sulle specie animali e vegetali. Un campo aperto di studio, per cui è stato stipulato un accordo con il Cnr (Consiglio nazionale delle ricerche) sulla ricerca e l'innovazione tecnologica in campo ambientale, che dedica un sottoprogetto alla biodiversità e agli organismi geneticamente modificati.

Su questo fronte, l'Italia ha condiviso con l'Olanda un confronto anche in sede comunitaria per l'annullamento della direttiva 98/44/Cee, che prevede la possibilità di brevettare forme di proprietà industriale su materiale vivente, inclusi elementi isolati del corpo umano. L'Italia è culturalmente contro un'incontrollata diffusione del "cibo di Frankenstein" e a un'"industria di Frankenstein" che chiede la protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche ha risposto con normative che, attraverso i Ministeri dell'ambiente e della sanità, l'Agenzia nazionale per l'ambiente e l'Istituto superiore di sanità, alzino i livelli di controllo su tutto quanto riguarda biotecnologie e biodiversità.

L'Italia, ribadendo il "principio di precauzione", nel 2000 ha anche sostenuto e vinto in Europa una battaglia a favore del prolungamento della sospensione dell'importazione nell'Ue di alimenti transgenici. Obiettivo: tutela di cittadini e consumatori attraverso un'etichettatura che consenta di riconoscere gli Ogm, la possibilità di ricostruire la storia e i produttori dell'alimento,

Occupazione e ambiente

l'individuazione di una responsabilità giuridica.

L'Ocse la chiama "industria verde". E in effetti le attività dedicate alla tutela dell'ambiente, alla lotta all'inquinamento, al miglioramento delle condizioni dell'aria, dell'acqua, della terra, per consentire a tutti di vivere meglio oggi e soprattutto domani, rappresentano un'occasione di lavoro per molti. Un'azione vigorosa per l'ambiente, come dimostrano i dati relativi alle iniziative del Governo italiano nel corso degli ultimi anni, genera nuovi posti di lavoro: più di ottomila solo nel 1998.

Ecco qualche numero.

- 2 mila posti nel recupero e nel riciclaggio dei beni durevoli (frigoriferi, lavatrici, televisori, computer);
- 1.000 giovani impiegati in lavori di pubblica utilità: 600 nella raccolta e riciclaggio rifiuti e 400 nelle energie rinnovabili per il progetto "Comuni solarizzati", in adempimento agli impegni presi dall'Italia alla Conferenza di Kyoto; il Cipe ha investito nei due progetti 50 miliardi, 7 in formazione e 43 per le infrastrutture;
- 1.900 lavoratori nei parchi nazionali;
- 600 nuovi posti nei parchi geominerari e geovulcanici: 550 nel Sulcis e 50 nelle Eolie;
- 750 operatori per la tutela del mare;
- 2 mila occupati nei cantieri per l'attuazione del Piano straordinario di depurazione delle acque;
- 700 addetti nelle bonifiche.

Il fisco per l'ambiente

L'attenzione per l'ambiente come risorsa strategica del Paese, si è espressa in questa legislatura anche nella legge finanziaria 2001, che stabilisce numerose misure a favore del territorio e della sua tutela.

Tra le principali:

Le erogazioni liberali.

Le erogazioni liberali in denaro a favore di organismi di gestione di parchi e riserve naturali, terrestri e marittimi, statali e regionali e di ogni altra zona di tutela speciale paesistico-ambientale (l'elenco dei beneficiari e delle quote rispettive viene definito con decreto dal Ministro dell'ambiente), effettuate per sostenere attività di ricerca e sviluppo, vengono completamente detratte dai redditi del soggetto che compie l'erogazione.

Lo sviluppo sostenibile.

Per incentivare lo sviluppo sostenibile sono stati stanziati complessivamente 250 miliardi fino al 2003. I fondi sono destinati ad alcuni settori critici come la gestione dei rifiuti, le risorse idriche, il consumo di energia, la certificazione della qualità ambientale, l'ambiente urbano ecc.

La riduzione delle emissioni in atmosfera.

Per finanziare gli interventi stabiliti dal protocollo di Kyoto è istituito dal 2001 un fondo per la riduzione delle emissioni in atmosfera. Una quota del 3% delle entrate previste dalla finanziaria '99 va in questo fondo.

E' prevista una incentivazione - con priorità nel Mezzogiorno - mediante finanziamenti fino all'80% dei costi totali per l'installazione di pannelli solari in abitazioni private.

Disinquinare, bonificare e ripristinare l'ambiente.

Molti altri ancora gli argomenti a carattere ambientale affrontati dalla Finanziaria: i fondi per bonificare e mettere in sicurezza i siti inquinati e per la sicurezza sul lavoro nelle cave di calcare; l'allargamento delle professioni in campo ambientale; i fondi per valorizzare i siti minerari con valore storico, culturale e ambientale; il piano di recupero per l'area di Bagnoli; gli interventi a favore di Malpensa; il trasferimento di Parchi naturali in Sardegna al demanio regionale.

BENI CULTURALI, OLTRE LA TUTELA

La vera forza dell'Italia

L'Italia possiede una porzione molto rilevante dei beni culturali del mondo intero. Un patrimonio di arte e bellezza di cui gli italiani sono consapevoli e orgogliosi e che, negli ultimi anni, ha dimostrato di essere anche una importante fonte di sviluppo economico e sociale, confermando le convinzioni e le aspettative dei cittadini.

Si sono aperti centinaia di cantieri di restauro, e centinaia se ne sono chiusi. Sono stati restituiti ai cittadini capolavori, musei, luoghi d'arte. Oltre 60 in meno di cinque anni. Quasi uno al mese.

Quest'impegno a favore del nostro patrimonio è importante non solo perché rinvigorisce il senso di identità del Paese ma anche perché ha rafforzato quello che è uno dei punti di forza dell'Italia nella competizione globale: pochi paesi nel mondo possono vantare un patrimonio così ricco in una fase storica nella quale le aree del mondo si confrontano anche e soprattutto nella produzione di beni immateriali, conoscenza, informazione, cultura.

I tesori ritrovati

Momento-simbolo di questa nuova fase, la settimana del 1997 in cui, dopo decenni di chiusura per restauri, è stata riaperta a Roma la Galleria Borghese. Da allora incessantemente, al ritmo costante di circa una al mese, si sono succedute le aperture o le riaperture di musei o luoghi d'arte rimasti chiusi o sconosciuti per anni. In quattro anni oltre 60.

Gli italiani e il mondo intero sono rientrati in possesso di alcuni dei capolavori assoluti dell'arte mondiale; la risposta del pubblico è stata immediata e positiva, e il successo è ancora costante.

Dall'Apollo di Veio al Sarcofago degli Sposi (Museo etrusco), dall'Apollo e Dafne del Bernini alla Paolina Borghese di Canova, dal Cenacolo di Leonardo Da Vinci agli affreschi di Piero della Francesca ad Arezzo. E ancora Parmigianino, Correggio, Botticelli, Perugino, Caravaggio (Galleria Borghese). E inoltre, alla Gnam (Galleria nazionale d'arte moderna), tanti capolavori: dall'Ottocento ai movimenti del Novecento, fino ai giovani artisti italiani selezionati tramite un concorso, le cui opere sono state esposte nei primi spazi già allestiti del futuro Centro Nazionale per le arti contemporanee che sorgerà a Roma.

Non solo. Il consumo dell'arte in questi anni è costantemente aumentato, complici anche le migliori condizioni di accoglienza offerte ai visitatori: sono stati aperti caffetterie, ristoranti,

bookshop, dotando i musei di strutture di servizio per il pubblico, normali negli altri paesi europei, ma sorte in Italia solo in attuazione della legge Ronchey (1993), che apriva il settore all'intervento dei privati.

Con la Galleria Borghese tornata a nuova vita, ha preso il via il servizio di prenotazione telefonica della visita, a tutela dei beni esposti e della migliore visitabilità del museo. Oggi è possibile prenotare telefonicamente la visita in oltre sessanta musei, mentre un numero verde è in grado ogni giorno di fornire informazioni su tutti i luoghi d'arte statali a visitatori italiani e stranieri.

Alla riapertura della Galleria Borghese – citata qui appunto come momento simbolico di svolta – sono seguite numerosissime inaugurazioni e iniziative. La riappropriazione, da parte degli italiani e dei turisti stranieri, di un patrimonio d'arte strepitoso – per anni oscurato dalle chiusure per restauri, o comunque non opportunamente valorizzato – non ha interessato solo Roma, ma tutte le aree geografiche del Paese.

Ecco le principali:

- Ancora a Roma: si completa il sistema del Museo nazionale Romano con l'apertura di Palazzo Altemps, Museo delle Terme di Diocleziano, Palazzo Massimo e della Cripta Balbi; viene risistemata l'area archeologica della Via Sacra e del Palatino; poi è la volta della Domus Aurea, la Reggia di Nerone (anche in questo caso, boom di visitatori provenienti da tutto il mondo) e della Villa dei Quintili lungo la Via Appia; si hanno i risultati del concorso internazionale di architettura per il nuovo Centro di arte contemporanea, che converte all'arte le vecchie caserme di via Guido Reni; viene aperto agli spettacoli il Colosseo mentre parte il concorso per trasformare il Palazzo della Civiltà italiana dell'Eur nel Museo nazionale dell'Audiovisivo; il pubblico può visitare nuovi siti archeologici; vengono selezionati i finalisti del concorso internazionale d'architettura per l'ampliamento della Galleria Nazionale d'Arte Moderna.
- Interventi di restauro e manutenzione e nuovi scavi a Pompei, il complesso archeologico-artistico più visitato d'Italia; a Napoli, il Museo di Capodimonte apre la sezione di arte moderna e riapre al pubblico le collezioni del secondo piano e vengono riallestite ed aperte nuove sale a Castel Sant'Elmo, a San Martino, mentre vengono restaurati i templi di Paestum e l'arco romano di Benevento.
- A Firenze, ampliamento della Galleria degli Uffizi. Ad Assisi, riapre nel 1999 la basilica gravemente danneggiata dal terremoto: anche gli affreschi di Giotto vengono restaurati

Una grande risorsa economica

a tempo di record, con un impegno eccezionale da parte di tutti, in segno di rinascita per tutte le zone duramente colpite dal sisma. Ad Arezzo, dopo un lungo restauro, vengono restituiti al pubblico gli affreschi di Piero della Francesca ed a Montefalco quelli di Benozzo Gozzoli.

