

# Prepariamo giorni migliori per l'Italia.



I DOCUMENTI E I VERBALI DELLE COMMISSIONI APPROVATI  
DALL'ASSEMBLEA NAZIONALE DEL PARTITO DEMOCRATICO

ROMA, 21-22 MAGGIO 2010



## *Care democratiche e cari democratici,*

*i documenti raccolti in questo volume su Giustizia, Green economy, Istituzioni, Lavoro, Università e ricerca, Europa sono i primi capitoli della nostra Agenda democratica per l'Italia. Sono stati approvati dall'Assemblea nazionale del 21 e 22 maggio che ha avviato un impegnativo percorso di confronto ed elaborazione programmatica.*

*Abbiamo immaginato un percorso aperto e partecipato capace di coinvolgere, attraverso tutti i circoli, i nostri militanti e i nostri elettori.*

*Consegniamo questo materiale alla discussione pubblica e all'iniziativa politica degli iscritti e dei simpatizzanti per preparare tutti insieme, a partire dai problemi veri del paese e dai bisogni reali dei lavoratori, delle famiglie, delle imprese delle donne e dei giovani, giorni migliori per l'Italia.*

**Pier Luigi Bersani, Rosy Bindi, Enrico Letta**

**Prepariamo giorni migliori per la Giustizia**



## Il programma fondamentale del Partito Democratico per la Giustizia si chiama Costituzione repubblicana

Il programma fondamentale del Partito Democratico per la Giustizia si chiama Costituzione repubblicana.

La nostra idea di riforme ha come obiettivo la piena attuazione del modello di giurisdizione e del sistema di garanzie contenuti nella nostra Carta fondamentale.

Le nostre proposte riformatrici mirano a realizzare pienamente l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. Per questo non possono restare mere disposizioni non solo l'art. 3, ma anche l'insieme delle norme costituzionali che regolano il funzionamento della giustizia: la presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva, il diritto alla ragionevole durata del processo, il diritto alla difesa garantito anche ai non abbienti, la finalità riabilitativa della pena.

Attuare la Costituzione significa prima di tutto rimuovere le vere emergenze che caratterizzano il servizio giustizia e che impediscono l'esercizio di diritti fondamentali, significa garantire un giusto processo che per tempi e modalità riduca il rischio di discriminazioni originate da differenze sociali, di razza o di sesso, sia per chi è imputato, sia per chi fa valere un suo diritto o è parte offesa o vittima di un reato.

Per questo, infine è necessario adeguare l'ordinamento in modo funzionale al pieno perseguimento di questi obiettivi, anche valorizzando e qualificando l'attività e la professionalità di tutti gli operatori del servizio giustizia. L'attuazione di un sistema efficace e rapido di regolazione dei conflitti, di attuazione e tutela dei diritti e di coercizione dei doveri è uno dei problemi più seri di tutti i grandi paesi democratici, ovunque oggetto irrisolto di un continuo divenire critico.

### 1. LE EMERGENZE

#### A) La giustizia civile

Va affrontata quella vera e propria ipoteca sulla competitività rappresentata dal cattivo funzionamento della giustizia civile, che è causa dell'inadeguata tutela del credito, della difficoltà ad investire nel nostro paese, dell'incertezza dei rapporti tra privati, del protrarsi di conflitti familiari, talvolta drammatici.

Le cause civili attualmente pendenti sono più di 5 milioni (con una crescita media annua del 7,5 per cento). Per avere giustizia oggi un cittadino attende anche fino a sette anni e mezzo e, una volta giunta la sentenza, questa risulta spesso priva di qualsiasi effetto positivo per chi intendeva far valere un proprio diritto. Il Partito Democratico sostiene la necessità dell'unificazione e semplificazione dei riti processuali e auspica che il governo porti presto alla discussione delle Camere i relativi decreti legislativi. In ogni caso il Partito Democratico, anche al di là di detti decreti, proporrà degli interventi di unificazione per alcuni procedimenti come quelli relativi all'affidamento dei figli naturali, di separazione e divorzio che, nonostante l'omogeneità della materia, conoscono diversità di riti e finanche di competenza per materia. Occorre, inoltre, lavorare a una riforma del processo previdenziale che liberi i tribunali del lavoro e consenta di risolvere in tempi accettabili le controversie che riguardano la tutela dei diritti dei lavoratori e che oggi subiscono spesso gli stessi tempi della giustizia civile.

Occorre poi assicurare adeguate garanzie attuative del c.d. "calendario del processo", con un regime di preclusioni e decadenze, che sanzionino adeguatamente l'inattività o la violazione dell'obbligo di tempestività e diligenza di tutti i soggetti processuali.

Va estesa anche ai giudici di pace l'incompatibilità territoriale, così come va rivista la disciplina dei conflitti di competenza.

Inoltre, occorre valutare nelle controversie relative a diritti disponibili, come considerare la contumacia ai fini dell'ammissione dei fatti di causa. Per quanto riguarda la *class action* è necessario vigilare per rimuovere gli ostacoli che non consentono la sua piena operatività, evitando che si formino aree di degiurisdizionalizzazione caratterizzate dall'affievolimento della professionalità e qualità della tutela, ma anzi valorizzando la partecipazione dei tecnici alle procedure non contenziose. Occorre favorire il buon esito dei procedimenti di mediazione e conciliazione, eliminando l'obbligatorietà per alcune materie e garantendo l'assistenza obbligatoria, nonché prevedendo requisiti di professionalità e competenza per l'accesso all'albo dei mediatori.

Garantire il corretto funzionamento del gratuito pa-

trocinio sia in ambito penale che civile, e riordinare la difesa d'ufficio in sede penale per dare piena attuazione al principio costituzionale del diritto di difesa e di tutela per tutti i cittadini.

#### *B) L'organizzazione*

L'efficienza del sistema giudiziario presuppone necessariamente un'efficace distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari e l'adeguatezza della loro struttura dimensionale. Per questo la revisione della geografia giudiziaria da un lato e delle dimensioni degli uffici giudiziari dall'altro, rappresenta una priorità da perseguire prevedendo l'individuazione di una rete omogenea di tribunali ordinari secondo criteri obiettivi di prossimità di tipo socioeconomico e territoriale, con particolare attenzione alle zone di forte criminalità organizzata, a quelle con intensa densità abitativa e ove vi sia una rilevante domanda di giustizia, nonché ulteriori criteri che saranno individuati dopo il confronto con i territori.

Allo stesso tempo si dovrà procedere verso l'incremento delle risorse strumentali e umane, attualmente del tutto insufficienti e sproporzionate rispetto ai carichi di lavoro degli uffici, e verso la completa ed effettiva informatizzazione (e telematizzazione) del procedimento, semplificando il regime delle notifiche, tenuto conto della recente introduzione delle modalità di notifica tramite posta elettronica certificata. E' necessario incentivare la gestione manageriale degli Uffici giudiziari, anche affiancando al magistrato dirigente giudiziario la figura del manager dell'Ufficio Giudiziario, con autonome e precise responsabilità.

Sul territorio nazionale esistono alcuni esempi di riorganizzazione degli uffici che hanno permesso un migliore impiego delle risorse già esistenti con risultati concretamente apprezzabili. Si può sin da ora avviare un'indagine conoscitiva sulle varie esperienze in campo, nonché sulle sperimentazioni già maturate in alcune sedi, per elaborare protocolli organizzativi e procedurali che possono essere oggetto di proposte di legge in grado di estendere tali migliori pratiche tenendo conto delle peculiarità dei territori.

Con riferimento alle esperienze già maturate assume particolare rilievo quanto sperimentato in diversi distretti giudiziari del nostro paese circa l'impiego degli strumenti informatici.

#### *C) Il carcere*

La situazione nelle carceri italiane è drammatica per il sovraffollamento (con il numero dei detenuti che aumenta di oltre 700 unità al mese), per la carenza di personale di sorveglianza e per l'insufficienza di personale in grado di fornire assistenza sociale e psicologica in carcere. Questa situazione porta al numero incredibile di suicidi che ogni anno si susseguono e vanifica completamente la previsione costituzionale della finalità rieducativa della pena.

E' necessario ampliare la tipologia delle misure alter-

native alla pena detentiva in favore di quelle specificamente supportate da progetti professionalmente strutturati volti al reinserimento sociale, fondati su attività di giustizia riparativa a favore delle vittime dei reati o da programmi di istruzione, di formazione professionale e di inserimento lavorativo.

Per fare ciò non si può prescindere dall'adeguare le piante organiche riferite al personale di Polizia penitenziaria e alle figure degli educatori, degli assistenti sociali e degli psicologi, avviando un nuovo piano di assunzioni (almeno 1.000 unità per queste ultime figure professionali), che garantisca le risorse umane e professionali necessarie all'attivazione delle nuove strutture penitenziarie.

Crediamo debbano essere riviste anche le norme sulla custodia precautelare e sulla custodia cautelare in carcere limitandola a criteri più stringenti per il suo utilizzo, anche al fine di eliminare quei meccanismi che concorrono al sovraffollamento con detenzioni in attesa di giudizio.

Per garantire il rispetto della dignità dei detenuti proponiamo l'istituzione a livello nazionale del Garante dei diritti dei detenuti, un soggetto che possa coordinarsi con i garanti regionali e comunali e con la magistratura di sorveglianza. Infine, chiediamo l'introduzione del reato di tortura nel codice penale.

## **2. I TEMPI DEL PROCESSO PENALE E LE GARANZIE**

Garantire una giustizia efficiente ed equa al servizio dei cittadini significa intervenire sui tempi della giustizia. Per questo proponiamo di modificare alcuni aspetti del processo penale che si presentano come non funzionali e farrinosi.

#### *A) Semplificazione del regime delle notifiche tenendo conto della recente introduzione delle modalità di notifica tramite posta elettronica certificata.*

Neutralizzare gli effetti di tutte quelle disposizioni che, contenendo una serie di garanzie meramente formali, prive di utilità sostanziale sotto il profilo dell'effettivo esercizio del diritto di difesa, si risolvono in realtà in un'inutile dilatazione dei tempi del processo.

Parimenti utile sarebbe ampliare l'utilizzo della polizia giudiziaria territorialmente competente in sostituzione degli ufficiali giudiziari, nei casi di assoluta urgenza e nei casi di notifica di atti di indagine o provvedimenti che la stessa polizia giudiziaria è delegata a compiere o è tenuta ad eseguire.

L'utilizzo della posta certificata in via ordinaria, consente un evidente risparmio di tempo e di risorse e al tempo stesso evita di dover inutilmente comprimere le garanzie legate all'effettivo esercizio del diritto di difesa.

#### *B) Semplificazione del sistema delle nullità processuali* Prevedere uno sbarramento generalizzato per la loro proposizione.

*C) Modificazione del regime della contumacia*

I processi conclusi a carico di imputati di fatto irreperibili, dichiarati contumaci, rischiano di essere processi che rimangono sulla carta, mentre qualora l'imputato venga successivamente reperito il processo deve essere quasi sempre celebrato di nuovo. Sospendere il processo (e il corso della prescrizione) una volta accertata l'irreperibilità di fatto è una misura utile per razionalizzare e ridurre il carico dei procedimenti. Occorre inoltre prevedere che il processo prosegua nei confronti dei coimputati e che, nell'interesse delle parti offese, acquisizioni urgenti e prove non più acquisibili possano essere raccolte dal tribunale.

*D) Riordino della disciplina dell'udienza preliminare*

Riformare la disciplina dell'udienza preliminare in modo da sfruttare appieno la sua potenzialità quale momento di preparazione del futuro giudizio.

Inoltre, l'avviso di conclusione delle indagini con conseguente deposito ed accesso agli atti deve essere notificato anche alle parti offese.

*E) Rivisitazione del sistema delle impugnazioni*

Riduzione dei casi di ammissibilità e proponibilità del ricorso alla Suprema Corte di Cassazione.

Alcune attribuzioni della Corte di Cassazione, quale giudice dell'impugnazione su provvedimenti in cui l'esame di legittimità non può essere prevalente, devono essere trasferite alle corti di appello (impugnazione dell'ordinanza di archiviazione nei casi di difetto di contraddittorio camerale e della sentenza di non luogo a procedere emessa all'esito dell'udienza preliminare).

Inoltre deve essere limitata la possibilità di ricorso per cassazione avverso le sentenze di patteggiamento solo ad alcune tipizzate ipotesi di violazione di legge.

Infine, una riforma della procedura di dichiarazione di alcuni casi di inammissibilità nel senso di predisporre una più rapida procedura di rilevazione per i casi di mancanza dei presupposti.

E' necessario eliminare la sospensione feriale dei termini processuali, come già previsto per i reati di criminalità organizzata.

*F) Riduzione del carico di lavoro che grava sugli uffici inquirenti mediante la diminuzione del cosiddetto "Flusso in entrata"*

Per mantenere fermo il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, garanzia di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, a fronte di un carico di procedimenti penali che non ha pari con gli altri paesi europei con i quali normalmente ci paragoniamo, occorre confrontarsi con soluzioni che mirano a darle la necessaria effettività, introducendo moduli di flessibilità del suo concreto operare.

In questo senso vanno quelle proposte che prospettano la richiesta di archiviazione per "Irrilevanza penale del

fatto" o "particolare tenuità dell'offesa" allorché, pur sussistendo astrattamente la fattispecie di reato, il fatto non rivesta in concreto ad una prima delibazione la necessaria offensività per giustificare l'impiego della costosa risorsa del processo.

La "definizione" della *particolare tenuità del fatto* deve essere ampia e possibile già nella fase delle indagini preliminari.

Va introdotto anche per gli adulti l'istituto della *messa alla prova* previsto per i reati puniti con pena diversa da quella detentiva o con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni.

E' necessario, soprattutto, ridurre l'ipertrofia delle norme penali procedendo ad una riforma del codice penale che riduca l'area di intervento derubricando verso forme alternative, più efficaci anche sotto l'aspetto sanzionatorio (ad esempio illeciti e sanzioni di natura amministrativa, non solo pecuniaria ma anche restitutoria, ripristinatoria o riparatoria), abbandonando la tendenza ad intervenire solo attraverso l'incremento dei fatti reato.

*G) L'obbligatorietà dell'azione penale*

L'obbligatorietà dell'azione penale va rafforzata, resa effettiva e trasparente per garantire l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Oggi l'elevatissimo numero di procedimenti non consente alle procure di perseguire con la stessa tempistica tutti i fatti penalmente rilevanti. Per questo devono essere individuate delle priorità che non siano rimesse al singolo magistrato ma bensì siano ricondotte al potere generale di programmazione dell'attività dell'ufficio.

Per questo sosteniamo i contenuti di una nostra proposta di legge che mira a procedimentalizzare l'esercizio di questo potere, all'individuazione delle scelte di priorità nell'esercizio dell'azione penale secondo un modello partecipato, che tenendo conto delle risorse disponibili preveda il coinvolgimento di una serie di soggetti qualificati sul territorio.

Questa procedura trova completamento nel vaglio successivo Consiglio superiore della magistratura e nella comunicazione del Ministro alle Camere.

**3. L'INDIPENDENZA ED ORGANIZZAZIONE DELL'ORDINE GIUDIZIARIO**

L'indipendenza e l'autonomia della magistratura, valori qualificanti in quanto garanzia per i cittadini di eguaglianza, non si poggiano soltanto sulla norma costituzionale che le prevede, si fondano anche sul prestigio di cui l'ordine giudiziario gode.

Per questo vanno individuate le procedure per l'esercizio dell'autogoverno più idonee a realizzare l'impiego dei magistrati secondo criteri ispirati al merito e alla trasparenza. Negli ultimi decenni il Consiglio Superiore della Magistratura, organo di autogoverno della magistratura ordinaria e garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello

Stato, è stato più volte oggetto di interventi legislativi l'ultimo dei quali, la legge n. 44 del 2002, è stato certamente quello che ha prodotto gli effetti più negativi. La riduzione del numero dei membri elettivi e la riforma del sistema elettorale della componente togata hanno avuto una non indifferente influenza sull'attività del Consiglio, specie per quella disciplinare.

