

INDICE

INTRODUZIONE

AREA ECONOMIA E FINANZE

1. Premessa: considerazioni generali sulla situazione attuale
 1. La situazione italiana
 1. L'Euro e quanto è costato l'ingresso in Europa agli italiani
 1. La disoccupazione: la situazione in Italia
 1. Proposte
 - Partecipazione diretta dei lavoratori al capitale e alle decisioni dell'impresa
 - La riforma del sistema fiscale
 - Banca municipale senza interessi
 - La tassazione delle speculazioni internazionali
 1. Sintesi
- Allegati
Bibliografia
Normativa

AREA SANITÀ

1. Descrizione generale
 - 1.1 Premessa
 - 1.2 Analisi della situazione attraverso i dati - La situazione attuale
 2. Critica umanista
 - 2.1 I conflitti emergenti
 - 2.2 I conflitti prioritari, le possibili tendenze e le conseguenze della politica attuale sulla popolazione
 3. Proposte umaniste
 - 3.1 La posizione umanista
 - 3.2 Proposte
 4. Sintesi
- Normativa

AREA ISTRUZIONE

1. La situazione dell'istruzione in Italia
 - 1.1 Analisi della situazione attraverso i dati
 - 1.2 Analisi degli ordini di scuole
 - 1.3 L'attuale riforma scolastica
 - 1.4 Il rinnovo del contratto di lavoro
 - 1.5 Situazione attuale insegnanti di sostegno e inserimento dei portatori di handicap
 - 1.6 Inserimento degli alunni stranieri
 - 1.7 Dispersione scolastica
2. Critica alla situazione attuale
 - 2.1 Da dove viene la scuola
 - 2.2 Di chi è la scuola?
 - 2.3 Dove va la scuola?
 - 2.4 I conflitti
3. Le possibili tendenze
 - 3.1 Considerazioni generali
4. Proposte
 - 4.1 Il paradigma educativo
 - 4.2 Alcune proposte generali
 - 4.3 Alcune proposte specifiche
5. Sintesi

AREA UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

1. Descrizione
 - 1.1 Struttura decisionale del sistema Universitario
 - 1.2 Università: tasse ed economia
 - 1.3 Fuori sede
 - 1.4 Qualità dello studio
 - 1.5 Numero chiuso
 - 1.6 Riforma
 - 1.7 Professori
 - 1.8 Ricerca scientifica e tecnologica
 - 1.9 Competenze del MURST
2. Critiche
 - 2.1 La posizione umanista
 - 2.2 Economia
 - 2.3 Qualità dello studio
 - 2.4 Numero programmato
 - 2.5 Riforma dell'autonomia didattica
 - 2.6 Ricerca scientifica e tecnologica
3. Proposte
4. Sintesi

AREA BENI E ATTIVITÀ CULTURALI

1. L'importanza che l'area culturale riveste per gli Umanisti
 2. La situazione attuale
 3. Critica Umanista
 4. Proposte
 5. Sintesi
- Normativa

AREA AMBIENTE

1. Premessa
2. Risorse idriche e ciclo delle acque
 - 2.1 Analisi della situazione
 - 2.2 Critica umanista
 - 2.3 Proposte umaniste
3. Modificazioni climatiche e produzione energetica
 - 3.1 Analisi critica della situazione
 - 3.2 Proposte umaniste
4. Dissesto idrogeologico e rischio sismico
 - 4.1 Analisi della situazione
 - 4.2 Critica umanista
 - 4.3 Proposte umaniste
5. Struttura urbana e concentrazioni metropolitane
 - 5.1 Analisi critica della situazione
 - 5.2 Proposte umaniste
6. Biodiversità, paesaggio e aree protette
 - 6.1 Analisi critica della situazione
 - 6.2 Proposte umaniste
7. Sintesi

AREA TRASPORTI

1. Descrizione generale
 - 1.1 Premessa
 - 1.2 Analisi della situazione attuale
 - 1.3 Finanziamenti nel settore terrestre (dic. '98)
 - 1.4 Finanziamenti nel settore metropolitano

- 1.5 Finanziamenti nel settore marittimo
- 1.6 Finanziamenti nel settore aereo
- 2. Critica
 - 2.1 I conflitti emergenti
 - 2.2 Conflitti di carattere sindacale
 - 2.3 Possibili tendenze e conseguenze della politica attuale sulla popolazione
- 3. Proposte
- 4. Sintesi

AREA COMUNICAZIONI

- 1. Descrizione generale
 - 1.1 Importanza delle comunicazioni nella politica del Partito Umanista in Italia
 - 1.2 Analisi della situazione - Dati
 - 2. Critica umanista
 - 2.1 I conflitti emergenti
 - 2.2 I conflitti prioritari
 - 2.3 Possibili tendenze e conseguenze della politica attuale sulla popolazione
 - 3. Proposte umaniste
 - 3.1 La posizione umanista
 - 3.2 Le proposte
 - 4. Sintesi
- Bibliografia
Normativa

AREA SOLIDARIETÀ SOCIALE

- 1. Descrizione generale
 - 1.1 Premessa
 - 1.2 Analisi dei dati
 - 2. Critica umanista
 - 3. Proposte
 - 4. Sintesi
- Bibliografia
Normativa

AREA PARI OPPORTUNITÀ

- 1. Premessa
 - 2. Descrizione
 - 3. Critica
 - 3.1 Dati statistici
 - 4. Conflitti
 - 4.1 Disoccupazione femminile
 - 4.2 Precarizzazione del lavoro femminile
 - 4.3 Trasformazione dei modelli tradizionali di comportamento
 - 4.4 Maternità
 - 5. Proposte
 - 5.1 In campo lavorativo
 - 5.2 Generali
 - 6. Sintesi
- Allegato

AREA LAVORI PUBBLICI

- 1. Analisi critica situazione attuale
- 2. Proposte umaniste

AREA LAVORO e PREVIDENZA SOCIALE

1. Premessa
 2. Analisi e critica della situazione italiana
 3. Proposte
 4. Sintesi
- Bibliografia

AREA INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO

1. Premessa
 2. Analisi della situazione attraverso i dati
 3. Critiche umaniste
 - 3.1 I conflitti dal punto di vista istituzionale
 - 3.2 I conflitti da un punto di vista umanista
 4. Proposte
 5. Sintesi
- Bibliografia
Normativa

AREA INTERNI

1. Premessa
 2. Il Ministero dell'interno
 3. Ruolo dello Stato nazionale e federalismo
 - 3.1. Il decentramento dei poteri
 - 3.2. Le proposte umaniste
 4. I meccanismi della democrazia
 - 4.1. I meccanismi di partecipazione dei partiti politici
 - 4.2. Il finanziamento dei partiti politici
 - 4.3. I meccanismi elettorali
 - 4.4. Gli strumenti di democrazia diretta
 - 4.5. L'accesso ai mezzi di comunicazione
 - 4.6. Le proposte umaniste
 5. La Sicurezza
 - 5.1. L'allarme sicurezza
 - 5.2. Dalla sicurezza all'ordine pubblico
 - 5.3. Dalla "micro" alla "macro" criminalità
 - 5.4. Le proposte umaniste
 6. L'immigrazione
 - 6.1. L'immigrazione in Italia
 - 6.2. L'ottica antiumanista
 - 6.3. Le proposte umaniste
 7. Sintesi
- Allegato

AREA GIUSTIZIA

1. Premessa
2. Il sistema giustizia in Italia
 - 2.1. La giurisdizione
 - 2.2. L'amministrazione della giustizia ordinaria
 - 2.3. Le risorse destinate alla giustizia
 - 2.4. L'attività giurisdizionale
 - 2.5. La popolazione carceraria
3. La crisi della giustizia
 - 3.1. Lo svolgimento dei processi e la violazione dei diritti umani
 - 3.2. Dalla microcriminalità alla grande criminalità organizzata
 - 3.3. La corruzione
 - 3.4. Droga e violenze sessuali
 - 3.5. I crimini contro la collettività
 - 3.6. La situazione carceraria

- 3.7. La giustizia civile
- 4. Le proposte umaniste
 - 4.1. Elezione diretta dei magistrati
 - 4.2. Sburocratizzazione della giustizia
 - 4.3. Aumento delle risorse destinate alla giustizia
 - 4.4. Riforma del codice penale ed abolizione dell'ergastolo
 - 4.5. Divieto di arbitraggio per i magistrati
 - 4.6. Misure di prevenzione della criminalità
- 5. Sintesi
- Bibliografia
- Normativa

AREA ESTERI

- 1. Descrizione generale
 - 1.1 L'importanza del settore esteri all'interno delle nostre priorità
 - 1.2 Analisi della situazione
- 2. Critica umanista
- 3. Proposte umaniste
- 4. Sintesi
- Bibliografia

AREA DIFESA

- 1. Descrizione
- 2. Critica
- 3. Proposte
- 4. Sintesi
- Bibliografia

APPENDICE ISTITUZIONALE

AMBIENTE

Dott. Marco Inglessis

**Collaboratore di ricerca presso il Laboratorio di Igiene Ambientale dell'Istituto Superiore di Sanità*

Hanno collaborato

Dott.ssa Alessandra Salvati

Ricercatrice presso l'Istituto di Ricerche Ambiente Italia Milano

Dott.ssa C. Coriglione

G. Frustagli

Collaboratore di ricerca presso il Laboratorio di Bioingegneria dell'Istituto Superiore di Sanità

Dario Morgante

1 PREMESSA

La "questione ambientale" ha sempre avuto (fin dai primi anni '70, quando iniziò a manifestarsi in tutta la sua pienezza con l'inquinamento industriale dei fiumi e gli scarichi di petrolio nei mari; la distruzione delle foreste e i processi di desertificazione; l'inquinamento atmosferico transfrontaliero e le piogge acide; fino ad arrivare al disastro nucleare di Chernobil del 1986 e al recente incidente nucleare in Giappone, ottobre 1999) una dimensione planetaria.

Mai è stato così evidente che ogni parte è interconnessa e che un danno, per piccolo che sia, anche nel luogo più lontano e in tempi lontani ha ripercussioni, prima o poi, su tutto l'ecosistema-terra, travalicando i ridicoli confini nazionali, politici e commerciali.

L'immagine della Terra "astronave", le cui risorse "finite" devono essere gestite nel bene dell'intera collettività e pensando alle generazioni future è stata forse il primo esempio "di mondializzazione" in cui, l'umanità nel suo insieme, deve dar risposte coerenti e "sostenibili".

Ma rispetto a questa immagine vi è sempre stato, ed oggi è più evidente che mai, un elemento incompatibile ed insostenibile: un modello economico basato sull'accaparramento delle risorse naturali, la speculazione di pochissimi e la fame e miseria di moltissimi, il guadagno immediato anche a scapito del futuro.

Tale fenomeno, definito neoliberismo, anche esso "globale", ha imposto un mercato unico dell'economia mondiale ed è oggi l'acceleratore della "crisi ambientale".

In attesa della presa di coscienza sulla necessità di "fermare" questo modello economico-finanziario impazzito, vi è l'urgenza di riportare la questione ambientale alle dimensioni dell'intervento locale, il più vicino possibile alle persone, alle loro scelte, alla gestione della cosa "pubblica" a livello comunale, provinciale, regionale. Fosse anche come "fattore dimostrativo", ma tale azione "positiva" e preventiva nella gestione delle risorse naturali, del territorio, della "casa comune" può fungere da modello e ripercuotersi velocemente in tanti altri punti del pianeta.

Se è vero quindi che stiamo vivendo una crisi ambientale-economica-sociale che può compromettere, in modo irreversibile, le complesse forme di vita esistenti, senza creare alternative né considerare le conseguenze per le future generazioni, bisognerà riscattare un pensiero globale accompagnato da una azione puntuale orientando il cambiamento auspicato verso uno sviluppo sostenibile per tutto l'insieme umano.

I cinque grandi temi a cui anche (e soprattutto) il nostro paese, dovrà cominciare a dare risposte sono:

1. Le risorse idriche e il ciclo delle acque (scarsità, consumi, depurazione)
2. I cambiamenti climatici e la questione energetica
3. Il dissesto idrogeologico e il rischio sismico
4. Le concentrazioni urbane e metropolitane (qualità e qualificazione urbana, aria, rifiuti, traffico, rumore)
5. Le risorse naturali (biodiversità, flora e fauna, aree protette)

2 RISORSE IDRICHE E CICLO DELLE ACQUE

2.1 Analisi della situazione

Il 40% della popolazione mondiale, ovvero circa 2 miliardi e 200 milioni di esseri umani, vive oggi in 80 paesi classificati come aridi o semiaridi. E la percentuale è destinata a crescere entro la metà del XXI secolo, fino a raggiungere il 65% degli abitanti della Terra. Le generazioni future rischiano di pagare un prezzo altissimo: la domanda di acqua, infatti, raddoppia ogni 21 anni e le risorse idriche mondiali vengono sfruttate oltre ogni limite di sostenibilità, soprattutto nei paesi industrializzati, come l'Italia.

L'utilizzo ancora frequente dei corsi idrici superficiali come canale di scarico delle fognature, l'inefficienza della depurazione, gli intensi usi industriali e terziari delle acque sotterranee, non sono compatibili con gli usi potabili di una risorsa pregiata e scarsa.

Inoltre, l'intero ciclo è caratterizzato dalla stretta connessione tra il sistema idrico superficiale, la falda e il suolo, tanto che l'inquinamento dell'uno si trasmette facilmente all'altro.

Avviene così che, anche laddove la risorsa idrica è abbondante dal punto di vista quantitativo, diviene "scarsa" o addirittura "indisponibile" dal punto di vista qualitativo.

Disponibilità e consumi dell'acqua

Il dato più recente relativo alla disponibilità e consumi di risorse idriche in Italia, ripartito a livello regionale, è riportato nella tabella seguente:

Risorse idriche disponibili in Italia nel 1989 in milioni di metri cubi¹

Compartimento	Precipitazioni	Capacità invasi esistenti	Risorse superficiali utilizzabili	Risorse sotterranee	Totale
Bacino del Po	71.800	2.194	16.118	4.468	20.586
Triveneto	42.900	1.069	10.939	1.721	12.660
Liguria	6.400	29	372	307	679
Romagna-Marche	20.700	212	995	620	1.615
Toscana	20.900	141	543	440	983
Lazio-Umbria	24.100	452	1.399	1.126	2.525
Abruzzo-Molise	11.900	603	2.454	248	2.702
Puglia	13.200	397	523	325	848
Campania	23.200	77	1.237	929	2.166
Calabria-Lucania	24.000	1.131	2.514	595	3.109
Sicilia	18.800	718	738	1.151	1.889
Sardegna	18.800	1.403	1.841	217	2.058
Italia	296.700	8.426	39.673	12.147	51.820

Al Nord il 92% della popolazione ha acqua sufficiente per tutto l'anno, al Centro la percentuale scende al 73%, mentre al Sud e nelle Isole scende a livelli di intollerabilità, rispettivamente al 22% e 45%. Il 67% della popolazione servita da acquedotto ha acqua in quantità sufficiente per tutto l'anno, il 13% soffre per tre mesi all'anno di carenza idrica, mentre il 20% ha una carenza cronica nell'erogazione di acqua potabile o con erogazioni intermittenti a giorni o settimane alterne (in particolare nelle Isole, emblematica la situazione della città di Palermo).

Questo accade perché alla scarsa disponibilità della risorsa si somma l'uso improprio di risorse idriche pregiate, come per esempio per l'irrigazione e lo spreco causato dalle perdite degli acquedotti.

Nel 1975 per ogni persona venivano addotti 300 litri d'acqua/giorno e venivano erogati 248 litri/giorno, con una dispersione di 52 litri/giorno. Nel 1992 si è registrato un aumento del 35% dell'acqua addotta in rete rispetto al 1980, tuttavia l'incremento dell'acqua erogata agli utenti era solo del 19% a causa delle perdite nelle reti dell'acquedotto. Nel 1998 sono stati addotti per ogni persona 383 litri d'acqua/giorno ma l'erogazione è stata di 278 litri/giorno con una perdita di 105 litri/giorno.

Dal 1975 al 1998 le perdite sono salite dal 21% al 40%.

¹ IRSA 1999 (modificato da Istituto di Ricerche Ambiente Italia 1999)

Qualità delle acque

Per quanto riguarda la qualità delle acque sotterranee per uso potabile, l'Istituto Superiore di Sanità sostiene che il miglioramento è imputabile quasi esclusivamente ai trattamenti di potabilizzazione e che *"la contaminazione del suolo ha raggiunto livelli molto elevati e sono da attendersi a medio lungo termine peggioramenti della situazione che a livello locale potranno essere anche significativi"*.

Per quanto riguarda le acque di balneazione, i tratti "non balneabili" per inquinamento rappresentano il 20% degli oltre 8.000 km di costa italiana (equivalenti a 1.600 km di litorale!)

Nell'insieme, non vi è traccia di un recupero significativo della funzionalità e della qualità degli ecosistemi acquatici.

Lo stato della depurazione

Per quanto riguarda gli scarichi civili, nei comuni capoluogo di provincia, il 68% della popolazione è allacciata a impianti di depurazione. Nel Sud questa percentuale scende al 57%. Mentre alcune grandi città come Milano, Firenze, Palermo o Catania, non possiedono nemmeno impianti di depurazione. Carenze e insufficienze sono però diffuse anche nei centri dotati di impianti: nuclei e interi quartieri di periferia - spesso cresciuti abusivamente o senza rispettare alcun criterio pianificatorio negli anni '60 e '70 - sono privi di servizi di fognatura e depurazione.

Secondo un'indagine condotta da Proacqua circa il 20% degli abitanti equivalenti allacciati alle reti non è servito da depuratore: in questo modo molti liquami si concentrano nei corpi idrici che devono sopportare carichi superiori alla propria capacità autodepurativa.

2.2 Critica umanista

Si possono individuare almeno quattro elementi "critici" sulla questione acque in Italia:

1. la mancata gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua (chi si occupa dell'approvvigionamento non si preoccupa della depurazione, chi si occupa di concessioni idrauliche non si preoccupa di garantire i minimi "biologici"; chi si occupa di acque industriali non tiene conto delle acque per l'agricoltura e per l'uso potabile; chi ha un albergo scarica direttamente nel mare in cui i turisti, in esso ospitati, non potranno fare il bagno);
2. la non persecuzione, anche penale, di chi, inquinando le acque, le rende inservibili alla comunità o di chi, detenendo concessioni idriche, ne spreca l'utilizzo o specula sulla scarsità di quel bene;
3. la ormai affermata tendenza di passare la gestione delle acque a società private considerando l'acqua una "merce" sottoposta alle leggi di mercato e fonte di profitto. La legge n.36/94 (legge Galli) ha stabilito che l'ente gestore del ciclo delle acque di un determinato "ambito territoriale" potrà essere costituito da un insieme di società di diverso tipo, che operano o meno nel settore dell'acqua. Addirittura ci potrebbero essere anche delle banche, come nell'ente gestore dell'Alto Valdarno oppure le "multi-utilities", ossia società che operano nei "servizi a rete" in diversi settori: gas, acqua, elettricità, telefonia come l'ENEL a cui è stato affidato l'Acquedotto Pugliese. Chiaramente queste società cercheranno di aumentare il loro profitto attraverso l'aumento dei consumi e delle tariffe e offrendo servizi scadenti per la gente e come già accaduto altre volte, senza particolari garanzie sulla "qualità".
4. risposte e soluzioni poste dal problema "acque" con un'impostazione tipicamente da "lavori pubblici"; sia per l'approvvigionamento (grandi infrastrutture, acquedotti, dighe, prese, ecc.), smaltimento (reti fognarie di cui non si hanno nemmeno le mappe); depurazione (grandi impianti centralizzati con livelli d'inefficienza di oltre il 50%) oppure con una visione da "ministero dell'industria", con concessioni "settoriali", centralizzate e in conflitto con gli interessi delle comunità locali (v. accaparramenti d'interi corsi d'acqua da parte dell'ENEL e di grandi Aziende Energetiche che hanno lasciato senza acqua potabile intere regioni come accaduto in Valle d'Aosta o in Valtellina)

2.3 Proposte umaniste

1. Gestione degli Ambiti Territoriali Ottimali, previsti dalla L. 36/94, affidati a consorzi formati dai Comuni ed enti locali e sotto stretto controllo pubblico.
2. Controlli pubblici secondo il D.L.152/99. Il nuovo testo introduce il concetto di obiettivo di qualità del corpo idrico, in linea con gli orientamenti della futura direttiva europea sulle acque. Secondo questo nuovo approccio le Regioni, di concerto con le Autorità di Bacino, approveranno "piani di Tutela" che dovranno

definire per ogni corpo idrico un obiettivo di qualità, stabilire i carichi ammissibili, compatibilmente con la capacità autodepurativa del corpo idrico, e su questa base definire i limiti allo scarico.

3. Politiche di recupero, riciclo, controllo degli sprechi, revisione delle concessioni pluriennali e imposizione di una politica di uso "plurimo delle acque", basata sul consenso delle comunità locali. Il nuovo testo introduce anche alcune misure per il risparmio idrico. Fondamentale, a questo proposito, è l'obbligo da parte delle autorità competenti a rilasciare concessioni di derivazione e di trasmettere alle autorità di bacino ogni informazione utile per consentire una pianificazione del bilancio idrico. Inoltre, è previsto che le autorità concedenti possano rivedere le concessioni in atto per garantire il rilascio in alveo di un minimo deflusso vitale.
4. Innovazione tecnologica. Le tecnologie di depurazione naturale (lagunaggio, fitodepurazione, fertirrigazione) costituiscono una valida soluzione anche per i piccoli agglomerati, i centri turistici e nelle periferie delle grandi città. Si tratta infatti di una tecnologia, che consente, con costi molto ridotti, di sopportare ampie oscillazioni nella portata in ingresso, di garantire un ottimo inserimento paesaggistico, di riqualificare gli abitati e i parchi urbani.
5. Applicazione del principio che chi usa (o chi inquina) paga, anche penalmente.
6. Internalizzare i costi ambientali e i costi di mancata erogazione nel prezzo dell'acqua a carico delle imprese e delle aziende preposte alla gestione del ciclo delle acque.
7. La politica idrica deve essere coerente con i principi dello sviluppo sostenibile

Da questo approccio discendono alcune importanti regole:

- a. non dovrebbero essere realizzate grandi opere di trasferimento di acqua se non dopo avere attentamente soppesato i benefici economici e sociali con i costi ambientali; eccezioni sono da ammettere forse nei casi in cui venga meno la possibilità di garantire una disponibilità minima certa per gli usi essenziali, ma non per sussidiare attività economiche in perdita
 - b. la "politica della domanda" dovrebbe essere perseguita quanto, e forse più, della "politica dell'offerta"
 - c. è necessario "chiudere il cerchio" dei costi e dei benefici alla scala più locale possibile, con un potenziale ruolo integrativo, non sostitutivo, per la finanza pubblica.
8. L'intervento finanziario dello Stato e della finanza pubblica attraverso il Ministero per l'Ambiente e non più attraverso il Ministero dei Lavori Pubblici (v. Area Lavori Pubblici) in genere deve essere residuale e finalizzato a pochi obiettivi strategici applicando il principio che "una buona gestione è prioritaria rispetto all'opera".

In particolare è necessario lo sviluppo di:

- tecniche e sistemi di riuso delle acque reflue, con particolare riferimento all'impiego in agricoltura
- tecnologie "dolci" (lagunaggio, fitodepurazione) per i centri minori e le periferie più difficilmente collegabili alle reti di collettamento
- tecnologie per il risparmio e/o il riciclo di acqua nei processi produttivi
- utilizzo di fonti non convenzionali per le aree marginali del territorio e/o per le aree caratterizzate da forti stress idrici
- sistemi di allontanamento delle acque piovane e l'abbattimento dell'inquinamento ad esse legato

3 MODIFICAZIONI CLIMATICHE E PRODUZIONE ENERGETICA

3.1 Analisi critica della situazione

La dipendenza del nostro paese da fonti fossili, inquinanti e non rinnovabili (petrolio, gas, carbone) supera l'80% dell'intero bilancio energetico nazionale. Tali risorse energetiche, tutte d'importazione, sono state imposte negli anni '60 dalla forte presenza delle grandi multinazionali del petrolio (Exxon, Shell, BP, Total, Tamoil, ecc.). Il legame profondo dello sviluppo dell'industria di raffinazione nel nostro paese (l'Italia, negli anni '70 era definita "la raffineria d'Europa") con l'industria automobilistica e quella delle autostrade ha determinato un vero e proprio "disastro economico ed ecologico".

L'utilizzazione di fonti fossili ha avuto e ha costi sociali e ambientali non più sostenibili né a livello di territori e comunità locali (basti pensare all'inquinamento e alla congestione da traffico delle nostre città), né a livello planetario (primo tra tutti l'innalzamento della temperatura del pianeta, il cosiddetto "effetto serra", che può innescare cambiamenti climatici rilevanti con conseguenze ormai catastrofiche: uragani, tifoni, trombe d'aria, alluvioni in alcune aree; desertificazione, siccità, inaridimento dei terreni in altre aree geografiche).

Numerosi incontri istituzionali internazionali hanno trattato questo delicato tema delle fonti energetiche a partire dalla Conferenza di Rio fino alla Conferenza di Kyoto del '97 e Buenos Aires '98, nel tentativo di contrastare i cambiamenti climatici dovuti alle emissioni di CO₂ o "gas serra".

L'Italia ha l'impegno-obiettivo di abbattere le emissioni di "gas serra" del 6,5% rispetto al 1990, entro il periodo 2008-2010. Tale obiettivo potrà essere raggiungibile soltanto se si attuerà un drastico cambiamento della politica energetica del nostro paese. Ciò risulta particolarmente contraddittorio in questa fase con due grandi spinte del mercato:

- a) i grandi gruppi multinazionali dell'energia stanno forzando i tempi per concludere la fase di "privatizzazione" del settore energetico in tutta Europa e in particolare in Italia (ENEL, ENI, Municipalizzate)
- b) basso prezzo dei combustibili fossili mantenuto a colpi di guerre in Medio Oriente, e con il saccheggio delle risorse petrolifere, del gas e del carbone nei confronti dei paesi dell'Est e del Nord Africa
- c) la forte presenza in Italia di "lobby" che, intorno ai combustibili fossili, hanno sviluppato i propri interessi e speculazioni (settore per la produzione di energia elettrica, settore dei trasporti, fornitori di combustibili per riscaldamento).

La stessa ipotesi di raddoppiare il contributo delle fonti rinnovabili (passando dall'attuale 6% al 12% del bilancio energetico nazionale) entro il 2010 e di giungere a consistenti obiettivi di risparmi dell'energia (in particolare di quella elettrica), non ha trovato ancora una vera "strategia" di sviluppo, ma si è fermata ad azioni puntuali e "d'immagine" che poco incidono sulla struttura produttiva e di consumo del nostro paese.

La stessa politica del "decentramento dell'energia" (dalla L. 142/90 alla L.10/91, alla legge "Bassanini" che cerca di assegnare un ruolo agli Enti locali nel settore della "pianificazione energetica" e nello "sviluppo delle fonti rinnovabili") si è sempre scontrata con potenze molto più "strutturate, sedimentate e integrate".

E siamo ben lungi dal configurare strumenti minimamente coerenti con una politica del decentramento con "potere reale" ai Comuni, Comunità Montane, Consorzi Agricoli, Provincie, Regioni nella gestione delle risorse energetiche locali (idriche, eoliche, geotermiche, solare).

Quel poco contenuto nelle Leggi è stato disatteso e non sostenuto da alcun governo: dei 132 comuni con oltre 50.000 abitanti che dovevano elaborare il proprio Piano Energetico Comunale, soltanto 25 hanno avviato qualcosa di assimilabile e in nessun caso si è giunti ad applicarlo o a effettuare le azioni in esso contenute. Né d'altra parte il Ministero per l'Ambiente ha fatto nulla per promuovere tale azione o "multare" chi aveva disatteso tale importante norma (tali piani andavano fatti entro il 1991!).

Lo stesso si può affermare per quanto riguarda le Regioni: solo 3 su 20 hanno un Piano energetico; che in ogni caso non confligge e non pone alcun vincolo alle politiche aziendali delle imprese nazionali e multinazionali.

La politica energetica in chiave "ambientalmente sostenibile" non solo non esiste nel nostro paese, ma rappresenta una semplice copertura di facciata alle operazioni di ben più ampio respiro che stanno avvenendo nel nostro paese e che, facendo leva sulle "entrate certe", garantite dalle tariffe, intende regalare ai privati una grande e inesauribile "miniera d'oro".

C'è, infine, un altro motivo per incentivare la riduzione dei consumi e delle potenze energetiche installate: l'aumento dei rischi per la salute riconducibili alla esposizione a campi elettrici ed elettromagnetici generati dalla trasmissione di energia su linee ad alta tensione (vere e proprie "autostrade" che attraversano intere regioni e città).