- A Milano, completati i restauri, i cittadini possono di nuovo ammirare l'Ultima Cena di Leonardo da Vinci.

Il patrimonio d'arte riemerso in ogni parte d'Italia non solo ha restituito alla popolazione una delle ricchezze che appartengono alla storia e alla cultura del Paese, ma ha messo a disposizione dello Stato una risorsa di straordinario valore economico: il consumo di arte in un paese come l'Italia, che ha fra le sue industrie trainanti il turismo, è un volano di sviluppo e crescita anche per le regioni e le aree più arretrate nell'industria produttiva.

Nel corso dell'attuale legislatura si è lavorato per:

- imprimere un forte slancio alla cura e alla tutela del patrimonio storico-artistico nazionale;
- promuovere le espressioni culturali contemporanee;
- valorizzare il bene tutelato e farne una risorsa economica e sociale e sviluppare le forti potenzialità occupazionali di questo settore;
- favorire l'accesso e il godimento dello straordinario patrimonio di arte e cultura, di cui l'Italia è dotata, da parte di tutti i cittadini.
- associare sempre più i privati nell'attività di recupero del patrimonio storico-artistico

Un investimento per il Paese

Investire in cultura rende: innanzitutto, perché contribuisce a rafforzare il senso di appartenenza e di identità nazionale e perché produce ricchezza civile e spirituale; dall'altro, perché stimola nuove attività economiche e genera occupazione. Ed è tenendo presente il valore aggiunto della cultura, che in questa legislatura le risorse investite nel patrimonio artistico-culturale del Paese sono progressivamente aumentate.

Dal 1996 ad oggi il Bilancio del Ministero è praticamente raddoppiato. Nel 2000 il Ministero per i beni e le attività culturali

Numeri record per i musei

ha potuto contare su uno stanziamento di 4 mila e 400 miliardi, mentre nel 1996 erano stati stanziati 2 mila e 23 miliardi: nell'arco di cinque anni le risorse investite sono aumentate del 105,64%, pur tenendo conto dell'accorpamento con lo spettacolo e lo sport (1.313 miliardi).

I maggiori investimenti, insieme a una maggiore volontà e capacità di spesa, hanno dato il via:

- al recupero e al restauro di opere d'arte, edifici, monumenti, centri urbani di interesse artistico e storico;
- alla moltiplicazione di eventi culturali;
- al maggior "consumo" del patrimonio artistico nazionale.

Il valore economico delle attività legate ai beni culturali è stato confermato dall'inserimento del Ministero nel Cipe, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (decreto legislativo n. 368/98, art. 3), nel quale è membro permanente di tre delle sei Commissioni (Occupazione e sostegno delle attività produttive, Infrastrutture, Sviluppo sostenibile).

I beni e le attività culturali adesso possono partecipare direttamente alla definizione della politica economica nazionale, comunitaria e internazionale e alla individuazione degli obiettivi principali dello sviluppo economico e sociale.

Il salto dei beni culturali nazionali nell'area delle risorse utili allo sviluppo del Paese va in parallelo con il maggior consumo di arte e con la maggiore partecipazione alle attività culturali.

Dati alla mano, l'afflusso dei visitatori nei musei è aumentato nell'arco di cinque anni del 20% :

- nel 1996 i visitatori sono stati 25.029.755;
- nel 1997, 26.161.032;
- nel 1998, 27.664.863;
- nel 1999, 27.295.568;
- nel 2000, 30.175.293, un record assoluto mai raggiunto.

Di questi 30 milioni di visitatori, oltre un milione e mezzo sono ragazzi di età compresa tra i 18 ed i 25 anni, che dal 1999 usufruiscono dello sconto del 50% sul prezzo del biglietto d'ingresso.

Gli introiti dalla vendita dei biglietti hanno registrato un aumento del 15%, passando da oltre 127 miliardi del 1999 a quasi 150 miliardi del 2000.

Questa crescita nella frequentazione dei musei e degli introiti per lo Stato è dovuta a diversi fattori:

- aumento dei musei aperti o riaperti nel corso dell'anno (oltre due milioni di visitatori);
- prolungamento stabile degli orari di visita;
- aumento dei servizi aggiuntivi (*bookshop*, caffetterie, audioguide) oggi presenti in circa 110 musei;
- sviluppo di iniziative speciali di promozione (apertura straordinaria nei giorni di Pasqua, Pasquetta, Primo Maggio e Ferragosto e nelle sere d'estate, ingresso gratuito durante la settimana della Cultura, iniziative di Promozione per i bambini come "Bambini al Museo").

Il potenziamento del sistema museale nazionale, il prolungamento dell'orario, il miglioramento delle condizioni del consumo, con la creazione di servizi aggiuntivi (l'ingresso dell'iniziativa e del capitale privato all'interno dei musei statali è stata resa possibile dalla legge Ronchey, che nel 1993 ha liberalizzato la gestione dei servizi accessori) hanno anche creato nuove occasioni di lavoro, soprattutto per i giovani.

L'occupazione

In un paese come l'Italia, a forte vocazione turistica, la valorizzazione dei beni culturali e gli investimenti che essa richiede non rappresentano un onere finanziario a fondo perduto, ma un investimento, un fattore di sviluppo economico che apre opportunità di lavoro per molti giovani.

Oltre all'assunzione, tramite concorso, di circa 600 funzionari con mansioni tecnico-amministrative (tra cui molti architetti, archeologi e storici dell'arte), per la prima volta nella Pubblica amministrazione sono stati introdotti contratti di lavoro a tempo determinato con orari flessibili, che vanno incontro alle esigenze dei giovani lavoratori-studenti.

Con un concorso pubblico sono stati assunti 1000 assistenti museali. Il contratto prevede un *part-time*, in cui la prestazione lavorativa è concentrata nel fine settimana: i giovani possono così continuare la loro formazione.

Altri 1500 assistenti museali sono stati assunti grazie alla legge sul Giubileo e la loro assunzione prolungata ulteriormente fino alla fine del 2001.

Anche i servizi aggiuntivi (biglietterie, ristorazione, punti vendita nei luoghi d'arte ecc.) affidati ai privati hanno prodotto nuovi posti

di lavoro: a fine 2000 vi erano impiegate circa 900 persone.

Secondo i dati Istat, dal 1994 al 1999 l'occupazione nei beni culturali è cresciuta in valori assoluti di 100 mila unità (da 406 mila a 503 mila) con un tasso di crescita di quasi il 24%. Dal 1996, la quota dell'occupazione culturale sul totale ha raggiunto l'1%.

L'accesso alla cultura

Sono state varate in questa legislatura una serie di misure a favore del più ampio consumo di cultura da parte delle famiglie, dei giovani, dei cittadini.

Per i bambini e per i giovani

Creare l'abitudine all'arte fin dall'infanzia, avvicinando i più piccoli al patrimonio artistico e culturale delle zone in cui vivono, è l'obiettivo di una serie di iniziative, tra cui "Bambini al Museo", sorta nel 1999 coinvolgendo 21 musei (17 statali e 4 locali) di tutta Italia. Dal 1999 ad oggi "bambini al museo" si è ripetuta tutti gli anni con un successo sempre crescente di visitatori.

Tutti i musei hanno ospitato gratuitamente tutti gli adulti accompagnati da un bambino: 31 mila visitatori, di cui oltre un terzo bambini nel 1999, 47 mila visitatori, di cui il 36% bambini nel 2001 ed oltre 70.000 nel 2001, di cui circa il 40% bambini.

Dal 1999, inoltre, è stato eliminato il divieto di accesso ai musei con le carrozzine: una modifica piccola, ma significativa, mirata a facilitare e rendere più agevole la visita nei musei alle coppie o a i singoli genitori, che ora possono portare con loro senza problemi bambini anche molto piccoli.

Se si è un ragazzo dell'Unione europea tra i 18 e i 25 anni, il biglietto d'ingresso ai musei e ai siti archeologici oggi costa il 50% in meno. Gratuito l'ingresso per gli 800 mila insegnanti con incarico a tempo indeterminato delle scuole statali e per studenti e docenti degli istituti d'arte e delle facoltà universitarie a indirizzo artistico.

Creare l'abitudine all'arte fin dall'infanzia, avvicinando i più piccoli al patrimonio artistico e culturale delle zone in cui vivono, è l'obiettivo di una serie di iniziative, tra cui "Bambini al Museo", sorta nel 1999 coinvolgendo 21 musei (17 statali e 4 locali) di tutta Italia. Dal 1999 ad oggi "bambini al museo" si è ripetuta tutti gli anni con un successo sempre crescente di visitatori.

I tempi

"L'arte migliora i tempi", è lo slogan della campagna d'informazione ai cittadini sul prolungamento d'orario d'apertura

dei musei e dei luoghi d'arte.

L'iniziativa, avviata in via sperimentale nel 1996, si è ampliata notevolmente, passando da 27 musei ed aree archeologiche coinvolte a 100 nel 2000. Nel gennaio-aprile 2000, i principali musei italiani sono stati aperti anche nei pomeriggi domenicali e festivi. Da giugno a settembre, hanno adottato orari prolungati restando aperti il sabato sera fino a mezzanotte.

Il successo di pubblico è stato notevole con un afflusso di 4 milioni di visitatori nel primo anno, saliti a 6 milioni e mezzo nel 2000.