La deleteria logica correntizia nelle decisioni assunte non è stata affatto attenuata né il minor numero dei componenti ha reso più efficace il compito degli eletti. E' quindi necessario, dopo l'imminente rinnovo, da realizzarsi, visti i tempi stretti, con la legislazione vigente, un nuovo intervento del Parlamento affinché il CSM possa esprimere con pienezza di poteri il suo ruolo di organo di rilievo costituzionale. Un nuovo sistema elettorale deve avere come obiettivo l'attenuazione dell'influenza delle correnti nelle designazioni dei posti messi a concorso. Nelle scorse legislature Ds e Margherita hanno presentato disegni e progetti di legge che avevano proprio questa finalità e che dovrebbero essere presi di nuovo in considerazione. Egualmente importante è ampliare il numero degli eletti non solo perché i magistrati, togati e non, sono ormai giunti a quasi ventimila, ma soprattutto per rendere più efficace ed utile il lavoro delle commissioni.

In particolare deve essere rafforzata la Sezione disciplinare che ha cognizione dei procedimenti a carico dei magistrati ordinari.

Dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario che ha tipizzato le diverse fattispecie di illeciti di natura deontologica e ha riformato le regole del procedimento è assolutamente indispensabile che l'organo con funzioni decisorie abbia una maggiore ampiezza per far fronte a tutti gli esposti che ad esso sono presentati.

L'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati - nel quadro dell'attuale assetto costituzionale e salvo una valutazione più complessiva per la quale si rinvia al lavoro del Forum sulle riforme - deve essere regolato attraverso procedure che garantiscano una più netta separazione, pur sempre in seno al Csm, delle funzioni amministrative da quelle giudicanti.

In tal senso è ipotizzabile una sezione separata del

Consiglio Superiore per l'esercizio dell'azione disciplinare. La legge 44/2002 ha ridotto il numero dei membri effettivi della sezione disciplinare da 9 a 6 e si è così inevitabilmente attenuata la capacità di controllo del Consiglio sulle condotte deontologicamente scorrette dei magistrati.

L'esigenza di rafforzare la sezione disciplinare non risponde solo all'esigenza di rendere più rigoroso e penetrante il controllo sulla professionalità dei magistrati ma è anche lo strumento perché i cittadini tornino ad esprimere il loro apprezzamento per l'affidabilità dell'ordine giudiziario.

E' necessario definire una normativa che affronti il tema dell'incandidabilità dei magistrati nelle istituzioni elettive secondo le recenti indicazioni del Csm in proposito, estendendo alle elezioni regionali ed europee quanto già previsto per le elezioni politiche.

E' necessario favorire la specializzazione dei magistrati, in particolare nel settore dei diritti fondamentali (famiglie e minori, diritti della persona, libertà personale, espulsioni). Ed in particolare la specializzazione delle sezioni per le tematiche economiche.

Occorre avviare una riflessione sulle giurisdizioni contabile e amministrativa, per assicurare maggiore trasparenza nell'operato della Pubblica Amministrazione e maggiori garanzie di tutela dei diritti soggettivi del cittadino e quelli della collettività, nel quadro di un sempre più forte indirizzo all'unitarietà della giurisdizione ed alla valorizzazione delle attività specializzate. Infine si dovrà porre rimedio alle riforme deleterie del governo in materia di depotenziamento degli strumenti di indagine (intercettazioni), che impediscono un serio contrasto alla lotta alla corruzione e al crimine organizzato, senza tutelare la riservatezza e senza garantire ai cittadini il diritto all'informazione.

Su questi punti intendiamo promuovere il più ampio confronto con tutti gli operatori del diritto, a partire dalla rappresentanza della magistratura, che consenta un adeguato monitoraggio sull'efficacia delle modifiche introdotte recentemente nell'ordinamento.

Il documento è stato discusso approfonditamente (sono intervenute 18 persone) e condiviso.

E' stata evidenziata l'esigenza di promuovere una discussione in tutto il Partito e sui territori, investendo i circoli e facendo diventare il tema della giustizia l'oggetto di una iniziativa politica in grado di evidenziare la distanza del governo e della destra dai reali problemi di questo settore.

Per rendere evidenti i principi e i valori che stanno alla base della nostra proposta, si è suggerito di esplicitare meglio il documento affinché, al di là dei necessari risvolti tecnici che inevitabilmente sono presenti in questa materia, risulti pienamente comprensibile ai cittadini che sono i principali soggetti destinatari di un servizio giustizia efficiente.

Sono stati evidenziati alcuni argomenti sui quali approfondire, precisare e sviluppare la proposta e l'iniziativa, in particolare sui temi della mediazione civile, delle risorse e degli organici, della razionalizzazione territoriale anche in relazione alla morfologia del territorio, delle modalità della semplificazione del pro-

cesso civile e penale, della giustizia minorile. Inoltre, è stata posta l'esigenza di un'integrazione concernente il tema dell'avvocatura, con particolare riferimento alla riforma dell'ordinamento forense. Così come quella che riguarda il metodo di reclutamento della magistratura ordinaria ed onoraria.

E' stato sottolineato l'emergere, tramite ordinanze, di un vero e proprio "diritto speciale" concernente gli immigrati che intacca il principio costituzionale di uguaglianza di fronte alla legge.

E' stata posta l'esigenza di accentuare i caratteri di indipendenza e terzietà del giudice amministrativo.

Sono state valutate positivamente le priorità contenute nel documento.

Ed è stato condiviso, infine, l'obiettivo di organizzare un "viaggio nella giustizia italiana", in grado di consentire un confronto con tutti gli operatori del settore per favorire lo sviluppo e l'integrazione delle proposte tenendo conto delle peculiarità delle differenti realtà giudiziarie.

**Prepariamo giorni migliori per la Green Economy**



### **Perché la green economy**

L'economia verde è l'unica vera opportunità per uscire da due grandi crisi, quella climatica e quella economica, per lasciare un mondo vivibile alle generazioni future, per costruire sviluppo e creare nuovi posti di lavoro tenendo conto del vincolo delle risorse naturali. L'economia verde è quindi una via di sviluppo che può consentire di rilanciare su basi nuove e più solide l'economia che non può tornare su precedenti modelli di crescita alimentati a debito e con un consumo insostenibile di risorse naturali. Nel nostro paese l'economia verde si incrocia con la qualità, la coesione sociale, la ricchezza dei territori; un incrocio che può rendere più competitive le nostre imprese e che è alla base della forza del nostro paese. L'economia verde incrocia trasversalmente ogni settore produttivo, ha i suoi cardini nel risparmio energetico, nell'efficienza energetica, nell'uso di fonti rinnovabili di energia, nelle tecnologie e nelle innovazioni che riducono l'impatto ambientale dei processi produttivi e può applicarsi all'edilizia come alla meccanica, alla chimica come all'agricoltura, al tessile come al turismo di qualità. La scelta della sostenibilità ambientale nei processi produttivi può andare di pari passo a scelte di consumo responsabile, per rendere minimo l'uso di risorse naturali anche nei nostri acquisti di ogni giorno con una preferenza ad esempio per i prodotti locali o per quelli con imballaggi minimi. Dunque, una prospettiva solida per l'Italia fondata sulla qualità e sul valore del made in Italy, sulla ricerca, sulla conoscenza, sulla bellezza dei nostri territori, sulla nostra storia, sulla ricchezza del nostro ambiente. L'economia verde al centro delle politiche industriali

La riconversione ambientale dell'economia può rappresentare una vera discontinuità, un vero balzo in avanti, quello che l'elettrificazione, le telecomunicazioni, la rivoluzione informatica hanno rappresentato tra fine ottocento e novecento. La costruzione di una società a basso contenuto di carbonio è una prospettiva già in parte in atto, sulla quale le imprese italiane si sono incamminate pur in assenza di un quadro di regole stabili e di incentivi certi. L'economia verde deve essere protagonista di un disegno di sviluppo del paese come concepita nel programma Industria 2015 che va rafforzato e aggiornato ai prossimi anni. C'è il rischio concreto che la crisi economica in Italia non sia solo un fenomeno congiunturale, e quindi un calo a cui segue in modo

quasi automatico un rimbalzo positivo, ma si traduca piuttosto in una riduzione della struttura produttiva del paese. È un rischio molto grave, che segnerebbe un impoverimento strutturale e che va contrastato con forza e grande tempestività, sorreggendo con un disegno chiaro di politica industriale linee e settori di possibile sviluppo, privilegiando la chiave dell'economia verde, come hanno già fatto con investimenti consistenti Stati Uniti, Germania e Cina tra gli altri.

Non si può pensare di uscire da una crisi arroccandosi in una posizione difensiva, senza investire nel futuro, senza affrontare quegli adeguamenti che possono mettere il nostro sistema produttivo di grado di competere con gli altri.

### **Favorire l'economia verde è una vera politica nazionale**

La sfida dell'economia verde è una sfida per l'intero paese, per la struttura produttiva del nord e per la crescita del sud. Proprio nel mezzogiorno potrebbero realizzarsi i maggiori guadagni in termini di occupazione e di capacità produttiva. Fin qui il Mezzogiorno ha avuto i vantaggi minori dal processo di industrializzazione del secolo scorso ma ha comunque subito costi ambientali notevoli. E in più nelle regioni meridionali risiede la quota più giovane della popolazione italiana, la quota maggiore degli inattivi, la quota maggiore di donne che non partecipano al mercato del lavoro. L'economia verde può diventare nel Sud un elemento catalizzatore della catena di connessione tra ricerca innovazione e produzione per esprimere al meglio le potenzialità del sistema universitario e di ricerca e del patrimonio territoriale. Nelle regioni meridionali, accanto a un rinnovato slancio dell'agricoltura di qualità e del turismo e della salvaguardia quindi del patrimonio storico e paesaggistico, può realizzarsi uno sviluppo importante nella produzione di energia da fonti rinnovabili, con il solare in prima fila, nell'efficienza energetica, nella riqualificazione edilizia soprattutto nelle aree urbane.

### **Efficienza energetica e fonti di energia rinnovabili**

L'efficienza energetica è la vera fonte di energia del futuro. Ridurre il consumo di energia a parità di prodotti e servizi realizzati è la strada maestra per combattere l'emergenza climatica. Si può ottenere un minor con-

sumo di energia negli edifici pubblici o privati, nei processi produttivi, nelle modalità di trasporto. Molto può essere già fatto con la tecnologia e con chiare indicazioni normative come avviene in altri paesi, solo a titolo di esempio in Gran Bretagna tutti gli edifici residenziali di nuova costruzione al 2016 dovranno essere a emissioni zero. Ma si deve investire di più nella ricerca in questo ambito e nella collaborazione fruttuosa tra sistema della ricerca e imprese, possono essere sviluppate quelle tecnologie pervasive che sono alla base anche dello slancio di numerosi spin off del sistema universitario locale. Altra strada maestra è nello sviluppo di energia da fonti rinnovabili e dunque eolico, solare, biomasse, energia idraulica, biocarburanti, geotermia. Possiamo darci l'obiettivo di puntare a una industria nazionale del settore, sapendo che alcuni paesi hanno già maturato esperienza e competenza e altri hanno vantaggi di costo, ma non possiamo rinunciare ad entrare in quegli spazi dell'intera filiera, inclusa la parte alta di ricerca e produzione, che sono alla nostra portata. Accumulare ulteriore ritardo sulla strada dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle rinnovabili è un errore strategico che toglie competitività al nostro paese, alle nostre imprese.

### **Legalità e controlli ambientali**

L'economia verde non può che essere un'economia pulita, che rispetta i diritti e le leggi. Non può esserci spazio per il malaffare e per l'uso indiscriminato del territorio e vanno quindi combattute con il massimo rigore le infiltrazioni della criminalità organizzata, che più di altri ha saputo vedere le potenzialità di espansione del settore e condiziona pesantemente la gestione dei rifiuti in molte parti del paese, e i comportamenti illegali che sono alla base dell'impovertimento del territorio e dei rischi per l'incolumità delle persone. Non può esserci spazio per nuovi condoni edilizi o per il mancato rispetto dei vincoli naturali e paesaggistici. L'ambiente va tutelato meglio anche sotto il profilo normativo, anche con la introduzione di norme specifiche che puniscano i reati contro l'ambiente. Allo stesso modo va rafforzato il sistema di controlli ambientali, garantendone autorevolezza e indipendenza. E' possibile promuovere, come indicato a livello europeo, la collaborazione fra imprese e organismi pubblici, e quindi Ispra, Arpa e Appa, per migliorare la performance ambientale delle imprese e quindi favorire sul mercato le imprese di qualità. Vanno poi sviluppati i servizi ambientali (monitoraggio della qualità dell'aria, circolazione e produttività del mare, gestione dei sistemi costieri, monitoraggio della superficie terrestre e servizi all'agricoltura, adattamento al cambiamento climatico tra gli altri) diffondendo a livello nazionale i risultati ottenuti nell'ambito dei programmi di cooperazione europea.

### **Riciclo dei rifiuti**

Anche qui ci vuole una discontinuità, va rovesciato un modo di vedere seguito fin qui per cui i rifiuti sono solo

un problema da gestire nel modo più efficiente possibile e nel rispetto dell'ambiente e della salute. Dobbiamo imparare sempre di più a vedere i rifiuti come una risorsa in un mondo di risorse limitate e quindi immaginare distretti del riciclo, favorire lo sviluppo di industrie locali che riutilizzano i materiali resi disponibili in quantità sempre maggiori dalla promozione della raccolta differenziata per andare verso una vera e propria società del recupero. L'obiettivo rimane quello di non sprecare risorse e quindi sono prioritarie le misure che possono ridurre alla fonte i rifiuti prodotti, sviluppando ad esempio un processo innovativo per la progettazione degli imballaggi.

### **Il territorio è il principale patrimonio dell'economia verde**

Dobbiamo incentivare la manutenzione del territorio per adattare ogni metro quadro alle sfide del cambiamento climatico, cercando, ad esempio, di trattenere l'acqua il più a lungo possibile ove cade, per attenuare l'erosione del suolo e le piene e per ricaricare le falde. Le siccità più lunghe costituiscono un maggior rischio di incendio boschivo che deve essere affrontato con lo sfoltimento del bosco. Da qui la possibilità di recupero di residui agricoli e forestali per produrre energia contribuendo al tempo stesso in modo determinante alla manutenzione del territorio. Vanno sviluppate e diffuse le tecnologie avanzate di monitoraggio, basate sull'integrazione di tecnologie in loco con tecnologie dallo spazio, diffondendo a livello territoriale i risultati ottenuti alla scala internazionale nei grandi programmi di cooperazione europea. Sono da ripristinare i fondi per la difesa del suolo e il contrasto al dissesto idrogeologico che hanno subito tagli drammatici così come vanno ripristinati i fondi per le infrastrutture a livello nazionale e cambiate le regole del patto di stabilità interno in modo da stabilizzare le spese correnti ma consentire la realizzazione di spese per investimento agganciandole ad un percorso sostenibile per i conti pubblici.

### **L'ambiente anche nel nuovo patto fiscale tra Stato e cittadini**

La leva fiscale è uno strumento decisivo per incoraggiare comportamenti virtuosi e penalizzare chi pensa di poter continuare a scaricare il proprio tornaconto di breve periodo sul futuro di ognuno e delle nuove generazioni. Possiamo pensare a una modifica del sistema fiscale in modo da ridurre il carico su lavoratori e imprese per spostarlo sui consumi di energia e di materie prime. Il nostro paese deve inoltre partecipare in maniera più attiva al dibattito aperto in sede europea e mondiale su ipotesi di imposte sulle emissioni di CO<sub>2</sub> legate ai prodotti, una sorta di tassa ambientale per favorire le produzioni più attente nel rispetto dell'ambiente. Allo stesso modo devono essere resi stabili e certi gli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica e la messa in sicurezza sismica degli edifici così come il credito di imposta per la ricerca.

Parlare di economia verde vuol dire parlare di un modello alternativo di società e economia, vuol dire rimettere in discussione il modello di sviluppo economico e sociale fin qui conosciuto, nei fatti alla base delle due drammatiche crisi che stiamo vivendo, la crisi climatica e quella economica, entrambe prodotte da una pressione sulle risorse naturali, dalla attenzione al solo aspetto quantitativo dello sviluppo e al crescere dei consumi finanziati a debito, dalla mancata considerazione del vincolo ambientale e della necessità di costruire un nuovo equilibrio.