3.2 Proposte umaniste

Le proposte s'incentrano sui seguenti punti:

1. Incentivazioni fiscali e tariffarie per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (solare, biomasse, eolico, minidraulico), puntando al triplicamento dell'attuale contributo di 12.7 Mtep (1996) a 36 Mtep nel 2010 e all'efficienza energetica (risparmi di oltre il 30% dei consumi attuali, con la riduzione dei consumi di almeno 50-100 TWh/a)
2. Sostegno alla pianificazione energetica decentrata e finanziamento dei Piani Energetici Comunali, Provinciali, Regionali, con distribuzione dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi solo agli enti locali che abbiano realizzato il Piano e creato strutture d'informazione e di consultazione della popolazione, e proporzionali alla riduzione dei consumi specifici per abitanti a parità o a miglioramento dei servizi resi.

3. Sostegno alla formazione dei tecnici e degli operatori del settore, avvio di nuove strutture produttive e supporto a quelle esistenti, creazione di reti per la commercializzazione che rendano operativa e di successo la politica energetica basata sulle fonti rinnovabili e il risparmio alla scala locale (si calcola che questo potrebbe portare a 500/900.000 nuovi posti di lavoro in Europa).
4. Riduzione delle emissioni, secondo gli obiettivi fissati a Kyoto (6,5% entro il 2008) con verifica annuale nel settore di produzione di energia elettrica, nei trasporti, e nell'industria-servizi mediante ecofiscali  energetica (per esempio *carbon tax*) a carico delle imprese e destinazione dei ricavi al sostegno dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle energie rinnovabili (v.punto 1).
5. Raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica nell'ambiente urbano costruito e nella produzione edilizia fissati dal 5° Programma di Ricerca Europeo: entro il 2010 riduzione del 20% dei consumi energetici primari per il patrimonio edilizio nuovo ed esistente (con la modificazione dei Regolamenti edilizi, dei capitolati prestazionali, delle norme tecniche d'attuazione, dei PRG in chiave di sviluppo "energetico-sostenibile").
6. Incentivazione del trasporto merci su rotaia e forte tassazione della movimentazione delle merci su strada (v. Area Trasporti).
7. Incentivazione dei mezzi di trasporto pubblici, delle tranvie e delle metropolitane leggere e introduzione di mezzi elettrici (auto, moto, biciclette) nelle aree urbane.
8. Incentivazione del lavoro decentrato e sviluppo dei sistemi informatici di comunicazione (teleconferenza, Internet, ecc.) forniti gratuitamente da parte del Comune a chi rinuncia all'uso dell'automobile per recarsi al lavoro o per motivi di studio o altri motivi in cui lo spostamento pu  essere ridotto o addirittura eliminato.
9. Applicazione dei limiti introdotti dal DPCM 23/4/1992 e avvio di campagne di informazione della popolazione e "bonifica" delle situazioni a rischio.

4 DISSESTO IDROGEOLOGICO E RISCHIO SISMICO

4.1 Analisi della situazione

Il rischio geologico pu  essere riassunto in 3 aspetti: rischio idrogeologico, rischio sismico, rischio vulcanico.

Di questi aspetti, quello che sicuramente offre maggiori motivi di preoccupazione, in quanto a maggior rischio potenziale per la popolazione,   quello idrogeologico.

Non meno preoccupanti sono comunque i rischi collegati al potenziale rischio vulcanico collegato in particolare alla zona CircumVesuviana e al rischio sismico che interessa vaste zone dell'Appennino Umbro-Marchigiano e l'Arco Calabro.

Dissesto idrogeologico

Le caratteristiche geologiche, idrogeologiche e orografiche fanno s  che il 30% del suolo del nostro paese sia a rischio idrogeologico. Ovviamente i fattori speculativi nell'uso del territorio (disboscamento, incendi dolosi, cattiva gestione della rete idrografica, modificazione dei versanti e delle aste fluviali; sotterranee; attivit  di cava; sversamenti inquinanti al suolo, ecc.) hanno generato meccanismi di accelerazione del fenomeno.

Nel periodo 1918-1990 tutte le regioni italiane sono state interessate da eventi alluvionali (1.467) e da movimenti franosi (2.064).

Il rischio sismico

La catalogazione della sismicit  storica e i dati rilevati dalla rete di stazioni sismografiche attive in tutto il paese hanno permesso la realizzazione di carte di rischio sismico e di inserire i comuni italiani in differenti categorie di rischio.

Ma la disponibilit  delle mappe, anche a un buon livello di dettaglio, non   sufficiente in assenza di un adeguato controllo delle Regioni e dei Comuni sui criteri di costruzione e consolidazione degli edifici esistenti.

4.2 Critica umanista

La politica del dopo-catastrofe (Protezione Civile) o delle opere da Lavori Pubblici ha significato solamente un peggioramento delle condizioni iniziali. Subito dopo la tragedia di Sarno è nata un'aspra polemica tra il Ministero dell'Ambiente e quello dei Lavori Pubblici sulle responsabilità del dissesto idrogeologico che ha colpito la regione Campania.

Non c'è dubbio che l'impostazione dei LLPP, più orientata alla costruzione di "grandi opere", non contribuisce ad avviare forme di gestione e controllo nell'uso del territorio alla scala locale e regionale che prevengano e attenuino il rischio geologico.

A tutto ciò si aggiungono le carenze del personale dalla fase di ricerca, monitoraggio e mappatura del dissesto, al Servizio Geologico a livello nazionale e locale, alla fase di controllo e vigilanza nei Comuni contro le forme di speculazione ed degrado del territorio; fino a giungere, alle carenze dell'organico della Protezione civile, dei vigili del fuoco, per il pronto intervento in caso di calamità o incendio.

4.3 Proposte umaniste

1. Istituzione, negli organici degli Uffici Tecnici degli Enti Locali, della figura del consulente Geologo. Il numero di professionisti dovrà essere proporzionale alla fascia di potenziale rischio geologico dell'area e alla popolazione coinvolta.
2. Passaggio delle competenze relative al dissesto idrogeologico dal Ministero dei Lavori Pubblici al Ministero dell'Ambiente.
3. Avvio di una politica di prevenzione più mirata nelle aree a maggior rischio.
4. Avvio di una pianificazione per bacini idrografici rendendo operativi i piani di bacino compatibilmente alle caratteristiche idrogeologiche del territorio e all'uso integrato e sostenibile delle risorse naturali ed energetiche
5. Costituzione di "équipe" a livello comunale per il monitoraggio continuo delle condizioni del territorio, diretto a prevenire gravi situazioni di rischio, di esondazione e di frana.
6. Rafforzamento dell'organico in tutte le fasi del controllo del dissesto idrogeologico e del rischio sismico: dalla raccolta dati, monitoraggio e mappatura, alla vigilanza e controllo, fino al pronto intervento.

5 STRUTTURA URBANA E CONCENTRAZIONI METROPOLITANE

5.1 Analisi critica della situazione

Struttura urbana

L'Italia potrebbe essere definito il paese dei "piccoli comuni": degli oltre 8.000 comuni, soltanto poco più di 130 superano i 50.000 abitanti; le città con oltre 1 milione di abitanti sono 3: Roma, Napoli, Milano; mentre sono migliaia i centri dai 1.000 a 10.000 abitanti e sono addirittura decine i comuni con meno di 100 abitanti.

Questa base "comunale" estremamente diffusa ha subito forti pressioni e alterazioni a seguito della ricostruzione degli anni '50, dell'accelerato processo di industrializzazione e del conseguente aumento dei flussi migratori interni degli anni '60-'70. Lo spopolamento delle campagne e del Sud e il relativo processo "di urbanizzazione", concluso nella prima metà degli anni '70, ha portato alla configurazione di vere e proprie "aree metropolitane" comprendenti i grandi capoluoghi regionali e i comuni limitrofi.

La crescita delle città, avvenuta in assenza di efficaci strategie di pianificazione territoriale ed economica, ha determinato anche la riduzione dei livelli di qualità di vita nello stesso ambiente urbano (l'inquinamento dell'acqua e dell'aria, il degrado edilizio e il deterioramento delle periferie, l'insufficienza di spazi verdi e di aggregazione, il traffico, la congestione, il rumore, ecc.) e il grave disagio per la popolazione "urbana" (sia quella residente sia quella lavorante).

Lo stesso processo di deindustrializzazione, seguito negli '80 e '90, ha mantenuto le città come poli attrattivi dei nuovi insediamenti "terziari" con relative edificazioni, infrastrutturazioni e funzioni, creando nuovi flussi di uomini e risorse in entrata e nuovi flussi di rifiuti, emissioni, congestione e invivibilità in uscita.

Proprio per queste dinamiche i fattori ambientali (qualità dell'aria, rifiuti, rumore, traffico e mobilità, produzione industriale, ecc.) assumono, nelle "concentrazioni urbane" e nelle "aree metropolitane", caratteristiche di rischio e impatto che richiedono analisi e interventi specifici, anche in vista di nuove ondate di crescita legate a eventi migratori dalle zone di guerra, miseria, fame.

Aree dismesse e riqualificazione urbana

Il processo di deindustrializzazione e di decentramento produttivo ha lasciato ampi spazi nelle aree urbane (aree dismesse ex-industriali), così come l'invecchiamento delle aree urbane costruite e consolidate negli ultimi decenni. Si rendono urgenti progetti d'intervento di riqualificazione urbana. Tali interventi soprattutto nelle aree dismesse rischiano di trasformarsi in un ulteriore assalto "speculativo", con processi di terziarizzazione, aumento del costo delle aree, assenza di servizi e di verde per la popolazione. Basti pensare agli oltre 16 milioni di metri quadrati della sola provincia di Milano (aree ex Falck, Marelli, Breda, Pirelli-Bicocca, Alfa-Romeo, Innocenti, ABB, ecc.). Dall'altra parte gli interventi nei centri storici si sono trasformati in espulsione della popolazione e occupazione da parte di Istituti Bancari, Finanziari, Assicurativi con perdita del tessuto sociale originario e con l'aumento della congestione, del traffico, dell'inquinamento.

Qualità dell'aria urbana

L'inquinamento atmosferico resta un problema irrisolto in gran parte delle aree urbane e metropolitane italiane, dove sono frequenti i superamenti delle soglie di attenzione o di allarme, e addirittura degli stessi valori limite.

L'analisi delle serie storiche relative alle concentrazioni di inquinanti nell'atmosfera urbana mostra che per alcuni di loro (biossido di zolfo, biossido di azoto e monossido di carbonio), si è in presenza di una progressiva riduzione; contemporaneamente emergono però nuove problematiche che si sovrappongono a quelle già conosciute. Ozono, benzene, idrocarburi policiclici aromatici e altri inquinanti si impongono all'attenzione delle autorità locali e incidono sulla salute della popolazione urbana.

Rifiuti solidi urbani, assimilabili, speciali

In base ai dati disponibili, forniti dalle regioni nel 1993-94, la produzione totale di rifiuti in Italia è stata di 63,6 milioni di tonnellate l'anno. Di questi, sulla base della vecchia classificazione, 22,7 milioni di tonnellate sono RSU (Rifiuti Solidi Urbani), 4,2 sono RSA (Rifiuti Solidi Assimilabili a urbani), 19,5 sono RS (Rifiuti Speciali), 2,7 sono T&N (Tossici e Nocivi), 14,3 sono inerti (demolizioni e materiale da costruzioni) e circa 200 mila sono rifiuti ospedalieri.

Dati e proiezioni più recenti indicano che la quantità di rifiuti prodotti annualmente è aumentata: i RSU, per esempio, sono passati a 25,8 milioni di tonnellate nel 1995, a 26 nel 1996 e a 26,6 nel 1997. L'incremento nel periodo 1995-97 è stato quindi del 3,1%, ben superiore all'incremento del PIL che nello stesso periodo è stato del 2,16%.

Il rapporto annuale dell'ANPA, ha rilevato, dal 1996 al 1997, un aumento del 2,3% della produzione totale pro-capite media nazionale (pari a 462 kg/abitante anno nel 1997).

Contemporaneamente, i livelli di raccolta differenziata risultano ancora molto bassi rispetto alla quantità di rifiuti prodotti (il 17% sul totale rifiuti urbani al Nord; 6,4% al Centro e 1,4% al Sud) nonostante il DDL 22/97 "decreto Ronchi" preveda il 15% di raccolta differenziata sul totale entro il 1999, il 25% entro il 2001 e il 35% entro il 2003).

Relativamente alle forme di smaltimento, e nonostante ci sia stata una diminuzione nell'utilizzo delle discariche veniva, nel 1997, inviato a questi impianti (ormai ritenuti obsoleti) circa l'80% della produzione totale (con una diminuzione solo del 3% rispetto ai valori dell'anno precedente).

E tale situazione è rimasta immutata fino a oggi, nonostante il sopraccitato "decreto Ronchi" incentri la gestione dei rifiuti non più sullo smaltimento ma in primo luogo sulla riduzione della quantità prodotta all'origine.

Rumore urbano

L'inquinamento acustico costituisce uno dei fattori di pressione ambientale maggiormente percepiti nelle aree urbane, interessando sempre più elevate percentuali di popolazione. Stime relative all'esposizione della popolazione europea al rumore hanno infatti evidenziato che nel continente europeo 113 milioni di persone

sono esposte a livelli sonori superiori a 65 dB(A), mentre il 65% circa della popolazione è esposta a livelli sonori superiori ai 55 dB(A),

Trasporti e mobilità

Una delle principali cause dell'inquinamento atmosferico e acustico delle aree urbane è legato alla mobilità e ai trasporti, e principalmente alle automobili private che giornalmente "invadono" e congestionano le strade cittadine.

Nel secondo Rapporto sullo Stato dell'Ambiente Europeo², si evidenzia l'aumento degli spostamenti nelle città europee, con un incremento della durata media degli spostamenti sistematici (casa-lavoro o casa-scuola), nonché l'aumento dell'utilizzo dell'auto privata. Nel medesimo rapporto vengono inoltre citati i risultati di uno studio sulla mobilità in alcune grandi città europee, secondo il quale nel decennio 1980-1990 si è verificato un incremento del tasso di motorizzazione del 18%, parallelamente a un aumento del 28% dei chilometri pro-capite percorsi annualmente su autovettura, e a una riduzione del 4,1% degli spostamenti casa-lavoro a piedi o in bicicletta.

5.2 Proposte umaniste

Riqualificazione delle nostre città rendendole più vivibili

1. Legge quadro urbanistica nazionale che consideri unitariamente la sfera della pianificazione territoriale-ambientale-energetica e quella della pianificazione urbana, che promuova nuovi strumenti di pianificazione e progettazione coerenti con il decentramento dei poteri a livello locale (in particolare ai Comuni) e che si riferisca ai principi e alle linee strategiche definite a livello comunitario come:
 - rafforzare la prosperità economica e il lavoro socialmente utile nelle città;
 - promuovere l'uguaglianza, l'integrazione sociale e la rigenerazione urbana;
 - proteggere e migliorare l'ambiente urbano, ovvero favorire la sostenibilità locale e globale;
 - contribuire al buon governo urbano e al conferimento di poteri locali.
2. Sostegno finanziario al processo di rigenerazione urbana, attuabile ricorrendo al recupero degli edifici e degli spazi urbani non utilizzati, in particolare le aree dismesse o da recuperare o qualificare. Ciò permetterebbe di conservare, sottraendole all'espansione urbana ed edilizia, le zone naturali e le aree agricole. Le linee d'azione, connesse a tale aspetto, comprendono:
 - l'applicazione di principi di "sostenibilità" nel rinnovo urbano (riduzione dei consumi di acqua, suolo di energia, ricorso alle fonti rinnovabili, diminuzione dei rifiuti e raccolta differenziata);
 - il miglioramento dell'accessibilità (idonea rete di trasporto pubblico);
 - la progettazione flessibile (prevedere usi plurifunzionali e la possibilità di riadattare gli edifici a nuove destinazioni d'uso socialmente utili);
 - la partnership e la partecipazione pubblica (raccordo tra pubblica amministrazione e privati, coinvolgimento della popolazione nelle decisioni importanti nella destinazione d'uso del territorio urbano);
 - il miglioramento visivo (ripristino di un'estetica per l'ambiente fisico);
 - la decontaminazione (bonifica dei terreni inquinati).
3. Rilancio dell'identità culturale della città e dei centri storici, attraverso:
 - incrementare le zone pedonali e ridurre la circolazione dei mezzi motorizzati;
 - promuovere l'uso dei mezzi di trasporto pubblico;
 - mantenere l'identità delle strutture e degli spazi aperti attraverso l'uso di specifici materiali, stili e tecniche, coerenti con le caratteristiche del contesto culturale e ambientale;
 - conservare la forma urbana prevedendo elementi di relazione e integrazione tra il tessuto urbano e gli spazi aperti.

¹ European Environmental Agency, *The Dobbris Assessment*, Luxembourg 1995. Il rapporto Dobbris indica in 65 dB(A) il livello massimo diurno ammissibile in ambiente esterno per garantire condizioni accettabili di comfort negli ambienti interni, proponendo per le aree residenziali di nuova edificazione un livello ambientale esterno non eccedente i 55 dB(A).

² European Environmental Agency, *The Europe's Environment: The second assessment*, Luxembourg 1998

Rinnovare il sistema dei trasporti e della mobilità

1. Potenziamento del trasporto pubblico; intendendo anche sistemi di parcheggi con dotazione di veicoli elettrici (auto, moto, biciclette) a noleggio giornaliero per l'accesso in città e punti d'interscambio modale legato alle ferrovie.
2. Promozione di forme alternative di mobilità urbana, in particolare di flotte di taxi collettivi e di esperienze di *car sharing* (proprietà associata di autovetture private).
3. Piano delle merci e sistema di aree attrezzate per l'organizzazione della distribuzione delle derrate per zone o per quartieri con mezzi elettrici o utilizzando di notte la rete tranviaria, ferroviaria e metropolitana.
4. Di concerto con il Ministero dell'Industria, incoraggiare la ricerca e la messa in produzione di veicoli *no-fossil* o *zero-emission* e obbligare i fabbricanti di automobili nazionali e gli importatori di veicoli stranieri a dotare le autovetture di sistemi di limitazione della potenza e dell'emissione inquinante.
5. Di concerto con il Ministero della Ricerca, incoraggiare ricerca di combustibili e sistemi di trasporto che sfruttino l'energia pulita del sole, del vento e delle vie d'acqua.
6. Realizzazione da parte dei Comuni con oltre 10.000 abitanti dei Piani Urbani del Traffico
7. A tale scopo dovrà essere individuato, all'interno delle Aziende Comunali dei Trasporti, una figura responsabile della mobilità aziendale (*mobility manager*). Il Comune dovrà stipulare con l'impresa o ente pubblico proponenti, eventuali accordi di programma per l'applicazione del piano che dovrà essere aggiornato ogni anno.

Meno "rifiuti", più risorse

1. Di concerto con il Ministero dell'Industria e con il Ministro della Ricerca, avvio del Progetto "beni di uso e consumo senza rifiuti" che individui e proponga sostanziali modifiche ai cicli produttivi, alla forma e alle modalità di distribuzione delle singole merci e servizi in modo da ridurre, se non addirittura eliminare, la produzione di rifiuti connessa.
2. Incentivo della raccolta e differenziata "porta a porta" con tariffe agevolate ai condomini "recuperatori", coinvolgendo i cittadini nel raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata a livello del singolo quartiere cittadino o di condominio. La tariffa (e non più tassa) dovrebbe essere via via abbattuta (e alla fine eliminata del tutto) con il progredire della raccolta differenziata e dalla riduzione delle quantità totali di rifiuti.
3. Di concerto col Ministero della Pubblica Istruzione si propone l'attuazione di una campagna di sensibilizzazione nelle scuole sul tema, soprattutto, della raccolta differenziata
4. Incremento degli impianti per il compostaggio ed elaborazione di progetti per la realizzazione di impianti cittadini per la raccolta della frazione organica umida dei RU (che rappresenta il 30% del totale) per la trasformazione in *compost* (che può essere utilizzato come concime) e CDR (combustibile per impianti di recupero energetico).
5. Realizzazione o incremento degli impianti per il trattamento di specifiche tipologie di rifiuti altamente inquinanti (per il loro riciclaggio o smaltimento in condizioni di sicurezza) e impianti per il recupero di materiali e componenti dai beni durevoli (tipicamente elettrodomestici) con grande possibilità di ricaduta occupazionale.

Meno rumore, più comunicazione

1. A livello europeo il programma d'azione della Comunità Europea stabilisce che nessuna persona debba essere esposta a livelli sonori tali da costituire un pericolo per la salute e la qualità della vita. E (con riferimento al periodo notturno):
 - l'esposizione della popolazione a livelli sonori eccedenti i 65 dB(A) deve essere eliminata; in nessun caso devono essere ammessi livelli sonori eccedenti gli 85 dB(A);
 - la percentuale di popolazione esposta a livelli compresi fra 55 e 65 dB(A) non deve aumentare;
 - alla popolazione esposta a livelli inferiori ai 55 dB(A) deve essere garantito il rispetto di tale soglia.

¹ European Commission, *Towards sustainability*, Luxembourg 1993.

2. Massima responsabilizzazione del Comune nell'impostazione di una organica politica di pianificazione e tutela del territorio dal rumore. In particolare:
- Effettiva realizzazione dei Piani di zonizzazione acustica
 - Risanamento acustico delle aree industriali, commerciali e residenziali
 - Controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti e infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali.
 - Emanazione di provvedimenti comunali che abilitino all'utilizzazione dei medesimi immobili e infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive.
 - Adozione di regolamenti attuativi per la tutela dall'inquinamento acustico.
 - Rilevazione e controllo delle emissioni sonore prodotte dai veicoli.
 - I comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico ambientale e turistico, dovranno inoltre individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati dallo stato con il DPCM 14 novembre 1997.

Nuovi sistemi di gestione ambientale d'impresa

Introduzione della certificazione volontaria del Sistema di Gestione Ambientale (SGA) d'accordo con i criteri stabiliti dal Regolamento europeo EMAS o secondo lo Standard Internazionale ISO 14000.

6 BIODIVERSITÀ, PAESAGGIO E AREE PROTETTE

6.1 Analisi critica della situazione

L'Italia è uno dei paesi più ricchi in biodiversità d'Europa, con poco meno di 6.000 specie floristiche e una notevole diversità di ambienti e paesaggi e con circa 1.200 specie di vertebrati (più di un terzo del patrimonio faunistico europeo). Al tempo stesso è il paese più ricco di beni culturali nel mondo, da sempre segnato dalla presenza dell'uomo, che custodisce tradizioni culturali e abilità locali ancora vitali. Un patrimonio non meno importante di quello naturale, che in molti casi è il risultato di attività produttive - legate all'agricoltura, alla pesca e all'allevamento - e di modalità d'uso del territorio e dell'ambiente che si sono sviluppate e affinate nei secoli. Mantenere vive e dare un futuro a queste attività significa conservare il patrimonio di diversità naturale e culturale del nostro paese, garantire le nostre produzioni tipiche, locali e tradizionali, sviluppare nuove e più interessanti forme di lavoro "socialmente utile" e produttivo.

La superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette supera i 2.300.000 ha a terra, a cui si aggiungono i 166.587 ha delle 15 riserve marine che portano a 238.399 ha il patrimonio a mare. In attuazione della Direttiva (92/43 CEE - Habitat) per la costruzione della rete Natura 2000, sono stati individuati 2.508 siti di importanza comunitaria (SIC) per un totale di 4.469.992 ha e 202 zone di protezione speciale (ZPS) per un totale di 898.038 ha, che partecipano in parte all'ampliamento del territorio protetto del nostro paese (stimabile in circa 1.600.000 ha), considerando che le ZPS e i SIC spesso si sovrappongono o ricadono nelle aree protette dell'Elenco ufficiale.

Le quantità territoriali complessive partecipano, come sistema delle aree protette ai diversi livelli e come aree di particolare sensibilità, alla formazione della *Rete ecologica nazionale*.

Purtroppo, però, questi strumenti sono ancora in fase di gestazione e solo recentemente si è avviata una nuova politica delle aree protette con la costruzione della REN derivata dalla legge 426/98 "*Nuovi interventi in campo ambientale*" e dall'avvio della Programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

La costruzione della REN vale principalmente per le aree naturali (parchi nazionali, regionali, ecc.) ma anche per le aree urbane e periurbane. La crescita delle città determina sempre una riduzione della naturalità dei luoghi, ma l'ambiente urbano oggi può anche contribuire alla conservazione di forme di vegetazione e di fauna che si sono adattate o che si sono mantenute nelle aree libere periurbane.

In molti grandi insediamenti urbani, grazie alle caratteristiche dell'area più vasta in cui le città si collocano (vicinanza a colline, montagne, fiumi, coste) è possibile la coesistenza dell'ambiente naturale con quello costruito. Le politiche urbane possono largamente contribuire alla tutela della biodiversità, ampliando il verde pubblico e tutelando aree o specie animali e vegetali di particolare pregio naturalistico. E soprattutto la città può avere le risorse per ricreare ambienti naturali, bonificando e naturalizzando aree degradate o aree strategiche per l'ambiente naturale (per esempio le aree cuscinetto e le aree contigue alle aree protette, i corridoi di connessione, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio più integri e sensibili) Nell'insieme si può quindi valutare in modo prudente, sottostimando le aree di connessione, la dimensione della Rete in circa il 18-20% del territorio nazionale (ha 5.900.000).

La legge sopracitata prevede che il Ministero dell'Ambiente promuova per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi, dell'arco alpino, dell'Appennino, delle isole minori e delle aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo sostenibile con altri Ministeri, con le Regioni e con altri soggetti pubblici e privati.

È già stato firmato l'accordo di programma per APE (Appennino Parco d'Europa), ed è prossima la firma dell'accordo per ITACA (la rete delle isole minori del Mediterraneo) e con la definitiva ratifica della Convenzione per la protezione delle Alpi anche queste ultime avranno il loro strumento operativo.

6.2 Proposte Umaniste

1. Strategia per il rafforzamento della Rete Ecologica Nazionale, integrazione con la Rete Ecologica Europea e costruzione della Rete Ecologica Mediterranea, considerando la valorizzazione delle risorse naturali e la biodiversità (flora, fauna, territorio, paesaggi naturali e umani), "investimenti produttivi per l'umanità e le future generazioni" e loro piena integrazione nelle politiche di sviluppo del Paese.
2. Piena integrazione della politica di "valorizzazione delle diversità" nei Piani per l'Agricoltura, la Pesca, le Foreste, il Turismo, i Trasporti, l'Energia, La Riqualificazione Urbana, la Cooperazione internazionale nella difesa e protezione delle specie in via di estinzione.
3. Costruzione di una rete per lo Scambio di informazioni, l'istruzione, la formazione e la sensibilizzazione a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale per l'assistenza tecnica e il monitoraggio degli interventi.
4. Valorizzazione del "*sistema infrastrutturale ambientale-sociale-culturale*" ad altissima densità di diversità naturale e culturale, costituito da identità locali, tipicità manifatturiera e agricolo-alimentare, di specificità e modalità insediative, in grado di condizionare e integrare i sistemi infrastrutturali.

7. SINTESI

All'immagine della Terra "astronave", le cui risorse "finite" devono essere gestite nel bene dell'intera collettività e pensando alle generazioni future e in cui, l'umanità nel suo insieme, deve dar risposte coerenti e "sostenibili", si oppone un modello economico basato sull'accaparramento delle risorse naturali, la speculazione di pochissimi e la fame e la miseria di moltissimi, il guadagno immediato anche a scapito del futuro. Tale fenomeno, definito anche "neoliberismo" è oggi l'acceleratore della "crisi ambientale".

In attesa della presa di coscienza sulla necessità di "fermare" questo modello economico-finanziario impazzito, c'è l'urgenza di riportare la questione ambientale alle dimensioni dell'intervento locale, il più vicino possibile alle persone, alle loro scelte, alla gestione della cosa "pubblica" a livello comunale, provinciale, regionale. Fosse anche come "fattore dimostrativo", ma tale azione "positiva" e preventiva nella gestione delle risorse naturali, del territorio, della "casa comune" può fungere da modello e ripercuotersi velocemente in tanti altri punti del pianeta.