I risultati decisamente positivi del prolungamento dei tempi d'apertura dei più grandi musei nazionali hanno consentito di estendere in via definitiva l'orario di apertura dei musei statali. Questo vuol dire apertura ordinaria per l'intera giornata nelle domeniche e nei festivi, trasformando così una sperimentazione in una caratteristica permanente a favore del consumo di arte nel Paese. Questo è stato possibile anche grazie alle risorse messe a disposizione dalla Finanziaria 2000 e a un accordo con le organizzazioni sindacali (aprile 2000) che porta a 11 ore giornaliere per 6 giorni la settimana l'apertura di tutti i più importanti musei, coinvolgendo 15 mila lavoratori. E anche nel 2001 si ripeteranno le aperture straordinarie nei giorni di Pasqua, Pasquetta, Primo Maggio e ferragosto.

I servizi accessori

La legge Ronchey ha aperto la strada alla modernizzazione dei servizi accessori rendendo più accoglienti i musei, trasformandoli in luoghi in cui vivere piacevoli momenti di arricchimento culturale. L'offerta culturale è diventata più attraente e amichevole, capace di coinvolgere anche quel pubblico che non ha l'abitudine a frequentare i luoghi d'arte.

Ogni nuovo museo e ciascun museo rinnovato ospita adesso caffetterie e aree di ristoro, *bookshop* e punti vendita, servizi di prenotazione e audioguide.

Quando il museo si trova all'interno di edifici monumentali, si è dovuto provvedere a importanti interventi di adeguamento.

Come nel caso degli Uffizi di Firenze, dove è stata allestita nel 1998 un'area di mille metri quadrati (quasi l'intero piano terra) per destinarla all'accoglienza del pubblico.

La necessità di mantenere ottimali condizioni di conservazione delle opere garantendo la sicurezza dei musei, e la volontà di mettere il pubblico nelle migliori condizioni, hanno suggerito visite a numero chiuso su prenotazione.

Le biglietterie elettroniche, il servizio di prenotazione e prevendita dei biglietti - telefonica e *on-line* - contribuiscono a modernizzare il consumo dei beni culturali nazionali.

Attualmente a utilizzare i nuovi servizi sono 106 strutture. Nel 1996 era in funzione esclusivamente la libreria della Galleria Nazionale d'Arte Moderna di Roma; ne sono stati attivati 18 nel 1997, 28 nel 1998, 36 nel 1999.

La prenotazione *on-line* è stata attivata in 17 casi:

- Roma: Galleria Borghese, Palazzo Barberini, Galleria Corsini, Galleria Spada, Museo Nazionale Etrusco di Villa Giulia, Necropoli della Banditaccia presso Cerveteri, Scavi archeologici di Ostia Antica;
- Ravenna: Mausoleo di Teodorico, Museo Nazionale, S.Apollinare in Classe;
- Ferrara: Casa Romei;
- Torino: Museo Egizio;
- Venezia: Villa Pisani;
- Arezzo: Affreschi di Piero della Francesca;
- Viterbo: Museo archeologico di Tarquinia, Necropoli dei Monterozzi a Tarquinia;
- Napoli: Palazzo Reale.

Le biglietterie elettroniche con il relativo servizio di prenotazione e prevendita telefonica sono passate da 46 a 66 con una percentuale di aumento del 43%.

Il bene culturale, quanto più è gestito tenendo conto delle esigenze del pubblico, tanto più favorisce l'aumento del consumo di arte, diventando fonte di crescita economica anche per le imprese che lavorano nel settore dei servizi accessori.

Gli introiti del Ministero sotto forma di canoni e *royalty* nel 2000 ha raggiunto quasi 20 miliardi.

Il grande salto è avvenuto nel 1998, quando l'incasso per lo Stato è salito a oltre 11 miliardi, dai 6 miliardi e mezzo del 1997. L'applicazione della legge Ronchey ha portato un guadagno complessivo nel periodo maggio 1994-dicembre 2000 di 63 miliardi (62.951.574.000).

I servizi vengono affidati ai privati attraverso gare pubbliche. Nel 1999 ne sono state concluse 14 e autorizzate 7. Nel 2000 sono state concluse le gare per dotare dei nuovi servizi altri 20 luoghi

d'arte e sono state portate a termine 18 procedure di concorso per l'apertura di altri nuovi servizi.

Anche il numero degli addetti è progressivamente cresciuto: 90 nel 1997, 500 nel 1998, 700 nel 1999, 900 nel 2000.

La migliore accessibilità e la migliore fruibilità dei luoghi d'arte riguarda anche i portatori di handicap al centro di iniziative mirate.

Per le aree depresse

Per favorire lo sviluppo culturale-economico di aree cosiddette depresse, il Cipe (luglio 1998) ha investito nei beni culturali 120 miliardi, ai quali si aggiungono 200 miliardi destinati al completamento di interventi proposti dalle Regioni, utilizzati per finanziare 14 interventi al Sud (88 miliardi) e 4 al Centro-nord (14 miliardi e 400 milioni).

Tra gli interventi finanziati:

- completamento opere Parco Archeologico di Velia;
- Museo della Cittadella di Chieti;
- Sistema museale del Lungarno di Pisa.

7 miliardi e 700 milioni sono andati a finanziare 16 studi di fattibilità (13 al Sud e 3 al Centro-nord).

Tra i principali:

- valorizzazione del complesso archeologico di Pompei;
- Parco dell'Isola dell'Asinara;
- recupero delle zone della costiera amalfitana interessate dall'abbattimento del Fuenti.

Il Sud, patrimonio su cui investire

Le risorse culturali del Sud nel 1999 sono entrate per la prima volta a far parte degli interventi prioritari del Programma di sviluppo del Mezzogiorno: 2600 miliardi (il 6,2% dei finanziamenti complessivi), cui si aggiungono altrettanti miliardi di co-finanziamento nazionale, per un totale di 5 mila e 200 miliardi destinati alla valorizzazione della cultura meridionale per il periodo 2000-2006. Quasi il triplo dei fondi previsti nella precedente fase di programmazione.

Oltre 5000 miliardi, quindi, per il patrimonio storico – artistico delle Regioni del Sud, molti dei quali sono stati già programmati ed inseriti negli accordi di Programma – Quadro tra Ministero e Regioni, già siglati con Campania e Basilicata.

Le risorse straordinarie

Accanto ai finanziamenti diretti da parte dello Stato, i beni culturali italiani si sono avvalsi in questi ultimi anni di nuove fonti d'investimento. Un panorama in cui spiccano:

- i fondi straordinari arrivati in occasione del Giubileo del 2000;
- la quota-parte delle entrate del Lotto;
- le entrate fiscali dell' otto per mille destinato allo Stato;
- la completa detraibilità dal reddito d'impresa delle erogazioni liberali destinate alle istituzioni culturali.

Il Giubileo del 2000

445 miliardi, 263 cantieri, 3 anni di programmazione. E' il bilancio dell'investimento che lo Stato italiano ha fatto in occasione del Grande Giubileo del 2000 e che ha riguardato non solo mete di importanza fondamentale per la devozione religiosa, ma anche per la storia del Paese.

Con questi fondi straordinari sono stati restaurati chiese (186 miliardi), musei (163 miliardi), aree archeologiche (88 miliardi), e sono stati valorizzati itinerari in zone che ospitano importanti beni culturali.

Roma e il Lazio hanno, ovviamente, ricevuto una particolare attenzione (340 miliardi per 211 interventi), ma non sono mancati interventi di rilievo nel resto d'Italia (Aquileia, Ravenna, L'Aquila, Napoli ecc.).

Il gioco del lotto

Nel biennio 1998-2000 c'è stata una forte crescita del gioco del lotto, con record a ripetizione nel montepremi e nelle scommesse. Il Governo ha deciso di destinare gran parte di queste entrate per finanziare il recupero e la conservazione di beni architettonici, archeologici, artistici e storici, archivistici e librari: gli interventi sono stati 206, per un investimento totale di 900 miliardi (300 miliardi l'anno).

Il primo piano triennale delle risorse del lotto investite in cultura ha creato più di 20 mila posti di lavoro.

La scelta è caduta sugli interventi cantierabili entro l'anno di erogazione dei fondi, concentrando le risorse per favorire la realizzazione di alcuni importanti progetti nazionali.

I fondi del lotto sono stati utilizzati in tutte le Regioni, anche in quelle a Statuto speciale (Sicilia, Trentino, Val d'Aosta).

Impossibile citare tutti gli interventi realizzati. Ricordiamo:

- la Reggia di Venaria Reale nei pressi di Torino;
- gli Uffizi a Firenze;
- la Domus Aurea a Roma;
- gli Incurabili a Venezia;
- il Complesso di San Domenico a Forlì ;
- l'Archivio di Stato di Venezia;
- la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze e quella di Roma.

L'8 per mille

Altra fonte di finanziamento dei beni culturali sono le entrate fiscali (Irpef) dell'8 per mille destinato allo Stato.

Nel 2000, 55 miliardi del totale che è stato incassato sono stati destinati alla cultura: un aumento di 21 miliardi rispetto ai 34 miliardi precedentemente assegnati. Dei 10 miliardi gestiti direttamente dal Ministero per i beni e le attività culturali, 8 sono andati al recupero del patrimonio storico-artistico (restauro della facciata della Certosa di Pavia, della Chiesa di San Gregorio Armeno a Napoli ecc.), quasi un miliardo al patrimonio librario e altrettanto al patrimonio archivistico.

Deducibili gli investimenti in cultura

Il rapporto tra imprese e arte cambierà molto, e in positivo. Per la prima volta, grazie al collegato fiscale del 2000, gli imprenditori che vogliono investire in cultura attraverso "erogazioni liberali" possono pienamente dedurre l'investimento dal loro reddito. E' la prima volta che nel nostro Paese si introduce il ricorso alla leva fiscale per incentivare l'afflusso di capitale privato, ed è una scelta in grado di generare investimenti per oltre 5-600 miliardi.