Ambiente ed economia non sono in contraddizione: alcuni grandi paesi hanno avviato politiche industriali di ampio respiro basate sulla sostenibilità ambientale come accaduto in Francia, Germania, Gran Bretagna e come sta accadendo con i piani di investimento promossi dalla amministrazione Obama; alcune imprese stanno scegliendo volontariamente di adeguare la propria attività a criteri di sostenibilità ambientale perché vedono in questa prospettiva una solida possibilità di crescita; alcuni settori stanno orientando la loro produzione verso processi e prodotti a basso impatto ambientale con segmenti che possono crescere ulteriormente: nella chimica, ad esempio, o nel settore automobilistico. Allo stesso modo si può pensare ad un nuovo sviluppo del settore agroalimentare, per rispondere al meglio all'esigenza di produrre in futuro quantità sempre maggiori di cibo ma riducendo l'impatto sull'ambiente. L'economia verde deve essere al centro della politica industriale, di una politica nazionale di sviluppo, è una chiave per uscire dalla crisi economica, per costruire crescita sostenibile, per creare nuovi posti di lavoro.

Scegliere la prospettiva dell'economia verde vuol dire rimettere l'uomo al centro del modello di sviluppo, farlo con maggior forza e coerenza per ragionare di un nuovo umanesimo possibile proprio a partire dalla sostenibilità ambientale e sociale dei modelli di produzione e di consumo, della organizzazione delle città e dei tempi di vita e lavoro, dello sviluppo di una mobilità sostenibile e del rapporto

da rinsaldare tra aree urbane e territorio circostante con le aree rurali che possono diventare esse stesse laboratori di nuovo sviluppo.

L'economia verde è una prospettiva concreta fondata sulla qualità del made in Italy e sulla ricerca, alla possibilità concrete offerte dall'efficienza energetica e dalle rinnovabili che possono essere sfruttate meglio con la realizzazione di reti ad alta efficienza energetica.

Le amministrazioni locali possono avere un ruolo guida nel rendere concreta la prospettiva dell'economia verde, di un nuovo modello di sviluppo economico e sociale. Va riaffermata con forza la proposta di allentare i vincoli del patto di stabilità interno per consentire il finanziamento di spese per investimento e in particolare quelle relative a investimenti che migliorino l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale. Va rafforzata la rete degli amministratori locali; le nostre esperienze di governo a livello locale possono mostrare concretamente i vantaggi di questo nuovo modello di sviluppo, possono attuarlo con una serie di provvedimenti e misure puntuali che possono essere al centro anche di premialità da introdurre. I comuni, gli enti locali, possono dimostrare con la loro azione che la scelta dell'efficienza energetica, ad esempio, conviene anche a prescindere da motivazioni di carattere ambientale. Ci vuole però certezza nei tempi, semplicità nelle procedure, capacità di diffondere le buone pratiche.

L'economia verde non può prescindere dal territorio. È prioritario un piano nazionale di messa in sicurezza del territorio, un piano complessivo di riassetto idrogeologico che abbia finanziamenti adeguati. La nostra è una idea diametralmente opposta a quella del governo Berlusconi, che pensa ancora una volta di affidarsi ad un condono edilizio per recuperare risorse e l'entità così consistente del gettito aumenta la nostra preoccupazione. Noi diciamo un no chiaro ad ogni ipotesi di condono edilizio, a misure pensate per sanare abusi che pregiudicano la sicurezza del territorio e l'incolumità delle persone, che danno la possibilità di continuare attività ad alta infiltrazione

della criminalità organizzata. Il rispetto delle regole, del territorio, della sicurezza delle persone deve essere la nostra prima preoccupazione. Piuttosto che l'ennesimo condono va invece avviato un piano sistematico di messa in sicurezza del territorio anche contrastando lo spopolamento delle aree montane, un piano nazionale di riassetto idrogeologico, superando la frammentazione attuale delle competenze e ripristinando i fondi tagliati dal governo Berlusconi.

In generale va ripensato il rapporto tra città e territorio circostante e rivisto il meccanismo degli oneri concessori che, in assenza pressoché totale di altre

risorse certe, spinge i comuni a favorire un uso eccessivo del territorio. La leva fiscale può essere usata in modo virtuoso con incentivi chiari come il ripristino dello sgravio del 55% per le riqualificazioni energetiche che deve essere rifinanziato e reso stabile e con l'introduzione di una carbon tax che consenta di spostare l'onere della tassazione dalle persone e dal lavoro alle cose e in particolare al consumo di energia ad alto impatto ambientale.

La discussione ha confermato la validità dell'impostazione del documento presentato che può quindi essere la base per l'avvio della discussione nei circoli e gli approfondimenti successivi.

**Prepariamo giorni migliori per le Istituzioni**



## Linee per la modernizzazione e la riforma democratica dell'ordinamento costituzionale

### 1. Premesse

1.1 Le linee che qui si presentano si muovono nel solco del documento dei senatori PD approvato dal Senato il 2 dicembre 2009 e del ddl approvato nella scorsa Legislatura dalla Commissione AACC della Camera. Ma vanno oltre il confine di quei documenti perchè si pongono l'obbiettivo di costruire una completa piattaforma per modernizzare e riformare con contenuti democratici il nostro ordinamento costituzionale. Perciò le linee affrontano anche i temi dell'etica pubblica, del referendum, delle leggi di iniziativa popolare.

1.2 Le linee non prendono in esame le questioni costituzionali relative all'assetto delle diverse magistrature; al tema (salvaguardare e rafforzare, ove necessario, la indipendenza di tutti i magistrati, ma garantire trasparenza e responsabilità per ciascuno di essi) il PD intende dedicare un apposito approfondimento, sul *se* innanzitutto, e se sarà superata la prima valutazione, sul *come* e sul *quando*. In quella sede si valuterà, tra l'altro, se sia opportuno costituire un organo indipendente, in parte significativa espresso dalle diverse magistrature, che sia giudice disciplinare per tutti i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) e giudice dei ricorsi contro le decisioni degli organi di autogoverno delle diverse magistrature. Si assicurerebbe così lo stesso "trattamento" disciplinare a tutti i magistrati, indipendentemente dal tipo di giurisdizione alla quale appartengono, e si individuerrebbe l'organo competente a decidere, in caso di ricorso, al di fuori di una delle giurisdizioni in causa.

1.3 Sui temi della forma di governo e della riforma del bicameralismo paritario il PD ha già presentato da tempo le sue proposte. Il centro destra non l'ha ancora fatto per le sue note difficoltà interne. Noi non stiamo ad aspettare; andiamo avanti nella costruzione di una piattaforma strategica per la modernizzazione e la riforma democratica perchè è nostro dovere farlo e perchè i cittadini hanno il diritto di conoscere in modo

completo le nostre proposte.

1.4 Le riforme devono garantire in modo inequivoco: unità nazionale, coesione civile, trasparenza delle decisioni politiche, separazione dei poteri.

1.5 I modelli di altri Paesi vanno valutati con attenzione. I tentativi di innesto di esperienze altrui falliscono se non si tiene conto delle convenzioni costituzionali che accompagnano il funzionamento dei singoli ordinamenti e delle trasformazioni che stanno verificandosi anche in ordinamenti fortemente consolidati.

1.6 Ad esempio, in Francia e in Germania vige la convenzione del non accordo con i partiti estremi. In omaggio a questa consuetudine Chirac, alcuni anni fa, in occasione delle elezioni regionali, vietò al suo partito un patto di coalizione con il Fronte Nazionale. Schroeder, nel corso della sua ultima campagna elettorale, assicurò che non avrebbe stipulato alcun patto con la Linke. Dopo il voto, se avesse stretto una intesa con l'estrema sinistra, avrebbe governato al posto della Merkel. Ma fedele alla parola data agli elettori e alla convenzione di non accordo con i partiti estremi, il Leader della SPD non stipulò quella intesa, cedette il governo alla CDU e si ritirò dalla vita politica. In Italia, invece, ha prevalso il principio dell'alleanza di tutti contro tutti, con la sola eccezione delle elezioni politiche del 2008. L'eccezione non si è riproposta nelle successive elezioni regionali. In Gran Bretagna, il patto di coalizione tra Cameron e Clegg prevede (par. 6) lo scioglimento della Camera dei Comuni non più per decisione del premier, ma solo se la richiesta è sostenuta almeno dal 55% dei componenti della Camera. Se la clausola verrà confermata attraverso una legge, si tratterà di un significativo cambiamento del sistema britannico, con un passaggio di poteri dal Governo al Parlamento.

1.7 Le questioni vanno affrontate con distinti e omogenei disegni di legge. La presentazione dei diversi disegni di legge deve essere contestuale. In materia costituzionale è opportuno seguire il criterio del "minimo necessario", piuttosto che il criterio del "massimo possibile". Un disegno di legge omnibus presenterebbe il rischio di prestarsi a espansioni improprie, impedirebbe,

in caso di referendum confermativo, un giudizio di carattere omogeneo, data l'eterogeneità delle materie trattate e probabilmente violerebbe il principio dell'art. 138 Cost, che prevede "leggi di revisione costituzionale", non leggi che riscrivono intere parti della Costituzione. Le riforme che il PD propone vanno attuate con la procedura prevista dall'articolo 138; siamo contrari ad ipotesi di assemblee costituenti o di commissioni speciali.

## 2. Le riforme e la Costituzione

2.1 Nel corso della esperienza repubblicana l'impianto della Costituzione si è rivelato un fondamentale fattore di coesione e di modernizzazione del Paese. Le riforme vanno fatte non "contro" la Costituzione, ma "secondo" la Costituzione.

2.2 Il dibattito sulla riforma della Costituzione risale alla seconda metà degli anni Settanta, quando si lamentava il peso eccessivo delle Assemblee, la fragilità dei governi, le difficoltà della decisione politica. In tutti questi anni si è continuato a parlare di riforme, ma i termini del dibattito sono cambiati nel tempo e sono cambiate anche le esigenze.

2.3 Oggi le principali esigenze sono:

- a) assicurare il rispetto dei principi fondamentali dell'etica pubblica;
- b) rendere il sistema decisionale più rapido, più efficiente e più controllabile;
- c) potenziare gli strumenti di partecipazione dei cittadini (nuova legge elettorale, referendum e leggi di iniziativa popolare);
- d) riqualificare il Parlamento come luogo della rappresentanza politica della nazione ( Camera) e dei territori (Senato);
- e) completare e razionalizzare, alla luce dell'esperienza, la riforma attuata con il nuovo Titolo V ;
- f) garantire i diritti fondamentali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale;
- g) ridurre le improprie concentrazioni di potere nelle istituzioni e nei partiti.

## 3. Conferme e riforme

3.1 Le finalità indicate possono essere conseguite attraverso alcune conferme e alcune riforme.

### 3.2 Conferme

- a) confermare il carattere parlamentare della Repubblica;
- b) confermare il ruolo di garanzia costituzionale e di equilibrio tra i poteri della Repubblica proprio del Presidente della Repubblica;
- c) confermare il pluralismo come carattere fondamentale

del nostro ordinamento costituzionale.

### 3.3 Riforme

#### ETICA PUBBLICA

a) Affrontare, prevalentemente con leggi ordinarie, il tema della disciplina dei partiti politici e dei costi della politica distinguendo costi della democrazia, costi del funzionamento delle istituzioni politiche, costi dell'amministrazione pubblica. Secondo alcune valutazioni il costo globale di tutto il personale politico si aggirerebbe attorno ai 4 miliardi di euro; è corretto individuare un parametro generale di riferimento per le retribuzioni di tutte le funzioni politiche (ad esempio la media delle retribuzioni dei parlamentari dei Paesi europei). Rivedere il meccanismo dei rimborsi elettorali. Vanno inoltre individuate e colpite le fonti di spreco, che comporterebbero, secondo alcune valutazioni un costo improprio per le finanze pubbliche attorno agli 80 mld di euro. Spesso questi sprechi sono indicati con precisione nei documenti della Corte dei Conti: quanto sono costate, ad esempio, le ordinanze emanate con i poteri della protezione civile per questioni che non avevano e non hanno nulla a che vedere con la protezione civile?. Prevedere casi di incandidabilità e di decadenza in conseguenza di condanne definitive per delitti infamanti.

#### DIRITTI DEI CITTADINI

b) Rafforzare l'istituto del referendum, aumentando il numero delle sottoscrizioni necessarie per l'iniziativa, anticipando il giudizio della Corte Costituzionale sull'ammissibilità dei quesiti, abbassando il quorum richiesto per la validità della consultazione, riferendolo alla partecipazione al voto registrata nelle precedenti elezioni per la Camera dei deputati.

c) Rafforzare le proposte di legge di iniziativa popolare, assicurando entro termini ragionevoli l'esame parlamentare della proposta e il voto finale.

#### LEGGE ELETTORALE

d) Riformare la legge elettorale; restituire ai cittadini il diritto di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento; proporre una netta differenziazione tra il sistema elettorale della Camera, che deve favorire la costruzione nelle urne di una maggioranza di governo, e il sistema elettorale del Senato, che deve favorire la rappresentanza dei territori. Per la Camera un buon sistema elettorale sarebbe quello di impianto maggioritario fondato sui collegi uninominali. Per il Senato, che dovrà rappresentare le regioni e le autonomie locali, sarebbe positiva l'elezione diretta in collegi regionali, insieme alla elezione del Consiglio Regionale, con sistema proporzionale e clausola di sbarramento. In entrambi i casi le leggi elettorali devono garantire l'attuazione dell'art. 51 della Costituzione.

e) Divieto di doppio mandato. Costituzionalizzare il di-

vieto di conflitto di interessi per tutte le cariche di governo nazionale, regionale e locale. Rendere più rigorosi i casi di incandidabilità, incompatibilità, ineleggibilità; attribuire alla Corte Costituzionale la competenza a decidere sui ricorsi avverso le decisioni delle Camere in queste materie.

#### RIFORMA DEL BICAMERALISMO PARITARIO

f) Particolarmente impegnativa è la riforma del bicameralismo paritario. Il federalismo esige un centro forte per evitare che si avviino processi di dissoluzione dell'unità nazionale; è opportuno diffidare di soluzioni "deboli" che sarebbero destinate all'insuccesso e favorirebbero processi istituzionali centrifughi. Il Senato non può essere una camera dimezzata perchè verrebbe meno tanto il principio, per noi fondamentale, del recupero della dignità delle istituzioni parlamentari quanto la necessità di una istituzione autorevole che raccolga l'impianto federale all'unità nazionale. Sinora la materia delle funzioni del Senato Federale è stata trattata per "sottrazione" dal bicameralismo paritario. E' un metodo sbagliato, che non tiene conto delle specifiche funzioni di un Senato federale. Sarebbe utile, invece, ridislocare le funzioni delle due Camere in modo totalmente nuovo.

g) La Camera dei deputati, rappresentante della nazione, sarebbe titolare del rapporto fiduciario; rientrerebbe perciò nelle sue competenze conferire e ritirare la fiducia, approvare in via definitiva le leggi, con maggioranza qualificata quando intende superare le proposte correttive del Senato. Il Senato, rappresentante delle Regioni e degli Enti Locali, avrebbe il potere di richiamare tutte le pdl approvate dalla Camera entro i limiti e alle condizioni fissate dalla Costituzione; dovrebbe inoltre "governare" il rapporto tra Stato, Regioni, Autonomie Locali. Studiare il rapporto tra il nuovo Senato e le Conferenze: le Conferenze devono restare, ma occorre ridefinirne i compiti, in relazione alle nuove competenze del Senato. Le leggi costituzionali e quelle che regolano i rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali sono bicamerali, ad eccezione delle leggi che implicano una responsabilità politica del governo ( es. legge finanziaria) o la responsabilità esclusiva dello Stato (es. leggi di principio nelle materie concorrenti).