I cinque grandi temi a cui anche (e soprattutto) il nostro paese, dovrà cominciare a dare risposte sono:

1. Le risorse idriche e il ciclo delle acque (scarsità, consumi, depurazione)
2. I cambiamenti climatici e la questione energetica
3. Il dissesto idrogeologico e il rischio sismico
4. Le concentrazioni urbane e metropolitane (qualità e qualificazione urbana, aria, rifiuti, traffico, rumore)
5. Le risorse naturali (biodiversità, flora e fauna, aree protette)

Le proposte Umaniste

1. Le risorse idriche e il ciclo delle acque (scarsità, consumi, depurazione)

1. Gestione degli Ambiti Territoriali Ottimali, previsti dalla L. 36/94, affidati a consorzi formati dai Comuni ed enti locali e sotto stretto controllo pubblico.
2. Controlli pubblici secondo il D.L.152/99. Il nuovo testo introduce il concetto di obiettivo di qualità del corpo idrico, in linea con gli orientamenti della futura direttiva europea sulle acque. Secondo questo nuovo approccio le Regioni, di concerto con le Autorità di Bacino, approveranno "piani di Tutela" che dovranno definire per ogni corpo idrico un obiettivo di qualità, stabilire i carichi ammissibili, compatibilmente con la capacità autodepurativa del corpo idrico, e su questa base definire i limiti allo scarico.
3. Politiche di recupero, riciclo, controllo degli sprechi, revisione delle concessioni pluriennali e imposizione di una politica di uso "plurimo delle acque" basata sul consenso delle comunità locali. Il nuovo testo introduce anche alcune misure per il risparmio idrico. Fondamentale, a questo proposito, è l'obbligo da parte delle autorità competenti a rilasciare concessioni di derivazione da trasmettere alle autorità di bacino ogni informazione utile per consentire una pianificazione del bilancio idrico. Inoltre è previsto che le autorità concedenti possano rivedere le concessioni in atto per garantire il rilascio in alveo di un minimo deflusso vitale.
4. Innovazione tecnologica. Le tecnologie di depurazione naturale (lagunaggio, fitodepurazione, fertirrigazione) costituiscono una valida soluzione anche per i piccoli agglomerati, i centri turistici e nelle periferie delle grandi città. Si tratta infatti di una tecnologia che consente, con costi molto ridotti, di sopportare ampie oscillazioni nella portata in ingresso, di garantire un ottimo inserimento paesaggistico, di riqualificare gli abitati e i parchi urbani.
5. Applicazione del principio che chi usa (o chi inquina) paga, anche penalmente.
6. Internalizzare i costi ambientali e i costi di mancata erogazione nel prezzo dell'acqua a carico delle imprese e delle aziende preposte alla gestione del ciclo delle acque. La politica idrica deve essere coerente con i principi dello sviluppo sostenibile

Da questo approccio discendono alcune importanti regole:

- a. non dovrebbero essere realizzate grandi opere di trasferimento di acqua se non dopo avere attentamente soppesato i benefici economici e sociali con i costi ambientali; eccezioni sono da ammettere forse nei casi in cui venga meno la possibilità di garantire una disponibilità minima certa per gli usi essenziali ma non per subsidiare attività economiche in perdita.
- b. la "politica della domanda" dovrebbe essere perseguita quanto, e forse più, della "politica dell'offerta"
- c. è necessario "chiudere il cerchio" dei costi e dei benefici alla scala più locale possibile, con un potenziale ruolo integrativo, non sostitutivo, per la finanza pubblica.

7. L'intervento finanziario dello Stato e della finanza pubblica attraverso il Ministero per l'Ambiente e non più attraverso il Ministero dei Lavori Pubblici (v. Area Lavori Pubblici) in genere deve essere residuale e finalizzato a pochi obiettivi strategici applicando il principio che "una buona gestione è prioritaria rispetto all'opera".

In particolare è necessario lo sviluppo di:

- tecniche e sistemi di riuso delle acque reflue, con particolare riferimento all'impiego in agricoltura
- tecnologie "dolci" (lagunaggio, fitodepurazione) per i centri minori e le periferie più difficilmente collegabili alle reti di collettamento
- tecnologie per il risparmio e/o il riciclo di acqua nei processi produttivi
- utilizzo di fonti non convenzionali per le aree marginali del territorio e/o per le aree caratterizzate da forti stress idrici
- sistemi di allontanamento delle acque piovane e l'abbattimento dell'inquinamento ad esse legato

2. I cambiamenti climatici e la questione energetica

1. Incentivazioni fiscali e tariffarie per sviluppo di fonti energetiche rinnovabili (solare, biomasse, eolico, minidraulico), puntando al triplicamento dell'attuale contributo di 12.7 Mtep (1996) a 36 Mtep nel 2010 e all'efficienza energetica (risparmi di oltre il 30% dei consumi attuali, con la riduzione dei consumi di almeno 50-100 TWh/a)
2. Sostegno alla pianificazione energetica decentrata e finanziamento dei Piani Energetici Comunali, Provinciali, Regionali con distribuzione dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi solo agli enti locali che abbiano realizzato il Piano e creato strutture di informazione e di consultazione della popolazione e proporzionali alla riduzione dei consumi specifici per abitanti a parità o a miglioramento dei servizi resi.
3. Sostegno alla formazione dei tecnici e degli operatori del settore; avvio di nuove strutture produttive e sostegno a quelle esistenti; creazione di reti per la commercializzazione che rendano operativa e di successo la politica energetica basata sulle fonti rinnovabili ed il risparmio alla scala locale (si calcola che questo potrebbe portare a 500/900.000 nuovi posti di lavoro in Europa).
4. Riduzione delle emissioni, secondo gli obiettivi fissati a Kyoto (6,5% entro il 2008) con verifica annuale nel settore di produzione di energia elettrica, nei trasporti, e nell'industria-servizi mediante ecofiscalità energetica (per esempio *carbon tax*) a carico delle imprese e destinazione dei ricavi al sostegno dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle energie rinnovabili (v. punto 1).
5. Raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica nell'ambiente urbano costruito e nella produzione edilizia fissati dal 5° Programma di Ricerca Europeo: entro il 2010 riduzione del 20% dei consumi energetici primari per il patrimonio edilizio nuovo ed esistente (con la modificazione dei Regolamenti edilizi, capitolati prestazionali, norme tecniche d'attuazione, PRG) in chiave di sviluppo "energetico-sostenibile".
6. Incentivazione del trasporto merci su rotaia e forte tassazione della movimentazione delle merci su strada (v. Area Trasporti)
7. Incentivazione dei mezzi di trasporto pubblici, delle tranvie e delle metropolitane leggere ed introduzione di mezzi elettrici (auto, moto, biciclette) nelle aree urbane.
8. Incentivazione del lavoro decentrato e sviluppo dei sistemi informatici di comunicazione (teleconferenza, Internet, ecc.) forniti gratuitamente da parte del Comune a chi rinuncia all'uso dell'automobile per recarsi al lavoro o per motivi di studio o altri motivi in cui lo spostamento può essere ridotto o addirittura eliminato.

3. Il dissesto idrogeologico e il rischio sismico

1. Applicazione dei limiti introdotti dal DPCM 23/4/1992 e avvio di campagne di informazione della popolazione e "bonifica" delle situazioni a rischio.
2. Istituzione, negli organismi degli Uffici Tecnici degli Enti Locali, della figura del consulente Geologo. Il numero di professionisti dovrà essere proporzionale alla fascia di potenziale rischio geologico collegato all'area e alla popolazione coinvolta.
3. Passaggio delle competenze relative al dissesto idrogeologico dal Ministero dei Lavori Pubblici a Min. dell'Ambiente.

4. Avvio di una politica di prevenzione più mirata nelle aree a maggior rischio.
5. Avvio di una pianificazione per bacini idrografici rendendo operativi i piani di bacino compatibilmente alle caratteristiche idrogeologiche del territorio e all'uso integrato e sostenibile delle risorse naturali ed energetiche
6. Costituzione di "équipe" a livello comunale per il monitoraggio continuo delle condizioni del territorio, diretto a prevenire gravi situazioni di rischio, di esondazione e di frana.
7. Rafforzamento dell'organico in tutte le fasi del controllo del dissesto idrogeologico e del rischio sismico: dalla raccolta dati, monitoraggio e mappatura, alla vigilanza e controllo, fino al pronto intervento.

4. Le concentrazioni urbane e metropolitane

Riqualificazione delle nostre città rendendole più vivibili

1. Legge quadro urbanistica nazionale che consideri unitariamente la sfera della pianificazione territoriale-ambientale-energetica e quella della pianificazione urbana, che promuova nuovi strumenti di pianificazione e progettazione coerenti con il decentramento dei poteri a livello locale (in particolare Comune) e che si riferisca ai principi e alle linee strategiche definite a livello comunitario come:
 - rafforzare la prosperità economica e il lavoro socialmente utile nelle città;
 - promuovere l'uguaglianza, l'integrazione sociale e la rigenerazione urbana;
 - proteggere e migliorare l'ambiente urbano, ovvero favorire la sostenibilità locale e globale;
 - contribuire al buon governo urbano e al conferimento di poteri locali.
2. Sostegno finanziario al processo di rigenerazione urbana, attuabile ricorrendo al recupero degli edifici e degli spazi urbani non utilizzati, in particolare le aree dismesse o da recuperare o qualificare. Ciò permetterebbe di conservare, sottraendole all'espansione urbana ed edilizia, le zone naturali e le aree agricole. Le linee d'azione, connesse a tale aspetto, comprendono:
 - l'applicazione di principi di "sostenibilità" nel rinnovo urbano (riduzione dei consumi di acqua, suolo, energia, ricorso alle fonti rinnovabili, diminuzione dei rifiuti e raccolta differenziata);
 - il miglioramento dell'accessibilità (idonea rete di trasporto pubblico);
 - la progettazione flessibile (prevedere usi plurifunzionali e la possibilità di riadattare gli edifici a nuove destinazioni d'uso socialmente utili);
 - la partnership e la partecipazione pubblica (raccordo tra pubblica amministrazione e privati, coinvolgimento della popolazione nelle decisioni importanti nella destinazione d'uso del territorio urbano);
 - il miglioramento visivo (ripristino di una estetica per l'ambiente fisico);
 - la decontaminazione (bonifica dei terreni inquinati).
3. Rilancio dell'identità culturale della città e dei centri storici:
 - incrementare le zone pedonali e ridurre la circolazione dei mezzi motorizzati;
 - promuovere l'uso dei mezzi di trasporto pubblico;
 - mantenere l'identità delle strutture e degli spazi aperti attraverso l'uso di specifici materiali, stili e tecniche, coerenti con le caratteristiche del contesto culturale e ambientale;
 - conservare la forma urbana prevedendo elementi di relazione e integrazione tra il tessuto urbano e gli spazi aperti.

Rinnovare il sistema dei trasporti e della mobilità

1. Potenziamento del trasporto pubblico; intendendo anche sistema di parcheggi con dotazione di veicoli elettrici (auto, moto, biciclette) a noleggio giornaliero per l'accesso in città e punti d'interscambio modale legato alle ferrovie.
2. Promozione di forme alternative di mobilità urbana, ed in particolare di flotte di taxi collettivi e di esperienze di *car sharing* (proprietà associata di autovetture private).
3. Piano delle merci e sistema di aree attrezzate per l'organizzazione della distribuzione delle derrate zone o per quartieri con mezzi elettrici o utilizzando di notte la rete tranviaria, ferroviaria e metropolitana.
4. Di concerto con il Ministero dell'Industria, incoraggiare la ricerca e la messa in produzione di veicoli *no-fossil* o *zero-emission* e obbligare i fabbricanti di automobili nazionali e gli importatori di veicoli stranieri a dotare le autovetture di sistemi di limitazione della potenza e dell'emissione inquinante.

5. Di concerto con il Ministero della Ricerca, incoraggiare ricerca di combustibili e sistemi di trasporto che sfruttino l'energia pulita del sole, del vento e delle vie d'acqua.
6. Realizzazione da parte dei Comuni con oltre 10.000 abitanti dei Piani Urbani del Traffico
7. A tale scopo dovrà essere individuato un responsabile della mobilità aziendale all'interno dell'azienda dei trasporti (*mobility manager*). Il Comune dovrà stipulare con l'impresa o ente pubblico proponenti, eventuali accordi di programma per l'applicazione del piano che dovrà essere aggiornato ogni anno.

Meno "rifiuti", più risorse

1. Di concerto con il Ministero dell'Industria e con il Ministro della Ricerca, avvio del Progetto "beni di uso e consumo senza rifiuti" che individui e proponga sostanziali modifiche ai cicli produttivi, alla forma e alle modalità di distribuzione delle singole merci e servizi in modo da ridurre, se non addirittura eliminare, la produzione di rifiuti connessa.
2. Incentivo della raccolta e differenziata "porta a porta" con tariffe agevolate ai condomini "recuperatori" coinvolgendo i cittadini nel raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata a livello del singolo quartiere cittadino o di condominio. La tariffa (e non più tassa) dovrebbe essere via via abbattuta (e alla fine eliminata del tutto) con il progredire della raccolta differenziata e dalla riduzione delle quantità totali di rifiuti.
3. Di concerto col Ministero della Pubblica Istruzione si propone l'attuazione di una campagna di sensibilizzazione nelle scuole sul tema, soprattutto, della raccolta differenziata
4. Incremento degli impianti per il compostaggio ed elaborazione di progetti per la realizzazione di impianti cittadini per la raccolta della frazione organica umida dei RU (che rappresenta il 30% del totale) per la trasformazione in *compost* (che può essere utilizzato come concime) e CDR (combustibile per impianti di recupero energetico).
5. Realizzazione o incremento degli impianti per il trattamento di specifiche tipologie di rifiuti altamente inquinanti (per il loro riciclaggio o smaltimento in condizioni di sicurezza) e impianti per il recupero di materiali e componenti dai beni durevoli (tipicamente elettrodomestici) con grande possibilità di ricaduta occupazionale.

Meno rumore, più comunicazione

1. A livello europeo il programma d'azione della Comunità Europea¹ stabilisce che nessuna persona debba essere esposta a livelli sonori tali da costituire un pericolo per la salute e la qualità della vita. E (con riferimento al periodo notturno):
 - l'esposizione della popolazione a livelli sonori eccedenti i 65 dB(A) deve essere eliminata; in nessun caso devono essere ammessi livelli sonori eccedenti gli 85 dB(A);
 - la percentuale di popolazione esposta a livelli compresi fra 55 e 65 dB(A) non deve aumentare;
 - alla popolazione esposta a livelli inferiori ai 55 dB(A) deve essere garantito il rispetto di tale soglia.
2. Massima responsabilizzazione del Comune nell'impostazione di una organica politica di pianificazione e tutela del territorio dal rumore. In particolare:
 - Effettiva realizzazione dei Piani di zonizzazione acustica
 - Risanamento acustico delle aree industriali, commerciali e residenziali
 - Controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti e infrastrutture adibite ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali;
 - Emanazione di provvedimenti comunali che abilitino all'utilizzazione dei medesimi immobili e infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive.
 - Adozione di regolamenti attuativi per la tutela dall'inquinamento acustico.
 - Rilevazione e controllo delle emissioni sonore prodotte dai veicoli
3. I comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico ambientale e turistico, dovranno inoltre individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati dallo stato con il DPCM 14 novembre 1997.

¹ European Commission, *Towards sustainability*, Luxembourg 1993.

Nuovi sistemi di gestione ambientale d'impresa

Introduzione della certificazione volontaria del Sistema di Gestione Ambientale (SGA) d'accordo con i criteri stabiliti dal Regolamento europeo EMAS o secondo lo Standard Internazionale ISO 14000.

5. Le risorse naturali (biodiversità, flora e fauna, aree protette)

1. Strategia per il rafforzamento della Rete Ecologica Nazionale, integrazione con la Rete Ecologica Europea, e costruzione della Rete Ecologica Mediterranea; considerando la valorizzazione delle risorse naturali e la biodiversità (flora, fauna, territorio, paesaggi naturali ed umani) "investimenti produttivi per l'umanità e le future generazioni" e loro piena integrazione nelle politiche di sviluppo del Paese.
2. Piena integrazione della politica di "valorizzazione delle diversità" nei Piani per l'Agricoltura, la Pesca, le Foreste, il Turismo, i Trasporti, l'Energia, La Riqualificazione Urbana, la Cooperazione internazionale nella difesa e protezione delle specie in via di estinzione.
3. Costruzione di una rete per lo Scambio di informazioni, l'istruzione, la formazione e la sensibilizzazione a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale per l'assistenza tecnica e monitoraggio degli interventi.
4. Valorizzazione del *"sistema infrastrutturale ambientale-sociale-culturale"* ad altissima densità di diversità naturale e culturale, costituito da identità locali, tipicità manifatturiera e agricolo-alimentare, di specificità e modalità insediative, in grado di competere, condizionare e integrare i sistemi infrastrutturali.

APPENDICE ISTITUZIONALE

AREA ECONOMIA E FINANZE

SOGGETTI ISTITUZIONALI CHE SI OCCUPANO DEL TEMA

- **A livello italiano:** MINISTERO DELLE FINANZE

MINISTRO: ON. V. Visco

Sito Internet: <http://www.finanze.it>

- SUDDIVISIONE DEL MINISTERO:

- Segretariato generale
- Dipartimento delle Entrate
- Dipartimento del territorio
- Dipartimento delle dogane
- Direzione generale per gli affari generali e amministrazione del personale
- SECIT
- SINCO
- Guardia di finanza
- Monopoli di stato
- Scuola Centrale Tributaria

- **A livello europeo:**

Il Ministro italiano delle finanze partecipa, insieme ai 14 ministri delle Finanze degli altri paesi europei, alla Commissioni del Consiglio Europeo "Economia e Finanze" in cui si decidono e pianificano le politiche monetarie e fiscali dell'Unione Europea.

AREA SANITÀ

Il *Ministero della Sanità* è l'organo centrale del Servizio Sanitario Nazionale preposto alla funzione di indirizzo e programmazione, alla definizione degli obiettivi e alla determinazione dei livelli di assistenza da assicurare a tutti i cittadini in condizioni di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Al conseguimento degli obiettivi concorrono:

- le *Regioni* e le *Province Autonome* che organizzano sul proprio territorio i servizi e le attività destinate alla tutela della salute, programmano gli interventi da compiere, coordinano l'azione delle Unità Sanitarie Locali e delle Aziende ospedaliere e ne verificano l'operato
- le *Aziende Sanitarie Locali* e le *Aziende ospedaliere*, che provvedono ad assicurare i livelli di assistenza nel proprio ambito territoriale attraverso i propri servizi o acquistando le prestazioni presso altre strutture pubbliche o private, e che, di comune intesa con i *Comuni*, provvedono a organizzare in distretti i servizi sociali, l'igiene pubblica, le guardie mediche, la medicina di base, l'assistenza domiciliare, l'assistenza sanitaria agli immigrati, ecc.

Sul piano internazionale il responsabile principale in materia di questioni sanitarie e di salute pubblica, con funzioni di orientamento strategico e di scambio di conoscenze, è un'istituzione specializzata delle Nazioni Unite: l'*OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità)*, che ha sei Uffici Regionali, incluso quello *Europeo* (51 paesi) con sede in Danimarca.

Per informazioni consultare la pagina www.sanita.it con tutti i collegamenti necessari.

AREA BENI E ATTIVITÀ CULTURALI

Il nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali, istituito nell'ottobre 1998 (con D.D.L. 20 ottobre 1998, n. 368) riunisce le diverse competenze nel settore della cultura.

Sulla base della normativa attualmente in vigore, il Ministero esercita funzioni di:

- tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali
- promozione delle attività culturali, con particolare riferimento al settore dello spettacolo
- promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali
- promozione della cultura urbanistica e architettonica
- vigilanza sul CONI e sull'Istituto di credito sportivo

Il Ministero provvede, inoltre, alla gestione dei diritti di immagine e d'uso dei beni tutelati.

Il Ministro esercita le funzioni di indirizzo politico - amministrativo coadiuvato dai Sottosegretari, nell'ambito delle competenze loro delegate.

L'attività di gestione è svolta, a livello centrale, dagli Uffici centrali e dalla Direzione generale del personale e, a livello periferico, dalle Soprintendenze (da cui dipendono musei, monumenti e siti archeologici), dagli Archivi di Stato, dalle Soprintendenze archivistiche e dalle Biblioteche pubbliche statali.

Svolgono, inoltre, un'autonoma attività museale le Soprintendenze speciali e i musei con particolari finalità.

Un'importante attività di studio e di ricerca scientifica e tecnologica nel campo del restauro è svolta dagli Istituti centrali e da altri istituti autonomi.

Alle dipendenze funzionali del Ministro opera il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, per il recupero delle opere d'arte sottratte illecitamente.

Un particolare compito è affidato all'Ufficio del responsabile per i servizi informativi automatizzati (fra i suoi compiti di programmazione spicca l'elaborazione della bozza del Piano Triennale per l'Informatica nella pubblica amministrazione, per la parte di competenza, nonché la redazione del consuntivo sull'automazione dell'anno precedente).

Le competenze in materia di spettacolo sono esercitate dal Dipartimento dello spettacolo, quelle in materia di sport sono svolte dall'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e dalla Ripartizione dell'impiantistica sportiva.

AREA AMBIENTE

SOGGETTI ISTITUZIONALI IN MATERIA DI AMBIENTE

1.1. INTERNAZIONALI

L'organismo internazionale che si occupa di Ambiente è l'UNEP (United Nations Environment Programme) nato nel 1972 con la Conferenza di Stoccolma da una direttiva dell'ONU, <http://www.unep.org>, il cui direttore esecutivo è: Dr. Klaus Töpfer, tedesco di 60 anni, della CDU, laureato in Economia.

1.2. COMUNITÀ EUROPEA

A livello europeo si interessa di ambiente l'AEA (Agenzia Europea per l'ambiente) nata nel 1993 da un mandato dell'Unione Europea, con sede in Danimarca. Essa è stata istituita allo scopo di fornire informazioni indipendenti, oggettive, affidabili e comparate sullo stato dell'ambiente europeo. Essa pubblica una relazione periodica sullo stato dell'ambiente a livello comunitario che può essere consultata presso:

<http://www.eea.dk/document/3-yearly/dobris2/summary/indexfr.html>

dove sono riportate le conclusioni della Seconda valutazione Europea dell'Ambiente.

Esiste inoltre una commissione del Parlamento Europeo su Ambiente, Salute Pubblica e difesa del consumatore.

1.3. NAZIONALE

Ministero dell'Ambiente -p.za Venezia 11 - 00100 - Roma 06-70361

Ministro dell'ambiente del Governo Prodi è: EDOARDO RONCHI insediato nel Maggio 1996 nella XIII legislatura. Le sue competenze e quelle dei sottosegretari possono essere consultate sul Web: <http://www.associvile.it/indnaz/indnaz4.html>

SETTORE TRASPORTI

Ministero dell'Ambiente; Ministero dei Trasporti; Ministero dell'Industria; FederTrasporti; FederIndustria; Comuni e amministrazioni locali; Associazioni ecologiste riconosciute; Associazioni ecologiste non riconosciute; Comitati cittadini.

SETTORE RIFIUTI

Parlamento e Commissione Europea; Ministero dell'Ambiente; Ministero dell'Industria; Ministero della Sanità; FederIndustria; Regioni; Provincie; Comuni. Esistono inoltre tutta una serie di organismi (costituiti per legge), con compiti specifici, fra i quali: l'ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente), le ARPA (Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente), il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi). Vi sono poi le organizzazioni ambientaliste (Legambiente, Greenpeace) e le associazioni per la difesa dei consumatori.

SETTORE RISCHIO GEOLOGICO

Min. dell'Ambiente, Protezione Civile, Regioni, Autorità di Bacino, Ist. Naz. Geofisica, Servizio Geologico dello Stato, Conferenza Stato-Regioni, Comitato Interdisciplinare Ambiente e Territorio, Programma di azione nazionale (PAN).

SETTORE ENERGIA

Min. Ambiente, Enel, Cnr, Enea.

AREA TRASPORTI**Riferimenti istituzionali**

- Ministro dei trasporti
- Segreteria del ministro
- Capo di gabinetto
- Capo ufficio legislativo
- Capo ufficio stampa
- Consigliere diplomatico del ministro

XII Commissione europea per la politica regionale, i trasporti e il turismo

AREA COMUNICAZIONI**Riferimenti istituzionali****Internazionale**

A livello internazionale l'organismo che si occupa dell'orientamento generale nel settore delle comunicazioni è il *World Trade Organization* (conosciuto anche come WTO), ente di cui è Direttore Generale dal 1° settembre 1999 il neozelandese Mike Moore.

Particolare importanza ha l'accordo raggiunto dai paesi membri del WTO il 15 febbraio 1997, in cui si definiscono le linee guida per il settore; ogni paese deve fare riferimento a questo documento per la propria legislazione in materia.

World Trade Organization
154, Rue de Lausanne
1211 Geneva 21 - Svizzera
<http://www.wto.org>

Gli enti che presiedono a livello tecnico le norme internazionali derivanti dall'orientamento del WTO nel settore delle telecomunicazioni sono l'*International Telecommunication Union*, l'*European Radiocommunications Office* e l'*European Telecommunications Office*.

Nell'Unione Europea

A livello comunitario, gli organismi che si occupano dello stesso settore sono la Decima e Tredicesima Direzione Generale della Commissione Europea. La Decima, presieduta da Spyridon Pappas, si occupa dell'informazione, della comunicazione, della cultura e dei mezzi audiovisivi; alla Tredicesima, il cui presidente è Robert Verrue, competono invece le telecomunicazioni, i mercati, e la ricerca e innovazioni tecnologiche. Il 3 dicembre 1997 le due Direzioni Generali hanno emanato un documento, comunemente

chiamato *Green Paper on the Regulatory Implications* in cui compaiono le linee guida per la legislazione di ogni singolo paese. Questo documento fa riferimento a quello precedentemente nominato emanato dal WTO.

Tredicesima Direzione Generale della Commissione Europea
200, Rue de la Loi, BU31 0/62
B-1049 Bruxelles - Belgio
Fax +32.2.2969009
<http://www.europa.eu.int/comm/dg13/index.htm>

Decima Direzione Generale della Commissione Europea
200, Rue de la Loi, L-102 5/25
B-1049 Bruxelles - Belgio
Fax +32.2.2999201
http://www.europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy_en.html

In Italia

A occuparsi di questo settore in Italia è il Ministero delle Comunicazioni (ex Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni), di cui è ministro l'On. Salvatore Cardinale.

I Sottosegretari di Stato del Ministero sono l'On. Vincenzo Vita e il Sen. Michele Lauria.

Ministero delle Comunicazioni
Viale America, 201 - CAP 00144 - Roma
Tel +39.6.6595801
Fax +39.6.5407728
<http://www.comunicazioni.it>

Altri enti collegati al Ministero delle Comunicazioni sono la Biblioteca (Centro di documentazione), gli Organi Collegiali, il Consiglio Superiore Tecnico, il Nucleo di Controllo, l'Istituto Superiore delle Poste e delle Telecomunicazioni, la Scuola Superiore di specializzazione in telecomunicazioni.

Notevole importanza assume l'Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni attiva nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria che è stata istituita con Legge 249 del 31 luglio 1997.

L'Authority opera, *"in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"*, nel sistema italiano della comunicazione, collaborando anche mediante scambi e informazioni con le Authority e le amministrazioni competenti degli stati esteri.

Ha sede a Napoli ed è presieduta dal Prof. Enzo Cheli. L'Authority interviene con sempre maggiore frequenza emettendo delibere e disposizioni per regolamentare il settore o suggerendo al Ministro delle Comunicazioni interventi da porre in opera.

Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni
Centro Direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli
Tel. +39.81.7507111
Fax +39.81.7507616
<http://www.agcom.it>

AREA SOLIDARIETÀ SOCIALE

Riferimento Istituzionale

Il Dipartimento per gli Affari Sociali¹

Il Dipartimento per gli Affari Sociali è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 Febbraio 1990, n.109, per provvedere al coordinamento delle iniziative inerenti alle problematiche sociali. Si occupa in particolare delle politiche per la famiglia, per i minori, per l'adozione, per gli adolescenti e i giovani, per gli anziani, contro l'esclusione sociale. Inoltre, il coordinamento delle iniziative riguardante l'accoglienza d'immigrati, profughi e nomadi, i rapporti con gli organismi di settore italiani ed esteri. Sono inoltre di competenza del Dipartimento gli adempimenti riguardanti la lotta alle tossicodipendenze, e l'applicazione delle leggi sull'handicap, sui minori a rischio, sul volontariato.

¹ www.affarisociali.it/struttura

Il Dipartimento è affidato al Ministro senza portafoglio On. Livia Turco e si articola in cinque Uffici:

- Ufficio I: Affari generali, amministrativi e del personale. Relazioni con il pubblico
- Ufficio II: Tematiche familiari e sociali
- Ufficio III: Volontariato, associazionismo sociale (e obiezione di coscienza)
- Ufficio IV: Coordinamento delle attività di prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze
- Ufficio V: Immigrazione

Sede: Via Vittorio Veneto, 56 - 00187 Roma - tel. 06/48161

Sito Web: <http://www.affarisociali.it>

Nel Disegno di legge recante "Disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali" all'esame della Commissione affari sociali della Camera, vengono individuati i Comuni come soggetti centrali per la gestione delle politiche sociali, mentre alle Regioni spettano compiti di programmazione e coordinamento. Al Governo nazionale compete la funzione di indirizzo e di definizione degli standard essenziali delle prestazioni offerte sul territorio.

AREA PARI OPPORTUNITÀ

Soggetti istituzionali

- A livello nazionale: Ministero pari opportunità, senza portafoglio.
- Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, presso la Presidenza del consiglio dei ministri.. La Commissione dura in carica per tre anni ed è composta da ventinove donne, nominate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto, delle quali: a) sette prescelte nell'ambito delle associazioni e dei movimenti delle donne maggiormente rappresentativi sul piano nazionale; b) undici prescelte nell'ambito delle componenti femminili dei partiti politici; c) tre prescelte nell'ambito delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale; d) quattro prescelte nell'ambito delle organizzazioni imprenditoriali e della cooperazione femminile più rappresentative sul piano nazionale; e) quattro prescelte fra le donne che si siano distinte in attività scientifiche, letterarie e sociali.
- Comitato nazionale di parità presso il Ministero del lavoro, presieduto dal ministro del lavoro.
- Comitato per l'imprenditoria femminile, presso il Ministero dell'industria.
- A livello internazionale sono state realizzate quattro Conferenze mondiali delle Nazioni Unite sulle donne; l'ultima è stata quella di Pechino.
- A livello comunitario: Comitato consultivo europeo. Commissione per i diritti della donna: è composta dai rappresentanti nazionali dei meccanismi di pari opportunità, delle parti sociali e organizzazioni datoriali, per un totale di 75 membri.