Si è aperta nuova stagione per la partecipazione dei privati nella valorizzazione dei beni e delle attività culturali che, a un stima approssimativa, frutterà dunque investimenti ingenti a cui

bisogna aggiungere il contributo delle fondazioni ex bancarie con un tetto fisso di altri 500 miliardi.

La riforma del Ministero

La riforma - varata nel 1998 e attuata nel 2000, a cui si deve la trasformazione del Ministero dei beni culturali in Ministero per i beni e le attività culturali - è lo strumento principale di quella rivoluzione nella gestione dei beni culturali che ha dato i risultati riepilogati.

Non si tratta di una questione di nome o di competenze (il nuovo

Ministero assorbe il Ministero del turismo e dello spettacolo, cancellato dal referendum), ma di un nuovo modo - imprenditoriale e non burocratico - per attivare le risorse culturali del Paese, individuando in esse una miniera dai molti, inesauribili filoni.

Oggi questo Ministero non si occupa solo di beni, ma anche di attività culturali (spettacolo) ed ha assunto nuove competenze nell'attività di promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e di promozione del libro e della lettura.

Un turismo da record

E' anche grazie a questa politica di recupero e di nuovi servizi, che il turismo italiano sta conoscendo i suoi anni migliori. Per sei anni consecutivi, dal 1994 al 2000, il settore è stato in costante crescita, fino al boom del 2000, anno del Giubileo: 227 milioni di presenze, 7 milioni in più rispetto al 1999, con un 4% in più di stranieri.

Naturalmente gli eventi del Giubileo hanno influito molto su questo dato, ma il risultato è stato conseguito anche grazie alle risorse finanziarie e all'ottima organizzazione che le strutture dello Stato e gli enti preposti hanno potuto garantire durante tutto il 2000.

Inoltre, l'effetto positivo del Giubileo non si è riversato solo su Roma (25 milioni di visitatori, più 23% rispetto al '99) ma sull'intero territorio nazionale, con un aumento medio degli arrivi del 2,9% (più 3,4% di stranieri), per un totale di 76 milioni di persone e oltre 316 milioni di pernottamenti ufficiali nelle strutture ricettive.

La nuova legge quadro

Anche il turismo – settore chiave dell'economia nazionale, con forti possibilità innovative – è stato oggetto in questa legislatura di una iniziativa di riforma. Con la legge quadro approvata nel marzo 2001, sono stati agevolati gli operatori del settore (410 miliardi per quattro anni per l'innovazione, agevolazioni come per il settore industriale) ma anche i cittadini: buoni-vacanza per i meno abbienti e la nascita della Carta dei diritti del turista.

Lo spettacolo e lo sport

Il nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali include tra le sue competenze anche i settori della musica, del teatro, del cinema, della danza, dei circhi e dello spettacolo viaggiante, fino al 1998 attribuiti alla competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le politiche di settore sono state gradualmente riformate nel 1998, quando sono state innovate le modalità di funzionamento delle Commissioni consultive operanti presso il

Il cinema

Dipartimento dello Spettacolo del Ministero, che hanno il compito di assegnare le risorse pubbliche del Fondo Unico per lo Spettacolo (F.U.S). destinate al sostegno delle attività di spettacolo.

Accanto al boom dell'arte - recupero del patrimonio e aumento del consumo - nella seconda metà degli anni '90 si è verificato anche il boom delle sale cinematografiche, o più esattamente degli schermi.

In pochi anni si è passati da 1500 sale, quasi tutte concentrate nei centri storici delle città medie e grandi, a oltre 3 mila schermi.

In alcune aree il numero è addirittura superiore agli anni '40-'50, quando l'esercizio cinematografico attraversava il suo momento di massimo sviluppo.

E' bastato imboccare la strada della liberalizzazione delle licenze e il numero degli schermi italiani ha invertito la tendenza: ha smesso di diminuire e ha ricominciato ad aumentare.

La liberalizzazione ha favorito la ristrutturazione dei locali esistenti, che da monoschermo sono stati trasformati in multisale. Il provvedimento ha riguardato prima i locali al di sotto dei 1300 posti, poi quelli più grandi.

Sono state costruite nuove strutture, soprattutto le grandi multisale multiplex, che sono sorte anche nelle periferie delle grandi città o addirittura in comuni limitrofi, espandendo il mercato del "cinema in sala" in quelle zone dove negli anni '70-'80 i cinema chiudevano per sopravvivere solo nei centri storici.

E' stata favorita la nascita di nuove sale nelle zone che ne sono sprovviste, in particolare nel Sud.

Ma nel corso di questi anni sono state introdotte ulteriori forme di sostegno ai gestori delle sale parrocchiali e d'essai, ai giovani registi esordienti, alla realizzazione di cortometraggi e di opere prime, mentre il meccanismo di sostegno alla produzione ha mirato a snellire e rendere trasparente il funzionamento delle Commissioni chiamate a decidere. Ciò ha comportato una più chiara selezione del numero di film dichiarati di "interesse culturale nazionale".

La musica

Anche la musica è stata al centro di una stagione di riforme. Il nuovo regolamento per le attività musicali e le nuove composizioni, dopo decenni di circolari di attuazione della legge n. 800 del 1967, per la prima volta ha dotato questo settore di regole certe, che disciplinano l'intervento pubblico statale su base triennale, riformano le procedure e le modalità di valutazione ed introducono nuovi modelli di intervento.

Il teatro

A questo regolamento si affianca anche la nuova disciplina di sostegno alla composizione musicale, alle orchestre giovanili, che prevede, in particolare, l'attivazione presso alcune istituzioni di particolare prestigio di "borse di studio" per la composizione, da parte di musicisti "residenti" di nuove composizioni musicali da rappresentare presso le istituzioni stesse.

Il teatro oggi in Italia è gestito con nuove regole, approvate nel 1999, che hanno introdotto la triennialità nell'assegnazione dei contributi statali, superando la stagionalità dell'attività teatrale che non poche incertezze generava negli operatori. Questa riforma permette di facilitare un nuovo approccio gestionale, maggiormente attento ai profili aziendali, senza incidere però sui profili artistici della attività.

Sono state introdotte, inoltre, particolari forme di incentivazione finanziaria per le fusioni di soggetti teatrali, per il sostegno alle giovani compagnie, in particolare nel Sud e per le residenze teatrali, e per le compagnie che rappresentino opere di autori contemporanei europei o mettano in scena spettacoli musicali. Diversi provvedimenti in questi anni hanno permesso l'erogazione dei finanziamenti a tasso agevolato per il restauro, la ristrutturazione e l'adeguamento funzionale di oltre 25 teatri storici con una particolare attenzione al Sud.

E' stato infine introdotto un meccanismo per la concessione di aiuti finanziari agli autori e soggetti teatrali impegnati nella produzione contemporanea, con particolare attenzione ai giovani autori di testi teatrali. Si tratta del primo intervento del genere nella storia del teatro italiano. In particolare, sono state stabilite forme di incentivazione per assicurare la rappresentazione delle nuove opere in pubblico.

Il Governo è intervenuto nel mondo sportivo innanzi tutto con una riforma che era attesa da anni, quella del Coni, che ha introdotto la distinzione tra il Comitato e le federazioni sportive, ma soprattutto una netta distinzione tra controllori e controllati. Per la prima volta anche atleti e tecnici possono entrare negli organismi dirigenti di Coni e Federazioni sportive.

Lo sport

Con gli sgravi fiscali e una maggiore facilità nell'ottenere erogazioni liberali, si è dato concreto sostegno allo sport dilettantistico ed all'associazionismo sportivo, che coinvolge centinaia di società, migliaia di volontari e milioni di praticanti.

E' stato anche riformato l'Istituto per il credito sportivo, banca dello sport in grado di finanziare la costruzione di impianti, riformata la formazione di grado universitario con la creazione dello Iusm, ed è stata abolita l'imposta sullo spettacolo.

Contro il doping

Infine, la trasformazione delle società sportive professionistiche in società per azioni consente loro di adeguarsi alle maggiori dimensioni del professionismo nel mondo.

L'intervento sicuramente più significativo, anche da un punto di vista simbolico, è stata la nuova legge contro il *doping*.

Salvaguardare lo sport dal fenomeno del doping vuol dire anche tutelare il bisogno che l'opinione pubblica ha di assistere a competizioni "pulite", in cui il confronto, individuale o a squadre, non sia truccato, tutti partano con le stesse possibilità di vincere la sfida e venga tutelata la salute degli atleti.

Per contrastare il fenomeno, europeo e internazionale, i ministri d'Italia e Francia competenti per lo sport (in Italia, il Ministro per i beni e le attività culturali) hanno definito una strategia comune d'intervento, che si attiene alla classificazione del Comitato olimpico internazionale. Il Cio ha sottolineato:

- la necessità di prevedere una lista delle sostanze e dei metodi vietati comune per tutti gli sport e per tutti i paesi;
- l'esigenza di uniformare le sanzioni a livello internazionale;
- l'importanza della cooperazione fra i paesi dell'Unione europea, in particolare nel campo della ricerca.

L'impegno dell'Italia e della Francia in sede internazionale ha portato alla costituzione della Wada (Agenzia mondiale contro *doping*).

L'Italia ha varato una legge a garanzia della regolarità delle competizioni sportive e a favore della tutela della salute di chi pratica sport. Il provvedimento definisce come reato l'uso di sostanze dopanti, punisce severamente il traffico di sostanze dopanti e individua le sedi e le modalità per i controlli.

LE NUOVE RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALI

Una diversa immagine dell'Italia

Un italiano alla guida dell'Unione europea

I cinque anni della legislatura che sta per concludersi, mostrano un paese che ha intrapreso una profonda evoluzione, una nazione che ha compiuto un grosso salto di crescita all'interno, con un conseguente cambiamento di immagine all'esterno, in particolare presso i partner europei. Un fatto politico indiscutibile che ha portato, tra l'altro, alla scelta di un italiano per la guida della Commissione europea: Romano Prodi, primo Presidente del Consiglio dell'Ulivo.