#### PARLAMENTO

h) Ridare autorevolezza e rappresentatività al Parlamento, oltre che con nuove leggi elettorali, attraverso la riduzione del numero dei parlamentari (*da 400 a 500 deputati, da 200 a 250 senatori*), il potenziamento delle funzioni di controllo, il superamento del bicameralismo paritario.

i) Prevedere principi che valorizzino, come richiesto dal Trattato di Lisbona, il ruolo dell'intero Parlamento e dei Consigli regionali nei processi di decisione comunitaria.

j) Prestare cura particolare per un procedimento legislativo snello.

k) Allo scopo di consentire al Parlamento la determinazione delle risorse necessarie per ogni legge che comporti nuove o maggiori spese, occorre costituire un Comitato di controllo della spesa pubblica, composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni, supportata da un'agenzia tecnica indipendente costituita in base alla legge;

l) Rendere possibili i decreti legge solo per la materia fiscale e per le emergenze improvvise e imprevedibili; omogeneità dei d. legge e loro inemendabilità se non per la copertura finanziaria;

m) rivedere la materia delle leggi delega, estendendo i poteri di controllo del Parlamento;

#### GOVERNO

n) Sviluppare le indicazioni contenute nella Costituzione secondo le quali il presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Proponiamo di discutere attorno ai seguenti punti: il PdCM riceve direttamente la fiducia; nomina e revoca i ministri; può chiedere al presidente della Repubblica, dopo la deliberazione del CdM, lo scioglimento della Camera; sui ddl del governo può chiedere il voto a data fissa, compatibile con la complessità del provvedimento, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari;

#### FEDERALISMO

o) Completare e razionalizzare la riforma del Titolo V della Costituzione attraverso la riduzione della materia della competenza concorrente, l'introduzione della clausola di sovranità, la realizzazione di una cornice unitaria di comune responsabilità (Stato, Regioni, AALL) nell'attuazione delle politiche nazionali. Occorre in particolare il coordinamento della finanza pubblica e del federalismo fiscale per la garanzia dei livelli essenziali e per il migliore funzionamento dei servizi rivolti ai cittadini.

#### MESSA IN SICUREZZA DELLA COSTITUZIONE

p) La Costituzione deve essere messa in sicurezza attraverso un rafforzamento delle procedure previste dall'art.138 Cost.; in particolare la Prima Parte della Costituzione deve essere revisionabile solo con la maggioranza dei due terzi dei parlamentari.

*Questo testo è stato preparato insieme ai parlamentari PD delle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato.*

Sono intervenuti 21 componenti della Commissione.

Si è registrato un generale consenso sul documento.

Il maggior numero di interventi ha riguardato la legge elettorale; la maggioranza si è espressa per una esplicita indicazione del doppio turno. Ma non sono mancati interventi che hanno sottolineato la necessità di escludere espressamente il premio di maggioranza e l'impostazione maggioritaria; altri hanno insistito sulla necessità di una equilibrata garanzia di rappresentanza e governabilità.

Altri singoli interventi si sono soffermati sui seguenti temi:

Opportunità di reintrodurre il voto di preferenza;

Opportunità di individuare un sistema che garantisca anche la "non soppressione" delle minoranze;

Inopportunità della attribuzione al Presidente del

Consiglio del potere di nominare e revocare i ministri;

Opportunità di spiegare che la riduzione della competenza concorrente deve essere accompagnata dal potenziamento delle competenze esclusive delle Regioni;

Mettere in sicurezza tutta la Costituzione e non solo la Prima parte e i Principi fondamentali.

Per quanto riguarda l'etica pubblica, prevedere una più puntuale legislazione di contorno in grado di limitare i costi delle campagne elettorali e assicurare eguaglianza di opportunità.

Esprese perplessità circa l'opportunità di attribuire al Presidente del Consiglio il potere di richiesta al Presidente della Repubblica dello scioglimento della Camera

**Prepariamo giorni migliori per il Lavoro**



**Sviluppo, lavoro, welfare: le proposte del Pd per il "diritto unico" del lavoro.**

Due problemi fondamentali attanagliano il lavoro italiano: la precarietà ed il bassissimo tasso di occupazione delle donne e dei giovani, in modo drammatico nel Mezzogiorno. La profonda crisi in corso ha pesantemente aggravato i nostri mali storici: quasi 700.000 occupati in meno da Aprile 2008 e quasi un milione di lavoratori a reddito tagliato dalla collocazione in cassa integrazione nel 2009. Soffrono, in particolare, i giovani per i quali il tasso di disoccupazione si è impennato di oltre 7 punti percentuali (al 28%) e per i quali sono spesso assenti sostegni al reddito. Il tasso di occupazione è caduto di quasi 3 punti negli ultimi 18 mesi (dal 59% al 56%). Diventa sempre più intensa la rassegnazione di quanti, soprattutto giovani e donne, soprattutto al Sud, non trovano lavoro e smettono di cercarlo. Le previsioni per il 2010 indicano ulteriore aumento della disoccupazione. Alle storiche categorie "escluse" dal mercato del lavoro, si sono aggiunti negli ultimi mesi anche gli ultracinquantenni di tutte le qualifiche.

Oggi, tra i problemi prioritari, oltre alla precarietà e all'assenza di lavoro, si inserisce l'insicurezza di quanti hanno il lavoro a tempo indeterminato, ma hanno perso la prospettiva di stabilità, nonostante le "forti" garanzie giuridiche godute: i 150 tavoli di crisi aperti al Ministero dello Sviluppo per affrontare il futuro di aziende medie e grandi sono esempi chiari dell'insicurezza dei cosiddetti "garantiti". Inoltre, il mercato del lavoro è partecipato da italiani e "nuovi italiani". Anche i lavoratori e le lavoratrici migranti e le loro famiglie, oltre 4 milioni di persone, subiscono le conseguenze della crisi, in particolare nell'agricoltura. Ma, la transizione demografica in corso e la crescente domanda di servizi alla persona richiedono la presenza strutturale di immigrati.

Le condizioni del lavoro sono connesse con le situazioni di disagio sociale e di povertà, in particolare estrema e minorile. Nel 2008, il 5% della popolazione residente in Italia era in condizioni di povertà assoluta. Le famiglie in condizione di povertà relativa sono 2.737.000 e rappresentano l'11,3% del totale, mentre gli individui poveri sono oltre 8 milioni, pari al 13,6% della popolazione, con un significativo aumento dei *working po-*

*ors*. Sono dati tra i peggiori di Europa. Soffrono soprattutto le famiglie con figli minori ed, in particolare, nel Mezzogiorno.

Nell'ultimo quarto di secolo, il lavoro è cambiato in tutta l'area dei Paesi più sviluppati. Tenere conto delle diversità, spesso subite, qualche volta scelte, delle condizioni del lavoro e riconoscere la molteplicità dei rapporti tra tempi di vita e tempi di lavoro per valorizzarla vuol dire superare i tanti dualismi del mercato del lavoro. Alcuni Paesi additati in questi anni a modello di performance economica (Stati Uniti, Regno Unito, Irlanda, Spagna), caratterizzati dalla liberalizzazione estrema del mercato del lavoro, hanno conosciuto ritmi di crescita intensi grazie, soprattutto, a politiche macroeconomiche espansive, ossia al colossale indebitamento delle famiglie. Il debito privato ha compensato gli effetti negativi sulla crescita derivanti dalla precarietà delle condizioni e dei redditi da lavoro. In fondo, la svalutazione del lavoro è stata la causa primaria della crisi in corso. Per contro, altri paesi (Svezia, Danimarca in prima fila), caratterizzati da efficaci reti di welfare e da politiche per la crescita di qualità (dagli investimenti in R&S ed in infrastrutture, alla regolazione concorrenziale dei mercati, alla qualità delle pubbliche amministrazioni, al sistema fiscale, ecc) hanno registrato un'espansione significativa e stabile nella produzione e nell'occupazione.

In sintesi, la regolazione del mercato del lavoro non è variabile indipendente. I mercati globali, le caratteristiche del paradigma tecnologico diffuso e la "forza" del consumatore richiedono flessibilità nelle unità produttive. Tuttavia, il punto è, in particolare in Italia, l'utilizzo delle forme contrattuali precarie per la riduzione del costo del lavoro. Un utilizzo improprio che ha disincentivato, in tanti casi, l'investimento delle imprese in innovazione e l'innalzamento della produttività.

In Italia, i dati disponibili indicano che i rapporti di lavoro precari sono concentrati nelle imprese con meno di 9 occupati, ossia le unità produttive "libere" dai vincoli dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, mentre diminuiscono al crescere della dimensione occupazionale dell'impresa. Insomma, in Italia la precarietà si è diffusa in quanto i contratti precari costano al datore di lavoro, in termini di contribuzione sociale e di retribuzione o compenso (definiti al di fuori dei con-

tratti nazionali di lavoro ed in assenza di una legge sul salario minimo), molto meno dei contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato. In un Paese abituato a competere drogato dalle svalutazioni della Lira, l'avvento dell'euro, i ritardi nelle riforme strutturali e nella politica industriale e gli scarsi investimenti in R&S da parte delle imprese sono stati in parte compensati dall'abbattimento del costo del lavoro mediante i contratti precari e la stagnazione delle retribuzioni dei lavoratori a tempo indeterminato.

La politica del lavoro del Governo dall'inizio della legislatura ha aumentato la precarietà e penalizzato, in particolare, i giovani e le donne. Ad esempio, nel caso dei call centers, lo smantellamento dei limiti ai contratti a progetto ha determinato, da un lato, lo spiazzamento delle imprese che avevano stabilizzato i lavoratori attraverso gli incentivi introdotti nel 2006 e, dall'altro, la cassa integrazione per migliaia di giovani. Le misure introdotte dal Ministro Sacconi, da ultimo nel "Collegato lavoro" rinviato dal Presidente Napolitano alle Camere, tendono a far regredire il livello minimo universale di tutele, diritti e retribuzione dei lavoratori e delle lavoratrici e puntano a corporativizzare sul piano territoriale e settoriale i nuclei più forti di lavoratori.

#### **La strategia del PD per il "diritto unico" del lavoro.**

Il PD è "il partito del lavoro", "fondato sul lavoro". Per il PD, il nesso tra diritti di cittadinanza e diritti sociali e del lavoro è indissolubile. Il lavoro è fonte di identità della persona umana e, al tempo stesso, come indicato all'art 1 della nostra Costituzione, fonte di cittadinanza democratica. Il PD intende rappresentare il lavoro "in tutte le sue forme", dal lavoro (relativamente) stabile a tempo indeterminato, al lavoro precario e parasubordinato, dal lavoro di artigiani, commercianti e professionisti, al lavoro dell'imprenditore.

Innalzare il potenziale di crescita dell'economia italiana è condizione necessaria per migliorare le condizioni del lavoro, aumentare il tasso di occupazione e l'inclusione sociale e combattere la povertà. Nella fase in corso, è decisivo rilanciare la domanda effettiva in Europa e nella nostra economia. Infatti, le condizioni del mercato del lavoro dipendono innanzitutto e soprattutto dalla crescita economica.

Il circolo virtuoso della crescita va riavviato, innanzitutto, nell'Unione Europea e nell'area dell'euro, attraverso la costruzione di una governance economica comune adeguata ad aggredire gli squilibri esistenti in termini non solo di disavanzi pubblici, ma anche di avanzi (Germania, Olanda) e disavanzi (Grecia, Spagna, Portogallo) delle bilance correnti, ossia gli squilibri dei potenziali di crescita dei Paesi euro. A tal fine, nell'ambito della Strategia Europa 2020, è decisivo attuare un Piano Europeo per il Lavoro, finanziato con *eurobonds*, regolare, dare trasparenza e frenare l'attività speculativa di tutti gli investitori istituzionali.

Sul versante "interno", l'Italia deve qualificare la cre-

scita. Dobbiamo inscrivere le riforme della regolazione dei rapporti di lavoro dentro una più generale strategia "alta" di crescita. Insomma, non è sostenibile una proposta radicalmente alternativa alla strategia del Ministro Sacconi sul mercato del lavoro senza una strategia radicalmente alternativa per il futuro dell'Italia. Quindi, oltre al piano della politica macro-economica europea, sono necessarie riforme del welfare, investimenti pubblici e privati nell'innovazione, nella ricerca, nella scuola e nell'università, nella formazione permanente, investimenti nelle infrastrutture per la green economy e green society, liberalizzazione dei mercati dei servizi alle persone e alle imprese, riorganizzazione del fisco, riforme delle pubbliche amministrazioni, in particolare della giustizia civile, riforme della rappresentanza politica, economica e sociale e dell'efficienza delle istituzioni democratiche e, non ultimo in termini di rilevanza per la crescita economica, innalzamento del capitale sociale, della legalità e del civismo.

Per la ricomposizione del mondo del lavoro, non solo delle sue tutele, ma anche delle sue opportunità, nel riconoscimento delle specificità delle attività lavorative e delle oggettive esigenze di flessibilità e di competitività delle imprese, non vi sono scorciatoie. Un modello unico di contratto di lavoro è un obiettivo da collocare in un quadro di elevata e consolidata dinamica della produttività, condizione necessaria a compensare il connesso aumento di costo per l'impresa. Oggi, data la difficile fase dell'economia europea, considerata l'anemia della produttività italiana e l'aumento strutturale della disoccupazione, proponiamo un ventaglio di interventi per andare verso il superamento del mercato del lavoro duale. Le proposte sono frutto di una lunga, approfondita e largamente condivisa elaborazione dei parlamentari del Pd delle Commissioni Lavoro di Camera e Senato.

La strategia proposta dal Pd per promuovere il "**diritto unico**" del lavoro, si articola lungo due principi di fondo: la migliore flex-security europea; l'universalità dei diritti fondamentali di cittadinanza, in particolare il welfare orientato a promuovere il benessere di tutto il nucleo familiare, anche attraverso misure di conciliazione lavoro-famiglia. I capisaldi della strategia del Pd, da portare avanti in modo graduale al fine di **evitare ogni onere aggiuntivo per la finanza pubblica**, sono i seguenti:

1. incentivazione del contratto a tempo indeterminato, definito dall'UE "forma normale del rapporto di lavoro", attraverso il minor costo della stabilità rispetto alla precarietà, ossia mediante l'allineamento e la riduzione del cuneo contributivo. In particolare:

a) graduale convergenza degli oneri sociali complessivi sul lavoro intorno ad un livello intermedio tra quanto oggi versato per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e per i lavoratori impigliati in contratti *low cost* (primo tassello di una complessiva riforma per spostare il carico fiscale dai redditi da lavoro ed impresa

ai redditi da capitale);  
 b) maggiorazione degli oneri contributivi per indennità di disoccupazione e indennità di fine rapporto sui contratti a tempo determinato (ad eccezione dei contratti a contenuto formativo) e sui contratti atipici;  
 c) introduzione di un **salario o compenso minimo**, determinato in riferimento agli accordi tra le parti sociali, per i lavoratori e le lavoratrici escluse dai contratti collettivi nazionali di lavoro, per i contratti a progetto, stage;  
 d) eliminazione dell'associazione in partecipazione con solo apporto di lavoro e dello staff leasing; delimitazione degli spazi di applicazione dei contratti a progetto, dei contratti a chiamata, del voucher;  
 e) restrizione, come previsto nel "Protocollo sul welfare" del 2007, della durata complessiva e delle causali dei contratti a tempo determinato ed introduzione di "tetti" in ogni azienda per la quota, sul totale degli occupati, di lavoratori e lavoratrici con contratto a tempo determinato;  
 f) incentivazione fiscale e contributiva alla stabilità legata alla effettiva formazione (vedi punto 8);

2. graduale introduzione di una base di "diritti di cittadinanza" per tutte le forme di lavoro, comprese le imprese individuali (vedi punto 7), in materia di garanzia del reddito, malattia, infortuni, riposo psicofisico, maternità; in particolare, universalizzazione dell'**indennità di disoccupazione**, anche nei confronti del lavoro autonomo e professionale; introduzione di un'indennità di disoccupazione *means tested* (a carico della fiscalità generale, in coda all'indennità assicurativa); unificazione e riforma della CIG ordinaria e straordinaria, anche al fine di consentire la ricollocazione dei lavoratori in relazione alla riorganizzazione dell'apparato produttivo; eliminazione dell'indennità di mobilità; potenziamento degli incentivi fiscali per i contratti di solidarietà; politiche attive specifiche per il re-inserimento al lavoro degli over-45;

3. **integrazione delle pensioni delle future generazioni di lavoratori e lavoratrici** attraverso una quota a carico della fiscalità generale, determinata in relazione alla contribuzione versata; ripristino ed allungamento dell'intervallo per la scelta dell'età di pensionamento e allineamento dei requisiti per uomini e donne;

4. introduzione di un reddito minimo di inserimento sul modello del "**Reddito di Solidarietà Attiva**" per combattere la povertà e l'esclusione sociale, in particolare la povertà estrema e minorile;