AREA LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE

Riferimenti istituzionali nazionali

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

00187 Roma - Via Flavia, 6
tel. (06) 46.831 fax 47.88.71.74
<http://www.minlavoro.it>

Ministro: Cesare Salvi

Sottosegretari:
Claudio Caron
Bianca Maria Fiorillo
Raffaele Morese
Luigi Viviani

Capo di Gabinetto: Antonino Freni
tel. (06) 48.19.892 fax 48.81.087

Capo Ufficio Stampa: Caterina Ginzburg
tel. (06) 48.80.064/46.83.23.25 fax 48.74.304

Ufficio Relazioni con il Pubblico (Urp): Maria Paruta Pironamonte
tel. (06) 46.83.25.85/22.75 - fax 48.80.456

Capo ufficio legislativo: Francesco Tomasone: tel. 06 46832262

Riferimenti istituzionali europei**CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA**

<http://ue.eu.int/it/summ.htm>

"Il Consiglio provvede al coordinamento generale delle attività della Comunità europea, il cui scopo principale è la creazione di uno spazio senza frontiere interne che assicuri la libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali, cui dovrebbe presto aggiungersi la moneta unica.

Il Consiglio è inoltre responsabile della cooperazione intergovernativa degli Stati membri nei settori, da un lato, della politica estera e di sicurezza comune e, dall'altro, della giustizia e degli affari interni."

COMMISSIONE EUROPEA**Sedicesima Direzione Generale**

<http://europa.eu.int/comm/>

Direttore Generale e assistenti**Direttore Generale (DG XVI)**

Eneko Landaburu Illarramendi

Fax: + 32/2 295 01 49

Assistente del Direttore Generale

- Questioni concernenti le politiche regionali
Vincent DEGERT
Fax: +32/2 295 0149
- Questioni concernenti l'amministrazione ed il personale
Agnes LINDEMANS-MAES
Fax: +32/2 295 0149

Alla Commissione europea è affidata l'attuazione concreta dei Trattati.

La Commissione europea elabora proposte nell'interesse dell'Unione europea.

La Commissione bada all'osservanza dei Trattati e della legislazione europea che ne deriva.

La Commissione ha il compito di porre in essere le politiche comuni.

Organismi consultivi a livello nazionale ed europeo

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), <http://www.cnel.it>

Organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Comitato Economico e Sociale (CES), <http://www.ces.eu.int>

Organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

AREA INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO**Soggetti istituzionali**

<i>Organismo</i>	<i>Competenze</i>	<i>Indirizzi Internet</i>
Organismi istituzionali a livello nazionale ed europeo		
Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato	<i>Monitoraggio e politiche di incentivazione per i settori industria, commercio ed artigianato.</i>	http://www.minindustria.it CCCmail@minindustria.it
Ministero delle risorse agricole e forestali		
Commissione Europea Comm.agricoltura,sviluppo rurale e pesca. Comm. Imprese e società dell'informazione Comm. commercio	Alla Commissione europea è affidata l'attuazione concreta dei Trattati* La Commissione europea elabora proposte nell'interesse dell'Unione europea. La Commissione bada all'osservanza dei Trattati* e della legislazione europea che ne deriva. La Commissione ha il compito di porre in essere le politiche comuni.	Http://europa.eu.int/comm/
Organismi consultivi a livello nazionale ed europeo		
Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)	Organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge	http://www.cnel.it
Comitato Economico e Sociale (CES)	Organo di consulenza a livello europeo che rappresenta tutti i soggetti economici.	Http://www.ces.eu.int/

AREA ESTERI**Soggetti istituzionali che governano il settore a livello nazionale:**

- **Ministero degli Affari Esteri**
- **Ministero del Commercio con l'Estero**
 - Il **Ministero degli Affari Esteri** si articola nel seguente modo:
 - Ministro degli affari esteri
 - Sottosegretari
 - Capo di Gabinetto
 - Segretario generale
 - Capo del Cerimoniale
 - Direttori Generali
 - Direttore Generale del Personale e dell'Amministrazione
 - Direttore Generale degli Affari Politici
 - Direttore Generale degli Affari Economici
 - Direttore Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali
 - Direttore Generale delle Relazioni Culturali
 - Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
 - Capo Servizio Stampa

Sono stati inoltre istituiti:

L'Ufficio Relazioni con il Pubblico, che si occupa di fornire informazioni sulle varie attività istituzionali del Ministero.

L'Unità di Crisi, che si attiva nei casi di particolare emergenza in cui siano coinvolti cittadini italiani all'estero. In coordinamento con ambasciate e consolati italiani, l'UC analizza la situazione e attua misure d'intervento.

- La competenza del **Ministero del Commercio con l'Estero** riguarda le politiche commerciali. Al suo interno varie direzioni generali si occupano della promozione degli scambi, della gestione del regime degli scambi, della gestione delle risorse e di studi, ricerche, documentazione e analisi statistiche.

A livello internazionale, l'Italia è stata tra i membri fondatori dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, fa parte dell'OMC (Organizzazione Mondiale per il Commercio), del FMI (Fondo Monetario Internazionale) e della Banca Mondiale, Non va inoltre dimenticata la fedele partecipazione alla Nato. In alcuni di questi organismi gli italiani ricoprono posizioni di rilievo, come nel caso di Renato Ruggiero, fino al settembre 1999 direttore generale dell'OMC, o dell'ammiraglio Guido Venturoni, a capo del comitato militare, ossia il massimo vertice militare della Nato.

COMUNICAZIONI

Antonio Manigrasso
Consulente informatico
iridia@iridia.net

La rivoluzione tecnologica, specialmente nel campo delle comunicazioni, ha trasformato il mondo e il nostro modo di vivere. Abbiamo la possibilità di sapere cosa succede in qualsiasi parte del pianeta, in forma diretta e simultanea. Tuttavia, la popolazione non comunica e si ritrova sempre più sola. Il controllo della soggettività si ottiene attraverso il monopolio dell'immagine, si proietta solo un'immagine che sintetizza la grande verità universale: "il denaro". In questo contesto, generare o creare nuove idee e pensare in un altro modo è, oggi, altamente sovversivo.

1. DESCRIZIONE GENERALE

1.1 Importanza delle comunicazioni nella politica del Partito Umanista in Italia

La frase riportata all'inizio del capitolo rende evidente come il settore delle comunicazioni rivesta un ruolo fondamentale nella crescita e nello sviluppo della società, in quanto è lo strumento principale attraverso il quale vengono suggerite le immagini che in qualche modo ci influenzano, ci formano e danno orientamento alla nostra esistenza.

In questo settore il Partito Umanista evidenzia e denuncia il sistema neoliberista che permette la concentrazione della proprietà dei mezzi di comunicazione e, al tempo stesso, ribadisce che chiunque è in grado creare o distribuire informazioni e opinioni liberamente, affermazione che al giorno d'oggi vale poco più della carta su cui è scritta.

1.2 Analisi della situazione - Dati (aggiornati a luglio 1999)

La legge n. 249 ha allineato l'Italia alle direttive europee, consentendo di fatto al Paese di affrontare la piena liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, divenuta realtà dal 1° gennaio 1998, e alle imprese di operare liberamente in tutti i settori della convergenza multimediale, telefonia vocale inclusa. Tale assetto trova dei vincoli nella limitatezza di talune risorse, principalmente delle frequenze per le trasmissioni radio-televisive via etere e per la telefonia cellulare.

Come settore produttivo, il settore delle Comunicazioni comprende attività manifatturiere e di servizi, che hanno in comune le cosiddette tecnologie della comunicazione (informatica e telecomunicazioni): a queste attività vanno aggiunte quelle relative alla produzione dei contenuti (tv, radio, cinema, video ed editoria).

Lo scenario italiano delle comunicazioni segue il processo internazionale di sviluppo. In Italia, in termini di imprese, il settore rappresenta il 2,3% dei settori manifatturiero e dei servizi, mentre gli addetti costituiscono il 4,9% degli addetti totali: le quote relative al fatturato e al valore aggiunto sono rispettivamente del 6% e del 7,9%. Se si includono le industrie dei contenuti, il settore arriva a rappresentare il 7,6% degli addetti. La maggior parte delle imprese appartiene al settore terziario ed è di dimensione piccola e media.

Le imprese che operano nel settore delle telecomunicazioni sono coinvolte in rilevanti processi di cambiamento strutturale (modifiche dei mercati di riferimento e della struttura occupazionale, espansione di nuove aree di mercato, ricerca e sviluppo).

Dai risultati di una rilevazione condotta dall'ISTAT sui principali operatori e imprese delle telecomunicazioni, emerge un fatturato che nel 1997 è pari a 40.700 miliardi di lire, con un incremento medio in termini reali dell'1,3% rispetto al 1996, e con un'accelerazione della crescita nel periodo 1995-1997. Attualmente, lo sviluppo del settore è collegato all'alta redditività dei nuovi servizi telefonici e, in particolare, della telefonia mobile, settore che ha fatto registrare un incremento di fatturato del 46% nel biennio fra il 1995 e il 1997.

Nonostante l'indiscusso "effetto volano" della telefonia mobile, dove il numero degli addetti è passato da 1.900 del 1992 a 10.229 del 1997, l'occupazione del settore delle telecomunicazioni ha subito gli effetti delle ristrutturazioni avvenute negli ultimi anni, che hanno coinvolto principalmente Telecom, allora monopolista, e importanti imprese a essa collegate. Si è infatti passati da 103.558 occupati del 1990 a 92.546 del 1997, con una diminuzione del 10,6%. Anche gli investimenti complessivi degli operatori sembrano essersi stabilizzati su livelli inferiori a quelli dei primi anni '90.

Lo sviluppo di linee telefoniche al 1997 risulta essere di 25,7 milioni, per una penetrazione di 94 linee per 100 abitanti. La "fase di maturità" raggiunta dalla domanda di linee telefoniche principali, un chiaro effetto della sostituzione operata da strumenti innovativi come il telefono cellulare, appare comunque evidente, mentre nel settore della telefonia mobile la possibilità di ingresso di più gestori ha provocato effetti considerevoli sul servizio (in termini di numero di utenze, tipologie di servizi offerti, abbattimento delle tariffe). La diffusione del servizio sta procedendo a ritmi pressanti: alla fine del 1998 il numero degli abbonati è pari a 20,5 milioni, con una variazione fra il 1996 e il 1998 superiore al 220%. A livello internazionale, nel 1997 l'Italia si è collocata al quarto posto in Europa per quanto riguarda la diffusione del servizio.

In numerosi paesi il numero complessivo degli abbonati al servizio mobile cellulare è ormai quasi pari a quello degli abbonati alla rete fissa; in Italia il rapporto tra collegamenti fisso/mobile nel 1998 era di 1,3 (nel 1996 era pari a 3,9 a uno) e nel luglio 1999 il rapporto è sceso sotto a uno, cioè il numero complessivo degli abbonati al servizio di telefonia fissa è stato superato dal numero complessivo degli abbonati al servizio di telefonia mobile; a livello mondiale questo fenomeno si è registrato solo in Finlandia.

Per quanto riguarda i nuovi servizi multimediali, l'Italia è in ripresa sia nei confronti dei servizi a banda larga (per esempio nella videocomunicazione) che sul fronte di Internet, benché la penetrazione del servizio risulta ancora inferiore alla media europea, a fronte di un maggiore numero di imprese che offrono il servizio di accesso (più di 1.300 a marzo del 1999). Lo sviluppo della rete determina profonde modificazioni nelle attività del commercio. Per esempio, nel 1999 si è verificato un netto incremento del commercio elettronico, il quale si articola in due tipi di attività: commercio elettronico indiretto (ordinazione per via elettronica di beni materiali, la cui consegna fisica è pur sempre effettuata tramite canali di tipo convenzionale) e commercio elettronico diretto (ordinazione, pagamento e consegna *online* di beni e servizi immateriali quali software informatico, materiali di intrattenimento, servizi informativi e consulenze). Si valuta che le entrate del commercio elettronico su Internet a livello mondiale possano toccare nel 2000 i 200 miliardi di Euro e in Italia i 3 miliardi di Euro.

Per quanto riguarda il settore radiotelevisivo, nel 1990 è stata emanata la legge n.233 per regolare il settore, con un sistema di concessioni provvisorie che fotografavano un assetto cresciuto, a partire dagli anni '70, sulla "legge del più forte", nel quale le imprese con maggiore disponibilità di capitale aumentavano la potenza del loro segnale, annullando quello più debole delle cosiddette radio e televisioni libere. Questo processo non è stato peraltro neanche frenato dalla legge, in quanto ancora oggi gli alti costi di gestione fanno sì che le piccole imprese vengano inesorabilmente espulse dal mercato a favore di una progressiva concentrazione delle emittenti. Sul fronte televisivo, al momento esistono 9 licenze a livello nazionale, di cui 3 sono assegnate alla Rai, 3 a Mediaset, 2 a Tele Montecarlo ed 1 a Rete A. Queste sono le uniche che possono distribuire il segnale su tutto il territorio nazionale. Tutte le altre possono solo farlo a livello locale. Ulteriore anomalia del settore (analoga a quella del settore radiofonico) consiste nel fatto che l'esercizio dell'attività è subordinato a innumerevoli vincoli economici e burocratici (concessione, canone di esercizio, imposta di registro, iscrizione al registro delle imprese radiotelevisive, iscrizione della testata giornalistica al Tribunale della stampa, iscrizione del direttore all'Ordine dei giornalisti, archivio di registrazione dei programmi, ecc.) che gravano ugualmente tanto sulle grandi imprese che sulle e medie e piccole, tanto su quelle che emettono a livello nazionale che su quelle che emettono a livello locale (sono previsti solo alcuni "sconti" sul canone per le emittenti locali non commerciali). Questi costi "amministrativi" che gravano in misura discriminante sulle piccole imprese si aggiungono alla maggiore difficoltà di queste di coprire i costi di gestione attraverso la pubblicità. Rai e Mediaset si spartiscono più o meno a metà gli incassi derivati dalla pubblicità a fronte di una maggiore offerta di programmi, siano essi film, programmi sportivi, programmi di intrattenimento, programmi culturali, ecc..

Per quanto riguarda lo scenario italiano del settore degli audiovisivi, si registra una notevole frammentazione del mercato, dal momento che sono presenti molti operatori pubblici e privati che producono informazioni e operano nei suoi vari comparti. Nel 1996 il fatturato degli audiovisivi rappresentava lo 0,9% del PIL e l'occupazione lo 0,3% di quella totale. Nel complesso gli italiani hanno destinato all'acquisto di strumenti audiovisivi e alla fruizione di servizi ricreativi e culturali una quota pressoché stabile del loro reddito (all'incirca il 3,9% del PIL). Nel settore degli audiovisivi è molto consistente la presenza di piccole imprese: solo il 3% ha più di 20 addetti e impiega il 60% degli occupati, in maggioranza personale qualificato, quali specialisti in fotografia e cinematografia, registi, direttori artistici, attori e tecnici per la produzione radiotelevisiva e cinematografica.

La diffusione delle nuove tecnologie non ha spiazzato le forme più tradizionali della comunicazione. Sul mercato dei servizi postali, a fianco dell'operatore pubblico (Ente Poste Italiane, in via di privatizzazione), e in concorrenza con esso, operano numerose imprese private. La tipologia di questi operatori è molto variegata, in corrispondenza di una elevata segmentazione della domanda: a fianco delle agenzie di recapito in concessione (che operano sulla base di una convenzione con il Ministero delle Comunicazioni) e di quelle

che effettuano servizi postali in appalto (la cui attività si svolge in collaborazione con l'Ente Poste Italiane), sono attive le agenzie di recapito senza concessione (per lo più pony-express), i corrieri nazionali e internazionali (con una significativa presenza di imprese estere) e i corrieri espresso. I corrieri internazionali, pur rappresentando il 4% circa delle imprese, generano circa la metà del valore aggiunto del settore: questi operatori sono peraltro sempre più attivi nei settori del trasporto e della logistica industriale e la loro attività sta modificando la natura stessa del mercato dei servizi postali.

2. CRITICA UMANISTA

2.1. I conflitti emergenti

Dalle relazioni dell'Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni e dal lavoro che il Ministero delle Comunicazioni sta svolgendo, i temi che sembrano al momento occupare le istituzioni sono: l'assegnazione delle frequenze a carattere nazionale e la predisposizione di un regolamento per evitare situazioni di monopolio nel settore radiotelevisivo; il problema delle interconnessioni e la diminuzione delle tariffe relative ai servizi di telefonia nel settore delle telecomunicazioni; il tema della "par condicio" tra forze politiche nell'editoria e nella pubblicità.

Di queste tematiche, quella della "par condicio", delle pari opportunità a tutte le formazioni politiche, e non solo riferito al settore delle comunicazioni, è quella che più direttamente coinvolge la garanzia dell'esercizio di diritti fondamentali della persona e specificamente dei diritti politici, peraltro riconosciuti nella Costituzione italiana. In altre occasioni il Partito Umanista ha dichiarato: *"Qualsiasi Costituzione o legge che limiti la piena capacità del cittadino di eleggere e di essere eletto è una beffa nei confronti del fondamento stesso della democrazia reale, che è al di sopra di ogni regolamentazione giuridica. E se si intende dare attuazione al principio delle pari opportunità, sarà necessario che i mezzi di comunicazione di massa si mettano al servizio della popolazione durante il periodo elettorale in cui i candidati espongono le loro proposte, consentendo a tutti esattamente le stesse opportunità."*

2.2. I conflitti prioritari

A partire dall'editoria su carta stampata, dalle radio, alle televisioni, fino ad arrivare a Internet, il settore delle comunicazioni sta attraversando un periodo di profonda trasformazione, dovuta principalmente alla convergenza di settori tradizionalmente differenti quali editoria, telefonia, informatica e radio-televisione in un sistema integrato di telecomunicazioni. Queste evoluzioni si accompagnano quindi a una progressiva crescita della domanda di nuovi e più efficienti servizi integrati di telecomunicazioni. Se mettiamo in relazione questo fenomeno con la crescente globalizzazione e la continua liberalizzazione del mercato, si ottiene una concentrazione di capitale sempre maggiore nelle mani di pochi: banche, multinazionali e grossi gruppi industriali-finanziari. Si giunge alla conclusione che per poter offrire servizi integrati ed efficienti è necessario avere a disposizione enormi capitali (un esempio ne è l'acquisizione da parte di Olivetti del controllo di Telecom a luglio 1999). Chi non ha i capitali si trova nella condizione di non poter fare o distribuire informazione in ogni sua forma, sia essa cartacea, elettronica o radio-televisiva. Anche ammettendo una presenza sufficiente di capitali, incontra sicuramente molti ostacoli: dalle varie leggi che limitano l'uscita di un periodico o di un quotidiano (in Italia ne è un esempio la legge sull'Ordine dei Giornalisti) fino alla necessità di diversificazione tecnologica nei diversi settori dell'informazione per poter rimanere competitivi sul mercato. Determinanti sono inoltre i vincoli imposti e gli adempimenti burocratici che scoraggiano chiunque desideri creare o distribuire informazione.

Il Partito Umanista evidenzia la gravità e l'incostituzionalità della grande concentrazione di potere in questo settore: i principali mass-media sono controllati da grandi aziende, possedute e strettamente legate a società ancora più grandi (le multinazionali). La produzione e la distribuzione dell'informazione sono concentrate nelle mani di pochi gruppi, per di più legati a parti politiche, negando di fatto l'accesso ai mass-media anche ad altri soggetti.

Contemporaneamente, si assiste al paradossale fenomeno per cui la popolazione, pur avendo a disposizione diversi mezzi di comunicazione, tecnologicamente molto avanzati, non comunica e si ritrova sempre più sola. Il controllo della soggettività operato attraverso il monopolio dell'immagine, è foriero del pericolo del "Grande Fratello", ovvero la possibilità da parte di chi detiene i mezzi di comunicazione, in sinergia con le forze dello Stato, del controllo di tutta, o quasi, la popolazione.

In questo contesto saranno prioritari gli interventi per favorire l'inversione di questa tendenza cercando di diffondere altri valori e per permettere a chiunque di poter fare e/o distribuire informazione e di disporre dei mezzi tecnologici che più siano adeguati.

2.3. Possibili tendenze e conseguenze della politica attuale sulla popolazione

Le attuali tendenze nel settore delle comunicazioni contrastano nettamente con quanto affermato in solenni dichiarazioni:

- l'Articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1948 afferma "Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione,

incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.";

- *l'Articolo 21 della Costituzione Italiana del 1948 afferma: "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. [...]";*
- *l'Articolo 10 della Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia nel 1955, inizia affermando che "Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione [...] (e che) questo diritto comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare le informazioni e le idee, senza ingerenze da parte di pubbliche autorità [...]".*

Oggi la tecnologia ha moltiplicato i mezzi di comunicazione a livelli che pochi anni fa sembravano impossibili: satelliti, telefonia ad alto livello di sofisticazione, fax, computer e sistemi televisivi hanno fatto in modo che ciò che accade in un punto geografico molto lontano sia disponibile in pochi secondi per chiunque in qualsiasi luogo del mondo. Tutte queste formidabili risorse tecnologiche si stanno concentrando in poche mani e si è arrivati a una situazione in cui l'informazione di cui disponiamo corrisponde al calcolo di coloro che detengono il potere politico ed economico, accrescendo il problema in quanto non si permette a chiunque di fare ciò che in realtà è nelle possibilità solo delle multinazionali.

Anche Internet, seppur nata con la caratteristica di essere libera e fuori da ogni logica di controllo di qualche azienda del settore, sta cominciando a subire lo stesso processo di concentrazione dei capitali.

Secondo un'analisi dell'illustre linguista e sociologo americano Noam Chomsky " *...i mass-media rientrano in quello che è l'attuale schema dominante di potere; chi ha i capitali riesce a offrire un'informazione che si erge dal coro, e quindi più portata ad essere recepita dall'opinione pubblica. I bersagli di questa raffica di informazioni sono fondamentalmente due: da un lato la popolazione relativamente istruita che svolge un qualche ruolo preciso nel processo decisionale (che costoro accettino l'informazione come "verità" è vitale, perché occupano una posizione tale da poter definire le direttive e l'attuazione dell'azione politica); dall'altro la restante popolazione che fa da "spettatore" (da loro ci si aspetta che obbediscano agli ordini e si tengano fuori dai piedi dalla popolazione relativamente istruita)".* Le considerazioni di Chomsky ci fanno riflettere sulla necessità di avere grandi quantità di capitale per produrre "informazione", la quale, guidata dalle grandi aziende, serve per tenere a freno la voglia di cambiare la realtà in cui ci tocca vivere.

Così siamo arrivati a una situazione paradossale, nella quale non ci sono mai stati tanti mezzi per comunicare, mentre la gente comune non è mai stata tanto isolata.

"In definitiva, siamo di fronte alla disintegrazione del tessuto sociale e all'apparire sulla scena di milioni di esseri umani indifferenti e senza legami tra loro, nonostante le miserie che li accomunano. Il grande capitale non solo domina l'oggettività grazie al controllo dei mezzi di produzione, ma domina anche la soggettività grazie al controllo dei mezzi di comunicazione e di informazione."

I responsabili di questa situazione sono le grandi società del settore delle comunicazioni che, di concerto con i dirigenti della Commissione Europea e del WTO, attuano (e sempre più cercano di attuare) strategie che, sull'onda delle nuove tecnologie, limitano la possibilità di creare o distribuire informazione e comunicare se non in cambio di un costo economico che è alla portata di un numero sempre minore di soggetti. In questo contesto il Ministro delle Comunicazioni On.le Cardinale e il Presidente dell'Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni Prof. Cheli, con l'orientamento che stanno dando al settore, sono dei diligenti impiegati che fanno del loro meglio per assecondare questa tendenza.

3. PROPOSTE UMANISTE

3.1 La posizione umanista

Sulla base delle considerazioni fino ad ora fatte, affermiamo che:

- la libertà di opinione e di espressione e il diritto al libero accesso alle informazioni, tanto come ricezione che come diffusione, sono diritti fondamentali e inalienabili della persona, riconosciuti dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e garantiti dalla Costituzione italiana ;
- tutti devono essere messi in condizioni non solo di poter ricevere, ma anche di creare e distribuire informazioni e opinioni liberamente, attraverso ogni mezzo di comunicazione messo a disposizione dall'evoluzione tecnologica, esercitando così la propria libertà di scelta rispetto alla propria formazione, educazione e sviluppo e, in definitiva, al proprio futuro;
- il ruolo dei mezzi di comunicazione deve essere al servizio dello sviluppo individuale e della crescita sociale promovendo, senza filtri e in modo non-discriminante, pari dignità per tutte le culture e stimolando le persone all'esercizio della libertà di scelta;
- le concentrazioni dei mezzi di informazione e di comunicazione sono da denunciare;
- in questi tempi di globalizzazione e omogeneizzazione crescente, i mezzi di comunicazione (in particolare televisione, radio e Internet) si devono convertire in spazi di partecipazione cittadina dove si esprimono tutte le voci e si difendono la diversità di lingua e cultura, esercitando il diritto a pensare diversamente, ad avere gusti ed aspirazioni distinte.
- si deve reinvestire nella ricerca, per permettere un reale sviluppo tecnologico di tutti e per tutti.

3.2 Le proposte

- Impedire la concentrazione della proprietà dei mezzi di produzione e/o distribuzione dei mezzi di comunicazione e/o informazione.
- Favorire e sostenere le piccole e medie imprese, sia con le esenzioni fiscali e gli incentivi, sia con l'alleggerimento degli adempimenti burocratici.
- Per rendere effettivi i principi costituzionali in materia di libertà di opinione e di manifestazione del pensiero, per garantire l'uguaglianza di opportunità per tutti, si propone la creazione di mezzi di comunicazione pubblici a livello locale, quali radio comunale, Tv comunale, giornali comunali e/o di quartiere, che consentano una reale parità di accesso a tutte le forze sociali e politiche presenti sul territorio. In questo modo si assicura l'indipendenza di esercizio della comunicazione rispetto ai fini di lucro e ai monopoli politici, evitando qualunque tipo di restrizione arbitraria e discriminatoria in quanto a opinioni espresse, potenza del segnale (nel caso si tratti di radio e televisioni), vendita di spazi pubblicitari, formazione o impiego di nuove tecnologie.
- Una legge sulla proprietà partecipativa dei lavoratori, che includa i lavoratori nei processi decisionali e gestionali dell'impresa, come ai risultati economici della gestione, appare particolarmente significativa in questo settore, data l'enorme influenza che "le scelte produttive" possono esercitare sullo sviluppo sociale.
- I processi di privatizzazione, di ristrutturazione o di fusione, particolarmente dinamici in questo settore, devono essere accompagnati dall'applicazione della legge sulla proprietà dei lavoratori, garantendo la partecipazione di tutti i lavoratori già occupati;
- Revisione della Legge 249 del 31 luglio 1997, per rendere l'Authority delle Garanzie per la Comunicazione reale strumento di garanzia degli utenti, tanto dal punto di vista della ricezione dell'informazione che da quello dell'accesso ai mezzi di comunicazione per diffondere informazione.
- Una legge che sancisca l'incompatibilità tra cariche pubbliche e proprietà dei mezzi di comunicazione.
- Revisione del piano delle frequenze sia televisive che radiofoniche in modo da permettere a chiunque di poter creare dei propri canali radiotelevisivi.
- Abrogazione della legge sulla stampa, che viola palesemente la Costituzione italiana sottoponendo di fatto ad autorizzazione qualunque manifestazione di pensiero; abolizione dell'Ordine dei Giornalisti; una legge che dia protezione ai periodici nel loro libero esercizio di investigare e diffondere le notizie; che rafforzi il diritto di replica; che sanzioni la disinformazione, il trucco di immagini e altre pratiche di questa natura.

4. SINTESI

Il settore delle comunicazioni riveste un ruolo fondamentale nella crescita e nello sviluppo della società, in quanto è lo strumento principale attraverso il quale vengono suggerite le immagini che in qualche modo ci influenzano, ci formano e che danno orientamento alla nostra esistenza.