L'ingresso nell'euro

Gli sforzi di risanamento compiuti per l'ingresso nell'euro hanno avvicinato l'Italia all'Europa e non solo dal punto di vista economico. L'operazione di risanamento dell'economia - alla quale hanno partecipato congiuntamente e tenacemente i cittadini, il governo e le parti sociali - ha prodotto un cambiamento nel modo italiano di porsi di fronte all'Europa: ci si è resi conto che per partecipare pienamente ai vantaggi dell'Unione è necessario procedere alle riforme interne. Non a caso è proprio in questi anni che inizia una profonda riforma della pubblica amministrazione, finalmente riconosciuta quale fattore necessario di competitività e crescita.

L'euro ha avuto il merito iniziale di mettere in moto processi virtuosi interni, ma è indispensabile mantenere questo meccanismo virtuoso per essere attori nel contesto creato dal processo di globalizzazione: è grazie alla solidità interna che l'Italia può mantenere la forza contrattuale per esercitare la propria influenza nella politica europea.

Responsabilità dirette dell'Italia

I mutamenti della politica estera italiana riflettono i mutamenti generali del sistema internazionale. Con il crollo dei regimi dei paesi dell'Europa orientale l'Italia si è trovata esposta a responsabilità più dirette molto impegnative - soprattutto nei confronti della ex Jugoslavia - alle quali il governo italiano ha fatto fronte con strumenti militari, politici ed economici.

La crisi del Kosovo ha determinato una svolta centrale nella politica di sicurezza, esercitando tra l'altro un impatto notevole sull'organizzazione dello strumento militare: l'abolizione della leva obbligatoria è una delle decisioni di fondo di questa legislatura. La scelta italiana di optare per un esercito di professionisti è condivisa da molti paesi europei. Stanno trasformando il proprio esercito in questa direzione anche Grecia, Danimarca, Spagna, Francia.

Le azioni per la pace

Il terzo paese contributore alle missioni dell'Onu

L'Italia è stato uno dei paesi che meglio hanno saputo interpretare negli ultimi anni le nuove modalità del crescente impegno delle Nazioni Unite nelle operazioni di pace. Lo dimostra l'aumento del contributo italiano di truppe ad operazioni di pace gestite dall'Onu o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza.

1997	2000
6.152 uomini	8.247 uomini

L'Italia è attualmente il terzo contributore di forze a missioni di gestione delle crisi dell'Onu, dopo gli Usa e la Francia. Anche in termini finanziari l'Italia è fra i maggiori contributori, con una partecipazione al bilancio dell'Onu per le forze di pace con una percentuale identica a quella del contributo al bilancio ordinario (5,43%).

L'operazione Alba

La conduzione dell'operazione in Albania nel 1997 ha rappresentato un importante salto di qualità negli interventi di *peace-keeping* italiani, anche se vi erano già validi precedenti come il contributo italiano alla pacificazione della Bosnia Erzegovina. L'Operazione Alba ha comportato per l'Italia un notevole guadagno in termini di credibilità e considerazione internazionale. Sono seguiti la partecipazione italiana alle operazioni in Kosovo e alla missione di *peace-keeping* a Timor Orientale, una presenza importante nel Corno d'Africa (dove l'Italia ha svolto per conto della Ue una importante mediazione diplomatica fra Etiopia ed Eritrea) e la partecipazione alla missione Onu in Libano.

Il Kosovo

Nel contesto della crisi del Kosovo, l'Italia si è impegnata simultaneamente su tre fronti:

- la partecipazione alle azioni militari della Nato;
- uno sforzo diplomatico continuato per potere arrivare alla conclusione dell'azione militare, grazie anche ad un recupero della Russia come interlocutore di un assetto balcanico post-Milosevic;
- una massiccia e tempestiva assistenza umanitaria (operazione Arcobaleno).

Attualmente, l'Italia ha il comando delle forze militari K-FOR e schiera uno dei principali contingenti di pace nella regione. Ha stanziato a fine 2000, per aiuti di emergenza alla Serbia di Kostunica, più di 100 miliardi di lire.

La stabilità

Dal punto di vista italiano, la stabilità nei Balcani è un interesse

nazionale essenziale. Ma è, al tempo stesso, un interesse europeo, vista l'importanza, per l'Ue, di riuscire a pacificare le aree di crisi ai propri confini sud-orientali. Come l'Italia ha correttamente sostenuto in questi anni, solo l'Ue è del resto in grado di offrire all'insieme dell'area balcanica una prospettiva regionale credibile, fondata sul doppio binario della democratizzazione e dello sviluppo economico. Indicare una prospettiva del genere, che è ormai avviata nei fatti (basti pensare allo strumento degli accordi di stabilità e di Associazione con i paesi della regione) non significa ridurre l'importanza delle politiche bilaterali: al contrario, è ovvio che il peso specifico dell'Unione, come garante della stabilità nei Balcani, dipenderà fortemente dall'importanza degli sforzi nazionali nella regione.

In quest'ottica, l'Italia ha sostenuto con gesti concreti – la prima visita a Kostunica da parte di un capo di governo europeo è stata effettuata da Giuliano Amato - la svolta avvenuta a Belgrado con le elezioni del settembre 2000, poi consolidata con le elezioni del dicembre per il Parlamento Serbo. Nei primi mesi del dopo Milosevic, l'Italia ha quindi sviluppato con la nuova dirigenza un rapporto di stretta cooperazione, sostenuta da strumenti economici (durante la visita di Amato a Belgrado è stata annunciata un'impegnativa iniziativa di sostegno economico-finanziario della Jugoslavia) e dall'appoggio attivo al rientro della Jugoslavia negli organismi regionali ed internazionali (dalle Nazioni Unite alla partecipazione di Kostunica al vertice fra Ue e Balcani del novembre 2000).

Nell'insieme - dalla crisi bosniaca, all'Operazione Alba, alle vicende del Kosovo, all'ascesa di Kostunica in Serbia - l'Italia ha saputo assumere un ruolo importante nelle vicende balcaniche, testimoniato anche dalla partecipazione al "gruppo di Contatto", al "Quint" (foro informale che riunisce i quattro principali paesi europei, più gli Stati Uniti) e rafforzato dal contributo fornito dall'Italia ai nuovi strumenti regionali (Patto di stabilità per il Sud-Est europeo).

Dal punto di vista italiano, il problema della stabilità dei Balcani non è soltanto, evidentemente, un problema di politica estera: è anche una dimensione essenziale della sicurezza interna (vista l'importanza di quest'area nell'espansione dei fenomeni di criminalità transnazionale che interessano il nostro Paese). La sicurezza interna del nostro Paese appare insomma strettamente intrecciata al destino dell'area balcanica: è anche un nostro interesse sostanziale impedire che tale destino sia dominato da un intreccio perverso fra conflittualità etnica, criminalità, emigrazione clandestina. Questa dimensione – la proiezione della stabilità come parte integrante della nostra sicurezza – ha per questo assunto, negli ultimi anni, una rilevanza crescente nell'azione regionale dell'Italia, come testimoniano la serie di accordi bilaterali firmati in questo campo con i paesi balcanici e il lancio (Ancona, maggio 2000) dell'Iniziativa adriatico-ionica.

Il riconoscimento della sicurezza delle frontiere italiane

all'interno degli Stati si ripercuotono anche sulla stabilità regionale e internazionale, mentre nuove e pericolose forze transnazionali, come i massicci e incontrollati flussi migratori, traffici illeciti di droga, di armi, criminalità organizzata, terrorismo, hanno effetti destabilizzanti all'interno degli Stati. Il processo di disgregazione della ex Jugoslavia ha accelerato, come si è appena visto, la gravità di questi fenomeni e la presa di coscienza, da parte italiana e dei paesi europei, di queste nuove dimensioni della sicurezza.

In politica estera, è così emersa chiaramente una nuova priorità: la necessità di intendere la sicurezza in senso più ampio, non solo come minaccia esterna, ma come sicurezza interna del Paese. Di qui il rapporto, ad esempio, fra sicurezza in senso ampio e nuove politiche di contrasto del traffico illegale di persone e di controllo dell'emigrazione clandestina.

L'Italia, in questo settore, è un paese che ha dovuto crescere in fretta.

Il primo passo è stato il consolidamento delle frontiere e l'ingresso (dicembre 1996) nell'area Schengen. L'Italia ha dovuto migliorare rapidamente la sua immagine di "frontiera" poco sicura, riuscendo ad affermare, parallelamente, un approccio europeo al problema del controllo delle frontiere esterne dell'Unione.

Assieme agli sforzi compiuti per "europeizzare" il problema del controllo delle frontiere dell'Unione, l'Italia si è mossa attraverso la firma di una serie di accordi bilaterali. Accordi bilaterali di riammissione sono stati stipulati, tra l'altro, con l'Albania, la Tunisia e con la Grecia. Dal 1997, sono entrati in vigore 15 accordi bilaterali con i maggiori paesi di emigrazione e di transito verso l'Italia, mentre sono attualmente in corso negoziati con altri 7 paesi e contatti con 5. La politica italiana in questo campo non si è fermata ad una logica regionale. Un accordo di riammissione è stato concluso anche in occasione della visita in Cina del Capo del Governo Giuliano Amato nel gennaio 2001.

Gli accordi con la Spagna, la Germania e il Regno Unito

Giustizia, difesa e lotta alla criminalità organizzata hanno assunto un'importanza crescente anche nei rapporti con i principali partner europei. Con la Spagna, in particolare, è stato stipulato un recente trattato con il quale viene superata l'extradizione: un importante tassello nella costruzione di uno spazio europeo di giustizia comune, a partire – appunto – da cooperazioni rafforzate in questo campo fra singoli paesi europei.