5. trasformazione dell'**indennità di maternità in diritto di cittadinanza** e relativo finanziamento a carico della fiscalità generale; **per incentivare l'occupazione femminile**, introduzione di una detrazione fiscale per il reddito da lavoro delle donne in nuclei famigliari con figli minori; superamento degli assegni famigliari e

della detrazione per figli a carico ed introduzione di un contributo annuale di 3000 euro all'anno per ogni figlio fino alla maggiore età, a cominciare dalla fascia 0-3 anni, esteso anche ai lavoratori autonomi e professionisti; introduzione del part-time agevolato e volontario, innalzamento dell'indennità per i congedi parentali, incentivazione del rientro al lavoro delle donne ultra-quarantenni; potenziamento, secondo i principi della sussidiarietà, dei servizi alla famiglia (dagli asili nido all'assistenza agli anziani non-autosufficienti); credito di imposta per l'occupazione femminile nelle aree svantaggiate; avvio del "Conto personale di cittadinanza", forma di risparmio agevolata per favorire l'autonomia ed il lavoro dei giovani;

6. rafforzamento delle misure legislative ed amministrative (incluse le risorse finanziarie ed umane per i controlli) **per favorire l'emersione del lavoro** e per il miglioramento della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro; esclusione dal prezzo degli appalti, in particolare quelli al massimo ribasso, del costo del lavoro e delle misure di sicurezza; recepimento della direttiva europea per il contrasto al lavoro dei migranti senza regolare permesso di soggiorno; revisione della normativa sull'immigrazione per promuovere l'ingresso regolare per lavoro; nell'immediato, prolungamento del permesso di soggiorno per i lavoratori migranti disoccupati entrati in modo regolare;

7. introduzione dello **Statuto dei Lavoratori Autonomi e dei Professionisti** per definire un denominatore di tutele e di incentivi rispondente alle esigenze comuni di artigiani, commercianti, professionisti;

8. riforma del **contratto di apprendistato** per incentivare formazione effettiva ed adeguata ai fabbisogni delle imprese; allungamento del "**periodo di prova**" in rapporto alla natura delle mansioni assegnate; introduzione del diritto alla formazione permanente come diritto soggettivo nella società della conoscenza;

9. **potenziamento delle politiche attive per il lavoro**, quindi integrazione delle politiche sociali e del lavoro con le politiche della formazione per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti in difficoltà; valorizzazione e potenziamento dei Servizi per l'impiego in ottica di complementarità tra pubblico e privato in un quadro regolativo di controllo pubblico;

10. approvazione, in relazione all'accordo interconfederale tra le parti sociali, di una **legge quadro per la democrazia sindacale** per disciplinare rappresentanza, rappresentatività e validazione dei contratti, condizione necessaria, tra l'altro, per ridefinire, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, la **regolazione del diritto di sciopero nei trasporti**, impossibile per delega legislativa.

La discussione ha visto emergere una larga e sostanziale condivisione del documento, che intrecciando gli obiettivi di aumento della crescita "sostenibile" dell'economia italiana (in raccordo con una strategia europea dello stesso segno), con misure mirate al sostegno dell'occupazione collegate ad innovazioni del sistema di welfare, rappresenta una valida piattaforma per rispondere all'emergenza occupazionale e per delineare i contorni di un mercato del lavoro più dinamico ma anche più giusto ed inclusivo. Le proposte volte ad una progressiva estensione dei diritti e delle tutele a tutte le forme di lavoro costituisce il presupposto per la realizzazione di una flessicurezza di impianto europeo capace di contrastare la precarietà, di favorire l'ingresso di giovani del mercato del lavoro, di promuovere per tutti la qualità del lavoro.

Molti interventi hanno posto la necessità di completare e meglio esplicitare le proposte contenute nel documento tra l'altro per quanto riguarda la promozione e la valorizzazione del lavoro delle donne, la lotta al lavoro nero e le misure per la sua emersione, l'individuazione di forme di partecipazione dei lavoratori e di decisione economica. E' stata anche sottolineata la necessità che la regolazione dei rapporti di lavoro come anche la realizzazione delle politiche di promozione dell'occupazione si svolgono in un quadro di positiva interazione tra iniziativa legislativa e contrattazione collettiva, attraverso il dispiegarsi del

ruolo autonomo delle parti sociali che il PD intende sostenere.

Sono emerse posizioni divergenti sulla necessità di introdurre la categoria di "lavoro economicamente dipendente" per universalizzare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

La commissione ritiene che questi arricchimenti potranno venire dalla consultazione a tutti i livelli che il PD apre da oggi sugli orientamenti e le proposte contenute nel documento.

Questa consultazione deve anche essere l'occasione per un confronto a vasto raggio con le rappresentanze del mondo dell'impresa in tutte le sue variegate espressioni e con le grandi organizzazioni sindacali di cui il PD, nel rispetto delle reciproche autonomie, auspica il massimo di convergenza unitaria come richiede la gravità della crisi occupazionale e sociale che il paese sta vivendo.

Ad avviso della commissione questa consultazione, aperta alle forze vive della società, deve anche tradursi in una grande mobilitazione, a partire dai Circoli, per far crescere nel paese, anche sui temi del lavoro, un'alternativa vincente alle politiche della destra e ne respinga gli attacchi che essa muove in molti modi, ai diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

**Prepariamo giorni migliori per Università e Ricerca**



## Università e ricerca: una visione per l'Italia, le proposte del PD.

### La nostra visione

#### **Premessa. La vera emergenza italiana è la ricerca, la ricerca parte dall'Università.**

La vera emergenza italiana è la ricerca, con gravi conseguenze strategiche, sociali e morali. La crisi economica – prima negata dal governo, poi usata per giustificare tagli inaccettabili – ha messo in luce i nodi irrisolti del modello di sviluppo italiano. L'Italia è una nazione in ritardo: durante una congiuntura favorevole cresciamo meno dei già lenti partner europei, durante un periodo di recessione la nostra decrescita diventa drammatica.

**In Italia il governo ha bruciato preziose risorse – parliamo di molti miliardi di euro – per interventi improduttivi e sprechi inauditi, da Alitalia alle “grandi opere”. Non esiste nessuna programmazione strategica. Non esiste nessun piano per uscire dalla crisi con un nuovo modello di sviluppo e per affrontare i nostri problemi strutturali.** Senza una svolta, non potremo agganciare quella crescita che, come ha ricordato il Presidente della Repubblica, è fondamentale per garantire la stessa unità del Paese. A causa dei tagli del governo, l'Italia si avvia a diventare **la più insignificante periferia dei nuovi imperi della conoscenza.**

**Cominciamo da una seria autocritica:** le politiche dei governi di centrosinistra non sono esenti da colpe. Ora guardiamo avanti, con una forte discontinuità, con coraggio e contro ogni conservatorismo. Abbiamo bisogno di una svolta radicale di innovazione. Anzi, di una *rivoluzione*. A partire dall'università, che è la sede primaria della formazione, della ricerca, dell'elaborazione e della trasmissione del sapere, e dal sistema degli enti di ricerca. Sono questi i luoghi prioritari dell'interazione tra tecnologia e innovazione e tra settore pubblico e privato.

**L'obiettivo è costruire un'università innovativa, che valorizzi i punti di forza della nostra cultura e del sistema produttivo, e che sappia allo stesso**

**tempo competere con gli altri Paesi, connettere l'Italia con l'estero e attrarre immigrazione altamente qualificata.** Per favorire la coesione e la competitività, dobbiamo intervenire su tutti gli attori del sistema. E avere chiare le strategie per guidare gli investimenti, la programmazione, per sostenere la mobilità sociale e quella territoriale, la cultura scientifica e l'imprenditorialità; per stipulare patti chiari con gli studenti, i ricercatori e gli atenei per l'utilizzo delle risorse e per conseguire maggiore efficienza basata sull'autonomia responsabile e sulla valutazione.

### I. La rivoluzione della ricerca.

#### 1. La nuova ricchezza delle nazioni.

Guardiamo in faccia la realtà. Mentre la conoscenza corre, la politica rallenta. Assistiamo alla rivoluzione geopolitica operata da un nuovo protagonismo asiatico, evidente dall'alto rapporto tra investimenti e PIL, dall'alto numero di brevetti registrati, dalla crescita di macroregioni dedicate all'innovazione e alla tecnologia. L'Europa rilancia la Strategia 2020, per una crescita economica basata su conoscenza, creatività, innovazione, sviluppo sostenibile e integrazione sociale.

**La ricchezza delle nazioni si misura non solo sul denaro, ma sulla capacità di apprendimento e sulla condivisione della conoscenza:** questa è la sentenza senza appello emessa dal tribunale della crisi, il nuovo paradigma che percorre l'intero sistema economico. Dobbiamo andare con coraggio **oltre la crisi**, evitando mere operazioni difensive. Abbiamo bisogno di scelte politiche strategiche che superino i tradizionali veti incrociati dei gruppi d'interesse e le politiche localistiche.

**Se l'Italia, che già si trova in forte difficoltà (lo dicono i dati OCSE, Human Development Report, Global Competitiveness Index, European Innovation Scoreboard), non mette in cima alle sue priorità gli investimenti in conoscenza, in ricerca e sviluppo, nel settore pubblico e nel settore privato, è semplicemente spacciata.**

La ricerca è la vera “grande opera” che può unire le generazioni, e perciò deve diventare protagonista del circuito della formazione, nel dibattito pubblico

e nella cultura diffusa. **È giunto il momento di promuovere lo studio e la divulgazione della scienza e della tecnologia.**

## 2. Un'economia dell'apprendimento.

Siamo in coda tra i paesi europei per investimenti, numero di laureati e di ricercatori, apertura del sistema all'esterno. **La media degli studenti stranieri nei nostri atenei è soltanto il 2%.** Mentre il governo italiano straparla di "merito" e taglia del 20% i fondi per l'università, rischiando di impedire il funzionamento degli atenei, nel mondo si afferma un'economia dell'apprendimento, che misura la propria efficienza sulla capacità continua di evolversi e di innovare e sulla capacità di attrarre talenti.

Per andare veramente oltre la crisi, dobbiamo **costruire le infrastrutture della conoscenza** e impostare una **programmazione precisa delle politiche della ricerca.** L'esempio da seguire è la *Hightech-Strategie* della Germania, che individua con chiarezza le priorità di investimento e le modalità di destinazione delle risorse. Inoltre, regole chiare per la ripartizione delle risorse e **apertura del sistema alla differenziazione: non tutti devono fare tutto allo stesso modo, né sono in grado di farlo.**

Proponiamo la creazione di un'**Agenzia nazionale indipendente per il finanziamento della ricerca pubblica**, con la responsabilità di un'analisi della società del futuro, attraverso un Gruppo di riflessione strategica indipendente sul modello del Rapporto 2020 del Ministero degli Esteri e con il coinvolgimento dei principali attori italiani dell'innovazione (università, piccola impresa, industria, imprese ad alto impatto tecnologico, ricerca, *venture capital*). Il Gruppo, **coinvolto in modo gratuito in uno sforzo di responsabilità**, avrebbe il compito di stabilire con chiarezza le priorità (nel primo rapporto) e l'allocazione di risorse (nei rapporti successivi) per i **settori strategici** (a partire da innovazione della pubblica amministrazione, , aerospaziale, biomedicale, ICT, energia, nuovi materiali, agroalimentare), riconoscendo i punti di debolezza e di forza del sistema e coordinando a partire da queste scelte **gli investimenti nella ricerca fondamentale e in quella finalizzata**, attraverso un rilancio del Programma Industria 2015 e del First, il fondo investimenti ricerca scientifica e tecnologica azzerato dal governo. L'Agenzia dovrebbe **accelerare le procedure e garantire il rispetto dei tempi dei progetti di ricerca**, e svolgere una continua attività di *road-mapping* università-politica-impresa. Inoltre, dovrebbe coordinare un programma di borse di studio **Master and Back**, dedicato agli studenti capaci e meritevoli in periodi di perfezionamento all'estero e di cooperazione internazionale nei settori strategici sopra indicati.

## 3. La rete tra idee e impresa: il futuro della ricerca.

Dobbiamo evitare di confinare alla parola magica della *governance* universitaria l'articolazione del tema, ben più ampio, del **rapporto tra impresa, ricerca e università.** Qualcuno ritiene che fare impresa nell'università significhi soltanto creare università private. Cambiamo prospettiva: come notato da numerosi operatori di *venture capital*, **nel nostro Paese è debole non solo l'offerta di innovazione, ma anche la domanda da parte delle imprese.** Anche in questo caso si tratta di un problema culturale e strutturale: l'Italia soffre dell'incapacità di far fruttare le idee. Se il capitale umano è la chiave per realizzare il trasferimento tecnologico, serve una nuova cultura del rischio per i ricercatori, che devono intuire le potenzialità delle loro idee ed essere messi nelle condizioni di realizzarle, anche a livello imprenditoriale. Perciò proponiamo **un patto Stato-Regioni per il rafforzamento della rete di incubatori di start-up tecnologiche e la creazione di veri e propri distretti tecnologici concentrati per promuovere investimenti finalizzati in settori strategici del Paese.** Proponiamo misure volte a favorire il *venture capital* per valorizzare i risultati della ricerca e promuovere la creazione di start-up tecnologiche, anche attraverso la defiscalizzazione degli investimenti in ricerca. Con regole chiare e stabili, e non certo con misure inaffidabili e inapplicabili e come il click-day.

Come ha dimostrato David Singh Grewal, **il mondo non è piatto, è connesso.** Il futuro della crescita non sta nel "piccolo mondo antico" cantato dalla destra, ma nella sfida di **un'Italia connessa con le idee e le intelligenze della ricerca**, comprese quelle dei tanti cervelli italiani all'estero. Serve un'iniezione di realismo, perché le immagini pur vincenti nel mondo della bellezza e della cultura italiana, della gastronomia e del design non possono salvare il paese dal declino. Investire nella ricerca è la vera salvezza per il *Made in Italy*: **solo l'innovazione può lanciare un "rinascimento digitale" per valorizzare la domanda di Italia che esiste nel mondo, anche in settori come il restauro, l'archivistica, i beni culturali.**

## II. Quale università per l'Italia.

### 4. Vocazioni, talenti, mobilità.

L'università italiana è in grave difficoltà. I dati internazionali sono impietosi: siamo agli ultimi posti, tra i paesi europei, per molti parametri: **numero dei laureati e dei ricercatori, investimenti per studente, rapporto docenti/studenti, internazionalizzazione; investimenti in università.** Ancor più preoccupante è la tendenza alla riduzione delle immatricolazioni universitarie dei giovani dopo la maturità: nell'ultimo anno accademico siamo a -

17.000 unità rispetto al precedente. I giovani ritengono sempre meno importante studiare, in un giudizio che riguarda anche il modello di sviluppo della nostra economia, in termini di compensi, carriera, prospettiva di vita. L'Università è ingiusta verso i giovani, perché non adempie alla sua funzione di motore della mobilità sociale. **Trasmissione della ricchezza e insuperabilità della povertà** sono la fotografia, ormai ampiamente condivisa, di una società iniqua e bloccata: in Italia quasi il 50% del differenziale dei redditi dei padri si trasmette ai figli (in Danimarca è il 15%, in Spagna il 32%); solo il 10% dei giovani italiani con il padre non diplomato riesce a laurearsi (in Gran Bretagna il 40%, in Francia il 35%).

**La tensione tra equità e merito è l'anima di una proposta progressista.** Serve un'etica delle opportunità: l'opportunità di studiare e qualificarsi per i "capaci e meritevoli", qualunque sia la loro condizione di partenza. Per questo proponiamo un **credito (voucher) di studio universale, che copra il costo dei servizi degli studenti e venga rinnovato in base ai crediti acquisiti.**

### 5. Cultura, Coesione, Competitività.

La qualità della crescita di una nazione si misura su quella del sistema universitario. I cambiamenti nell'università di oggi devono partire dagli obiettivi-Paese per i prossimi 10 anni. **Per costruire un'Italia più colta, più competitiva e più coesa**, abbiamo bisogno di un numero adeguato di laureati e di dottori di ricerca, di qualificare l'offerta formativa e migliorare le regole di governo degli atenei, di aprire le porte della ricerca ai giovani, di aprire il nostro sistema all'esterno.