Il settore delle comunicazioni (dall'editoria alla carta stampata, dalle radio, alle televisioni, fino ad internet) sta attraversando un periodo di profonda trasformazione dovuta, principalmente, alla convergenza di settori tradizionalmente differenti quali editoria, telefonia, informatica e radio-televisione in un sistema integrato di telecomunicazioni. Queste evoluzioni si accompagnano, quindi, ad una progressiva crescita della domanda di nuovi e più efficienti servizi integrati di (tele)comunicazioni. Inoltre la tecnologia ha moltiplicato i mezzi di comunicazione a livelli che pochi anni fa sembravano impossibili: satelliti, telefonia ad alto livello di sofisticazione, fax, computer, sistemi TV, Internet, ecc. hanno fatto in modo che ciò che accade in un punto geografico molto lontano sia disponibile in pochi secondi per chiunque in qualsiasi luogo del mondo. Tutte queste formidabili risorse tecnologiche si stanno concentrando in poche mani e si è arrivati a una situazione in cui l'informazione di cui disponiamo corrisponde al calcolo di coloro che detengono il potere politico ed economico. Mettendo in relazione questo fenomeno con la crescente globalizzazione, la cosiddetta liberalizzazione del mercato, e la progressiva concentrazione di capitali nelle mani di pochi (banche, multinazionali e grossi gruppi industriali-finanziari), si giunge alla conclusione che per poter offrire servizi integrati ed efficienti è necessario avere a disposizione ingenti capitali. Chi non ha i capitali si trova nella condizione di non poter fare e/o distribuire informazione in ogni sua forma, sia essa cartacea, sia essa elettronica o radio-televisiva. La necessità di diversificazione tecnologica nei diversi settori dell'informazione per poter rimanere "competitivi sul mercato", i vincoli finanziari ed amministrativi, gli adempimenti burocratici, finiscono per scoraggiare ed impedire di fatto a chi non dispone di significativi capitali di creare e/o distribuire informazione.

Contemporaneamente, si assiste al paradossale fenomeno, per cui la popolazione, pur avendo a disposizione diversi mezzi di comunicazione, tecnologicamente molto avanzati, non comunica e si ritrova sempre più sola. Il controllo della soggettività si ottiene attraverso il monopolio dell'immagine, si proietta solo un'immagine che sintetizza la grande verità universale: "il denaro".

"In definitiva, siamo di fronte alla disintegrazione del tessuto sociale e all'apparire sulla scena di milioni di esseri umani indifferenti e senza legami tra loro, nonostante le miserie che li accomunano. Il grande capitale non solo domina l'oggettività grazie al controllo dei mezzi di produzione, ma domina anche la soggettività grazie al controllo dei mezzi di comunicazione e di informazione."

In questo contesto saranno prioritari gli interventi per favorire l'inversione di questa tendenza cercando di diffondere altri valori e per permettere a chiunque di poter fare e/o distribuire informazione e di disporre dei mezzi tecnologici che più siano adeguati.

Proposte del Partito Umanista nel settore delle comunicazioni:

- Impedire la concentrazione della proprietà dei mezzi di produzione e/o distribuzione dei mezzi di comunicazione e/o informazione.
- Favorire e sostenere le piccole e medie imprese, sia con le esenzioni fiscali e gli incentivi, sia con l'alleggerimento degli adempimenti burocratici.
- Per attuare i principi costituzionali in materia di libertà di opinione e di manifestazione del pensiero, per garantire l'uguaglianza di opportunità per tutti, si propone la creazione di mezzi di comunicazione pubblici a livello locale, quali radio comunale, Tv comunale, giornali comunali e/o di quartiere, che consentano una reale parità di accesso a tutte le forze sociali e politiche presenti sul territorio. In questo modo si assicura l'indipendenza di esercizio della comunicazione rispetto ai fini di lucro e ai monopoli politici, evitando qualunque tipo di restrizione arbitraria e discriminatoria in quanto a opinioni espresse, potenza del segnale (nel caso si tratta di radio e televisioni), vendita di spazi pubblicitari, formazione o impiego di nuove tecnologie.
- Una legge sulla proprietà partecipativa dei lavoratori, che includa i lavoratori nei processi decisionali e gestionali dell'impresa, come ai risultati economici della gestione, appare particolarmente significativa in questo settore, data l'enorme influenza che "le scelte produttive" possono esercitare sullo sviluppo sociale.
- I processi di privatizzazione, di ristrutturazione o di fusione, particolarmente dinamici in questo settore, devono essere accompagnati dall'applicazione della legge sulla proprietà dei lavoratori; garantendo la

partecipazione di tutti i lavoratori già occupati;

- Revisione della Legge 249 del 31 luglio 1997, per rendere l'Authority delle Garanzie per la Comunicazione reale strumento di garanzia degli utenti, tanto dal punto di vista della ricezione dell'informazione che da quello dell'accesso ai mezzi di comunicazione per diffondere informazione.
- Una legge che sancisca l'incompatibilità tra cariche pubbliche e proprietà dei mezzi di comunicazione.
- Revisione del piano delle frequenze sia televisive che radiofoniche in modo da permettere a chiunque di poter creare dei propri canali radiotelevisivi.
- Abrogazione della legge sulla stampa, che viola palesemente la Costituzione italiana sottoponendo di fatto ad autorizzazione qualunque manifestazione di pensiero; abolizione dell'Ordine dei Giornalisti; una legge che dia protezione ai periodici nel loro libero esercizio di investigare e diffondere le notizie; che rafforzi il diritto di replica; che sanzioni la disinformazione, il trucco di immagini e altre pratiche di questa natura..

BIBLIOGRAFIA

- Silo, *Lettere ai miei amici*, Multimage, 1991-1993
- Partito Umanista di Spagna, *Libro Naranja*, El Humanista Ediciones, 1999
- ONU, *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, 1948
- Assemblea Costituente, *Costituzione Italiana*, 1948
- Unione Europea, *Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, 1955

Siti Web istituzionali e in particolare:

Ministero delle Comunicazioni

<http://www.comunicazioni.it>

Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni

<http://www.agcom.it>

World Trade Organization

<http://www.wto.org>

Decima Direzione Generale della Commissione Europea

http://www.europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/index_en.html

Tredicesima Direzione Generale della Commissione Europea

<http://www.europa.eu.int/comm/dg13/index.htm>

ISTAT - Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1998

<http://www.istat.it/Primpag/Rapannuale1998/index.html>

Noam Chomsky's Homepage

<http://web.mit.edu/afs/athena.mit.edu/org/l/linguistics/www/chomsky.home.html>

The Noam Chomsky Archive

<http://www.worldmedia.com/archive/>

NORMATIVA

La configurazione del Ministero, in base al Decreto Legge del 1° dicembre 1993, n.487 convertito nella Legge 29 gennaio 1994, n.71 è:

"...l'attuale configurazione del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni discende dalla trasformazione dell'Amministrazione (autonoma) delle poste e delle telecomunicazioni in Ente pubblico economico ed alla riorganizzazione del Ministero (legge 29/1/1994, n.71) nonché in relazione alla riforma nel settore delle telecomunicazioni (legge 29/1/1992, n.58), con la quale le attività di gestione nel settore dei servizi di telecomunicazioni e dei servizi telefonici sono passate dalla gestione diretta da parte dello Stato al settore delle partecipazioni statali (riorganizzate poi secondo un nuovo assetto societario nella società Telecom Italia nell'estate del 1994)."

Le funzioni del Ministero attualmente sono:

- sovrintendere ai servizi postali, di bancoposta, di telecomunicazioni;
- esercitare direttamente le funzioni di regolamentazione nonché i poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo previsti dalla legge;
- rappresentare il Governo nelle sedi comunitarie e internazionali;
- analizzare e studiare, anche con appositi piani di ricerca, sul piano nazionale e internazionale, le prospettive di evoluzione economica, tecnica e giuridica del settore delle Telecomunicazioni;
- adottare e pubblicare le norme tecniche per la omologazione e la utilizzazione degli apparati terminali suscettibili di essere collegati direttamente o indirettamente alle reti di telecomunicazione e rilasciare i relativi certificati;
- omologare le apparecchiature di telecomunicazioni; rilasciare le concessioni, le autorizzazioni e le licenze, approvando le relative Convenzioni e vigilare sul rispetto degli obblighi in esse previsti;
- definire le norme tecniche e, in considerazione degli interessi degli utenti, i livelli di qualità e dei servizi;
- predisporre i Piani di ripartizione e di assegnazione delle radiofrequenze e vigilare sulla loro applicazione, prestando assistenza tecnica al Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Il Ministero delle comunicazione è destinato a confluire nel ministero delle attività produttive a partire dalla prossima legislatura (V. decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300).

I riferimenti normativi fondamentali sono:

- Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato - Legge n. 223 del 6 agosto 1990 (Legge Mammì).
- Disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione - Direttiva CEE 97/13 del 10 aprile 1997.
- Istituzione dell' Authority per le Garanzie nelle Comunicazioni - Legge n. 249 del 31 luglio 1997.
- Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni - Legge n. 318 del 19 settembre 1997.

BENI E ATTIVITÀ CULTURALI

Claudio Miconi
c.miconi@flashnet.it

1. L'IMPORTANZA CHE L'AREA CULTURALE RIVESTE PER GLI UMANISTI

Il tema della cultura è intriso di ideologia; pertanto, più di qualsiasi altro argomento, sia il soggetto che l'oggetto culturale sono definibili soltanto a partire da una visione del mondo.

Nella nostra visione, nella visione del Nuovo Umanesimo, la cultura appare come espressione di valori umani, incorporati non solo negli oggetti materiali - prodotti tanto da un artista quanto da un agricoltore o da una massaia - ma anche nelle costruzioni intangibili (le norme, i costumi, le credenze, i miti e le leggende, fino ad arrivare alle teorie scientifiche). Questa incorporazione di valori è uno dei tratti essenziali del campo umano.

Oggi ci troviamo di fronte a due grandi fenomeni di segno opposto: da un lato il grande fenomeno della mondializzazione, in cui i più diversi codici culturali (e con essi anche i comportamenti ed il sentire) si trasmettono di popolo in popolo e, dall'altro, l'affermazione di un modello culturale dominante che si impone con la forza uniformando, massificando.

Per sopravvivere oggi più che mai l'umanità, e con essa la sua cultura, deve aprirsi alla diversità, alla molteplicità, alla multiformità di etnie, lingue, costumi, forme politiche e amministrative, idee e aspirazioni, credenze e creatività.

Questo rispetto senza pregiudizi, questa apertura senza discriminazioni, sono presenti nello spirito e nella lettera della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (esplicitamente nell'articolo 27 paragrafo 1: *Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici*), ma attendono di essere messi in pratica e sviluppati.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Dal **Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2000-2003**, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

“IV.10 BENI E ATTIVITÀ CULTURALI

Nell'arco dell'ultimo triennio, le politiche pubbliche hanno contribuito in misura significativa al rilancio dei consumi e delle produzioni culturali, e hanno sostenuto il buon andamento del ciclo turistico nazionale, che ha avuto come principali beneficiarie le città d'arte.

Le politiche dello Stato hanno avuto tre obiettivi che si vuole mantenere per il futuro:

- 1. L'aumento degli investimenti nelle infrastrutture e nelle produzioni culturali del Paese, perseguito sia in via diretta, con l'incremento della spesa destinata al restauro, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico, sia in via indiretta, con l'introduzione di nuove regole per l'investimento dei privati nelle attività di spettacolo e per l'aumento delle produzioni nazionali ed europee di prodotti audiovisivi e cinematografici da parte delle emittenti televisive.*
- 2. L'introduzione di rilevanti innovazioni giuridiche e amministrative che aprono il campo a modelli più avanzati di gestione delle attività, delle istituzioni e delle imprese culturali (autonomia delle istituzioni culturali statali, Fondazioni liriche, Fondazioni culturali).*
- 3. Una spinta all'innovazione gestionale e all'efficienza all'interno del settore statale, che ha avuto come risultati, tra gli altri, l'apertura di numerose nuove sedi museali ed espositive, il prolungamento degli orari di apertura, l'aumento dell'occupazione diretta e indotta nel settore per fare fronte ai fabbisogni connessi all'aumento dell'offerta culturale e ai servizi aggiuntivi.*

Nel periodo di programmazione 2000-2003, il consolidamento dei risultati raggiunti passa innanzitutto attraverso il pieno raggiungimento dei benefici connessi alle riforme introdotte e in primo luogo alla riforma del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Il nuovo Ministero dovrà, al tempo stesso, approfondire i suoi legami con il territorio e il rapporto di partenariato con gli Enti locali e regionali, e rafforzare le capacità centrali di coordinamento, programmazione, promozione e impulso delle nuove attività. A questo fine, all'investimento in conto capitale finora effettuato, dovrà corrispondere un nuovo investimento sul capitale umano volto a consolidare il patrimonio di professionalità esistente, ad aprirsi alle nuove professioni di cui il settore ha bisogno, a soddisfare le esigenze di formazione per l'inserimento e di formazione continua.

In secondo luogo, il Governo intende sostenere e rafforzare gli interventi affinché il settore dei Beni e delle Attività culturali possa continuare a sostenere un ruolo dinamico per l'accoglienza dei flussi turistici e per la crescita della domanda di cultura. Più a lungo termine, l'introduzione di un asse prioritario dedicato alle risorse culturali nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 permetterà una rilevante crescita delle risorse disponibili per gli interventi di conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale e del turismo culturale nei territori depressi del Paese.

In terzo luogo, il Governo ha aperto una riflessione sulle forme di finanziamento dei Beni e delle Attività culturali, attraverso l'uso di appropriati sistemi di incentivazione fiscale. La disciplina sulle ONLUS, quella sulle Fondazioni liriche e teatrali, quella sulle Fondazioni bancarie, convergono tutte a stimolare la crescita di un settore no profit nel campo delle attività culturali e di conservazione del patrimonio. I finanziamenti privati alla cultura - da parte delle imprese e da parte degli individui, oltre che da parte delle Fondazioni bancarie - sono probabilmente sottodimensionati in Italia, al confronto con altri sistemi economici avanzati e la loro crescita potrebbe ridurre, in prospettiva, la domanda di spesa pubblica da parte del settore. A questo fine è necessaria una riflessione globale sulle forme di incoraggiamento, sul piano tributario, dell'intervento dei privati nel settore dei Beni e delle Attività culturali. Sono inoltre necessari interventi di carattere amministrativo e normativo volti alla razionalizzazione e alla semplificazione delle procedure e a fornire un quadro di maggiori certezze alle istituzioni culturali e ai privati finanziatori.”

3. CRITICA UMANISTA

Alla luce dei testi di legge, dei decreti e delle intenzioni espresse nel *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2000-2003*, il Ministero per i beni e le attività culturali risulta dedicato principalmente alla conservazione di oggetti prodotti in epoche passate da un ristretto circolo di artisti all'interno un'area culturale delimitata (principalmente quella italiana). Una nota di modernismo è data solo dall'interesse per la cinematografia e dalla vigilanza sullo sport.

Così lo Stato italiano si prepara ad affrontare le necessità culturali dei nuovi tempi.

Mentre il dibattito verte sul finanziamento privato della cultura, sulla tutela dei monumenti danneggiati dal tempo o dai terremoti, sul turismo culturale, le domande fondamentali che investono e investiranno la cultura per una lunga tappa della storia futura non trovano alcun cenno di risposta:

1. Come impedire l'imposizione del modello uniformante dettato dall'attuale centro imperiale USA?
2. Come aprirsi e favorire lo sviluppo della molteplicità culturale?

Il primo tema va molto più in là delle preoccupazioni che possono sorgere di fronte al dilagare di bevande e hamburger made in USA. Il modello che si sta imponendo (non certo per la sua superiorità evolutiva, ma piuttosto per la sua "potenza di fuoco") è un modello neoliberale che vede nei Diritti Umani un cattivo investimento, ma che in loro nome giustifica le sue guerre-business.

Un modello di competitività che, imperante nel mondo degli affari, viene trasferita in quello lavorativo e dell'istruzione.

Un modello di concentrazione del potere nelle mani di banche e multinazionali.

Un modello d'immissione di qualsiasi tipo di bene nel circuito del mercato attraverso la privatizzazione.

Un modello in cui la gente risulta essere di troppo, dagli "esuberanti" nel lavoro alla sovrappopolazione nel mondo dei poveri.

Denaro e potere come massimi valori ed aspirazioni.

Monopolio economico, politico, culturale, di informazione. Persino il campo scientifico, considerato il campo dell'obiettività, mostra le piaghe di un potere accentratore e arbitrario. Un esempio dal campo della ricerca: le università italiane devono adottare protocolli di ricerca imposti dagli Stati Uniti, al di fuori dei quali un lavoro di anni non viene neppure preso in considerazione. Le riviste scientifiche degne di considerazione sono nord americane ed è negli USA che finiscono per emigrare i migliori ricercatori se vogliono portare avanti e veder riconosciuto il loro sforzo.

Neppure il più pacato sostenitore della cultura come semplice tutela dei beni storici può considerarsi immune da questa ansia di "liberalizzazione del mercato" quando la Camera, in relazione alla legge Finanziaria, nel novembre '98 fa passare un emendamento che consente agli enti locali la vendita di beni immobili di particolare valore artistico!

Il secondo tema, favorire la molteplicità culturale, è senz'altro più complesso: contro l'imposizione di un modello si tratta di fare leggi per porre freno all'ottusità di una minoranza al potere, ma per lasciare esprimere migliaia di forme culturali differenti bisogna sviluppare un'intelligenza di insieme. Non stiamo parlando qui soltanto delle decine di migliaia di culture che in questa globalizzazione imposta minacciano di scomparire nel giro di pochi anni (valutazione espressa dagli esperti del *National Geographic*), ma di quel fenomeno, molto più vicino al nostro vissuto quotidiano, che attraverso le correnti immigratorie ci porterà sempre di più a convivere con persone dalle culture più diverse. Queste culture sono oggi vive fra di noi, ed è forte la necessità di espressione e comunicazione, cosa di cui un ministero destinato alla cultura dovrebbe occuparsi primariamente.

Inoltre, non affrontare direttamente questi problemi denuncia una profonda carenza di progettualità e di prospettive future nel campo della cultura. Questo ha concomitanze nell'emarginazione delle nuove generazioni dalla gestione della cultura, relegandole nel ruolo di clienti per il business della musica e dello sport. Questo circolo vizioso sta alimentando una frattura generazionale molto profonda, che troverà una via d'uscita solo in una cultura basata sulla ricchezza della diversità (in questo caso generazionale).

Questa latitanza dello Stato di fronte ai due temi che consideriamo fondamentali porterà ad inasprire il sentimento di estraneità sia negli italiani (attaccati nelle loro sicurezze dal modello uniformante, impreparati di fronte ai "nuovi arrivati", aizzati alla violenza dalle forze dell'intolleranza), che negli immigrati (ignorati nelle loro radici, confinati nelle proprie comunità, vittime degli intolleranti e dei razzisti).

Le differenze culturali all'interno della stessa cultura della penisola, anch'esse negate o ignorate fin dall'unificazione del paese, si inaspriranno, dando luogo a fenomeni regressivi come quelli della Lega Nord.

3. PROPOSTE

Istituzione del **Ministero delle Culture**, di cui l'attuale Ministero per i beni e le attività culturali sarà un Dipartimento, come già avviene per gli spettacoli e per lo sport.

Il **Ministero delle Culture** agirà in stretta collaborazione con i ministeri della Pubblica Istruzione, dell'Università e Ricerca Scientifica e Tecnologica, della Sanità, della Solidarietà Sociale e delle Pari Opportunità.

Dedicherà gran parte del proprio budget alla realizzazione di "Progetti di convergenza delle diversità", progetti che promuovono l'espressione ed il dialogo fra le varie culture e la convergenza su obiettivi comuni finalizzati al pieno rispetto e attuazione dei Diritti Umani, valorizzando la ricchezza della diversità al di sopra delle divisioni.

Fra il personale del Ministero verranno assunti specialisti originari delle differenti culture, che lavoreranno in équipe nel Dipartimento delle Culture. Tale Dipartimento si occuperà di collaborare con i comuni italiani per l'articolazione di una rete di Centri delle Culture su tutto il territorio italiano. Tali Centri saranno i luoghi preposti all'incontro dei cittadini delle culture e da cui prenderanno vita, si svilupperanno e coordineranno i Progetti di convergenza delle diversità.

Nella stesura di leggi anti-monopolio, il **Ministero delle Culture** cura gli aspetti legati alla libertà di espressione artistica e culturale e alla libera ricerca scientifica.

In collaborazione con il Ministero degli Esteri lavora nella difesa dei diritti delle culture nei loro luoghi di origine.

In collaborazione con il Ministero dell'Istruzione promuove programmi per lo sviluppo di progetti e produzioni artistiche, e la creazione di nuovi istituti per le arti plastiche e rappresentative.

5. SINTESI

IL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI OGGI

Il nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, istituito nell'ottobre 1998 (con d. lgs. n. 20 ottobre 1998, n. 368) riunisce le diverse competenze nel settore della cultura.

Sulla base della normativa attualmente in vigore il Ministero esercita funzioni di:

- tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali
- promozione delle attività culturali, con particolare riferimento al settore dello spettacolo
- promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali
- promozione della cultura urbanistica e architettonica
- vigilanza sul CONI e sull'Istituto di credito sportivo

LA CRITICA UMANISTA

Alla luce dei testi di legge, dei decreti e delle intenzioni espresse nel *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2000-2003* il Ministero per i beni e le attività culturali risulta dedicato principalmente alla conservazione di oggetti prodotti in epoche passate da un ristretto circolo di artisti all'interno un'area culturale delimitata (principalmente quella italiana). Una nota di modernismo è data solo dall'interesse per la cinematografia e dalla vigilanza sullo sport.

Così lo Stato italiano si prepara ad affrontare le necessità culturali dei nuovi tempi.

Mentre il dibattito verte sul finanziamento privato della cultura, sulla tutela dei monumenti danneggiati dal tempo o dai terremoti, sul turismo culturale, le domande fondamentali che investono e investiranno la cultura per una lunga tappa della storia futura, non trovano alcun cenno di risposta:

1. Come impedire l'imposizione del modello uniformante dettato dall'attuale centro imperiale USA?
2. Come aprirsi e favorire lo sviluppo della molteplicità culturale?

PROPOSTE UMANISTE

Istituzione del **Ministero delle Culture**, di cui l'attuale Ministero per i Beni e le Attività Culturali sarà un Dipartimento, come già avviene per gli spettacoli e per lo sport.

Il **Ministero delle Culture** agirà in stretta collaborazione con i ministeri della Pubblica Istruzione, dell'Università e Ricerca Scientifica e Tecnologica, della Sanità, della Solidarietà Sociale e delle Pari Opportunità.

Dedicherà gran parte del proprio budget alla realizzazione di "Progetti di convergenza delle diversità", progetti che promuovono l'espressione ed il dialogo fra le varie culture e la convergenza su obiettivi comuni finalizzati al pieno rispetto e attuazione dei Diritti Umani, valorizzando la ricchezza della diversità al di sopra delle divisioni.

Fra il personale del Ministero verranno assunti specialisti originari delle differenti culture, che lavoreranno in équipe nel Dipartimento delle Culture. Tale Dipartimento si occuperà di collaborare con i comuni italiani per l'articolazione di una rete di Centri delle Culture su tutto il territorio italiano. Tali Centri saranno i luoghi preposti all'incontro dei cittadini delle culture e da cui prenderanno vita, si svilupperanno e coordineranno i Progetti di convergenza delle diversità.

Nella stesura di leggi anti-monopolio, il **Ministero delle Culture** cura gli aspetti legati alla libertà di espressione artistica e culturale e alla libera ricerca scientifica.

In collaborazione con il Ministero degli Esteri lavora nella difesa dei diritti delle culture nei loro luoghi di origine.

In collaborazione con il Ministero dell'Istruzione promuove programmi per lo sviluppo di progetti e produzioni artistiche, e la creazione di nuovi istituti per le arti plastiche e rappresentative.

NORMATIVA

Leggi di costituzione del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali

- Decreto Legge n. 657 del 14 dicembre 1974 (istituisce il Ministero e ne definisce i compiti e l'assetto organizzativo).
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 3 dicembre 1975 (istituisce il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali e ridefinisce l'assetto del Ministero).
- Legge 14 gennaio 1993, n. 4 (Legge Ronchey) (istituisce servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento - dai diritti di riproduzione alla ristorazione nei musei - per acquisire fondi, di cui non meno del 50% destinato alle soprintendenze ai musei) e il relativo Tariffario.
- Regolamento della legge "Ronchey" ("*Qualora risulti finanziariamente conveniente, presso i monumenti, i musei, le gallerie, gli scavi archeologici, gli archivi di Stato, le biblioteche e gli altri istituti dell'amministrazione, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, quarto comma della legge 13 luglio 1966, n. 559*" i servizi cui si riferisce la legge Ronchey "*possono essere affidati in concessione a soggetti privati, ad enti pubblici economici, a fondazioni culturali e bancarie, a società e a consorzi costituiti a tal fine, a cooperative regolarmente costituite, qualora non possano essere svolti mediante le risorse umane e finanziarie dell'amministrazione*").
- Leggi di costituzione del Ministero per i beni e le attività culturali
- Decreto Legislativo n. 368 del 20 ottobre 1998 (Riforma del Ministero. "*Il Ministero provvede alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali. Nell'esercizio di tali funzioni il Ministero privilegia il metodo della programmazione; favorisce la cooperazione con le regioni e gli enti locali, con le amministrazioni pubbliche, con i privati e con le organizzazioni di volontariato. Opera per la massima fruizione dei beni culturali e ambientali, per la più ampia promozione delle attività culturali, garantendone il pluralismo e l'equilibrato sviluppo in relazione alle diverse aree territoriali e ai diversi settori*").
- Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di Beni Culturali e Ambientali approvato il 9/07/99 (sulla definizione e la tutela dei suddetti beni).

DIFESA

Massimiliano Berta
max.bera@flashnet.it

1. DESCRIZIONE

Dal punto di vista geografico l'Italia si trova in una posizione strategica: la si può definire una portaerei naturale in un'area di primaria importanza, il Mediterraneo. Oltre ad essere il punto di incontro di varie culture, su cui si affacciano ben tre continenti, questa zona è inoltre soggetta a frequenti guerre che, anche se di carattere regionale, condizionano la politica estera di molti paesi.

In questo contesto appare chiaro il motivo per cui gli americani abbiano insediato il comando supremo della NATO nell'Europa meridionale a Napoli. Il nostro paese fa parte della NATO dal 1949 e da allora molte cose sono cambiate nel mondo. Di conseguenza anche gli incarichi assegnati alle Forze Armate italiane sono mutati: si è passati dalla difesa del territorio nazionale ad operazioni di polizia internazionale a tutela degli interessi delle multinazionali o in ossequio alle direttive della superpotenza americana. Si stanno chiudendo caserme e sciogliendo alcuni reparti e allo stesso tempo si sta formando la brigata anfibia, ossia almeno 4.000 soldati armati di tutto punto destinati ad intervenire all'estero. Verranno trasportati da una nuova nave polivalente portaerei e trasporto truppe, la cui costruzione è già prevista.

In Italia le Forze Armate sono costituite da Esercito, Marina e Aeronautica, più la Guardia di Finanza e i carabinieri, che è stata posta alle dipendenze del Ministero delle Finanze. Sono formate da circa 300.000 cittadini italiani maschi, prevalentemente concentrati nell'Esercito; stando a dati ufficiali recenti gli effettivi della Marina e dell'Aeronautica ammontano rispettivamente a 30.000 e a 50.000 unità. Il servizio di leva è obbligatorio e dura 10 mesi; da circa 10 anni è riconosciuta l'obiezione di coscienza e il servizio civile come alternativa a quello militare. Da alcuni anni nell'Esercito esiste la figura del volontario a ferma prolungata: si tratta di persone che vengono retribuite normalmente e che prestano servizio per tre anni.

Dopo un dibattito apertosi negli ultimi tempi, il Parlamento ha approvato di recente una legge che fissa per l'anno 20005 il passaggio dall'arruolamento obbligatorio a quello volontario, di tipo professionale e aperto anche alle donne.

2. CRITICA

Gli eserciti, che dovrebbero difendere la democrazia e i diritti dei popoli, sono in realtà lo strumento violento dei grandi poteri economici internazionali, primo tra tutti l'industria bellica; i governi, burattini manovrati da questi stessi poteri, si fanno complici dei peggiori abusi.

L'Esercito italiano non fa eccezione: lo dimostrano casi recenti, come il tentativo di minimizzare o addirittura negare le atrocità commesse dai parà italiani in Somalia, la strage di Ustica o le numerose vicende di violenza mai del tutto chiarite che riguardano il corpo speciale di paracadutisti della Folgore. In tutte queste occasioni è apparso chiaro l'immenso potere dell'apparato militare e la totale impunità di cui gode, al di fuori di ogni controllo democratico.

È inoltre inaccettabile che sussistano ancora una magistratura militare e un codice distinto da quello valido per qualunque altro cittadino: in questo modo si perpetua una situazione di "separatezza" e impunità a favore delle Forze Armate e si avvalsa l'esistenza, di fatto, di due giustizie, una per i militari e una per i "civili".

La radicale riforma delle Forze Armate, rappresentata dal passaggio a un esercito di professionisti volontari nel 2005, pone comunque la questione del controllo democratico di questo nuovo organismo. Un problema collegato è poi il destino dell'attuale servizio civile: in questi anni esso ha costituito una conquista di civiltà e un'importante alternativa per tutti i giovani che, per varie ragioni, rifiutavano la leva militare, ma allo stesso tempo una fonte di manodopera praticamente a costo zero, che ha spesso supplito alle carenze dei servizi sociali. Al momento non risulta chiaro che cosa sarà di questo servizio "alternativo" che, venendo a mancare l'obbligo del militare, perde in gran parte il senso avuto finora. Un chiarimento in tale senso, comunque, dovrà avvenire al più presto.