Con la Spagna e la Germania, l'Italia ha anche stipulato accordi per la formazione di forze di polizia congiunte per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione: si tratta di un primo passo, dal punto di vista italiano, verso la creazione di forze multinazionali europee.

Con la Gran Bretagna, è stato infine varato un piano congiunto – annunciato da Tony Blair e Giuliano Amato – per la lotta al traffico illegale di essere umani collegato alle rotte balcaniche.

La politica europea di sicurezza e difesa

Nell'insieme, quindi, la firma di accordi per il controllo congiunto delle frontiere esterne e per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale è stato uno degli assi innovativi dell'azione internazionale dei recenti governi. La centralità delle intese per la lotta alla criminalità (contrabbando, traffico di persone, lotta al terrorismo ecc.) è stata confermata dagli accordi negoziati con Cina, Turchia e Iran.

Negli ultimi anni, l'Italia ha operato a favore della nascita di una politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), appoggiando e contribuendo alle decisioni in questo senso (dai Consigli Europei di Colonia e di Helsinki fino alla Conferenza di Nizza del dicembre scorso). I paesi europei hanno in effetti adottato una serie di misure estremamente significative, tra cui:

- la decisione politica di mettere in grado l'Unione di svolgere azioni – autonome o in cooperazione con la Nato – nel campo della gestione delle crisi (i cosiddetti compiti di Petersberg);
- la decisione operativa di dotare l'Ue, entro il 2003, di una Forza di reazione rapida composta di 60 mila uomini (cui l'Italia contribuirà con circa 20 mila uomini) e con un adeguato sostegno di forze aeree e navali;
- la decisione di potenziare gli strumenti di polizia e gli strumenti civili di gestione delle crisi (assistenza giudiziaria, *institution building*, aiuti economici ed umanitari);
- la decisione di favorire le fusioni industriali nel campo della difesa.

Sul piano istituzionale, l'Ue si è dotata di organismi permanenti per la gestione della Pesd (Comitato politico e di sicurezza; Comitato militare; Stato maggiore congiunto). Sono stati avviati rapporti di consultazione regolare fra l'Ue e la Nato.

I confini della Pesd sono stati attentamente tracciati: l'Ue si attrezza a gestire in modo autonomo le crisi nei casi in cui la Nato nel suo complesso non sia impegnata. Il rapporto fra Ue e Nato resta, d'altra parte, essenziale. E resta impregiudicato il ruolo centrale della Nato quale strumento della difesa comune e del legame di sicurezza interatlantico.

Il rafforzamento della Nato

Al vertice di Washington dell'aprile 1999, l'Alleanza Atlantica ha riconosciuto che la Nato può essere chiamata ad impegnarsi anche nella gestione di crisi al di fuori dello stretto perimetro dell'Alleanza e ha:

- riconosciuto l'importanza di promuovere il dialogo, la cooperazione e il partenariato con altri paesi dell'area euro-atlantica nella prospettiva di rafforzare la fiducia e la possibilità per tali paesi di agire insieme all'Alleanza;

- approvato il rafforzamento del ruolo europeo nella Nato;
- ribadito l'importanza di un impegno contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa
- rilanciato il dialogo con alcuni paesi della sponda sud del Mediterraneo (elemento particolarmente importante per l'Italia)

L'Italia ha apportato un forte sostegno alla creazione del "Partenariato per la Pace" della Nato, con il partenariato speciale con l'Ucraina e con la Russia. Quest'ultimo è stato rilanciato nel maggio del 2000 al Consiglio Atlantico di Firenze.

L'Osce e la Carta della sicurezza europea

Al vertice dell'Osce di Istanbul, nel novembre 1999, è stata firmata la Carta della sicurezza europea. La Carta costituisce il documento di riferimento per affrontare le nuove sfide e minacce alla comune sicurezza e per individuare le soluzioni più adatte a porre fine ai conflitti e alle crisi ancora in atto. La Carta riafferma la validità dei principi fondamentali dell'Osce e ne rafforza le possibilità di azione. Riconosce, infine, il principio della cooperazione tra le varie organizzazioni e istituzioni che promuovono la sicurezza in Europa, ed in particolare il raccordo fra le Nazioni unite – di cui si riaffermano le responsabilità primarie in tema di mantenimento della pace – e gli organismi regionali.

Un'Europa più ampia e più integrata

La costruzione europea

Negli ultimi cinque anni la costruzione europea ha conosciuto progressi importanti:

- il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre del 1997
- la nascita dell'euro il 2 maggio del 1998
- il Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999 (asilo, immigrazione e giustizia)
- l'adozione della Carta dei diritti fondamentali a Biarritz il 14 ottobre 2000
- il Trattato di Nizza.

Allargamento e riforme istituzionali costituiscono l'asse decisivo della politica europea: ne segneranno il futuro vicino. Dopo avere introdotto una prima serie di riforme a Nizza, l'Unione è pronta ad aprirsi alla "necessità politica ed all'opportunità storica" rappresentata dall'allargamento ai paesi dell'Est europeo. Parallelamente, l'Unione si è impegnata – con la "Dichiarazione sul futuro dell'Europa" allegata al Trattato di Nizza – a discutere alcuni temi essenziali, fra cui l'esigenza di dotarsi di una Costituzione, in

vista di una nuova Conferenza intergovernativa nel 2004.

L'Italia ha operato con forza in questa direzione, nella convinzione che l'allargamento – scelta condivisa e strategica per l'Italia (che è ormai uno dei maggiori partner commerciali dei paesi dell'Europa centro-orientale) – vada combinato ad una prospettiva di maggiore integrazione politica nell'Unione. La crescita dell'Unione europea è anche condizione di un rapporto solido – e più bilanciato - fra le due sponde dell'Atlantico.

In un momento di transizione delicato per l'Unione europea, mentre si prepara un allargamento dagli attuali 15 ai futuri 27 Stati, il ruolo svolto dall'Italia è stato quindi quello di paese più "integrazionista" fra i paesi grandi: un ruolo basato sulla convinzione che il processo di integrazione e di consolidamento dell'Unione europea porti benefici tangibili, non solo sul piano economico, ma anche su quello politico. In altri termini, il Governo italiano ritiene che il consolidamento dell'Unione europea coincida con vantaggi interni e che nessuno degli interessi vitali dell'Italia, siano essi in campo economico, sociale o di sicurezza interna, potrà essere tutelato in modo isolato.

Al tempo stesso, la politica estera italiana è favorevole all'allargamento ad Est dell'Unione europea, in quanto scelta che porterà benefici non solo economici. L'Italia è del tutto conscia, d'altra parte, di dovere tutelare propri interessi specifici – in particolare nella discussione sulla riforma delle politiche strutturali – in vista dell'allargamento.

Il Trattato di Nizza

Il recente vertice europeo di Nizza, nonostante le posizioni divergenti in partenza, ha segnato – grazie alla soluzione dei cosiddetti *left-over* (i punti rimasti in sospeso) di Amsterdam e la facilitazione del ricorso alla cooperazione rafforzata – un passo avanti verso l'allargamento dell'Unione.

Grazie a un'azione congiunta italo-tedesca, il Trattato di Nizza contiene disposizioni più agevoli di ricorso alla cooperazione rafforzata (la "cooperazione rafforzata" consente ai paesi dell'Unione di costruire accordi plurilaterali in nuovi terreni di integrazione, anche se non comprendono tutti i paesi dell'Unione). Si introduce quindi, nell'Unione in via di allargamento, uno strumento indispensabile di flessibilità e di integrazione. Italia e Germania hanno anche contribuito in modo decisivo alla stesura della Dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al Trattato, che apre il dibattito su temi essenziali come la divisione delle competenze, il ruolo dei parlamenti nazionali, e la futura collocazione nei Trattati della Carta dei diritti fondamentali.

La politica dell'Italia al vertice europeo di Nizza ha ottenuto espliciti riconoscimenti da parte della presidenza francese.

La Carta dei diritti fondamentali

La stesura della Carta dei diritti è stata decisa dal Consiglio europeo di Colonia (3 e 4 giugno 1999) che ha affidato il compito di redigere il progetto a un organo composto da membri del Parlamento

europeo e dei Parlamenti nazionali, nonché da delegati dei Capi di Stato o di Governo e del Presidente della Commissione europea, che ha poi adottato il nome di Convenzione.

La Carta dei diritti fondamentali potrà in futuro essere integrata nei Trattati dell'Unione.

Il preambolo della Carta dichiara che i popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni (dignità umana, libertà, uguaglianza solidarietà, basati sui principi della democrazia e dello stato di diritto). Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.

La Dichiarazione sul futuro dell'Europa

La Dichiarazione, che figura come allegato al Trattato, consente di avviare già sotto la Presidenza svedese del primo semestre del 2001 e di proseguire sotto Presidenza belga un dibattito approfondito sul futuro dell'Europa, che dovrà coinvolgere, secondo modalità da individuare, le istituzioni dell'Unione, i Parlamenti nazionali, ma anche le varie articolazioni della società civile.

I temi principali di saranno:

- la questione della ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri
- la semplificazione e riorganizzazione delle disposizioni dei Trattati
- l'ipotesi di integrare la Carta dei diritti fondamentali nei Trattati
- il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle attività dell'Unione.

Al termine di questo ampio dibattito istituzionale, nel 2004, una Conferenza degli Stati membri dovrà tradurre i risultati della riflessione in revisioni dei Trattati.

L'Italia nell'euro

Il risanamento dell'economia

Il risanamento dei conti pubblici e la preparazione per l'ingresso nell'euro hanno impegnato, nel suo insieme, il governo Prodi. Nell'aprile 1996, l'Italia non era in regola con nessuno dei cinque parametri di Maastricht: l'inflazione era al 4,5%; il differenziale dei tassi di interesse dei BTP a dieci anni con analoghi titoli tedeschi era di 350 punti base; la lira era fuori dall'accordo di cambio del Sistema monetario europeo (Sme); il disavanzo pubblico era oltre il 7% del prodotto interno lordo (Pil); il rapporto debito/Pil, che nel 1994 aveva raggiunto la punta massima di 125 per cento del Pil, a fine 1995 era pari al 124,5 del Pil.