Obiettivi che erano contenuti nel DPEF 2010/2013, approvato dalla maggioranza nel 2009, ma sconfessati dal DDL Gelmini. Parole come qualità, autonomia, merito, ammantano un provvedimento del tutto diverso nei contenuti: un disegno iper-centralista, che sottopone a un reticolo inestricabile di norme e al controllo della burocrazia ministeriale ogni passaggio della vita degli atenei. Stabilizzazione dei tagli del 2008 (oltre 1 miliardo di euro, quasi il 20% in meno nel 2008 rispetto al 2011) e nessuna risorsa per gli studenti meritevoli. Già ora molti atenei non sono in grado di assicurare il loro funzionamento e tanto meno di programmare l'attività nel prossimo anno accademico, visto che i tagli previsti per il 2011 impediranno a molti di loro persino il pagamento degli stipendi. **Dobbiamo e vogliamo contrastare questa dequalificazione del sistema di formazione universitaria.**

Serve, dunque, un intervento incisivo e coraggioso, a partire dallo scenario e dagli obiettivi che abbiamo delineato. Si deve mirare a costruire un sistema universitario articolato, che contenga principi ispiratori e le regole-base per il suo funzionamento, e che

affidi all'autonomia responsabile il funzionamento degli atenei. Trasparenza per le risorse, secondo obiettivi di coesione territoriale e competizione equa tra gli atenei, aprendo il sistema a una differenziazione fondata sulla qualità; nuova impostazione dei meccanismi della valutazione e del sistema di ripartizione delle risorse.

### 6. Le persone della nostra università.

**Gli studenti al primo posto: orientamento, mobilità, diritto allo studio.**

Dobbiamo passare da un'università dove è facile entrare e difficile uscire, a un'università dove si può entrare, per rimanere bisogna studiare, si esce normalmente in corso: possibilità per gli atenei di programmare meccanismi di selezione per la permanenza dopo il secondo o terzo anno, come incentivo per mantenere il ritmo degli studi con maggiore flessibilità nell'imposizione delle tasse per gli studenti con livelli di reddito più elevati fuori corso. Uno studente deve poter scegliere l'Università più adatta al suo talento: servono parametri chiari per definire la qualità della formazione, con una valutazione per aree disciplinari dinamica (il miglioramento nel livello di conoscenza e di comprensione conseguito negli anni di corso), in cui le scelte degli studenti saranno il primo dei criteri di valutazione in base ai quali ripartire le risorse ordinarie agli atenei. **Il diritto allo studio significa, anche, diritto alla mobilità geografica:** serve un **Erasmus in Italia**, con politiche di residenze e affitto agevolato per gli studenti fuorisede. Concretamente, proponiamo di **agire sull'enorme patrimonio di uffici sfitti delle nostre città**, favorendo la costituzione di agenzie immobiliari sociali che, trasformando gli uffici in residenziale, offrano affitti calmierati. Infine, con le nostre proposte, il dottorato di ricerca uscirà dall'attuale "stato di minorità".

**Ricercatori e docenti: shock generazionale, patti chiari e diritti.**

Abbiamo la classe accademica più anziana del mondo occidentale. Proponiamo lo **sblocco del turn over** e il **pensionamento a 65 anni, destinando le risorse "liberate" all'assunzione di nuovi docenti.** Patti chiari per chi, dopo il dottorato, entra nell'università come ricercatore. Un vero percorso di ruolo (*tenure-track*), che riserva una posizione di docenza, al termine del primo periodo contrattuale di tre anni, a coloro che superano una selezione e che hanno a disposizione un secondo triennio durante il quale conseguire un'abilitazione. Il ricercatore che abbiamo in mente è anche un "professore in prova" che non deve, però, essere sacrificato alla didattica, e deve poter disporre di fondi di ricerca e spazi concreti di autonomia. Per i ricercatori attuali, a tempo indeterminato e determinato, un'adeguata quota di concorsi da bandire nei primi 6 anni di applicazione della ri-

forma, e possibilità della *chiamata diretta*. Per asse- gnisti e contrattisti, abolizione delle forme attuali di precariato, con un "contratto unico di formazione e ricerca": tutele assistenziali, previdenziali ed econo- miche. Proponiamo che, dopo la verifica dell'attitu- dine alla ricerca, si entri in un *ruolo unico di docenza*, articolato in livelli. Per chi lascia l'università, a un'età di massimo 32/33 anni, valorizzazione dell'esperienza di ricerca con priorità nei passaggi nella pubblica am- ministrazione e nell'insegnamento nelle scuole se- condarie superiori.

### 7. Autonomia vera, valutazione severa per un'Uni- versità efficiente.

**Funzionamento:** Proponiamo che la legge preveda pochi principi essenziali sul sistema di governo degli atenei: autonomia nell'organizzazione, responsabilità per i risultati. Incentivi e disincentivi per favorire mec- canismi virtuosi, focalizzando l'attribuzione delle ri- sorse sulla valutazione.

**Stato e Regioni per il sistema universitario.** Valo- rizzazione delle Regioni per contribuire allo sviluppo dell'Università, e favorire i legami col territorio. Pro- poniamo un patto Stato-Regioni per definire le mis- sioni e la coesione del sistema universitario, anche attraverso accordi e federazioni di atenei al fine di razionalizzare il sistema a livello territoriale. Un patto che governi il **diritto allo studio e il welfare stu- dentesco**, e supporti l'orientamento post-laurea, il *placement* e gli stage in istituzioni pubbliche e private, la formazione continua.

**Finanziamento.** L'obiettivo è **aumentare l'efficienza e le risorse**. Non è una contraddizione: come mo- strano molte analisi, **per l'università si spende poco e male**. Per essere coerenti con gli obiettivi-Paese, è necessario aumentare sia gli investimenti, così da **raggiungere in dieci anni la spesa media degli altri Paesi europei** (dallo 0,8% all'1,3% del PIL), sia l'ef- ficienza del sistema.

Per questo i criteri di ripartizione delle risorse devono disincentivare sprechi e meccanismi poco corretti di gestione del reclutamento e delle carriere.

Il punto centrale è stabilire regole certe sulle risorse ordinarie (FFO): nell'immediato proponiamo di uni- ficare tutti i finanziamenti statali in un unico capitolo di spesa, e di destinare a incentivi legati a parametri trasparenti tutte le risorse eccedenti il costo del per- sonale. L'obiettivo è giungere a un sistema di attri- buzione delle risorse integralmente ancorato a pochi criteri di valutazione: le scelte degli studenti; la valu- tazione dell'attività didattica e della ricerca; la coe- sione territoriale del Paese; gli obiettivi di sviluppo strategico del sistema universitario.

**Per liberare risorse, occorre affrontare il problema**

**dell'interazione tra Università e sistema sanitario, intervenendo anzitutto sulla ripartizione dei costi e la gestione dei servizi di assistenza clinica. Infine, dobbiamo puntare a un aumento consistente dei fondi di dotazione per le singole università: serve una detassazione che incentivi le donazioni private alle Università.**

### Le nostre proposte

**1) Shock Generazionale:** ringiovanire la classe do- cente (età media più bassa di dieci anni in dieci anni), investire sui ricercatori con percorsi rapidi e chiari. **Eliminare il blocco del turn-over** e anticipare la data di pensionamento a 65 anni (con contratti di ri- cerca o didattica per i docenti in pensione). Per i ri- cercatori, **nuovi concorsi per i primi 6 anni, dotazioni di start-up e riduzione del divario dello stipendio con gli ordinari**. Spazi di liberalizzazione dei com- pensati con incentivi legati alla qualità dell'attività di- dattica e di ricerca. **Contratto unico per i ricercatori** in formazione, con diritti sociali, previdenziali ed eco- nomici certi.

**2) Erasmus in Italia, per la mobilità geografica e la mobilità sociale:** a) un **diritto allo studio "mo- bile"**, con il potenziamento delle residenze universi- tarie (da legare alla conversione degli uffici sfitti) e i contributi all'affitto per studenti fuorisede; b) **credito (voucher) di studio universale:** un contributo che copre il costo dei servizi, rinnovato in base ai risultati (agevolato per gli studenti lavoratori); c) **opportunità e responsabilità:** nell'orientamento, un liceale deve sapere dove andare per prepararsi al meglio, e uno studente deve sapere che, se andrà fuoricorso, le sue tasse aumenteranno, costituendo un fondo i più meritevoli.

**3) Istituzione dell'Agenzia per la ricerca e l'inno- vazione e di un Piano nazionale della ricerca** per superare la frammentazione ministeriale. Un modello di agenzia innovativo, nella forma e nei contenuti: ruolo di **analisi di scenario** (con comitati scientifici di alto livello e composti in modo trasparente, che **lavorano gratis**), programmazione e finanziamento nazionale della ricerca fondamentale, *road-mapping* università-politica-impresa, coordinamento dell'in- novazione nella PA.

**4) Efficienza e investimenti:** a) **raggiungere in dieci anni la spesa media degli altri Paesi europei** (dallo 0,8% all'1,3% del PIL); b) **detassare le do- nazioni e gli investimenti privati per le università;** c) **progressiva attribuzione delle risorse ordinarie in base a pochi criteri** (e dunque non esclusivamente

alla spesa storica o alla dimensione): scelte degli studenti; valutazione di didattica e ricerca (vedi punto 6); coesione territoriale; obiettivi strategici del sistema universitario; **d) intervenire sui rapporti tra Università e sistema sanitario, a partire dalla ripartizione dei costi** e la gestione dei servizi di assistenza clinica.

**5) Piano strategico del sistema universitario italiano:** programmazione strategica per definire il futuro dell'università regione per regione, che orienti gli accordi di programma, la concentrazione delle risorse e la differenziazione responsabile del sistema. **Usiamo la leva della valutazione per chiarire che non tutti gli atenei possono fare tutto: alcuni dipartimenti o facoltà saranno focalizzati sulle lauree triennali e magistrali, alcune università saranno orientate alla ricerca.** Federazione di atenei per definire un piano di razionalizzazione e rientro per le università in crisi.

**6) Valutazione: far partire subito l'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e la ricerca,** con un'adeguata dotazione di partenza. L'Anvur deve essere indipendente e trasparente. Proponiamo che la valutazione sia fondata su: a) ricerca universitaria, b) didattica universitaria, c) impatto dell'università sulla società, l'economia e il territorio.

**7) Dalla fuga dei cervelli all'attrazione e circolazione dei cervelli.** Politiche di immigrazione selettiva:

a) *double appointment* per docenti di riconosciuta alta qualificazione; b) bandi per posizioni universitarie chiari, anche in inglese; c) istituzione di un fondo per visiting scholars e visiting professors in co-finanziamento con regioni e privati.

**8) Valorizzazione del dottorato di ricerca:** a) **obbligatorietà** per tutti i concorsi per posti da ricercatore a tempo determinato; b) premialità per i **concorsi della PA**; c) **agevolazioni fiscali** per le imprese che assumono dottorandi come consulenti; d) mettiamo il dottorato al centro di una rete tra scuole superiori e le università per un **rilancio della formazione** (*long-life learning*) per l'impresa e la pubblica amministrazione.

**9) Politiche per promuovere la scienza e l'innovazione:** a) coordinare programmi specifici per le scuole con le regioni; b) **dedicare una quota di programmi RAI alla scienza e all'innovazione**; c) attivare corsie preferenziali per **le borse di studio degli studenti delle facoltà scientifiche** e per il finanziamento dei progetti di ricerca in settori strategici.

**10) Una rete idee/impresa per creare valore con la ricerca:** a) **agevolazioni per il venture capital e start-up school** per portare la cultura imprenditoriale nella scuola e nella ricerca; b) **connessione continua tra impresa e ricerca** nella formazione, anche con *e-learning*; c) **rilancio del piano dei distretti industriali** con una programmazione nazionale chiara e trasparente, di concerto con le regioni.

La discussione, alla quale sono intervenuti circa 19 componenti della Commissione, i quali hanno espresso un generale consenso intorno al contenuto del documento. In particolare, si è registrato un diffuso apprezzamento per la decisione di partire, nella elaborazione della proposta programmatica del PD, dalla centralità di questi temi. Valutazioni dello stesso tenore hanno riguardato il metodo finora seguito nella costruzione delle proposte, nell'ambito del Forum Università Ricerca e Saperi, con il raccordo e la cooperazione dei gruppi parlamentari, e con l'apertura al dialogo con le articolazioni territoriali del partito.

Quanto alla discussione sul merito del documento, si è ritenuto fondamentale far precedere l'esame delle nostre proposte per il futuro dal fortissimo allarme per lo stato dell'Università e della Ricerca in Italia. Tagli del 20% in tre anni, atenei che non hanno certezza delle risorse per il 2010 e che certamente, con gli ulteriori tagli per 800 milioni di euro già approvati per il 2011, non avranno la capacità di assicurare le loro funzioni fondamentali, in quanto privi delle risorse persino per coprire i costi fissi, a partire dagli stipendi dei dipendenti. Inoltre, forte preoccupazione emerge per l'incapacità del governo di individuare una soluzione per i ricercatori, strutturati e precari. Il PD, che ha avanzato un pacchetto di interventi finalizzato a fornire spazi adeguati, con regole certe e selettive, all'immissione di nuovi docenti nelle università, conferma il proprio sostegno alla mobilitazione dei ricercatori universitari, ed esprime la preoccupazione che le difficoltà degli atenei a formulare l'offerta formativa per il prossimo anno accademico possano rendere ancor più complesso e incerto l'orientamento degli studenti e delle famiglie circa la scelta dell'università.

E' emersa dunque l'esigenza, espressa in più interventi, di distinguere il momento contingente, nel quale occorre proseguire un duro contrasto parlamentare, in assenza della disponibilità da parte del governo a un confronto sul merito - ripetutamente richiesto dal PD - del DDL Gelmini, dalla prospettiva strategica volta ad avanzare e a rendere comprensibile all'esterno le nostre proposte. Momenti distinti ma in realtà strettamente connessi, in quanto una forte opposizione ora è fun-

zionale a far emergere le nostre proposte, che già avanziamo in questa fase, sia nel lavoro parlamentare sia presentandole al mondo dell'Università e al Paese. A tale scopo, sarà opportuno accompagnare sia la trasmissione del documento sia la sua evoluzione con schede di approfondimento capaci di renderle chiare ai diversi interlocutori ai quali ci rivolgiamo.

Dall'insieme degli interventi sono giunti interessanti spunti di approfondimento, che in particolare hanno riguardato i seguenti temi:

È opportuno valorizzare al meglio il ruolo degli enti pubblici di ricerca, fondamentali per lo sviluppo scientifico e tecnologico del paese.

Occorre evidenziare la parte del documento che afferma il ruolo, accanto al legame tra ricerca e impresa e ricerca e trasferimento tecnologico, della ricerca libera.

E' opportuno rafforzare il collegamento tra la nostra elaborazione programmatica e le politiche europee della ricerca e dell'alta formazione, e inserire le proposte sul sistema universitario nell'ambito dell'evoluzione dei sistemi universitari europei.

Tutti gli interventi hanno espresso un forte sostegno al tema del ricambio generazionale del corpo docente, aprendo spazi ai giovani. Alcuni interventi, condividendo tale obiettivo, hanno rappresentato l'opportunità che esso possa essere conseguito attraverso l'attivazione di nuovi spazi per ricercatori e docenti, senza dare rilievo centrale al tema del pensionamento a 65 anni dei docenti (che potrebbe creare difficoltà alla funzionalità degli atenei, specie se non accompagnato all'abolizione del blocco del turn-over), e precisando inoltre che si dovrebbe intervenire valutando - a prescindere dall'età - la qualità della ricerca e dell'attività didattica svolta dai docenti medesimi; in ogni caso è centrale l'abolizione del blocco del turn-over.

È opportuno chiarire da un punto di vista istituzionale e funzionale la proposta di istituzione dell'Agenzia per la ricerca e l'innovazione, confermandone la funzione di coordinamento e supporto alla programmazione delle politiche nazionali per la ricerca.

**Prepariamo giorni migliori per l'Europa**



## Dalla crisi si esce con più Europa

Da cinquant'anni l'integrazione europea è il motore dell'Europa che ha così conosciuto il più lungo periodo di pace della sua storia e una prosperità economica che nessun paese europeo da solo avrebbe probabilmente avuto.

Non a caso, nata dalla adesione di 6 paesi, la comunità europea si è via via allargata a 9, 12, 15, 25, 27 e almeno altri 10 stati chiedono oggi di aderirvi. E, tuttavia, come accade a chi giunto a 50 anni si interroga su cosa sarà la seconda parte della sua vita, anche l'Unione Europea è a un bivio.

E' un'Europa percorsa da inquietudini, che la crisi ha ulteriormente accentuato e diffuso.