3. PROPOSTE

Se viene considerata come prendersi cura delle persone, delle loro necessità e dell'ambiente in cui vivono, la difesa assume un aspetto molto interessante; ed è proprio l'aspetto che vogliamo sviluppare nel nostro modello di difesa. Si tratta di pensare a qualcosa che si avvicini alla protezione civile, alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale ed alla solidarietà sociale, ossia un organismo con contenuti fortemente sociali.

Tradotto in termini pratici si tratta di trasformare l'attuale Ministero della Difesa nel "Ministero della difesa e della tutela della popolazione e del territorio". La protezione civile, il Corpo Forestale dello Stato e i Vigili del Fuoco passerebbero alle dipendenze di questo ministero, dandogli una forte valenza civile. Questo non comporterebbe un disarmo totale, ma un netto ridimensionamento delle Forze Armate, che devono comunque avere una connotazione non-violenta e volontaria.

In questo contesto risulta fondamentale cambiare l'addestramento, ossia la formazione dei futuri soldati: riteniamo utile che ai reparti armati arrivino persone che prima si siano occupate di iniziative a forte contenuto sociale per un periodo di almeno 2 anni. Durante e dopo il corso di formazione si dovranno tenere riunioni di lavoro personale, per addestrare i partecipanti a dare risposte lucide ed efficaci nelle situazioni più disparate.

È opportuno limitare la durata del servizio armato (non più di 2-3 anni), per evitare che si crei una lobby dei militari. Si dovranno sviluppare tutti i sistemi possibili di dissuasione, a partire dalla guerra elettronica, che ha il vantaggio di "accecare" confondere, e spaventare un aggressore senza torcergli un capello e tecnologie belliche non letali utilizzabili anche in campo civile. Gli aerei, ad esempio, oltre a svolgere il ruolo di intercettori, dovranno occuparsi di intervenire nello spegnimento degli incendi. Riguardo alle munizioni, molto meglio anestetizzare qualcuno piuttosto che ucciderlo.

Con il passaggio a un esercito volontario il servizio civile perde la sua caratteristica di alterativa obbligatoria e pertanto non ha più senso di esistere, almeno come è stato concepito finora. Sarebbe tuttavia interessante valorizzare il patrimonio che esso ha rappresentato in questi anni potenziando i lavori socialmente utili con stipendio regolare.

Tra le proposte fondamentali e a breve termine, citiamo:

- l'uscita dell'Italia dalla Nato
- la messa in discussione dell'attuale ruolo dell'ONU, al fine di dar vita a un organismo davvero autonomo e in grado di tutelare tutte le popolazioni del mondo;
- la partecipazione senza limitazioni di uomini e mezzi alle missioni internazionali dell'ONU;
- l'abolizione del codice militare e della magistratura militare.
- dopo il passaggio all'esercito professionale, la valorizzazione del patrimonio rappresentato dal servizio civile con il potenziamento dei lavori socialmente utili, a stipendio pieno;
- l'impiego della Guardia di Finanza e dei Carabinieri nella lotta alla grande criminalità (evasione fiscale, reati ambientali, esportazione di capitali ecc);
- l'elezione diretta del comandante delle Forze di Difesa, scegliendo tra candidati con requisiti di esperienza nei campi di intervento di questo organismo.

4. SINTESI

Gli eserciti, che dovrebbero difendere la democrazia e i diritti dei popoli, sono in realtà lo strumento violento dei grandi poteri economici internazionali, primo tra tutti l'industria bellica; i governi, burattini manovrati da questi stessi poteri, si fanno complici dei peggiori abusi. L'Esercito italiano non fa eccezione: lo dimostrano numerosi casi, anche recenti, di violenze mai chiarite fino in fondo.

È inoltre inaccettabile che sussistano ancora una magistratura militare e un codice distinto da quello valido per qualunque altro cittadino: in questo modo si perpetua una situazione di "separatezza" e impunità a favore delle Forze Armate e si avvalta l'esistenza, di fatto, di due giustizie, una per i militari e una per i "civili".

La radicale riforma delle Forze Armate, rappresentata dal passaggio a un esercito di professionisti volontari nel 2005, pone comunque la questione del controllo democratico di questo nuovo organismo. Un problema collegato è poi il destino dell'attuale servizio civile: in questi anni esso ha costituito una conquista di civiltà e un'importante alternativa per tutti i giovani che, per varie ragioni, rifiutavano la leva militare, ma allo stesso tempo una fonte di manopera praticamente a costo zero, che ha spesso supplito alle carenze dei servizi sociali. Va ora ripensato alla luce della nuova situazione.

Se viene considerata come prendersi cura delle persone, delle loro necessità e dell'ambiente in cui vivono, la difesa assume un aspetto molto interessante; si tratta di pensare a qualcosa di nuovo, che si avvicini alla protezione civile, alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale ed alla solidarietà sociale, ossia un organismo con contenuti fortemente sociali.

Tradotto in termini pratici si tratta di trasformare l'attuale Ministero della Difesa nel "Ministero della difesa e della tutela della popolazione e del territorio". La protezione civile, il Corpo Forestale dello Stato e i Vigili del Fuoco passerebbero alle dipendenze di questo ministero, dandogli una forte valenza civile. Questo non comporterebbe un disarmo totale, ma un netto ridimensionamento delle Forze Armate. Chi impugnerà le armi dovrà avere caratteristiche di calma e lucidità e buone capacità di controllo nelle situazioni difficili e delicate.

Tra le proposte fondamentali e a breve termine, citiamo:

- l'uscita dell'Italia dalla Nato
- la messa in discussione dell'attuale ruolo dell'ONU, al fine di dar vita a un organismo davvero autonomo e in grado di tutelare tutte le popolazioni del mondo.
- la partecipazione senza limitazioni di uomini e mezzi alle missioni internazionali dell'ONU;
- l'abolizione del codice militare e della magistratura militare.
- dopo il passaggio all'esercito professionale, la valorizzazione del patrimonio rappresentato dal servizio civile con il potenziamento dei lavori socialmente utili, a stipendio pieno;
- l'impiego della Guardia di Finanza e dei Carabinieri nella lotta alla grande criminalità (evasione fiscale, reati ambientali, esportazione di capitali ecc);
- l'elezione diretta del comandante delle Forze di Difesa, scegliendo tra candidati con requisiti di esperienza nei campi di intervento di questo organismo.

BIBLIOGRAFIA

<http://www.difesa.it/organizzazione.htm>
<http://www.difesa.it/ministro.htm>

ECONOMIA e FINANZE

Dott.ssa Antonella Freggiaro

Dott. Commercialista - Revisore Ufficiale dei Conti

freggiar@dueffe.it

1. PREMESSA: CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SITUAZIONE ATTUALE

Sin dall'inizio della sua storia, l'umanità si evolve lavorando per raggiungere un livello di vita migliore. Ma nonostante i progressi raggiunti, oggi si utilizzano il potere e la forza tecnologica ed economica per impoverire e opprimere milioni di persone in vaste regioni del mondo, distruggendo il futuro di nuove generazioni, nonché l'equilibrio generale della vita sul pianeta. Una piccola percentuale dell'umanità possiede grandi ricchezze, mentre la maggioranza soffre per gravi carenze. In alcuni luoghi ci sono lavoro e retribuzioni sufficienti, in altri la situazione è disastrosa. Dovunque i ceti più umili sono costretti ad adattarsi a situazioni orrende per non morire di fame. Per il solo fatto di essere nato, ogni essere umano ha diritto a un'adeguata alimentazione, all'assistenza sanitaria, a una casa, all'educazione, a indumenti, a servizi e a una congrua pensione quando invecchia. A pieno diritto la gente vuole questo per sé e per i propri figli, con l'ambizione che questi possano vivere meglio, eppure queste legittime aspirazioni di migliaia di persone oggi non vengono soddisfatte¹.

Attualmente si evidenzia un tendenza economica, politica, culturale e militare che, inevitabilmente, va nella direzione della "mondializzazione". La globalizzazione dell'economia e della finanza è ormai una realtà, un fenomeno che in questi ultimi anni ha portato alla concentrazione del capitale finanziario internazionale, al saccheggio di risorse delle zone periferiche e degli strati meno agiati. Enormi capitali si spostano da uno stato all'altro, rompendo le barriere nazionali e regionali, rendendo inutili o mettendo al proprio servizio i capitali nazionali e le istituzioni di ogni paese.

Gli attori principali e più importanti di questo fenomeno sono le MULTINAZIONALI. Secondo una stima delle Nazioni Unite esistono oggi nel mondo 40.000 multinazionali, con circa 200.000 filiali sparse nel pianeta. Di queste, quelle veramente importanti sono le prime 100 che hanno un patrimonio equivalente a 3,4 trilioni (1 trilione = 1.000 miliardi) di dollari e che controllano da sole i 2/3 del commercio mondiale (1/3 direttamente attraverso scambi tra le filiali della stessa multinazionale e un 1/3 indirettamente attraverso scambi tra multinazionali). Sembra veramente difficile parlare di libero commercio, dal momento che è la stessa multinazionale a fissare i prezzi per le sue filiali e che le transazioni fra le multinazionali avvengono per vie oscure, che nessuno riesce a conoscere nel dettaglio.

Gli investimenti internazionali delle multinazionali sono in continua crescita. Ma i 3/4 degli investimenti avvengono ancora in paesi dell'emisfero settentrionale, mentre gli investimenti nei paesi dell'emisfero meridionale attualmente ammontano a 400 miliardi di dollari e interessano solo 10 o 12 paesi. In ogni caso non vanno a vantaggio dello sviluppo di quel paese, non aiutano la gente comune, non creano nuovi posti di lavoro.

Oggi le multinazionali producono e vendono otto volte più di quanto producevano e vendevano nel 1982, ma continuano ad impiegare lo stesso numero di lavoratori che impiegavano nel 1982. Esse non hanno alcun interesse ad assumere lavoratori, perché i lavoratori costano (per esempio negli Stati Uniti il costo del lavoro ha ancora un'incidenza del 70% sui costi di produzione), il capitale non costa molto, ma i lavoratori costano. Ragion per cui le multinazionali cercano di non assumere e di ridurre il più possibile il numero dei loro dipendenti.

D'altra parte, tutti questi investimenti da parte delle multinazionali hanno prodotto una situazione che spesso passa inosservata, ma che merita di essere sottolineata. Molte hanno sviluppato una sovra-capacità produttiva, spesso oggi producono molto di più di quanto riescono a vendere. Attualmente ci si comincia a preoccupare² della possibilità di una massiccia deflazione, ossia del crollo improvviso dei prezzi dei prodotti, con gravi conseguenze per i produttori, soprattutto di quelli che hanno contratto debiti, per cui potrebbe accadere con dimensioni ben più vaste ciò che è accaduto nel 1929-30.

Un secondo gruppo di attori è costituito dagli OPERATORI FINANZIARI. Oggi, grazie alla tecnologia, si possono trasferire miliardi di dollari in un attimo. Mentre 20 anni fa si finanziavano soprattutto la produzione e il commercio, oggi si finanzia il danaro.

¹ *Lettere ai miei amici*, Silo

² *Business Week*

Fino agli inizi degli anni '70 la circolazione del denaro avveniva secondo il ciclo: denaro-prodotti-denaro-prodotti (ossia con il denaro si comperano i prodotti, il profitto realizzato nella vendita dei prodotti si reinveste nell'acquisto di altri prodotti e così via). Ora, invece, la circolazione del denaro avviene secondo il ciclo: denaro-denaro-denaro-denaro (si possono fare soldi con i soldi). Il mercato del denaro è un mercato enorme ed è molto utile per imporre le proprie regole a stati le cui politiche sono giudicate vantaggiose per gli operatori finanziari. Ma la cosa più grave è che questi capitali stratosferici non sono tassabili, proprio grazie al fatto che sono stratosferici e che non toccano terra da nessuna parte. Questo è certamente un grosso problema da risolvere.

D'altra parte, va sottolineato che molto spesso questi mercati "scoppiano" (vedi crisi dei paesi del Sud-Est asiatico, con conseguente crollo delle borse) e ne fanno le spese i contribuenti e i risparmiatori. Il Fondo Monetario Internazionale, che dovrebbe venire in soccorso di questi paesi, in realtà non fa che garantire gli interessi dei maggiori investitori e dei maggiori speculatori che operano su questi mercati.

Una **prima conseguenza** di questo processo di globalizzazione è rappresentata dal fatto che oggi non esiste più solo il mercato dei prodotti e dei servizi, ma esistono quattro mercati interconnessi a livello mondiale. Accanto al mercato dei prodotti e dei servizi esistono il mercato finanziario e quello del lavoro. Ciò significa che oggi un'impresa può produrre ovunque e investire ovunque, per cui ogni lavoratore è in competizione con ogni altro lavoratore del mondo. C'è poi un quarto mercato: quello della natura. Anche il mercato ambientale è in gioco, gli standard ambientali sono stati abbassati, per cui risulta più facile inquinare vendendo e comprando in tutto il mondo.

Viene da più parti affermato che i quattro mercati interconnessi sono in grado di autoregolarsi. In realtà non sembrano esistere molte regole, a prescindere da quelle delle grandi forze neoliberiste (Banca Mondiale, FMI, Organizzazione mondiale del Commercio), le quali sono orientate a spingere il mercato verso la deregolamentazione per spianare la strada alle industrie.

Una **seconda conseguenza** è che oggi ci troviamo in un mondo che assomiglia a una piramide, il cui vertice è formato da una piccola élite internazionale, la parte centrale è costituita dalle classi medie (che non godono più della sicurezza che avevano in passato), mentre la base è formata da tutti coloro di cui questo mondo globalizzato non ha assolutamente bisogno. Questa è la terribile verità: vi sono centinaia di migliaia di individui che non sono integrati nel mondo globalizzato, né come produttori, né come consumatori. Volendo quantificare il numero delle persone appartenenti rispettivamente alle tre zone della piramide si scopre che 1/3 delle persone che vivono nel mondo è integrato, mentre i restanti 2/3 non lo sono. Vi sono oggi nel mondo 441 miliardari (in dollari), i cui patrimoni equivalgono a quanto possiedono globalmente 2 miliardi e mezzo di persone.

Una **terza conseguenza** è in primo luogo il passaggio continuo della ricchezza dalla base della piramide al vertice. Paragonando il mondo a un calice di vino, si rileva che l'85% della ricchezza è nella coppa e solo il 15% è nello stelo e nella base. E il dato più interessante è che la percentuale di vino nella coppa è in continuo aumento. Venti anni fa nella coppa c'era il 70% della ricchezza, oggi l'85%. Molto più vino per i ricchi e molto meno di tutto per i poveri.

In secondo luogo stiamo assistendo a una continua enorme migrazione di persone. Essendo sempre più difficile vivere nei paesi del Sud del mondo, la gente mette a repentaglio la propria vita per approdare al Nord con la speranza di un futuro migliore. Molto spesso ad emigrare è la parte migliore del paese.

In terzo luogo c'è un enorme trasferimento di risorse dal pubblico al privato. Oggigiorno l'ideologia imperante è che tutto deve essere privatizzato, il che permette all'élite di fare affari d'oro.

Una **quarta conseguenza** del processo di globalizzazione è che le strutture politiche tradizionali non funzionano più. Ognuno si trova di fronte al mercato mondiale. Attualmente è il mercato mondiale a dettare le sue leggi alla società, sostenendo che il mercato è in grado di autoregolarsi e che dalla globalizzazione del mercato la società non trarrà che benefici, anche se in un primo momento ciò produrrà un po' di sofferenza. Ma questo mercato mondiale non fa gli interessi della gente, non garantisce alcuna condizione minima di vita degna a miliardi di esseri umani.

In questo contesto, le nostre proposte incitano a rompere la linea della crisi generale, ristabilendo la coesione sociale e fornendo nuove soluzioni che permettano in ogni paese la costruzione di un modo di vita soddisfacente, aperto e pluralista. La situazione è di emergenza e se qualcuno pensa che le misure da adottare che proponiamo risultino troppo audaci, pensi anche a cosa succedrebbe se la sua credenza nell'infalibilità del sistema attuale risultasse in un fallimento pratico.

2. ANALISI CRITICA DELLA SITUAZIONE ATTUALE

2.1 La situazione italiana

In linea generale, nel nostro paese si evidenzia la disarticolazione dell'apparato statale.

I colpi che propina il fenomeno della globalizzazione dall'alto, più i colpi che dal basso dà la stessa popolazione schifata dai burocratismi, spingono la classe politica a intraprendere riforme che si adeguano ai nuovi tempi. Non più di duecento anni è durata la concezione dello Stato nazionale, ma non è questo l'importante, piuttosto il fatto che tutte le istituzioni che con esso sono nate vengono trascinate nella sua disintegrazione. In questo modo, la classe politica viene sostituita progressivamente da tecnocrati chiaramente al servizio delle multinazionali e della banca, nel rispetto del principio della globalizzazione. È nato il *Parastato*, ossia una sorta di stato parallelo, capace di dettare dalle politiche più generali di un paese al tipo di dieta alimentare che devono osservare i cittadini.

Ma ai fini di un'analisi corretta dell'economia italiana, non si può prescindere dal fatto che attualmente l'Italia fa parte a pieno titolo dell'Unione Europea e deve quindi sottostare agli accordi di Maastricht.

A differenza di altri paesi europei (vedi Danimarca), in Italia la decisione di diventare membro dell'Unione, con notevoli ripercussioni sulla vita degli italiani, è stata presa dai politici senza nessuna consultazione popolare per chiedere il consenso all'adesione, anzi è stata presentata come un appuntamento importantissimo, al quale non si poteva mancare.

Ma "per entrare in Europa" l'Italia ha dovuto aumentare la pressione fiscale (già peraltro elevata) e ridurre la spesa per interessi sul debito pubblico, ha operato inasprimenti fiscali "una tantum" e rinvii della spesa pubblica sono stati abilmente effettuati dal Ministro del Tesoro. Questi rinvii hanno accresciuto i cosiddetti "residui passivi", che non sono altro che un debito che lo Stato dovrà onorare in futuro¹. Si tratta di aggiustamenti temporanei, che devono essere necessariamente accompagnati da cambiamenti sostanziali nella politica economica. Infatti, il processo di aggiustamento operato non è sufficiente per restare in Europa, le riforme economico-finanziarie finora realizzate appaiono insufficienti a consolidare il risanamento dei conti pubblici e a governare il nuovo scenario competitivo. Il risanamento dei conti pubblici dovrà essere consolidato per rispettare i vincoli di finanza pubblica imposti dal "patto di stabilità", ossia per non incorrere nell'imposizione di comportamenti correttivi imposti dal Trattato di Maastricht in caso di violazione del patto da parte di un paese aderente. In particolare, dovrà continuare a scendere il rapporto debito/Pil fino a raggiungere il 60%. Ciò significherà imporre sacrifici sempre maggiori alla popolazione in vista di risicati benefici. Questo in un'Unione europea che avvantaggia soprattutto la Germania e la Francia, i paesi che appartengono al cosiddetto "nocciolo duro" (Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo), e che devono sviluppare un'integrazione politica molto forte e articolata. Secondo questi paesi², infatti, un numero ristretto di nazioni è necessario per due ragioni: la prima è che ciò consente di mantenere la reputazione tedesca di disciplina economica e monetaria; la seconda che solo tra paesi con una cultura politica simile è possibile mettersi d'accordo su punti quali la politica monetaria, fiscale, di bilancio, la politica industriale e soprattutto quella sociale. È chiaro che è solo in questa frangia di territorio europeo che si concentrerà la ricchezza, mentre i paesi al di fuori (di cui fa parte anche l'Italia) godranno di benefici marginali.

Di conseguenza, nonostante tutti i bei discorsi dei nostri politici, il nostro paese non beneficerà, se non in modo residuale dell'Unione Europea, anzi, gli italiani si troveranno sempre più indebitati, l'occupazione non aumenterà e dovranno assistere a continui tagli alla spesa sociale e quindi alla perdita di benefici primari quali il diritto all'educazione e alla sanità gratuite sanciti dalla nostra Costituzione.

2.2 L'Euro e quanto è costato l'ingresso in Europa agli italiani

L'Euro, moneta unica europea entrata in vigore nel 1998, ha dato l'avvio all'Unione Monetaria, primo passo concreto verso un'Unione Europea. Il concetto su cui si basa l'euro è quello della cosiddetta "moneta forte", in grado di sorreggere l'economia europea e di contrastare le oscillazioni del dollaro. Inoltre, ha l'obiettivo di favorire soprattutto gli scambi internazionali e gli investimenti in tutti i paesi dell'Unione, avvantaggiando, secondo i nostri politici, soprattutto chi sta viaggiando e investendo al di fuori dell'Italia. Ma, come ben sappiamo, gli investitori e i viaggiatori non costituiscono la maggior parte della popolazione italiana, per cui di fatto l'euro avvantaggia il ceto medio-alto, mentre ai poveri non arreca alcun vantaggio.

A questo proposito analizziamo in dettaglio quanto è concretamente costato l'ingresso in Europa agli italiani.

¹ *Come siamo entrati in Europa (e perché potremmo uscirne)*, F. Reviglio

² *Alexanderplatz da Berlino all'Europa tedesca*, C. Bastasin

I risultati del risanamento ottenuti nel 1997 sono avvenuti in primo luogo grazie a uno stretto controllo dei pagamenti, per cui anche se gli Enti preposti alla spesa pubblica potevano disporre di somme rilevanti per competenza, essi non sono stati autorizzati a spenderle se non nei limiti imposti dalla finanziaria del 1996. Questo meccanismo ha consentito di controllare la spesa pubblica, ma ha prodotto nel 1997 un aumento consistente dei residui passivi propri, che rappresentano impegni e quindi debiti dello Stato per gli anni futuri, i quali sono passati da 156.000 miliardi a fine 1996 a 179.000 miliardi nel 1997. Per cui, a fine 1996 Regioni, Asl, Enti locali, Università, Poste e Ferrovie avevano disponibilità liquide pari a 132.000 miliardi. Un anno dopo questa disponibilità è stata drasticamente ridotta. Ciò ha necessariamente significato tagli alla sanità, alla previdenza, all'istruzione, ai trasporti pubblici, con un notevole peggioramento nella qualità della vita degli italiani. E tutto questo con un livello di spesa sociale già peraltro nettamente inferiore alla media degli altri paesi europei (vedi Germania, Francia e Regno Unito).

In secondo luogo, il forte inasprimento della pressione fiscale ha accentuato le sperequazioni già esistenti.

Ci chiediamo chi sono i reali beneficiari di questa unione monetaria, forse le multinazionali, forse i paesi più forti che riescono a dettare le loro linee di condotta agli altri, sicuramente non sono le persone comuni, che ogni giorno vedono calpestati i loro diritti sociali. Questo, purtroppo, non solo in Italia, ma in vari paesi d'Europa collocati nella cosiddetta "fascia debole". La moneta viene usata come uno strumento per agevolare la convergenza economica, ma soprattutto per disciplinare i comportamenti politici: per rispettare l'allineamento monetario bisogna adeguare non solo l'intera struttura dell'economia (per esempio bassi salari, crescita non inflazionistica, disciplina dei conti pubblici) ma il sistema dei rapporti, certamente politici, che presiedono alle grandezze economiche. Di conseguenza, milioni di esseri umani devono sottostare alle decisioni di poche centinaia di esseri umani che privilegiano interessi di qualche grandezza economica, senza poter influenzare in alcun modo le decisioni di politica economica generali. Tutto ciò non fa che accrescere il divario tra paesi forti e paesi deboli. Riteniamo invece prioritario che in quest'unione europea anche i paesi meno forti abbiano il diritto di far sentire la propria voce, soprattutto per dar luogo a politiche comuni volte a beneficiare l'intera Europa invece di trovarsi perennemente in situazioni di sudditanza e costretti a subire politiche comuni (ad esempio quella agricola con conseguente distruzione di derrate alimentari in Italia), che spesso finiscono solo per danneggiarli. Se ciò non avviene, non c'è alcun interesse per il nostro paese a rimanere membro dell'Unione.

2.3 La disoccupazione: la situazione in Italia

L'Italia, un paese con circa 58 milioni di abitanti, ha un tasso di disoccupazione pari al 12,3%. Ciò significa che circa 7 milioni di persone in Italia in età lavorativa sono disoccupate. Inoltre, i 23 milioni di lavoratori dipendenti percepiscono in media una retribuzione netta annua pari a Lit. 20.000.000, per cui anche chi sta lavorando percepisce un compenso pari a circa Lit. 1.650.000 al mese che, rapportato al costo della vita, risulta essere piuttosto basso.

Da un'analisi delle tabelle ISTAT rileviamo che la disoccupazione è più elevata nel Mezzogiorno (dove il tasso raggiunge il 22,8%) e assume valori molto alti relativamente ai giovani con un'età compresa tra i 15 e i 24 anni residenti al Sud, la cui maggioranza è costituita da donne, da sempre le più penalizzate nel mondo del lavoro. I dati ISTAT sfatano la credenza che l'istruzione agevoli nella ricerca di un posto di lavoro. Infatti, il tasso di disoccupazione al Sud raggiunge ben il 64% per i ragazzi compresi nella fascia d'età che va dai 15 ai 24 anni provvisti di diploma o laurea, e ha valori elevati anche al Nord e al Centro, per cui non vale più il detto "sono solo i fannulloni e gli ignoranti a non trovare lavoro". Spesso sono proprio i giovani in possesso di un titolo di studio a essere disoccupati. Molti politici ed economisti sostengono che ciò avviene a causa della cosiddetta "rigidità del mercato del lavoro", in quanto le imprese sono sempre più portate a esprimere una domanda di lavoro diversificata, che non può essere soddisfatta solo dal lavoro a tempo pieno e indeterminato. Secondo questa teoria, i lavoratori dal canto loro esprimono in misura crescente esigenze diversificate di inserimento nel mondo del lavoro, che possono essere soddisfatte solo se disponibili risposte adeguate di inserimento e di permanenza nell'occupazione. Lo sviluppo di forme di lavoro spesso irregolari, che in parte è stata la conseguenza della rigidità del mercato del lavoro, ne ha compensato in qualche misura gli inconvenienti, ma ha creato una dicotomia nel sistema produttivo che trova conferma nella segmentazione e nella frammentazione del mercato del lavoro. La flessibilità del nostro sistema produttivo è stata recuperata con il lavoro nero, la diffusione della piccola impresa e del lavoro autonomo, il doppio lavoro. Si stima che il lavoro autonomo raggiunga in Italia circa 2/5 dell'occupazione totale, un livello superiore a quello degli altri paesi industrializzati. Inoltre, nel nostro paese gli scarsi interventi assistenziali esistenti riguardano soltanto coloro che hanno perso il lavoro, mentre sono del tutto inesistenti per coloro che il lavoro non lo hanno mai trovato, per cui anche il sistema assistenziale risulta del tutto sperequato.

L'occupazione continua a diminuire, il posto fisso è diventato un mito del passato come proclamano anche i leader della sinistra, saremo tutti dei precari, e tutto ciò in nome della flessibilità del lavoro. Negli ultimi vent'anni i profitti del capitale sono aumentati di cinque volte, quelli del lavoro sono diminuiti. Negli anni Cinquanta i sostenitori dell'automazione dicevano: "Noi non stiamo consapevolmente cercando di alleviare le fatiche e di aumentare il tenore di vita dei lavoratori. Questo cose vanno da sé, hanno una propria retroazione, che chiude automaticamente il cerchio". Davvero? Quali salari e quali occupazioni sono aumentati, quali rischi sono diminuiti?¹ E attorno a queste propagande dell'eterno padronato si creano delle esaltazioni emotive, nella nostra informazione si parla della flessibilità e della globalità come di nuove dimensioni salvifiche, si pronuncia la parola flessibilità come se si trattasse di un ingresso nel regno della felicità universale e non in quello di un'angoscia perenne per un lavoro che può essere perso da un giorno all'altro, per un salario che può essere diminuito da un'ora all'altra. Le riforme oggi di gran moda si interessano unicamente delle fortune del capitale e si disinteressano di quelle degli uomini, e quando qualcuno le ricorda viene guardato con disprezzo e impazienza: un retrogrado, uno che non capisce il nuovo, uno che vuole inceppare, rallentare il progresso. Ma di quale progresso stiamo parlando, di quello di cui si è discusso in un recente convegno in Italia, il diritto- dovere del capitale di trasferirsi dove più gli conviene? Il mondo trasformato in una giostra pazza in cui esseri umani impotenti assistono, subiscono le tempeste del capitale, i suoi "mordi e fuggi"?