Due anni dopo, la situazione era già molto cambiata: il tasso di inflazione era inferiore al 2%; il differenziale dei tassi a dieci anni dei BTP rispetto a quelli tedeschi si era ridotto a 20-25 centesimi di punto; a fine novembre 1996 l'Italia era rientrata nello Sme. Appare raggiunto l'obiettivo del 3% nel rapporto deficit/Pil; mentre il rapporto debito/Pil è in netto calo (era sceso di quattro punti percentuali in un solo anno).

La fiducia dei mercati

Il primo successo il Governo lo ottiene nella lotta contro l'inflazione. La ricetta è una politica monetaria rigorosa e un consenso responsabile delle parti sociali che applicano l'accordo di politica dei redditi del luglio 1993. Ma il successo del risanamento italiano è qualcosa di più che una manovra economica: è possibile infatti solo attraverso la fiducia mostrata dai mercati nell'azione del governo. Sono i mercati che, giorno dopo giorno, danno il loro avallo positivo al cammino che si concluderà con l'ingresso dell'Italia nell'euro il 2 maggio 1998. Il calo dei tassi di interesse sarà un elemento essenziale per innescare il circolo virtuoso di riduzione del debito pubblico italiano rispetto al Prodotto interno lordo.

La strada percorsa...

L'Unione economica e monetaria (UeM) è stata delineata dal Trattato di Maastricht, secondo le seguenti tappe:

- la prima fase, inaugurata nel 1990 a seguito del Rapporto Delors, segnata dalla completa liberalizzazione del mercato dei capitali;
- la seconda fase, a partire dal 1994, in cui viene avviato il processo di convergenza tra le economie dei paesi membri in base ai parametri stabiliti nel protocollo allegato al Trattato di Maastricht. In seguito alla mancata convergenza di gran parte delle economie sugli indicatori alla data prestabilita, nei due vertici di Cannes e Madrid (1995) i leaders degli Stati membri posticipano l'avvio della terza fase al 1999;
- nel giugno 1997 per garantire l'assetto economico anche dopo l'avvio della terza fase, il Consiglio europeo di Amsterdam approva il Patto di stabilità e crescita;
- il 2-3 maggio 1998 sulla base delle raccomandazioni del Consiglio Ecofin, e in seguito al parere del Parlamento europeo, il Consiglio europeo decide all'unanimità che 11 Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna) soddisfano le condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica (più tardi si aggiunge anche la Grecia);
- la terza fase: il 1° gennaio 1999 l'euro diventa la moneta ufficiale degli Undici.

... e da percorrere:

Il Governo italiano ritiene che, per consolidare il cammino dell'euro,

il governo dell'economia

occorra rafforzare il Governo europeo dell'economia.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha costituito un primo passo in questa direzione, sottolineando l'opportunità di un maggiore coordinamento delle politiche economiche e dedicando la sessione di primavera ad un esame più approfondito dei temi economici e delle implicazioni per l'Unione della *new economy*.

Il Consiglio europeo di Nizza ha apportato miglioramenti al funzionamento dell'Eurogruppo, che dovrà progressivamente porsi come il pendant di politica economica rispetto alla Banca centrale europea.

L'Agenda 2000

Aumentano i fondi strutturali per l'Italia

L'ingresso nell'euro, fondamentale di per sé, porta anche una novità sostanziale nell'atteggiamento dell'Italia: si inaugura un modo diverso di confrontarsi con l'Europa e un modo diverso dell'Europa di guardare all'Italia.

Il nuovo atteggiamento italiano nei confronti dell'Europa nasce dalla consapevolezza che per partecipare pienamente alle possibilità offerte dall'Unione europea è necessario cambiare e migliorare le procedure interne italiane. Un esempio concreto è il dibattito Agenda 2000, dove viene definito il bilancio dell'Unione Europea per gli anni 2000-2006.

L'Italia ottiene successi significativi nell'allocazione dei fondi strutturali, rispetto ai valori medi ottenuti nel periodo 1994-1999 e nella redistribuzione della spesa agricola a sostegno dei prodotti mediterranei. Questo è tanto più importante in quanto, in vista dell'allargamento dell'Unione, è prevedibile che dopo il 2006 una parte sostanziale delle risorse fluiranno verso i "nuovi" paesi, in particolare quelli dell'Europa centrale. Naturalmente, la concessione di nuovi fondi alle Regioni italiane è stata possibile solo grazie ad un netto miglioramento dell'utilizzo dei fondi da parte delle regioni stesse. Per anni, infatti, una percentuale sostanziale dei fondi strutturali destinata all'Italia andava "persa" dalle Regioni per un mancato utilizzo nei tempi stabiliti.

Gli obiettivi di Agenda 2000

Il documento Agenda 2000, approvato dal Consiglio europeo del dicembre 1997, conclusivo della Presidenza lussemburghese, regola il bilancio dell'Unione per il periodo 2000-2006. Si è trattato di un esercizio reso particolarmente complesso dalla necessità di reperire sulle prospettive finanziarie 2000-2006 le risorse necessarie a facilitare l'adesione dei nuovi membri, ponendo sotto controllo la spesa comunitaria. Queste le principali indicazioni:

- il bilancio dell'Unione, che nel 2000 è stato di 89,5 miliardi di Euro, tornerà a questa cifra nel 2006 dopo essere salito sino a 94,7 miliardi nel 2002, come conseguenza dell'aumento della spesa agricola, necessario per attuare la riforma della Politica agricola comune (Pac) approvata dai Capi di Stato e di Governo.

Gli importi dei fondi strutturali

- è prevista la revisione di tutto il sistema di finanziamento, entro il 1° gennaio 2006, per tenere conto delle conseguenze dell'ampliamento e per la creazione (come richiesto dall'Italia) di una nuova risorsa propria che non si limiti al contributo degli Stati membri, ma che garantisca stabilmente l'autonomia del quadro finanziario dell'Unione.

L'importo globale per il periodo 2000-2006 viene fissato in 213 miliardi di euro. Di questi 195 sono destinati ai fondi strutturali e 18 al fondo di coesione. Il 69,7% dei fondi strutturali, corrispondenti a 135,9 miliardi di euro, è destinato alle regioni dell'Obiettivo 1 (in ritardo di sviluppo). L'11,5, cioè 22,5 miliardi, è attribuito all'Obiettivo 2 (riconversione di aree industriali e rurali), mentre il 12,3%, corrispondente a 24,05 miliardi, è destinato all'Obiettivo 3 (occupazione, istruzione e formazione).

La Politica agricola comune

Per quanto riguarda la Politica agricola comune, viene confermato l'accordo dell'11 marzo sulla proroga e gli aumenti delle quote latte con qualche modifica di rilievo quale lo slittamento dal 2003 al 2005 della riforma del settore lattiero-caseario e la riduzione del 20% dei prezzi della carne bovina e del 15% di quelli cerealicoli. L'Italia ha ottenuto importanti benefici nel settore agricolo mantenendo il consistente aumento delle quote latte.

Dal lato delle risorse viene attivato un meccanismo di sostituzione del criterio basato sull'Iva con uno basato sul Prodotto nazionale lordo. Pur comportando un maggiore esborso per l'Italia, è prevista una sostituzione al 50% da far entrare in vigore gradualmente (al 25%) a partire dal 2002. Lo stesso dicasi per il meccanismo aggiuntivo di redistribuzione del "rimborso" britannico. Una tale struttura del bilancio comporta, per il nostro Paese, la possibilità di non dover corrispondere importi addizionali sino al 2002, ma di beneficiare immediatamente dei maggiori incassi (circa 800 milioni di euro all'anno). In ogni caso nel 2006, quando il nuovo dispositivo sarà a regime, la quota in termini di Pnl nazionale del contributo netto dell'Italia sarà simile, se non inferiore, a quella attuale (0,14%).

L'occupazione, priorità europea

- L'Europa influenza di più le nostre scelte anche nel campo dell'occupazione: i piani nazionali vengono sottoposti al vaglio della Commissione.
- Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 pone come priorità europea: crescita, occupazione e *new economy*.
- Nell'ottobre 2000 a Torino i ministri del lavoro dei paesi del G-8 hanno approvato la "carta dell'invecchiamento", un insieme di misure che mirano a migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori più anziani, anche in vista dell'invecchiamento generale della popolazione.

Il Consiglio europeo di Lisbona

- Il vertice di Stoccolma (marzo 2001) sarà dedicato pressoché esclusivamente alle questioni economiche e sociali, a seguito del mandato del Consiglio europeo di Lisbona.
- La riforma della Pubblica amministrazione viene vista come un elemento di competitività.

A Lisbona è stato concordato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione: la creazione, entro un decennio, della più dinamica e competitiva economia del mondo basata sulla conoscenza, con le potenzialità per realizzare una crescita economica sostenibile, un aumento quantitativo e un miglioramento qualitativo dei posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale.

L'Unione vuole restituire dinamismo all'economia europea e colmare il ritardo strutturale nei confronti degli Stati Uniti. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede una strategia globale volta a predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di "ricerca & sviluppo", nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno. Inoltre, occorrerà modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone attraverso l'educazione e la formazione professionale e combattendo l'esclusione sociale.