Se per mezzo secolo stare nell'integrazione europea è stato considerato dalla maggioranza dei cittadini europei un'opportunità, un vantaggio, un plus, invece oggi una parte di opinione pubblica guarda all'Unione Europea come ad un rischio, un vincolo impeditivo, una riduzione di opportunità.

Quel che fa paura a molti è "la globalizzazione sull'uscio di casa": la concorrenza dei paesi emergenti che insidia le competitività delle imprese – in primo luogo delle piccole e medie - dei paesi industrializzati; i più alti flussi di immigrazione che suscitano in molti un sentimento di insicurezza; le maggiori incertezze di reddito e di lavoro conseguenti alla bassa crescita; le maggiori insicurezze a cui sono esposti i figli nella società liquida di oggi. E di ogni inquietudine e paura si addossa la responsabilità all'Europa. Atteggiamento favorito e promosso dalle forze populiste e di destra – anche in Italia è così - che sull'antieuropeismo e sull'euroscetticismo hanno fondato la crescita del loro consenso. Addossare ogni responsabilità all'Europa, è una lettura sbagliata della realtà. Non è mettendo in discussione l'Unione Europea o ridimensionandone le ambizioni che i cittadini europei saranno più al sicuro. Proprio la crisi finanziaria di questi mesi ha dimostrato l'importanza di avere una casa europea. Un'Europa integrata è un fattore di stabilità e di sicurezza. Ed è più a rischio chi si chiude nella sola dimensione nazionale. In un mondo sempre più interdipendente e globale, nessuna nazione europea può pensare di farcela da sola.

L'Unione europea è a un bivio: o decide di spingersi

con decisione sulla strada di una maggiore integrazione economica, sociale e politica, oppure rischia di andare incontro ad una progressiva marginalità politica e disgregazione economica.

La prospettiva europea è peraltro anche l'unica capace di offrire un futuro di unità e di progresso alla nazione italiana ed al suo fragile organismo, che a centocinquanta anni dall'unificazione è sottoposto a tensioni sempre più laceranti e pericolose. Interesse nazionale italiano e interesse europeo coincidono: nell'epoca dell'interdipendenza la sovranità popolare si difende unificando la società civile del nostro continente e non moltiplicando le piccole patrie. Occorre essere protagonisti di uno sforzo coraggioso di definizione di una nuova *governance* europea capace di coniugare la stabilità con la crescita e la coesione.

E' responsabilità di tutte le forze politiche dare piena consapevolezza del valore dell'integrazione europea alle opinioni pubbliche. E noi del Partito Democratico sentiamo il dovere di combattere e contrastare le derive antieuropee e populiste a cui anche l'Italia rischia di essere esposta.

## I. UN GOVERNO ECONOMICO EUROPEO

La costruzione di un "governo economico europeo" è assolutamente indispensabile per difendere l'euro, ricominciare a crescere, creare occupazione e mettere al sicuro l'Unione e ogni suo paese da future crisi economico-finanziarie. Perché tale *governance* sia efficace occorre superare il semplice coordinamento delle politiche nazionali, oggi del tutto insufficiente.

Oggi l'Europa è zoppa, con una moneta unica e un mercato unico, ma con politiche economiche, fiscali e sociali tarate sulla sola dimensione nazionale. Così l'Europa non può tenere il ritmo del nuovo mondo globale e rischia anche di compromettere quanto realizzato negli ultimi 60 anni. La stessa richiesta di più stabilità e più controlli, che viene anzitutto dalla Germania, richiede un vero "governo economico comune" capace di intervenire su tre dimensioni: una gestione condivisa delle emergenze; una politica per la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale; la messa a punto di strumenti finanziari adeguati per sostenere la propria azione. Ed è in vista di questi obiettivi che indichiamo le proposte che seguono.

### **1. Costituire un Fondo Monetario Europeo.**

La stabilizzazione dell'Euro con la proposta del Piano da 750 miliardi rappresenta un primo passo importante, soprattutto per la previsione di una tranche di 60 miliardi che potrà essere finanziata con emissione di titoli europei. Quel piano costituisce tuttavia un accordo ad hoc, in grandissima parte intergovernativo - basato su prestiti bilaterali tra Stati - ed è una risposta d'emergenza. Serve uno strumento permanente di gestione delle crisi - il Fondo Monetario Europeo - che vigili sulla stabilità finanziaria, agisca da prestatore di ultima istanza e si autofinanzi tramite la sua attività di prestito.

### **2. Rafforzare e ampliare il Patto di stabilità e crescita**

Stabilità finanziaria e crescita costituiscono due dimensioni inscindibili. Servono maggiori controlli nelle politiche di bilancio e sanzioni più efficaci per chi vi deroga. Ma da sole non bastano e di per sé finirebbero per condannare l'Europa al ristagno. Vanno utilizzate anche politiche di correzione degli squilibri di competitività all'interno della zona euro e di sostegno della domanda interna. Essenziale per una vera e governata stabilità è la proposta del 'semestre europeo', nel quale, all'inizio di ogni anno, i paesi membri e la Commissione discutano delle principali scelte di bilancio nazionali, per sviluppare priorità comuni e azioni convergenti nei bilanci nazionali e europeo. E parallelamente proponiamo che il nuovo patto di stabilità e crescita assuma come parametri - accanto a deficit, debito pubblico e inflazione - anche i tassi di occupazione, produttività e inclusione sociale.

### **3. Far crescere l'Eurogruppo**

Occorrono nuove capacità decisionali comuni: rafforzamento istituzionale dell'Eurogruppo, 'cooperazioni rafforzate', più forte coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro, rappresentanza unitaria della zona dell'euro nel G8, G20 e nelle istituzioni multilaterali.

La creazione di un governo economico europeo richiede anche un'adeguata innovazione istituzionale, che punti a rafforzare l'integrazione tra la sua dimensione comunitaria e quella intergovernativa.

Per questo, sul modello dell'Alto Rappresentante per la politica estera, proponiamo di affidare un "doppio cappello" al Commissario per gli affari economici e monetari, che svolgerebbe così le funzioni di vicepresidente della Commissione europea e di Presidente dell'Ecofin e dell'Eurogruppo, sulla base delle indicazioni provenienti dalla "commissione speciale crisi" del Parlamento europeo.

### **4. Lanciare un Piano Europeo per il lavoro e la società della conoscenza**

La più efficace terapia per risanare i conti pubblici è tornare a crescere. Una strategia che deve passare in-

nanzi tutto attraverso lo sviluppo del sistema produttivo e del mercato interno europeo. Abbiamo bisogno di nuovi investimenti a lungo termine in aree come le infrastrutture europee (anche immateriali come la digitalizzazione e la banda ultralarga), l'energia, la difesa e valorizzazione dell'ambiente, la ricerca, la protezione della salute. Proposte contenute anche nel recente Rapporto Monti sul mercato unico europeo e nella nuova Strategia Europa 2020 con cui realizzare obiettivi strategici quali l'innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro - in particolare di giovani e donne - la riduzione della disoccupazione strutturale, la creazione di occupazione di qualità attraverso la formazione continua, la valorizzazione del capitale umano, l'aumento verso il 3% del PIL degli investimenti in istruzione e ricerca. E' altresì urgente attuare il quadro europeo del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, considerando che oggi la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Ue è al di sotto del 3%.

### **5. Creare nuove fonti di finanziamento dei beni pubblici europei: infrastrutture, energia e ambiente, ricerca**

La ineludibile riduzione della spesa pubblica nazionale dovrà necessariamente accompagnarsi a un aumento del bilancio europeo e delle spese comuni per investimenti. Per questo va rivista la struttura del bilancio comunitario, che risente troppo del peso del passato. L'obiettivo strategico è una ridefinizione delle prospettive finanziarie dell'Unione e del bilancio comunitario che porti il bilancio al 2% del PIL. Parallelamente, occorre finanziare investimenti in beni pubblici europei, attraverso l'emissione di Eurobond, e proporre nuovi modelli di finanziamento come i partenariati pubblico-privato, prestiti e garanzie della Banca Europea degli Investimenti e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

### **6. Completare il mercato interno, anche sul piano del coordinamento fiscale e del nuovo regime di regolazione e vigilanza di tutti i mercati finanziari europei**

Il mercato unico va ulteriormente sviluppato e completato in molti comparti a partire dai servizi sia per le imprese sia al consumo. Il percorso di completamento del mercato unico deve proseguire nella direzione indicata nella Relazione Monti, in particolare per quanto riguarda la legislazione in materia di azione collettiva a difesa dei consumatori, di accesso ai servizi bancari di base, lo statuto e il regime per le piccole e medie aziende, l'armonizzazione della tassazione sulle imprese attraverso l'introduzione di una base imponibile consolidata comune per evitare dumping sociale e delocalizzazioni strumentali, un'armonizzazione dell'IVA che riduca l'impatto sul lavoro delle politiche fiscali nazionali.

Va finalmente avviato un vero coordinamento fiscale

per evitare la deleteria concorrenza fiscale tra paesi e applicare a tutti i mercati finanziari, bancari e assicurativi nuovi meccanismi di regolazione e vigilanza comuni, sanzionando duramente tutti gli abusi. Dobbiamo lottare contro le speculazioni finanziarie sostenendo a livello europeo e globale (G 20) tassazioni sulle transazioni più rischiose.

### **7. Un Autorità europea unica responsabile della vigilanza dei mercati finanziari**

Tra le cause della crisi c'è sicuramente una dannosa *deregulation*, finanziaria e creditizia, che ha caratterizzato i mercati nell'ultimo decennio combinata con l'incapacità dell'industria bancaria di sapersi autoregolamentare. Per questo è fondamentale che la vigilanza dei mercati finanziari e dei suoi attori sia portata a livello europeo e non più lasciata alle singole autorità di vigilanza nazionali, andando in direzione di una Agenzia di rating europea.

### **8. Riformare le politiche di coesione**

Nell'impegno per la crescita economica, l'inclusione sociale e la convergenza territoriale, l'Europa può contare sullo strumento delle "politiche di coesione" che, nonostante i limiti emersi in questi anni, continuano a rappresentare un modello efficace di gestione condivisa degli interventi per lo sviluppo dei territori, a partire dai più deboli. L'Ue ha bisogno oggi di una politica di coesione rafforzata e più ambiziosa. Una riforma profonda e concreta della politica di coesione doterebbe l'Europa di una vera e propria politica di sviluppo capace di apportare un valore aggiunto rispetto alle singole politiche nazionali, non solo perché realizza un principio di solidarietà territoriale, ma anche perché consente il perseguimento di obiettivi di sviluppo condivisi.

Un contributo prezioso alle politiche di coesione può venire da un uso sostenibile delle risorse, rafforzando la competitività dei territori. Le future politiche agricole e di sviluppo rurale dovranno rappresentare una leva importante per affrontare grandi sfide dal cambiamento climatico alla salvaguardia della biodiversità, dalla sicurezza alimentare allo sviluppo equilibrato dei territori rurali dell'Unione.

### **9. Inclusione, lotta alla povertà; reddito minimo europeo**

La crisi in corso ha dimostrato il ruolo decisivo di stabilizzazione svolto dai sistemi di welfare nella società europea. Il rilancio dell'economia sociale di mercato è per noi un obiettivo fondamentale che richiede politiche comuni e mirate per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà. Servono in primo luogo politiche attive per il lavoro che contrastino la precarietà e la proliferazione del lavoro atipico, i quali, non garantendo i diritti e la sicurezza sociale, danno luogo alle nuove forme di povertà che colpiscono anche i lavoratori attivi. Servono strumenti efficaci per riaffermare la dignità della per-

sona e garantire i diritti di cittadinanza a livello nazionale ed europeo.

Per questo ci siamo impegnati a chiedere una direttiva quadro che renda obbligatoria l'introduzione in tutti i Paesi membri di schemi di reddito minimo volti ad assicurare un reddito pari almeno al 60% del reddito nazionale medio equivalente, accompagnato da misure per l'accesso facilitato ai servizi pubblici quali alloggio, assistenza sociale e sanitaria, formazione e da politiche specifiche per l'accesso al mercato del lavoro. Va ripensato il sistema di welfare e della previdenza per tutelare soprattutto le nuove generazioni e creare opportunità di conciliazione tra famiglia e lavoro, a cominciare dal Libro Bianco sulla previdenza annunciato dalla Commissione.

## **II. EUROPA ATTORE GLOBALE**

Se l'UE vuole superare la sua crisi di identità, non può eludere il rapporto tra globalizzazione e integrazione europea.

Per almeno quarant'anni il processo di integrazione europea ha potuto svilupparsi in modo autosufficiente. La globalizzazione, infatti, era nella sua fase iniziale e le sue dinamiche non penetravano così fortemente nella vita dell'Europa.

Nell'ultimo decennio invece la globalizzazione ha conosciuto una continua accelerazione. La globalizzazione ha cambiato e cambia ogni giorno il volto del pianeta, i caratteri dello sviluppo, i rapporti tra le aree di mercato, il destino di popoli e nazioni.

E, dunque, oggi l'UE deve fare questo salto: pensarsi non come autosufficiente, ma come soggetto che agisce in un mondo più grande e con politiche definite tenendo conto delle dinamiche, dei vincoli e delle tendenze dell'economia globale.

Da qui deriva la necessità di mettere in campo un multilateralismo che su tutti i temi cruciali – la sicurezza e la stabilità politica, la globalizzazione economica, i mutamenti climatici e ambientali, i flussi migratori – sia capace di individuare soluzioni comuni e di associare tutte le nazioni a responsabilità condivise.

Dare una governance multilaterale adeguata alla globalizzazione - riformando e rafforzando le istituzioni globali, a partire dall'ONU - richiede che si compia con convinzione anche la scelta di un forte investimento sul rafforzamento delle istituzioni di cooperazione regionale.

Non appare, infatti, davvero realistico pensare ad una governance globale incardinata su poche istituzioni di carattere mondiale e su 200 Stati nazionali, quando ormai non vi è questione significativa che non abbia dimensione continentale e subcontinentale. E se si vogliono fare significativi passi in avanti verso una governance globale più efficace, è decisivo investire sul rafforzamento delle istituzioni regionali dotandole di poteri, risorse e competenze che consentano di realizzare politiche di integrazione, di sviluppo e di coesione.

E l'Unione Europea è il luogo del pianeta dove la costruzione di un'istituzione sovranazionale forte è più avanzata e ha dunque la responsabilità di essere soggetto attivo della globalizzazione e del multilateralismo.

All'Unione Europea – che da più di 60 anni riunisce i più leali alleati degli USA – spetta la responsabilità di cogliere le opportunità offerte dalla nuova politica estera del Presidente Obama sostenendo e accompagnando gli Stati Uniti nel passaggio dall'unilateralismo ad un nuovo multilateralismo. E, in un mondo più grande e multipolare, Europa e Stati Uniti sono chiamati ad affermare i propri comuni valori occidentali, non in conflitto e in antagonismo con le altre culture e civiltà del pianeta, ma nella costruzione di un mondo in cui ogni identità possa essere riconosciuta e ogni persona sia sicura dei suoi diritti e delle sue libertà.

Peraltro i grandi paesi emergenti della nuova economia globale guardano all'UE come ad un interlocutore essenziale con cui condividere un nuovo assetto multipolare del mondo. E l'Europa deve sentire la responsabilità di aprire una nuova stagione di relazioni tra paesi industrializzati e paesi emergenti, tra paesi produttori e paesi consumatori, tra paesi ricchi e paesi poveri. Sbloccare i negoziati commerciali di Doha, costruire un nuovo partenariato con l'Africa, dare impulso alla cooperazione con le altre istituzioni di integrazione regionale – a partire da Mercosur e Unione Sudamericana – è essenziale per dare alla crisi finanziaria risposte costruite con il pieno coinvolgimento del più gran numero di paesi. E' responsabilità a cui l'Unione Europea non può e non deve sottrarsi.

Non solo, ma la centralità assunta da temi planetari – la lotta al terrorismo, i grandi mutamenti climatici, i più intensi flussi migratori, la competizione economica su scala globale, la gestione delle materie prime e degli scambi, la lotta alla criminalità transnazionale – sollecitano l'Unione Europea a non rinchiudersi in sé stessa e, invece, ad agire, come un "attore globale" assumendosi tutte le responsabilità – politiche, economiche e anche militari – che tale ruolo comporta.