Il vero progresso è l'evoluzione di tutti gli esseri umani in un sistema economico in cui tutti abbiano diritto a una vita degna, che consenta a ogni persona di poter vivere, avere una casa, mandare i figli a scuola, potersi curare quando è ammalato. Per cui le riforme che noi proponiamo sono finalizzate a garantire un REDDITO DI CITTADINANZA O SALARIO SOCIALE DI BASE a tutte quelle persone che per diversi motivi sono state espulse dal mercato del lavoro o non riusciranno mai ad accedervi. Tale meccanismo si dovrà attuare anche nei confronti di coloro che percepiscono pensioni sociali minime, o salari al di sotto del reddito medio dei lavoratori dipendenti.

¹ G. Bocca, *La Repubblica* 14.09.1999

3. PROPOSTE UMANISTE

In questo contesto di crisi generale le nostre proposte, finalizzate all'avvio di un economia umanista, possono essere risoltrici dei problemi esistenti, costituiscono un concreto esempio atto a dimostrare che le alternative esistono.

3.1 Partecipazione diretta dei lavoratori al capitale e alle decisioni dell'impresa (proprietà dei lavoratori nell'impresa)

“Per gli umanisti i fattori della produzione sono lavoro e capitale, mentre speculazione e usura risultano superflui. Nella situazione attuale, gli umanisti lottano per trasformare radicalmente l'assurdo rapporto che si è stabilito tra questi due fattori. Fino a oggi è stata imposta questa regola: il profitto al capitale e il salario al lavoratore. E questo squilibrio è stato giustificato con l'incremento del rischio che l'investimento comporta... Come se il lavoratore non mettesse a rischio il suo presente e il suo futuro nei flussi e riflussi della disoccupazione e della crisi. Ma c'è in gioco anche il potere di decisione e di gestione dell'azienda. Il profitto non destinato a essere reinvestito nell'azienda, non diretto alla sua espansione o diversificazione, prende la via della speculazione finanziaria. Così pure il profitto che non crea nuovi posti di lavoro, prende la via della speculazione finanziaria. Di conseguenza, la lotta dei lavoratori deve obbligare il capitale a raggiungere la sua massima resa produttiva. Ma questo non potrà verificarsi senza una compartecipazione nella gestione e nella direzione dell'azienda. Diversamente, come si potranno evitare i licenziamenti in massa, la chiusura e lo svuotamento delle aziende? Il vero problema sta infatti nell'insufficienza degli investimenti, nel fallimento fraudolento delle aziende, nell'indebitamento forzato, nella fuga dei capitali e non sta nei profitti che potrebbero derivare dall'aumento della produttività.”¹

Nel Documento del Movimento Umanista si sostiene che la rivoluzione umanista sul piano economico parte dalla modifica della relazione capitale-lavoro. La relazione attuale assegna i profitti al capitale e il salario ai lavoratori. La distribuzione degli utili e la gestione dell'impresa restano appannaggio dell'imprenditore, proprietario dei mezzi di produzione.

Il socialismo reale mantiene questa relazione capitale-lavoro. La differenza radicale è che è lo stato, in qualità di rappresentante dei lavoratori, a essere il proprietario dei mezzi di produzione, riservando per sé gli utili e le decisioni imprenditoriali.

La proposta umanista è basata sul concetto che gli imprenditori e i lavoratori devono condividere gli utili e le decisioni imprenditoriali. E ciò avverrà indipendentemente dal possesso del capitale, ma sarà collegato ad altre variabili, per esempio con il rischio che stanno assumendo entrambe le parti, i capitalisti e i lavoratori². Nella concezione umanista il concetto di proprietà come sinonimo di distribuzione dei benefici e delle decisioni imprenditoriali sarà eliminato.

La nostra proposta “proprietà dei lavoratori nell'impresa” mantiene comunque la relazione capitale-lavoro, ma i lavoratori proprietari dell'impresa dove lavorano hanno il diritto di partecipare agli utili e alla gestione dell'impresa. Così facendo, essi hanno la possibilità di optare per il reinvestimento degli utili nell'impresa, in modo da accrescerne i profitti, farla espandere evitando i licenziamenti massivi e le chiusure e non dirigendo più i guadagni verso la speculazione finanziaria.

In questo modo i lavoratori aumenteranno la loro quota di potere all'interno dell'azienda e ciò rafforzerà la loro posizione. Attualmente il lavoratore viene posto sullo stesso piano di una macchina, per cui quando viene introdotta una macchina che può fare il suo stesso lavoro egli viene licenziato e trattato come una cosa che ormai non serve più, mentre se egli parteciperà direttamente alle decisioni imprenditoriali questo rischio sarà evitato³.

Un'esperienza di questo tipo è stata fatta negli Stati Uniti mediante l'emanazione di una legge nel 1974 che concesse benefici tributari alle imprese, lavoratori e istituzioni finanziarie che partecipavano all'Employee Stock Ownership Plans (ESOPs). Da quel momento in poi, il numero dei lavoratori statunitensi che partecipano in questo o in altri piani simili è continuamente aumentato e raggiunge attualmente 15 milioni di persone, il 15% della forza lavoro del paese. In media i lavoratori sono proprietari del 30% del capitale dell'impresa nella quale lavorano. Sono coinvolte in questo progetto circa 10.000 imprese.

¹ Documento Umanista

² Montero de Burgos (1977)

³ Paola Parra, *La proprietà dei lavoratori Seminario sull'Umanesimo e l'economia*, Madrid 8-10 luglio 1997

In Italia un'esperienza di questo tipo potrebbe essere attuata effettuando sgravi fiscali alle imprese sugli utili corrisposti ai lavoratori dipendenti, se essi vengono utilizzati per ridurre il debito che il lavoratore stesso ha contratto per acquistare azioni dell'azienda stessa.

In allegato: Alcuni suggerimenti fiscali per una possibile proposta di legge

3.2 La riforma del sistema fiscale

È a tutti noto che in Italia la pressione tributaria (ossia il rapporto tra le entrate tributarie ed il reddito nazionale) è altissima, tra le più elevate d'Europa. Ogni anno le imposte aumentano e spesso accanto a quelle già esistenti si aggiungono nuovi balzelli impositivi riducendo sempre più il potere di acquisto dei cittadini¹. I politici e alcuni economisti² sostengono che ciò è dovuto alla mancata copertura della spesa pubblica, ai disavanzi di bilancio e che quindi l'aumento dell'imposizione fiscale è un processo inevitabile. Ma a questo proposito va ricordato che in materia impositiva i principi stabiliti dalla Costituzione stabiliscono che il principio impositivo deve uniformarsi a criteri di:

PROGRESSIVITÀ (art. 53 della Costituzione) tale principio impedisce al legislatore di introdurre un'imposta che gravi in misura proporzionalmente più pesante sui ceti meno abbienti;

EGUAGLIANZA: (art. 3 della Costituzione) non è consentito al legislatore di trattare, dal punto di vista fiscale, in maniera diversa soggetti o situazioni sostanzialmente analoghi. A tale principio si è soliti far risalire anche il criterio di ragionevolezza dei tributi: si chiede cioè al legislatore che nell'esercitare il suo potere di trattare in maniera diseguale situazioni obiettivamente diverse, non travalichi quei limiti di coerenza, di equilibrio e di razionalità del sistema tributario;

CAPACITÀ CONTRIBUTIVA (art. 53 della Costituzione 1° comma): tale criterio vieta al legislatore di imporre tributi in assenza di fatti effettivamente rivelatori di ricchezza. Inoltre tale tributo opera altresì in un altro senso, comunque non incompatibile con il precedente: il legislatore dovrebbe, in ossequio a tale principio, astenersi dall'imporre tributi laddove il reddito, o qualsivoglia altro fenomeno assunto a presupposto dell'imposizione, sia così esiguo da far ritenere una concreta impossibilità del contribuente a sostenere il peso del tributo³.

Ed è proprio in base a quest'ultimo principio che noi basiamo la nostra prima proposta:

Tutti i cittadini con un reddito non superiore a Lit. 24.000.000 lorde annue devono essere esentati dal pagamento delle imposte, ritenendo tale reddito un reddito minimo per poter vivere degnamente;

L'IRPEG (imposta sul reddito delle persone giuridiche) che attualmente ha un'aliquota del 37% dovrebbe:

- a) essere commisurata all'effettivo ammontare del giro d'affari aziendale ed in particolare:
 - per le imprese con un volume d'affari annuo inferiore ad un miliardo annuo potrebbe essere ridotta al 30% (in modo da favorire le piccole imprese ed il commercio);
 - per le imprese con volume d'affari superiore ad un miliardo dovrebbe aumentare progressivamente per scaglioni (come l'IRPEF) ed essere rapportata al volume d'affari in modo da evitare la dichiarazione di perdite fittizie da parte di imprese con elevati volumi d'affari).
- b) differenziata per aliquote settoriali riducendo l'aliquota per il settore produttivo ed aumentandola per il settore finanziario.

Una seconda proposta è relativa all'allocazione delle risorse produttive sul territorio nazionale ed è finalizzata ad evitare che le imprese effettuino investimenti produttivi all'estero al solo scopo di diminuire i costi di produzione ed in particolare il costo del lavoro.

Per ovviare a questo fenomeno da un lato si dovrebbero agevolare gli investimenti produttivi relativamente alle aziende che investono sul territorio nazionale escludendo dall'imposizione sul reddito di impresa il 100% del volume degli investimenti effettuati sul territorio dello stato, intendendosi per investimenti la realizzazione di nuovi impianti produttivi, il completamento di opere sospese, l'ampliamento, la riattivazione e l'ammodernamento degli impianti esistenti⁴.

Dall'altro lato dovrebbe essere istituita una sorta di penalità per tutte quelle imprese che effettuano investimenti produttivi all'estero, spostando stabilimenti dove la tassazione è più favorevole e aumentando la

¹ Potere d'acquisto che deve sopportare peraltro anche il peso delle imposte indirette che gravano sul consumo e che incidono in misura maggiore sui ceti meno abbienti.

² A. Fossati, *Manuale di Finanza Pubblica*

³ F. Sciarretta, *I diritti dei cittadini*

⁴ In Italia vi sono già stati tentativi di applicare, seppure in forma parziale, questo tipo di agevolazione, v. D.L. 10/6/94 n. 356 e legge 28/12/95 n. 549

disoccupazione nel paese di origine. Questo principio potrebbe essere attuato mediante un aumento della tassazione in capo alla casa madre italiana nel caso in cui l'impresa apra delle filiali all'estero o, nel caso in cui l'impresa trasferisca la sede legale all'estero ma i soci continuano a risiedere in Italia, con un aumento della tassazione sugli utili che questi percepiscono dall'estero.

Resta inteso che una manovra di questo tipo dovrebbe essere effettuata anche a livello internazionale per evitare che altri paesi attuino facilitazioni fiscali e favorevoli condizioni di costo nei confronti degli investitori stranieri. Agli squilibri tra le strutture produttive che si potrebbero generare tra i vari paesi all'interno dell'Unione si potrebbe ovviare mediante politiche di sostegno ai paesi più deboli.

3.3 Banca municipale senza interessi

Ai fini di combattere l'usura, eliminando il costo degli interessi passivi applicati sui prestiti erogati dagli istituti bancari, occorre creare alternative di finanziamento da parte dello stato, nonché da parte degli Enti locali. In questo senso la creazione di una Banca Municipale senza interessi, che applichi un saggio di interesse sui prestiti minimo, in grado di coprire solamente i costi di funzionamento della banca stessa, può essere il primo passo per cominciare a contrastare il potere delle banche attuali.

La creazione di questo tipo di banca si fonda sui seguenti principi umanisti:

- il denaro non è il valore centrale, ma viene trattato come una merce di scambio, come un semplice strumento per facilitare gli interscambi e finanziare il processo produttivo;
- il credito in tutte le sue forme è un diritto umano, per cui non deve esistere discriminazione tra i destinatari degli impieghi sulla base del sesso, dell'etnia o della religione e neanche sulla base del patrimonio, curando perciò i diritti dei poveri e degli emarginati;
- finanziamento delle attività di promozione umana, sociale e ambientale, valutando i progetti con il duplice criterio della vitalità economica e dell'utilità sociale;
- le garanzie sui crediti sono un'altra forma con cui i soci si assumono la responsabilità dei progetti finanziati. La banca municipale deve valutare su un piano paritetico, ritenendole altrettanto valide, al pari delle garanzie di tipo patrimoniale, quelle di tipo personale, di categoria o di comunità, in modo da consentire l'accesso al credito anche alle fasce più deboli della popolazione.

E per tutti coloro che pensano che questo tipo di banca avrà un sacco di persone che chiederanno prestiti ma pochi depositanti va obiettato che:

- sempre di più le banche applicano il principio di una scarsa remunerazione dei saggi di interesse, tanto è vero che la maggior parte dei depositanti usa la banca per sicurezza e per comodità, ma a usufruire di questo tipo di sicurezza sono solo i piccoli azionisti che tendono a diminuire, vista la crisi del sistema finanziario;
- la banca municipale senza interessi potrà essere finanziata in parte mediante il deposito dei fondi pensione, che attualmente confluiscono nelle banche private, inoltre con i fondi dello stato nonché degli enti locali (in particolare le municipalità) che stanno anch'essi confluendo nelle banche private.

In allegato: modello di attuazione di una banca municipale cooperativa

3.4 La tassazione delle speculazioni internazionali

Le ultime crisi finanziarie hanno dimostrato la fragilità di un sistema finanziario internazionale cresciuto sulla deregulation e sulla liberalizzazione dei movimenti di capitale. I capitali si muovono da una moneta all'altra, da una borsa all'altra, alla ricerca del massimo profitto immediato, con una logica speculativa che ha danneggiato la crescita e l'occupazione nell'economia reale. Un dato: il 95% degli scambi di valute avviene a fini puramente speculativi, non per finanziare gli scambi internazionali. È quello che è successo in Messico nel 1995, lo scorso anno è toccato al Sud-Est asiatico e ora è di scena il Brasile, che ha dovuto alzare i tassi di interesse al 40%. Risultato: i mercati finanziari si sono tranquillizzati e il corso delle azioni nelle grandi borse mondiali ha ripreso a crescere, così come i licenziamenti a San Paolo.

Per "disarmare" la finanza occorre prendere concretamente le seguenti misure:

TASSAZIONE DELLE SPECULAZIONI INTERNAZIONALI mediante l'imposizione di una tassa sulle transazioni finanziarie mondiali. In questo senso si è già espresso nel 1983 il premio Nobel per l'economia James Tobin, proponendo una tassa di lieve entità sugli scambi di valute (lo 0,5% sulle transazioni

finanziarie mondiali), che avrebbe l'effetto di ridurre i margini di speculazione¹ e sarebbe in grado di raccogliere circa 100 miliardi di dollari l'anno.

Il prelievo di questa tassa è tecnicamente realizzabile. Ma la decisione deve essere presa a livello del G7 (i 7 paesi più industrializzati del mondo, tra cui l'Italia) per superare l'alibi utilizzato da ogni paese, che consiste nell'affermare che non si può imporre una tassa di questo tipo separatamente a livello nazionale, senza correre il rischio di vedere i capitali del paese fuggire all'estero.

ELIMINAZIONE DEI PARADISI FISCALI. Ci sono 37 paradisi fiscali nel mondo. La loro esistenza costituisce una forma legalizzata della criminalizzazione dell'economia (evasione fiscale, speculazione, traffico della droga, commercio illegale di armi). Grazie ai paradisi fiscali, il mondo finanziario è sempre più in balia di predatori, ma i governi di paesi più sviluppati invece di eliminarli, contribuiscono alla loro moltiplicazione sotto forma di centri di coordinamento finanziario internazionale, dove le holding finanziarie multinazionali possono eleggere domicilio senza essere tassate sui profitti. Si assiste così a una feroce concorrenza tra i paesi europei in materia di facilitazioni e riduzioni fiscali, che non produce altro effetto se non quello di incentivare l'aumento della speculazione. In questo scenario l'abolizione dei paradisi fiscali da un lato porrebbe fine a queste assurde manovre concorrenziali e dall'altro consentirebbe di combattere seriamente il fenomeno dell'evasione fiscale.

Mettere fine al **SEGRETO BANCARIO**². Riteniamo che il rispetto del principio della libertà di proprietà e del diritto alla segretezza può essere assicurato senza il segreto bancario. Inoltre una vera politica fiscale, fondata sulla giustizia e la solidarietà (tra individui, generazioni e paesi), passa per l'abolizione del segreto bancario.

L'insieme di queste misure dovrebbe essere situato nel contesto della creazione, su scala mondiale, di un Consiglio Nazionale per la Sicurezza Economica e Finanziaria, il cui compito principale dovrebbe essere quello di ridefinire le regole di un nuovo sistema finanziario mondiale (il Bretton Woods³ del XXI secolo) e di vegliare sul buon uso della finanza al servizio dello sviluppo e del benessere dell'intera popolazione mondiale⁴.

¹ A. Michalos. *Un'imposta giusta: la Tobin Tax. Tassare le operazioni finanziarie per costruire una finanza etica.*

² L'abolizione del segreto bancario dovrebbe essere correlata da un insieme di misure finalizzate a favorire le operazioni di trasparenza fiscale, quali l'abolizione della possibilità di effettuare operazioni di acquisto e vendita di partecipazioni tramite le società fiduciarie.

³ Nel 1944 a Bretton Woods (USA) venne istituito il Fondo Monetario Internazionale (FMI), al quale aderirono pressoché tutti gli stati del mondo

ad eccezione dei paesi socialisti. Sulla base delle regole che furono stabilite in quella sede, ogni paese appartenente stabilì un cambio ufficiale

della propria moneta rispetto all'oro e al dollaro. L'accordo durò fino al 1971.

⁴ AA.VV. *Alternative al neoliberalismo*, R. Petrella

4. SINTESI

L'uomo di oggi - l'uomo occidentale - si presenta ricco di strumenti ma povero di fini e di valori. Le conseguenze di ciò sono evidenti:

- il progresso scientifico viene misurato in termini di prestazioni di macchine, prescindendo dalla valutazione dei bisogni individuali e collettivi coinvolti;
- la produzione tende a essere finalizzata a se stessa nella ripetizione di modelli meramente quantitativi. Da un lato mai come oggi l'umanità ha potuto disporre di risorse materiali e di un potenziale tecnologico tanto cospicui, dall'altro la gestione incoerente di questo enorme patrimonio di ricchezza può procurare una mole di costi e di sofferenze, per il vivere individuale e collettivo, superiore ai benefici immediati apparenti;
- la finanza guida i processi di globalizzazione. Il volume degli scambi finanziari è molto superiore al volume degli scambi reali. Attraverso fusioni e acquisizioni si esprime, in molti casi, il gioco pericoloso della moltiplicazione di una ricchezza che non cresce. Ciò genera ulteriori squilibri;
- persiste e si allarga, di conseguenza, il divario tra il nord (saturo e anziano) e il sud in cui si concentra ormai la maggioranza dei giovani del mondo;
- in Italia e in altri paesi industrializzati, il rientro dell'inflazione e l'aumento dei livelli di produttività sono avvenuti nel corso degli anni '80 e '90 a scapito dell'occupazione e della solidarietà sociale. La politica economica finisce per esaurirsi nel controllo della congiuntura e nel governo delle grandezze monetarie e di bilancio. I "numeri" prendono il posto degli uomini, specie dei più deboli e quindi più bisognosi di "stato sociale".

Ma contrariamente alle tesi del sistema dominante sull'inevitabilità della globalizzazione, sull'irreversibilità dei processi di liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione in atto, è evidente che esiste la possibilità non solo di pensare sviluppi e finalità diverse, ma anche di riuscire a metterli in atto, dando vita nei prossimi anni a una società organizzata e governata su principi, meccanismi, istituzioni e poteri differenti da quelli predicati sino ad oggi, che vanno in una direzione in cui l'economia deve ritornare a essere una forma di amministrare le risorse materiali al servizio dell'essere umano, che rimane il nostro valore centrale. Quindi nell'ottica di una riforma umanista del sistema economico proponiamo:

- una legge che preveda la partecipazione diretta al capitale e alle decisioni dell'impresa da parte dei lavoratori, affinché possano collocarsi sullo stesso piano dell'imprenditore attraverso una compartecipazione nella gestione aziendale;
- la riforma del sistema fiscale in base al criterio dell'effettiva capacità contributiva (chi ha di più deve pagare di più e chi ha appena il reddito per sopravvivere non deve pagare nulla) e della corretta allocazione degli investimenti produttivi;
- la creazione della banca municipale senza interessi (per poter combattere l'usura);
- la tassazione delle speculazioni internazionali mediante:
 - a) l'imposizione di una tassa sulle transazioni finanziarie mondiali,
 - b) l'eliminazione dei paradisi fiscali,
 - c) la fine del segreto bancario.

ALLEGATO 1**ALCUNI SUGGERIMENTI FISCALI PER UNA POSSIBILE PROPOSTA DI LEGGE SULLA PROPRIETÀ DEI LAVORATORI**

Vengono in questa sede analizzati solo gli aspetti fiscali di questa proposta di legge sia dal punto di vista delle imprese che dei lavoratori, attraverso sgravi incentivanti alle due categorie.

SGRAVI FISCALI ALLE IMPRESE

Un'impresa che presta denaro ai dipendenti affinché acquistino azioni o quote dell'impresa stessa può detrarre questo denaro dalla base imponibile ai fini fiscali. È infatti escluso dall'imposizione sul reddito d'impresa l'ammontare utilizzato per l'acquisto di azioni proprie. Gli interessi sul capitale prestato dovranno essere esenti da imposte.

Nel caso in cui l'impresa si indebiti per finanziare i propri dipendenti, può ottenere un credito di imposta pari al 20% dell'ammortamento del debito nonché la completa detrazione degli interessi passivi pagati.

DONAZIONI

Le elargizioni in denaro effettuate dalle imprese nei confronti dei lavoratori per acquistare azioni costituiscono costi deducibili per l'impresa.

Nel caso in cui l'impresa contragga debiti per effettuare tali elargizioni, può dedurre l'ammortamento di tale debiti (normalmente ammortizzabili in 5 anni secondo il disposto del DPR 817/86) nonché gli interessi passivi pagati su tale debito.

DIVIDENDI

L'ammontare dei dividendi corrisposto ai lavoratori dipendenti è detraibile dalle imposte dell'impresa nella misura in cui essi vengano utilizzati per ridurre l'ammontare dei debiti contratti dalle imprese o dai lavoratori per finanziare l'acquisto di azioni.

SGRAVI FISCALI AI LAVORATORI**DONAZIONI**

Le donazioni che i lavoratori ricevono dalle imprese per acquistare azioni sono esenti da imposte

DIVIDENDI

I dividendi percepiti dai lavoratori per acquistare azioni sono esenti da imposte.

IMPOSTE DI BOLLO E DI REGISTRO

Sono esenti dalle imposte di bollo e di registrazione tutte le operazioni connesse con l'acquisto di azioni da parte del lavoratore nell'impresa in cui lavora.

ALLEGATO 2

MODELLO DI ATTUAZIONE DI UNA BANCA MUNICIPALE COOPERATIVA

La creazione di una banca di questo tipo ha l'obiettivo di eliminare l'usura e di affermare il principio che il denaro non è un valore centrale.

FORMA GIURIDICA

Banca popolare cooperativa a responsabilità limitata con un capitale variabile suddiviso in azioni del valore nominale minimo di Lit. 500 cadauna.

LEGISLAZIONE

Legge bancaria e norme speciali, vedi DL 10 febbraio 1948n. 105 e norme del codice civile.

CARATTERISTICHE

Egualitarismo della posizione del socio con impossibilità per quest'ultimo di assumere carattere di prevalenza in funzione del capitale investito (un voto per ogni socio), mentre sotto il profilo della mutualità, la rilevanza degli obiettivi umani ossia la massimizzazione del benessere sociale nel comune nel rispetto dei seguenti principi:

- divieto di praticare l'usura;
- finanziamento di progetti volti all'aumento dell'occupazione;
- finanziamento di progetti per la gioventù;
- collaborazione alla redistribuzione della ricchezza nel Comune;
- lotta alla speculazione.

FONTI

- Depositi dei clienti (in media soci della banca)
- Depositi dello Stato e del Comune
- Trasferimenti o Sovvenzioni da parte dello Stato
- Proventi derivanti dall'applicazione della Tobin Tax

IMPIEGHI

- Prestiti volti a finanziare le attività produttive e di commercio medio-piccole e non speculative;
- Prestiti volti a finanziare le attività di sviluppo sociale

BIBLIOGRAFIA

- *Lettere ai miei amici* - Silo
- *Documento Umanista* - Silo
- *Business Week*
- *Come siamo entrati in Europa (e perché potremmo uscirne)*, F. Reviglio
- *Alexanderplatz da Berlino all'Europa tedesca*, C. Bastasin
- ISTAT rapporto sull'Italia ediz. 1998
- *La Repubblica*, art. G. Bocca, 14.09.1999
- *La proprietà dei lavoratori, Seminario Sull'Umanesimo e L'economia*, Paola Parra, Madrid 8-10 luglio 1997
- *Manuale di Finanza pubblica*, A. Fossati
- *I diritti dei cittadini*, F. Sciarretta
- *Un'imposta giusta: la Tobin Tax. Tassare le operazioni finanziarie per costruire una finanza etica*, A. Michalos
- *Atti del Convegno Umanizzare l'economia*, Vallombrosa 1999
- *La sfida di Noè*, EMI
- *La narrazione neoliberista*, R. Petrella

NORMATIVA

LA LEGGE FONDAMENTALE CHE REGOLA IL SETTORE è la LEGGE FINANZIARIA, una legge in senso sostanziale che collega le varie leggi di spesa con la legge di bilancio. Essa deve essere approvata dalle Camere entro il 31 dicembre dell'anno precedente a cui si riferisce.

ESTERI

Anna Polo
annapolo@mv.itline.it

1. DESCRIZIONE GENERALE

1.1 L'importanza del settore esteri all'interno delle nostre priorità

In un mondo ormai interconnesso, le scelte di politica estera di uno stato assumono un'importanza che va ben al di là della sua realtà nazionale, soprattutto quando si tratta di un paese, come il nostro, che si colloca tra i più ricchi e influenti del mondo. La presenza dell'Italia, spesso con responsabilità ad alto livello, in organismi potenti come quelli sopra menzionati, l'incondizionata adesione alla politica liberista e militarista da essi attuata e la sua posizione geografica di "porta" dell'Europa-fortezza uscita dagli accordi di Schengen sono tutti fattori che hanno condizionato pesantemente la politica estera italiana degli ultimi anni.

1.2 Analisi della situazione

La politica estera italiana è caratterizzata da una continuità che lega non solo gli ultimi governi di centro sinistra e di destra, ma si rifà addirittura al lungo dominio della Democrazia Cristiana.

Dal dopoguerra in poi l'Italia è sempre stata il fedele e sottomesso alleato degli Stati Uniti: lo dimostrano la partecipazione alla Nato, mai messa in discussione neanche dagli ultimi governi di "sinistra" e la difesa costante di qualsiasi iniziativa americana, guerre comprese.

In anni più recenti l'Italia ha posto in primo piano l'azione diretta all'integrazione europea e all'inserimento nel sistema di Schengen, con tutte le sue conseguenze di chiusura delle frontiere, misure contro l'immigrazione e politica di tagli, sacrifici e smantellamento dello stato sociale.

La partecipazione italiana agli organismi internazionali che determinano la politica mondiale ne ha fatto infine uno dei pilastri del sistema neoliberalista. Il Ministro degli Esteri Dini, passato da una posizione di rilievo nel Fondo Monetario Internazionale alla partecipazione in un governo di destra, fino all'attuale ruolo all'interno degli ultimi due governi di "sinistra", rappresenta in modo esemplare questa continuità di fondo.

I documenti ufficiali del ministero e i discorsi dello stesso ministro forniscono innumerevoli esempi in questo senso. Vediamoli punto per punto.

Partecipazione alla Nato. Il legame dell'Italia con la Nato è stato consolidato nel 1999 dalla nomina dell'ammiraglio Guido Venturoni, capo di stato maggiore della Difesa, alla guida del comitato militare, ossia il massimo vertice militare dell'alleanza. Venturoni rimarrà in carica per tre anni.

I governi che si sono succeduti dal dopoguerra ad oggi, comunque, hanno sempre fatto della "fedeltà atlantica" un punto fondamentale della loro politica, respingendo ogni richiesta di uscita dalla Nato e di smantellamento delle basi americane in Italia. Nemmeno fatti gravissimi come la recente tragedia del Cermis hanno incrinato tale fedeltà.