L'Agenda sociale europea

A Nizza è stato definito il contenuto dell'Agenda sociale europea e dei temi che dovranno ricevere attenzione prioritaria come il sistema pensionistico, quello assicurativo familiare e le misure contro la discriminazione. Ulteriori progressi potranno essere compiuti anche nel settore del miglioramento e del coordinamento delle pubbliche amministrazioni e nel completamento del mercato interno, in particolare per il sostegno alle piccole e medie imprese e la riduzione degli ostacoli all'attività imprenditoriale. I risultati saranno valutati sulla base di indicatori strutturali e di strumenti di analisi comparata, individuati dal Consiglio e dalla Commissione ed approvati dal Consiglio europeo a Nizza, che consentiranno di valutare i passi avanti compiuti nel processo di adeguamento dell'economia ed eventualmente di rivederli anche ai fini di un loro miglioramento.

Pmi: una risorsa da sostenere sul piano internazionale

L'Italia promuove diverse iniziative internazionali per le piccole e medie imprese:

- **Sviluppo Italia**

La società finanziaria pubblica "Sviluppo Italia", insieme al Ministero degli affari esteri, ha il compito di analizzare la domanda estera di investimenti diretti verso l'Italia. Questa iniziativa si sviluppa attualmente attraverso un'azione di *scouting* in otto dei principali mercati finanziari internazionali per

raccogliere i profili tecnico-finanziari delle più importanti società potenzialmente interessate ad investire in Italia.

- **La Carta per le Pmi**

La Carta di Bologna sulle strategie di appoggio alle PMI (giugno 2000) prevede la realizzazione della rete telematica di coordinamento tra le Pmi di una cinquantina di paesi.

- **Il programma PASS**

Il Ministero degli affari esteri ha promosso l'iniziativa del Programma Pass, "Intervento per il potenziamento degli Enti locali". Il progetto ha portato ad una banca dati sulle caratteristiche economiche del territorio del Mezzogiorno, disaggregate sino al livello di provincia, consultabile via Internet dalle sedi diplomatico-consolari, dalle Amministrazioni regionali e dai potenziali investitori.

- **Lo Schema di concertazione interistituzionale (Sci)**

Il progetto Sci realizzato dal Ministero degli Affari Esteri, Confindustria e dall'Ice favorisce l'internazionalizzazione delle imprese attraverso il trasferimento di informazioni dalla rete diplomatica direttamente alle imprese interessate per cogliere le opportunità offerte sui mercati internazionali.

- **I paesi in via di sviluppo**

L'Italia ha assunto un significativo ruolo nel sostegno del settore privato nei paesi in Via di Sviluppo per creare un "legame di interazione" con le realtà imprenditoriali dei paesi più avanzati. Esempi significativi sono gli interventi italiani per la promozione del settore privato in Egitto, Tunisia, Territori Palestinesi e Sudafrica, caratterizzati da progetti di credito e di assistenza tecnica alle Pmi locali. Questi interventi, caratterizzati anche da esportazioni di macchinari e tecnologie italiani verso i PVS, prevedono attività di assistenza tecnica e di assistenza finanziaria (attraverso credito e micro-credito) per gli imprenditori locali ed attività di rafforzamento con soggetti che erogano servizi alle imprese.

L'Italia ha sempre partecipato attivamente in ambito G7, nel Comitato monetario e finanziario del Fondo monetario internazionale ed in altri fori, all'esercizio di riforma del Fondo, assumendo in varie occasioni l'importante ruolo di coordinamento di tale attività. Al riguardo si può ricordare, fra l'altro, che, per un certo periodo, il nostro Paese ha presieduto l'*Interim Committee* del Fondo (poi trasformato in Comitato monetario e finanziario) durante la prima fase del processo di riforma.

L'Italia ha sostenuto con vigore, negli anni di questa legislatura, l'esigenza di un sempre più ampio coinvolgimento nel processo di riforma di tutti i paesi interessati e della società civile, nonché di un ulteriore rafforzamento del coordinamento tra il Fmi e le Banche multilaterali di sviluppo nonché tra le Ifi e gli organismi delle Nazioni Unite

Il direttore generale del Tesoro italiano ha ricevuto l'incarico di coordinare la riforma dell'architettura finanziaria internazionale del Fondo monetario. La riforma comporterà una modifica dei criteri di intervento del Fmi, in modo da dare un peso maggiore agli elementi strutturali dei paesi nei quali viene compiuto l'intervento e non soltanto a criteri finanziari. In particolare, dopo la crisi finanziaria in Asia, si vuole ottenere un maggiore coinvolgimento del settore privato per creare istituzioni economiche solide in loco: sono i paesi beneficiari degli aiuti che devono ricevere maggiori responsabilità nelle decisioni di come gestire le risorse garantite dal Fondo monetario.

La cancellazione del debito ai paesi poveri

Un nuovo obiettivo internazionale

A partire dal vertice G7-G8 di Colonia nel giugno 1999, la cancellazione del debito dei paesi poveri è diventato un tema rilevante degli incontri finanziari internazionali. Nel 1996 il Vertice G7-G8 di Lione aveva definito una lista di paesi per i quali prevedere queste misure: i paesi poveri altamente indebitati, indicati dalla sigla inglese Hipc (*Heavily indebted poor countries*), ideata dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale per stabilire uno stretto legame tra la cancellazione del debito e l'adozione, da parte dei paesi beneficiari, di programmi nazionali di sviluppo e riduzione della povertà.

Italia: una posizione all'avanguardia

L'Italia ha appoggiato una politica di cancellazione coordinata del debito nei paesi in via di sviluppo, considerandola indispensabile al progresso economico globale. Negli ultimi anni, il nostro Paese ha svolto in effetti un ruolo di avanguardia a favore della cancellazione del debito dei paesi più poveri, anche svolgendo una funzione di primo piano nell'ambito del Club di Parigi, il foro multilaterale ove 19 fra i principali creditori mondiali negoziano le ristrutturazioni debitorie dei paesi che si trovano temporaneamente in crisi di liquidità. L'impegno dell'Italia prevede una concreta riduzione dei debiti contratti dai paesi più svantaggiati per un ammontare di 12 mila miliardi in tre anni.

- nel marzo 1999 il Governo italiano annuncia unilateralmente di voler cancellare il 100% del debito dei paesi più poveri, andando al di là dei termini concordati a Lione, che prevedevano la possibilità di cancellare sino all'80% del debito di tali paesi
- nel giugno 1999, l'Italia partecipa all'adozione da parte del vertice G8 di Colonia della cosiddetta "Iniziativa Hipc rafforzata", che ha ampliato il numero dei paesi potenzialmente beneficiari dell'Iniziativa, portando sino al 100% la possibilità di cancellazione debitoria.
- il 30 dicembre 1999 il Governo presentato un disegno di legge, poi approvato quale legge n. 209/2000 ("Misure per la riduzione del debito estero dei paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati"). Si tratta della prima legge

italiana che prevede la possibilità di cancellare debiti dei paesi più poveri per crediti commerciali e di aiuto per un valore complessivo di 12 mila miliardi nell'arco di tre anni, a condizione che tali paesi abbiano adottato una strategia nazionale di lotta alla povertà.

- per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo a reddito medio, la legge finanziaria del 1997 consente la conversione del debito di tali paesi, per la parte derivante da crediti d'aiuto italiani, in fondi denominati in valuta locale finalizzati a programmi di sviluppo economico e di protezione ambientale.

G-8: presidenza italiana nel 2001

Il compito dell'Italia

Il nostro Paese ha assunto la presidenza del G7-G8 nel gennaio 2001.

L'Italia si impegna a promuovere un nuovo approccio alla gestione delle crisi internazionali e al problema della lotta alla povertà: un approccio basato su una visione più articolata e integrata delle cause politiche, economiche e sociali che ne sono all'origine, puntando a varare misure ulteriori rispetto alla cancellazione del debito (come ad esempio la riduzione delle barriere tariffarie per i paesi più poveri e la creazione di un nuovo *Trust Fund* per la lotta alle malattie).

La Presidenza italiana darà anche peso notevole alla dimensione dell'*Outreach*: ossia, uno sforzo di apertura sia verso la società civile che verso paesi terzi, così da porre le basi di un dialogo politico, economico e sociale più ampio e così da estendere il coordinamento e la consultazione con i Gruppi regionali e altri organismi rappresentativi.

I temi economici

In campo economico, sulla base del mandato di Okinawa, la presidenza italiana sostiene la promozione dei seguenti temi:

- una strategia integrata per lo sviluppo da perseguire attraverso la lotta alla povertà in tutti gli aspetti ad essa correlati
- l'architettura finanziaria mondiale
- la protezione dell'ambiente
- la tecnologia della comunicazione e dell'informazione (in particolare gli standard d'impiego delle nuove tecnologie)
- le fonti energetiche rinnovabili (sulla base dei risultati del lavoro di una *task-force* sulle fonti rinnovabili copresieduta da Italia e Gran Bretagna).

I temi politici

E inoltre, sul terreno politico, intende affrontare:

- la questione della partecipazione democratica ai processi decisionali e le esigenze poste dal mondo non governativo su specifici temi sociali (quali la sicurezza degli alimenti, gli standard di lavoro, la protezione dell'ambiente).
- le principali crisi regionali: Balcani, Medio Oriente e scenario asiatico (Penisola coreana, Afghanistan, Indonesia).
- lo smaltimento delle scorte in eccesso di plutonio a usi militari. Si mira a coordinare lo sviluppo di un piano finanziario internazionale per la gestione di tale problema anche attraverso meccanismi che coinvolgano Stati terzi e che possano far ricorso a finanziamenti privati.
- i meccanismi diretti a rafforzare i regimi globali di non proliferazione, in particolare nel settore delle armi di distruzione di massa e nel settore missilistico.
- al tema del terrorismo è dedicato un apposito gruppo di lavoro cui partecipano delegazioni composte anche da magistrati e da rappresentanti delle forze dell'ordine e dei Servizi. I punti che si preannunciano come prioritari per il 2001 sono due: il progetto indiano di convenzione onnicomprensiva sul terrorismo e il problema dei cosiddetti *States of concern*, gli Stati considerati sostenitori di azioni terroristiche.