### III. UN'EUROPA DEMOCRATICA

Bruxelles è più lontana dai cittadini di quanto lo siano Roma, Londra, Parigi, Berlino o Varsavia. E le istituzioni comunitarie non hanno alle spalle quel vissuto storico che consenta ai cittadini di identificarsi con la stessa naturalezza e intensità con cui si riconoscono nelle istituzioni politiche nazionali. Mettere in campo una riforma democratica dell'Unione è, dunque, una necessità.

Il Trattato di Lisbona offre gli strumenti per un tale salto di qualità: l'iniziativa popolare europea, che consente ad un milione di cittadini europei, di un certo numero di Stati membri, di invitare la Commissione a presentare proposte; le consultazioni e il dialogo con la società civile, le parti sociali, il mondo associativo, le

organizzazioni religiose e non confessionali; le nuove politiche per la cittadinanza e i diritti fondamentali in un vero spazio di giustizia, libertà e sicurezza; i nuovi poteri di controllo dei parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà; il diritto di proposta per i parlamenti nazionali.

E anche i partiti politici devono ripensare il loro ruolo e il loro modo di fare politica europea: a livello nazionale, il PD collocherà tutte le sue proposte in una più ampia dimensione europea; a livello europeo – muovendo dalla originale e positiva esperienza del gruppo parlamentare dell'Alleanza progressista dei Socialisti e dei Democratici – agiremo perché i gruppi e i partiti politici europei assumano pienamente le loro responsabilità e divengano protagonisti della costruzione dell'Europa politica, oggi ancora in mano unicamente ai governi. Certo, un'Europa che entro pochi anni potrà essere di 35 membri corra il rischio di una difficile coesione. Per questo la forma delle "cooperazioni rafforzate" va incoraggiata, consentendo ai paesi che lo desiderano di realizzare forme di integrazione via via più avanzate. Naturalmente le cooperazioni rafforzate devono essere sempre aperte ad adesioni successive e va mantenuto in ogni caso un "quadro istituzionale unico", garanzia essenziale di coesione politica e istituzionale dell'Unione intera. Ma soprattutto l'Unione deve ritrovare smalto e offrire ai cittadini quelle certezze che le consentano di essere nuovamente percepita come conveniente e protettiva. E ciò può avvenire solo se si rilanciano le politiche di integrazione sui temi cruciali per la vita di milioni di persone.

Serve prima di tutto una strategia per la crescita lungo le proposte avanzate nella prima parte di questa nota. Non meno rilevante è che l'UE consolidi e rafforzi le politiche per la cittadinanza: lo spazio di giustizia, le politiche di immigrazione e di libera circolazione, la lotta alla criminalità, la sicurezza individuale dei cittadini. Temi cruciali su cui, in questi anni, è spesso maturata una crisi di fiducia verso l'Unione.

Per questo diventano non più rinviabili il rafforzamento di Europol, il funzionamento di Eurojust, l'istituzione della figura del Procuratore europeo, la definizione di un quadro comune di leggi in materia di lotta alla criminalità organizzata, le mafie e il riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite.

Gli obiettivi di sviluppo della strategia 2020 non possono peraltro prescindere dalla sfida demografica e dall'invecchiamento della popolazione dell'Unione. In questo senso una politica europea di immigrazione deve svolgere un ruolo decisivo – in particolare, attraverso la definizione di norme europee per l'ingresso e il soggiorno regolare dei cittadini di paesi terzi e per la lotta all'immigrazione irregolare – nella promozione sia della crescita economica che dell'inclusione e dell'integrazione dei lavoratori migranti, cui va garantito uguale accesso ai diritti sociali e previdenziali legati al lavoro.

#### IV. UN'EUROPA POLITICA, UNITA E FEDERALE

Un rilancio forte delle politiche di integrazione interna, deve accompagnarsi ad un rilancio della dimensione politica e istituzionale dell'Unione. Un'Europa capace di cogliere le opportunità offerte dal Trattato di Lisbona: l'estensione delle materie a cui si applica il voto a maggioranza; i maggiori poteri di codecisione del Parlamento Europeo; la riforma della Commissione; un potere di proposta dei Parlamenti nazionali; l'istituzione di una Presidenza permanente del Consiglio Europeo; un Ministro degli Esteri europeo – dotato di un servizio diplomatico proprio – che consenta all'UE di dare corpo e voce ad una politica estera e di sicurezza comune.

Riforme che possono consentire all'Unione di fondare la sua maggiore forza non solo sulla cooperazione intergovernativa, ma anche sull'ulteriore sviluppo di politiche di comunitarizzazione.

In tale contesto è essenziale il rafforzamento della proiezione dell'UE ad est e a sud. E' per noi scelta prioritaria il completamento del percorso di integrazione della Croazia – che ci auguriamo avvenga nei tempi più brevi - e dei Balcani occidentali, la cui definitiva stabilizzazione – dopo anni di guerre e conflitti aspri – non potrà che derivare da una piena appartenenza all'UE di tutti i paesi della regione.

Pur consapevoli delle difficoltà e delle ostilità verso la Turchia, continuiamo a essere convinti che si debba andare nella direzione di una inclusione europea di Ankara e che questo obiettivo sia strategico per la stabilità dell'Europa e per quella vasta area che si estende dal Mediterraneo al Golfo Persico.

L'istituzione nel 2009 dell'Unione Euromediterranea offre una straordinaria opportunità per rilanciare le politiche di cooperazione, dialogo e integrazione dell'UE con i Paesi del Bacino mediterraneo e di aprire una nuova stagione di dialogo e cooperazione con quel mondo islamico percorso in modo sempre più evidente da una dialettica tra forze riformatrici e correnti integraliste.

Strategiche sono altresì le “politiche di vicinato” con quei paesi che stanno ai confini della UE, a partire dalla responsabilità europea di farsi garante della piena sovranità delle nazioni caucasiche e dell'Ucraina.

E' coerente con questo impianto agire perché l'Unione Europea prosegua e sviluppi con la Russia quei rapporti di partenariato e cooperazione utili ad una inclusione di Mosca nella vita della comunità internazionale e a una piena attuazione da parte della Russia dei principi che regolano la legalità internazionale e il rispetto dei diritti umani e civili.

L'insieme di queste scelte ci porta, infine, a sottolineare la necessità che l'UE sia fino in fondo partecipe delle politiche per la sicurezza e la stabilità del continente e del mondo. Se, per un lungo periodo, l'Europa è stata consumatrice di sicurezza prodotta da altri – gli USA – oggi all'UE spetta la responsabilità di essere coproduttrice e compartecipe della sicurezza comune.

Ed è per questo che il Partito Democratico sostiene con convinzione il ruolo e la presenza militare che l'UE e i suoi paesi membri sono venuti svolgendo, su mandato

ONU, dai Balcani al Libano all'Afghanistan. E ancora una volta vogliamo esprimere il pieno apprezzamento per la generosità e la competenza con cui le nostre Forze Armate assolvono il loro compito di pace e di stabilità.

Non contraddice quella nostra scelta l'insistere sulla necessità che a quei conflitti si diano soluzioni politiche fondate sulla condivisione e sul negoziato. Perché in politica l'uso della forza può essere necessario, ma per aprire la strada alla politica e non per sostituirla. Così è stato nei Balcani dove la presenza militare Nato ha consentito di dare attuazione agli accordi di Dayton. Così in Libano, dove la presenza del contingente multinazionale guidato dall'Italia ha fatto cessare il fuoco delle armi e restituito parola alla politica. E così deve essere in Afghanistan, il teatro certo oggi più critico e dove ogni giorno la NATO e i suoi paesi, tra cui l'Italia, pagano un doloroso tributo di sangue. Lì, ancora di più, l'impegno militare NATO deve essere accompagnato da una adeguata strategia di *democratic institution bulding* e di ricostruzione civile e economica, che acceleri il trasferimento delle responsabilità a istituzioni democratiche afgane.

In ogni caso la stabilità e la sicurezza sono oggi una priorità che richiede un impegno in prima persona dell'UE.

La NATO resta naturalmente la principale organizzazione politico-militare per la sicurezza e la stabilità, e non solo per l'Europa. E il Partito Democratico considera il legame transatlantico un pilastro della politica estera europea e italiana. Al tempo stesso vi è una crescente complementarità tra politiche di sicurezza dell'UE e funzione della NATO. Ed è per questo che vanno incoraggiate forme di “cooperazione rafforzata” tra quei paesi membri dell'Unione pronti ad assumere responsabilità comuni nel campo della difesa e della sicurezza. Insomma è nostra ferma e piena convinzione che l'Europa uscirà dalle sue difficoltà e sarà all'altezza delle sfide che ha di fronte solo se non ridurrà le sue ambizioni e aprirà una nuova grande stagione della integrazione europea, dandosi politiche e strumenti per una visibile e forte governante economica, sociale e politica.

La scelta non deve essere l'Europa minima indispensabile, ma l'Europa massima possibile.

Dalla crisi si esce non con meno, ma con più Europa.

L'Unione europea è a un bivio: o decide di spingersi con decisione sulla strada di una maggiore integrazione economica, sociale e politica, oppure rischia di andare incontro ad una progressiva marginalità politica e disgregazione economica.

L'Europa è percorsa da inquietudini e paure, che la crisi ha ulteriormente accentuato e diffuso. Ma addossare ogni responsabilità all'Europa, è una lettura sbagliata della realtà. Non è mettendo in discussione l'Unione Europea o ridimensionandone le ambizioni che i cittadini europei saranno più al sicuro.

Da cinquant'anni l'integrazione europea è il motore dell'Europa che ha così conosciuto il più lungo periodo di pace della sua storia e una prosperità economica che nessun paese europeo da solo avrebbe probabilmente avuto.

E noi del Partito Democratico sentiamo il dovere di combattere e contrastare le derive antieuropee e populiste a cui anche l'Italia rischia di essere esposta e di agire per rilanciare una vera e propria "seconda fase costituente" del processo di integrazione.

## I. UN GOVERNO ECONOMICO EUROPEO

La costruzione di un "governo economico europeo" è assolutamente indispensabile per difendere l'euro, ricominciare a crescere, creare occupazione e mettere al sicuro l'Unione e ogni suo paese da future crisi economico-finanziarie. Il semplice coordinamento delle politiche nazionali è oggi del tutto insufficiente. Serve un vero "governo economico comune" capace di intervenire su tre dimensioni: una gestione condivisa delle emergenze; una politica per la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale; la messa a punto di strumenti finanziari adeguati per sostenere la propria azione. Per il perseguimento di questi obiettivi, proponiamo:

Fondo Monetario Europeo

2. Nuovo Patto di stabilità e crescita con maggiori controlli nelle politiche nazionali di bilancio e sanzioni più efficaci per chi vi deroga con concertazione preventiva delle politiche nazionali di bilancio tra Commissione e Stati membri e assumendo come parametri – accanto a deficit, debito pubblico e inflazione – anche i tassi di occupazione, produttività e inclusione sociale.

3. Nuovi più vincolanti meccanismi di decisione comune: un ruolo centrale per l'Eurogruppo, cooperazioni rafforzate, voce unica europea nel G20 e nelle istituzioni finanziarie internazionali

4. Piano Europeo per il lavoro e la società della conoscenza fondato su nuovi investimenti a lungo termine nelle infrastrutture (anche immateriali come la digitalizzazione e la banda ultralarga), nell'energia, nella difesa e valorizzazione dell'ambiente, nella ricerca, nella protezione della salute.

Obiettivi strategici individuati dal Piano Monti – devono essere l'innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro - in particolare di giovani e donne - la riduzione della disoccupazione strutturale, la creazione di occupazione di qualità attraverso la formazione continua, la valorizzazione del capitale umano, l'aumento al 3% del PIL degli investimenti in istruzione e ricerca

5. Nuove fonti di finanziamento dei beni pubblici portando il bilancio comunitario al 2% del PIL, attivando l'emissione di Eurobond e praticando partenariati pubblico-privato, prestiti e garanzie della Banca Europea degli Investimenti e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

6. Completare il mercato interno, anche sul piano del coordinamento fiscale e del nuovo regime di regolazione e vigilanza di tutti i mercati finanziari europei

7. Agenzia di rating europea.

8. Riformare le politiche di coesione e un uso sostenibile delle risorse, rafforzando la competitività dei territori.

9. Piano sociale di inclusione, lotta alla povertà e reddito minimo europeo.

## II. EUROPA ATTORE GLOBALE

Nel mondo globale l'Europa non può più pensarsi come autosufficiente, ma come soggetto che agisce in un mondo più grande e con politiche che tengano conto delle dinamiche, dei vincoli e delle tendenze dell'economia globale. Un'Europa che scommette sul "multilateralismo" e che su tutti i temi cruciali per la vita del pianeta – la sicurezza e la stabilità politica, la globalizzazione economica, i mutamenti climatici e ambientali, i flussi migratori – sia capace di individuare

soluzioni comuni e di associare tutte le nazioni a responsabilità condivise

### **III. UN'EUROPA DEMOCRATICA**

A troppi cittadini l'Unione Europea appare lontana ed estranea.

Mettere in campo una riforma democratica dell'Unione è, dunque, una necessità, utilizzando gli strumenti del Trattato di Lisbona: iniziativa popolare europea; consultazioni e dialogo con la società civile; nuove politiche per la cittadinanza e i diritti fondamentali; nuovi poteri di controllo dei parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà; diritto di proposta per i parlamenti nazionali.

L'Unione deve soprattutto ritrovare smalto e offrire ai cittadini quelle certezze che le consentano di essere nuovamente percepita come conveniente e protettiva. E ciò può avvenire solo se si rilanciano le politiche di integrazione sui temi cruciali per la vita di milioni di persone: lo spazio europeo di giustizia, le politiche di immigrazione e di libera circolazione, la lotta alla criminalità, la sicurezza individuale dei cittadini, le politiche di coesione sociale e di welfare.

### **IV. UN'EUROPA POLITICA, UNITA E FEDERALE**

Un rilancio forte delle politiche di integrazione interna, deve accompagnarsi ad un rilancio della dimensione politica e istituzionale dell'Unione a partire dal mettere in campo la Politica estera e di sicurezza comune per la quale il Trattato ha istituito l'Alto Rappresentante, dotato di servizio diplomatico europeo. È essenziale il rafforzamento della proiezione dell'UE ad est a sud: integrazione della Croazia e dei Balcani occidentale; valorizzazione dell'Unione Euromediterranea che offre una straordinaria opportunità per rilanciare le politiche di cooperazione, dialogo e integrazione dell'UE con i Paesi del Bacino mediterraneo; "politiche di vicinato" con i paesi che stanno ai confini della UE, a partire dalla Russia; sviluppo della

cooperazione con le altre istituzioni di integrazione regionale, a partire dall'Unione Africana e dall'Unione Sudamericana.

In un mondo in cui la sicurezza è un bene comune indivisibile, l'UE non può più essere solo consumatore di sicurezza prodotta da altri, ma ha la responsabilità di essere coproduttrice e compartecipe della sicurezza comune.

Ed è per questo che il Partito Democratico sostiene con convinzione il ruolo e la presenza militare che l'UE e i suoi paesi membri sono venuti svolgendo, su mandato ONU, dai Balcani al Libano all'Afghanistan. Non contraddice quella nostra scelta l'insistere sulla necessità che a quei conflitti si diano soluzioni politiche fondate sulla condivisione e sul negoziato. Perché in politica l'uso della forza può essere necessario, ma per aprire la strada alla politica e non per sostituirla. La NATO resta naturalmente la principale organizzazione politico-militare per la sicurezza e la stabilità, e non solo per l'Europa. E il Partito Democratico considera il legame transatlantico un pilastro della politica estera europea e italiana. Al tempo stesso vi è una crescente complementarità tra politiche di sicurezza dell'UE e funzione della NATO. Ed è per questo che vanno incoraggiate forme di "cooperazione rafforzata" tra quei paesi membri dell'Unione Europea pronti ad assumere responsabilità comuni nel campo della difesa e della sicurezza.

In conclusione la scelta non deve essere l'Europa minima, ma "l'Europa massima possibile". Dalla crisi si esce non con meno, ma con più Europa.

E questo impone che anche i partiti politici si strutturino sempre di più in chiave europea. Il PD – muovendo dalla positiva esperienza del Gruppo parlamentare europeo progressista dei Socialista e dei Democratici – agirà per favorire una sempre più forte cooperazione e azione comune tra le forze progressiste del continente.

[www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it)