Il discorso tenuto da Dini lo scorso 23 agosto al Meeting per l'Amicizia tra i popoli a Rimini, intitolato "Il mondo del 2000: pax americana?" è esemplare al riguardo. Difendendo l'intervento Nato contro la Serbia, Dini afferma: *"Siamo ricorsi alle armi per impedire che si violassero dei diritti... Al fondo, una ragione morale. ... Nei Balcani, la guerra è stata giusta, fondata su un principio di ingerenza le cui regole abbiamo definito più compiutamente solo in aprile a Washington, nel cinquantenario dell'Alleanza Atlantica."*

Un concetto già espresso nel suo intervento al Seminario organizzato dal Consiglio per le relazioni tra Italia e Stati Uniti, tenutosi a Cernobbio il 14 giugno 1999, quando Dini dichiara: *"Il Kosovo ha costituito la prima applicazione, di fatto il laboratorio, della nuova linea strategica dell'Alleanza Atlantica sancita dal vertice di Washington dell'aprile scorso. Al di là dei compiti tradizionali di difesa territoriale, può essere necessario per l'Alleanza intervenire sospinta da un'emergenza umanitaria, da violazione dei diritti, da aggressione o repressioni etniche o politiche."*

E ancora, nel discorso di Rimini: *"Come potremmo non essere amici degli americani, che sono sempre stati al nostro fianco, come nemici dei nostri nemici?"*

Integrazione europea. Nel discorso tenuto il 22 luglio 1999, quando, a proposito della Convenzione di Schengen, Dini sostiene: *"Obiettivo prioritario del governo italiano è sempre stato quello di un qualificante contributo alla costruzione dell'Europa dei cittadini... L'accordo di Schengen, nonché la sua Convenzione di*

applicazione, hanno assunto fin dall'inizio la funzione di "laboratorio" per una Comunità Europea che si sforzava di anticipare la libera circolazione dei cittadini pur iscritta nei suoi trattati. Il sistema Schengen... è un modo di coniugare libertà e sicurezza."

E per finire: "Questa è la nostra scommessa: convincere i cittadini a proseguire verso la meta comune, far loro accettare rinunce diversamente prive di significato e utilità, convincere i governi a spogliarsi ancora di prerogative sovrane, di soggettività nazionali, in nome del primato della mobilità e della sicurezza."

Parallelo e intrecciato all'impegno per la libera circolazione dei cittadini europei, ecco quello per difendere le frontiere dall'invasione degli immigrati. Nel Libro Bianco del Ministero Degli Esteri, al punto "Misure contro l'immigrazione clandestina", si legge: *"Per prevenire fenomeni di massiccia immigrazione clandestina che hanno già interessato a più riprese le coste meridionali del paese, fin dal 1997 l'Italia ha lanciato l'iniziativa di una convenzione internazionale mirante, da una parte, a rafforzare i principi della sicurezza della navigazione e della salvaguardia della vita umana in mare, dall'altra a predisporre efficaci strumenti operativi per la lotta al traffico dell'immigrazione clandestina, che verrebbe qualificata come un crimine punibile dai vari stati aderenti."* Tali strumenti comprendono, tra l'altro, *"l'ingresso nelle acque territoriali ed interne di un altro stato (previo suo consenso) di unità di polizia navale al fine di inseguimento e cattura degli autori materiali del reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina."*

Politica internazionale. Ecco come il Libro Bianco presenta la politica italiana nei confronti in particolare dei paesi più poveri, utilizzando il più classico linguaggio neoliberista: *"Con la sua presenza nel Fondo Monetario Internazionale, nella Banca Mondiale, nella Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo e nelle Banche Regionali di sviluppo l'Italia contribuisce alla stabilizzazione e regolamentazione dei mercati finanziari internazionali e alle politiche di sviluppo rivolte alla promozione delle condizioni di vita delle popolazioni più povere."*

Più avanti, con riferimento alla Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo, si parla di *"favorire la transizione verso le economie di mercato e di promuovere l'iniziativa privata e imprenditoriale nei paesi dell'Europa centrale ed orientale impegnati nel processo di consolidamento democratico."*

Un lungo capitolo del Libro Bianco è dedicato anche alla politica di cooperazione allo sviluppo svolta dall'Italia. Peccato che gli stanziamenti in tale senso, decisi ogni anno con la legge finanziaria, siano passati dai 3.475 miliardi di lire del 1990 ai 572 miliardi del 1997!

Bilancio del Ministero degli Esteri. Gli ultimi dati disponibili, contenuti nel Libro Bianco, si riferiscono al 1997, con un bilancio di 2.546 miliardi, una somma esigua per ammissione stessa degli interessati. Le voci di spesa più consistenti riguardano il costo del personale all'estero (35%), i contributi a organismi internazionali (19%), la cooperazione (21%), il costo del personale in sede (9%) e le spese di funzionamento (9%).

Un confronto con i bilanci dei Ministeri degli Esteri di altri paesi europei mostra che, in rapporto al bilancio dello Stato (esclusa la cooperazione allo sviluppo), la parte destinata agli esteri in Italia corrisponde allo 0,28%, contro lo 0,33 della Gran Bretagna, lo 0,81 della Germania e lo 0,92 della Francia.

2. CRITICA UMANISTA

La politica estera del governo italiano riflette la sua totale adesione al modello neoliberista oggi imperante, responsabile degli immensi squilibri attuali.

Alcuni dati forniscono un quadro eloquente di tali squilibri:

- il patrimonio dei tre uomini più ricchi del mondo equivale al prodotto interno lordo di 43 paesi, quasi tutti africani, mentre 1 miliardo e 300 milioni di esseri umani vivono con un dollaro al giorno;
- il 20% della popolazione mondiale, che vive nei paesi a più alto reddito, controlla l'86% del Pil mondiale e l'80% delle esportazioni mondiali. Il 20% più povero controlla l'1% di queste categorie;
- il fatturato delle 200 principali società corrisponde a un quarto dell'attività economica mondiale; queste società, però, impiegano solo lo 0,75% della manodopera disponibile;
- i paesi industrializzati detengono il 97% di tutti i brevetti del mondo;
- negli ultimi vent'anni il numero delle multinazionali è passato da alcune centinaia a 40.000;
- il 90% delle multinazionali ha sede nei 29 paesi più ricchi del mondo, cioè i membri dell'Ocse.
- Il debito estero dei paesi africani ammonta a 550.000 miliardi di lire; in molti casi buona parte delle esportazioni viene assorbita dal pagamento del debito. La Tanzania, ad esempio, spende per il rimborso del debito nove volte quello che spende per l'assistenza sanitaria e quattro volte quello che spende per l'istruzione, mentre il debito del Congo Brazzaville corrisponde al 454% del suo Pil.

È lo stesso "Rapporto ONU sullo sviluppo umano 1999", da cui sono tratti molti dei dati sopra citati, a denunciare che *"il divario globale tra quanti hanno e quanti no, quanti sanno e quanti sono privi di sapere si sta ampliando"* e a mettere in guardia sul fatto che *"le forze di mercato, da sole, non correggeranno lo squilibrio"* che esse stesse hanno prodotto.

In un quadro del genere, la partecipazione dell'Italia agli organismi internazionali pilastri del "libero gioco delle forze di mercato" assume un significato assai più sinistro di quanto appaia dai proclami rassicuranti e "buonisti" del Libro Bianco del Ministero degli Esteri.

La stessa politica portata avanti dal governo italiano in materia d'immigrazione nega nei fatti l'impegno per la difesa dei diritti umani di cui Dini si vanta: il sistema di Schengen significa libera circolazione per gli europei, ma centri di detenzione simili a lager per gli extracomunitari con l'unica colpa di fuggire dalla miseria e dalla guerra. Non va dimenticato, infatti, che gli immigrati provengono proprio da quei paesi poveri e oppressi dal debito estero di cui parla il rapporto ONU.

A questo punto, come considerare le "misure contro l'immigrazione clandestina" presentate nel Libro Bianco e l'intera impostazione poliziesca e repressiva del tema se non come clamorose violazioni dei diritti della parte più povera ed emarginata dell'umanità?

Temi di politica internazionale

- **Conflitti e interventi**

Già ai tempi della guerra nei Balcani era emersa l'impotenza e l'inerzia dell'ONU di fronte alla politica aggressiva della superpotenza americana, sostenuta dai suoi sottomessi alleati. L'ONU ha mostrato la stessa lentezza di risposta in occasione dei massacri seguiti al referendum sull'indipendenza a Timor est, organizzando l'invio di una forza internazionale con tempi così lunghi e forze così esigue da rischiare di diventare un'operazione inutile.

Di fronte a una situazione come quella di Timor est, altrettanto, se non più grave di quella in Kosovo, ma che evidentemente non li disturbava, gli USA hanno invece reagito con fredda indifferenza alla carneficina di migliaia di persone inermi, mostrando di avere a cuore le ragioni umanitarie soltanto quando queste servono a giustificare le proprie operazioni imperialiste.

E lo stesso scenario rischia di ripetersi alla prossima crisi.

- **Ami (Accordo multilaterale sugli investimenti), Arm (accordi di mutuo riconoscimento) e Nafta for Africa: esempi di una politica selvaggia**

Queste proposte di accordo, una rientrata e le altre ancora in via di discussione, mirano a sopprimere gli ultimi ostacoli alle "forze di mercato" e a subordinare stati e popoli ai dettami politici ed economici del Fondo Monetario Internazionale, dell'Omc o dell'Ocse, ossia al potere delle multinazionali. Non si tratta di argomenti conosciuti e dibattuti sulle prime pagine dei giornali, anzi, la denuncia degli obiettivi e dei contenuti di questi accordi appare solo su pubblicazioni specializzate come *Le Monde diplomatique* o *Nigrizia*; se approvati, però, tali accordi avrebbero conseguenze catastrofiche per interi continenti e per milioni di esseri umani. Denunciare la loro gravità e richiedere che l'Italia prenda posizione contro di essi costituisce una parte irrinunciabile di una posizione umanista sulle relazioni internazionali.

Vediamo in breve di che cosa si tratta:

L'**Ami**, sospeso nell'ottobre 1998, dopo tre anni di negoziati segreti in seno all'Ocse grazie alla mobilitazione di associazioni e opinione pubblica e alla diffusione su Internet, prevedeva che gli stati consegnassero la loro ricchezza nazionale a qualsiasi investitore deciso ad acquistarla. In pratica, un diritto al saccheggio offerto più che altro agli speculatori, che ormai rappresentano l'85% degli investimenti. L'accordo non prevedeva obblighi o responsabilità per gli investitori e arrivava a richiedere l'abrogazione di leggi di salvaguardia ambientale o di tutela della manodopera nazionale, di protezione dei consumatori o dei lavoratori, con la scusa che tali misure potevano diminuire i profitti degli investitori. I governi, inoltre, avevano l'obbligo di difendere gli investitori stranieri contro movimenti di protesta, boicottaggi e scioperi: in pratica, un via libera alla repressione. Insomma, tutti i diritti da una parte e tutti i doveri dall'altra. Basti pensare che, una volta entrati nell'**Ami**, gli stati sarebbero rimasti legati all'accordo per vent'anni, senza possibilità di uscirne!

Il pericolo dell'**Ami** è stato scongiurato, ma una nuova minaccia è in arrivo: si tratta degli **Arm**, accordi in apparenza tecnici, ma in realtà politici, giacché una volta stipulati, i governi dovranno abolire le legislazioni in conflitto con essi. L'obiettivo, ancora una volta, è quello di eliminare tutti gli ostacoli alla totale libertà d'azione del capitale.

Infine, ecco il cosiddetto **Nafta for Africa**, il cui nome si rifà all'accordo di libero scambio tra Stati Uniti, Canada e Messico, che in cinque anni ha causato in questi paesi la perdita di centinaia di migliaia di posti di lavoro.

Si tratta di una proposta di legge presentata da Clinton al Congresso americano nel 1998 con il rassicurante titolo di African Growth and Opportunity Act, ma in realtà promossa da una coalizione di potentissime multinazionali (tra cui la General Electric, la Mobil, la Texaco, la Chevron ecc). Approvata alla Camera e bocciata al Senato, questa legislazione è stata ripresentata da Clinton con il nome di Africa Trade and Development Bill ed è in via di discussione alla Camera. In pratica, per partecipare all'accordo e godere dei "benefici" del commercio con gli Stati Uniti, i paesi africani devono ottenere la certificazione del presidente americano. Le condizioni per ricevere tale certificazione sono durissime: gli stati devono privatizzare servizi pubblici come la sanità e i trasporti, adottare politiche agricole che sostituiscano la produzione di cibo con culture estensive destinate all'esportazione, ridurre drasticamente le tasse sulle società straniere e permettere loro un accesso illimitato alle risorse nazionali. E' facile immaginare gli immensi profitti che un simile accordo-capestro garantirebbe alle multinazionali e d'altra parte le conseguenze catastrofiche per una popolazione già provata da miseria, analfabetismo e malattie.

Nel febbraio 1999 vari leaders e organizzazioni africane riuniti a Johannesburg, in Sudafrica, hanno lanciato un appello contro questa legislazione, opponendosi a tutti gli schemi di privatizzazione e chiedendo la totale cancellazione del debito e la chiusura delle basi militari straniere in tutta l'Africa.

Non risulta che il governo italiano e il suo Ministro degli Esteri abbiano mai preso pubblicamente posizione contro tutti questi accordi. E' anzi legittimo sospettare un sostegno a tale politica, data la partecipazione dell'Italia ad organizzazioni come l'Ocse, l'Omc e il Fmi, pronte a garantire una totale impunità alle multinazionali. L'Italia è dunque complice di terribili devastazioni, di violazioni dei più elementari diritti umani e della miseria crescente di popolazioni sempre più vaste.

3. PROPOSTE UMANISTE

Le proposte umaniste vanno in una direzione opposta a quella neoliberista seguita fino ad ora dalla politica estera italiana: si tratta di avviare una politica interamente basata sulla difesa dei diritti umani, che si sostituisca alla "fedeltà atlantica" e al sostegno a un'integrazione europea che significa solo peggioramento delle condizioni di vita dei cittadini e chiusura delle frontiere agli immigrati e la faccia finita con la complicità con organismi come il Fondo Monetario Internazionale o la Banca Mondiale.

Difendere i diritti umani oggi significa innanzitutto denunciare la mancata applicazione, da parte degli stessi paesi firmatari, di quella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo oggetto nel dicembre del 1998 di tante ipocrite celebrazioni.

L'Italia deve schierarsi attivamente dalla parte dei popoli oppressi dal debito estero e denunciare il sistema iniquo che oggi divide il mondo in una minoranza che ha e controlla tutto e in una maggioranza che non ha niente.

In Europa, deve puntare al miglioramento delle condizioni di vita di tutti, senza distinzioni di nazionalità, religione, lingua, sesso, età o condizione economica e diventare un punto di riferimento in questo senso per gli altri paesi. L'Italia deve puntare alla creazione di un'Europa tollerante, aperta, multietnica, dove la diversità sia considerata una ricchezza, opposta all'Europa-fortezza uscita dagli accordi di Schengen e all'Europa delle banche e delle multinazionali.

In particolare, proponiamo:

- uscita dalla Nato e smantellamento delle basi americane in Italia;
- impegno per la soluzione diplomatica delle crisi internazionali e se necessario per un intervento diretto e massiccio dell'ONU, in grado di porre fine a ogni situazione di violenza;
- democratizzazione dell'ONU con l'abolizione del Consiglio di Sicurezza e del diritto di veto;
- disarmo proporzionale e progressivo;
- politica sull'immigrazione basata sui diritti umani e l'accoglienza;
- ritiro dell'Italia dalla Convenzione di Schengen;
- denuncia del peggioramento delle condizioni di vita causato dagli accordi di Maastricht e dall'euro (riduzioni salariali, minori garanzie ai lavoratori, licenziamenti, sacrifici, tagli allo stato sociale ecc);
- proposta di cambiamento dei parametri di Maastricht, prendendo come riferimento il rispetto dei diritti umani;
- ricerca di convergenze con altri paesi per l'avvio di una politica di solidarietà sociale e lotta alla povertà e alla disoccupazione;
- ricerca di convergenze con altri paesi nelle misure per la lotta alla grande criminalità internazionale;
- denuncia della politica di rapina attuata ai danni dei paesi più poveri dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale, dall'Ocse e dall'Omc, con particolare riferimento a trattati come l'Ami, l'Arm o il Nafta;
- proposta di accordi internazionali per l'abolizione dei paradisi fiscali;
- pieno appoggio alla cancellazione del debito dei paesi poveri;
- proposta di destinare le risorse così risparmiate ad interventi prioritari nel campo della sanità, dell'istruzione e della qualità della vita;
- priorità e fondi adeguati alla cooperazione, favorendo l'autoorganizzazione dei popoli più poveri;
- appoggio alla tassazione della speculazione finanziaria e dei patrimoni di individui e società;
- opposizione a tutti i progetti di privatizzazione dei servizi essenziali a vantaggio delle multinazionali;
- affermazione del diritto di ogni popolo a controllare il proprio destino come principio ispiratore generale della politica estera italiana.

4. SINTESI

La politica estera italiana è caratterizzata da una continuità che lega non solo gli ultimi governi di centro sinistra e di destra, ma si rifà addirittura al lungo dominio della Democrazia Cristiana.

Dal dopoguerra in poi l'Italia è sempre stata il fedele e sottomesso alleato degli Stati Uniti: lo dimostrano la partecipazione alla Nato, mai messa in discussione neanche dagli ultimi governi di "sinistra" e la difesa costante di qualsiasi iniziativa americana, guerre comprese.

In anni più recenti l'Italia ha posto in primo piano l'azione diretta all'integrazione europea e all'inserimento nel sistema di Schengen, con tutte le sue conseguenze di chiusura delle frontiere, misure contro l'immigrazione e politica di tagli, sacrifici e smantellamento dello stato sociale.

La partecipazione italiana agli organismi internazionali che determinano la politica mondiale ne ha fatto infine uno dei pilastri del sistema neoliberista, responsabile degli immensi squilibri del mondo attuale. L'Italia è dunque complice di terribili devastazioni, di violazioni dei più elementari diritti umani e della miseria crescente di popolazioni sempre più vaste.

Il Partito Umanista propone una politica estera interamente basata sulla difesa dei diritti umani e in particolare:

- uscita dalla Nato e smantellamento delle basi americane in Italia;
- impegno per la soluzione diplomatica delle crisi internazionali e se necessario per un intervento diretto e massiccio dell'ONU, in grado di porre fine a ogni situazione di violenza;
- democratizzazione dell'ONU con l'abolizione del Consiglio di Sicurezza e del diritto di veto;
- disarmo proporzionale e progressivo;
- politica sull'immigrazione basata sui diritti umani e l'accoglienza;
- ritiro dell'Italia dalla Convenzione di Schengen;
- denuncia del peggioramento delle condizioni di vita causato dagli accordi di Maastricht e dall'euro (riduzioni salariali, minori garanzie ai lavoratori, licenziamenti, sacrifici, tagli allo stato sociale ecc);
- proposta di cambiamento dei parametri di Maastricht, prendendo come riferimento il rispetto dei diritti umani;
- ricerca di convergenze con altri paesi per l'avvio di una politica di solidarietà sociale e lotta alla povertà e alla disoccupazione;
- ricerca di convergenze con altri paesi nelle misure per la lotta alla grande criminalità internazionale;
- denuncia della politica di rapina attuata ai danni dei paesi più poveri dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale, dall'Ocse e dall'Omc, con particolare riferimento a trattati come l'Ami, l'Arm o il Nafta;
- proposta di accordi internazionali per l'abolizione dei paradisi fiscali;
- pieno appoggio alla cancellazione del debito dei paesi poveri;
- proposta di destinare le risorse così risparmiate ad interventi prioritari nel campo della sanità, dell'istruzione e della qualità della vita;
- priorità e fondi adeguati alla cooperazione, favorendo l'autoorganizzazione dei popoli più poveri;
- appoggio all'introduzione della tassazione della speculazione finanziaria e dei patrimoni di individui e società;
- opposizione a tutti i progetti di privatizzazione dei servizi essenziali a vantaggio delle multinazionali;
- affermazione del diritto di ogni popolo a controllare il proprio destino come principio ispiratore generale della politica estera italiana.

BIBLIOGRAFIA

Libro Bianco del Ministero degli Esteri
Sito ufficiale del Ministero degli Esteri: www.esteri.it
Rapporto ONU sullo sviluppo umano 1999
Le monde Diplomatique (supplemento del Manifesto)
Nigrizia (rivista dei missionari comboniani)

GIUSTIZIA

Dott.ssa Loredana Cici
mc1856@mclink.it

1. PREMESSA

La Giustizia è la funzione dello Stato che, attraverso il potere di infliggere sanzioni in caso di violazioni dell'ordinamento giuridico, ha l'obiettivo di garantire l'applicazione uniforme delle leggi a tutti i cittadini. Affrontando il tema della giustizia in Italia, ci si riferirà al sistema che dovrebbe garantire la tutela dei diritti previsti dall'ordinamento vigente e la parità di trattamento di tutti i cittadini. Vedremo nell'analisi che segue che entrambi questi obiettivi risultano mancati.

È da segnalare che la giustizia, nell'accezione più ampia di valore etico che regola gli atti umani e che trova il suo correlato nell'equità sociale, sfugge a questa analisi, poiché implica la considerazione dell'intero ordinamento giuridico, sia in senso sostanziale che formale, nel suo complesso, dei principi e dei valori che lo ispirano. Nell'analisi che segue ci si limita a considerare il sistema della giustizia in Italia, e come esso stia favorendo o ostacolando la realizzazione di quel valore etico.

Premesso questo e prima di passare a una sintetica descrizione dell'apparato della giustizia, all'analisi delle maggiori criticità del sistema e alla proposta politica del Partito Umanista, occorre ricordare che la Costituzione italiana, come Carta costituzionale, pur se non conforme a una piena visione umanista dei rapporti politici e sociali, prevede un'ampia garanzia e tutela dei diritti umani, garanzia e tutela che, nella cosiddetta "Costituzione materiale" sono notevolmente affievolite, soprattutto nel momento attuale, in cui il materialismo, il neo-liberismo, il mercato, la competizione, sono le regole che il capitale finanziario sta imponendo nell'intero pianeta.

La Costituzione italiana, in larga parte inattuata e oggi minacciata da istanze di revisione in senso antidemocratico, è dunque un riferimento, una sorta di passo intermedio, verso una società che dia pieno e universale riconoscimento e tutela ai diritti umani.

Prima di affrontare il problema dell'amministrazione della giustizia in Italia, occorre dunque menzionare la Corte Costituzionale come organo preposto alla tutela delle garanzie costituzionali. In sostanza, la Corte giudica della conformità alla Costituzione delle leggi dello Stato e delle regioni. La Corte Costituzionale è composta di quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento e per un terzo dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative.

2. IL SISTEMA GIUSTIZIA IN ITALIA

2.1 La giurisdizione

L'esercizio della giurisdizione è una delle funzioni fondamentali dello Stato democratico, insieme alla funzione legislativa e alla funzione di governo. La giurisdizione si articola in ordinaria, amministrativa, contabile, militare e tributaria, con differenti ambiti e competenze.

La giurisdizione amministrativa è esercitata dai Tribunali amministrativi regionali (T.A.R.) e dal Consiglio di Stato; la giurisdizione contabile è esercitata dalla Corte dei conti con la Procura Generale presso la stessa Corte; la giurisdizione tributaria è esercitata dalle Commissioni tributarie provinciali e dalle Commissioni tributarie distrettuali; la giurisdizione militare è esercitata da: Tribunali militari, Corti militari di Appello, Tribunali militari di sorveglianza, Procuratori militari della Repubblica presso i detti Tribunali, Procuratori Generali militari presso le dette Corti e Procuratore Generale militare presso la Corte di Cassazione.

La *giurisdizione ordinaria* è esercitata da magistrati appartenenti all'ordine giudiziario che si dividono in giudici e magistrati del pubblico ministero per l'esercizio, rispettivamente, della funzione giudicante o requirente.

Dal 2 giugno 1999 è iniziata l'attuazione di una riforma del sistema, che modifica gradualmente compiti e strutture degli uffici giudiziari, prima nel settore civile, poi (2 gennaio 2000) nel settore penale. L'istituzione del "Giudice unico di primo grado", finalizzata a snellire tempi e procedure dei processi, ha accorpato le competenze di preture e tribunali eliminando la figura del pretore.

2.2 L'amministrazione della giustizia ordinaria

L'amministrazione della giustizia, come funzione amministrativa, che affianca quella giurisdizionale, è affidata al Ministro della giustizia, da cui dipendono l'organizzazione e il funzionamento dei servizi necessari all'esercizio della giurisdizione, secondo l'art. 107 della Costituzione.

Ulteriori e rilevanti compiti e funzioni sono attribuite al Ministro da varie disposizioni di legge contenute nei codici e nell'ordinamento giudiziario. La più importante, nell'ambito del Governo, è quella di Guardasigilli, cioè di garante e responsabile delle leggi approvate dal Parlamento e della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti.

I compiti del Ministero riguardano pertanto sia attività amministrative di gestione e di erogazione di servizi, che attività ordinarie di particolare importanza. I servizi comprendono: reclutamento e amministrazione del personale, forniture di locali, impianti, strutture operative e beni strumentali.

Relativamente all'attività di gestione il ministero comprende e cura 4 diversi settori: giudiziario, penitenziario, della giustizia minorile e degli archivi notarili. In materia ordinamentale il ministero ha compiti specifici in materia legislativa, nell'ordinamento delle libere professioni, nell'alta direzione dei servizi dello stato civile, nell'esecuzione delle pene e nel trattamento dei detenuti, nell'esame delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica, nonché in quello delle richieste di autorizzazione a procedere, di estradizioni, di rogatorie internazionali ecc. Nei rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministro interviene nel procedimento di nomina dei capi degli uffici giudiziari e può partecipare alle adunanze del Consiglio per fare comunicazioni o dare chiarimenti.

Il Ministro può anche chiedere ai capi di corte informazioni sul funzionamento della giustizia e sul conto di singoli magistrati, oltre a esercitare funzioni ispettive e inchieste amministrative, sia per i suoi compiti amministrativi istituzionali sia ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare.

2.3 Le risorse destinate alla giustizia

2.3.1 Stanziamento finanziario

Anno	1997	1998	1999
Miliardi di lire	9.415,5	9.896,9	10.381
% rispetto al bilancio generale dello Stato:	1,34	1,38	1,40

2.3.2 Spese per il personale (in miliardi di lire)

Magistrati	1.561,1	1.671,8	1.751,8
Amministrativi e tecnici	2.457,5	2.602,6	3.106,2
Polizia penitenziaria	2.030,5	2.215,7	2.323,2

Spese per beni e servizi	1.710	1.697,4	1.858,7
--------------------------	-------	---------	---------

2.3.3 Personale in servizio

Magistrati	8.678	8.682	10.221
Amministrativi e tecnici	48.820	47.692	50.389
Polizia penitenziaria	41.936	41.436	43.219

2.4 L'attività giurisdizionale**2.4.1 Giustizia penale (1998)**

Delitti denunciati	2.782.592
Furti (95% ignoti)	1.504.577
Omicidi tentati e consumati	2.906
Rapine	51.543
Estorsioni	7.670
Sequestri di persona	150
Violenza sessuale	3.713

Movimento dei procedimenti penali al 30.6.1998

Pendenti	5.274.733
Sopravvenuti	9.016.718
Esauriti	8.439.087

Durata media dei procedimenti nella fase dibattimentale

Corte di Assise	337 giorni
Tribunali	401 giorni
Corte di Appello	558 giorni
Corte di Appello Sez. minorenni	236 giorni
Corte di Assise di Appello	247 giorni

2.4.2 Giustizia civile**Movimento dei procedimenti civili al 30.6.1998**

Sopravvenuti	1.451.833
Pendenti	
in 1° grado	3.200.000
in appello	266.000
in Cassazione	42.000
Esauriti	1.589.142

Durata media dei procedimenti

Tribunali	1.368 giorni
Corte di Appello	1.144 giorni
Preture	798 giorni
Giudice di pace	241 giorni

2.5. La popolazione carceraria al 30/9/1998

Numero detenuti	49.323
di cui stranieri	12.238
Condannati	29.613
Imputati	22.710
Tossicodipendenti	30 %

3. LA CRISI DELLA GIUSTIZIA

3.1 Lo svolgimento dei processi e la violazione dei diritti umani

La situazione complessiva della giustizia si caratterizza per i tempi lunghissimi dei processi tanto nella fase istruttoria che in quella dibattimentale (nei casi in cui si arriva al dibattimento). In molti casi l'esito definitivo del giudizio giunge con tale ritardo che, nel ramo civile, non risponde più all'interesse originario delle parti, risolvendosi in una sorta di denegata giustizia. Nel ramo penale porta alla prescrizione del reato, vanificando così la stessa funzione affidata allo Stato. Questa situazione ha esposto il Governo italiano, per la disfunzione del servizio, a frequenti condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo.

A tale anomalia si allude quando si parla della crisi della giustizia. Crediamo tuttavia che vadano annoverate sotto lo stesso titolo le numerose disfunzioni che vengono segnalate in questo paragrafo.

3.2 Dalla "microcriminalità" alla grande criminalità organizzata

L'aspetto più appariscente del problema della giustizia si manifesta nel settore penale. Dal punto di vista della criminalità, nonostante l'allarme lanciato dai mass media in occasione di specifici episodi, i dati forniti dalla Cassazione non sembrano, complessivamente, avallare il lamentato aumento della cosiddetta "microcriminalità". Rispetto all'anno precedente, infatti, il numero complessivo dei delitti denunciati è inferiore del 5% e quello dei furti (che è uno dei terreni privilegiati della microcriminalità) è inferiore del 12,2%. Pur considerando la tendenza a non denunciare i piccoli furti, certamente questi dati non giustificano la conclusione di un aumento di tali delitti. La linea di tendenza è nel senso di un aumento complessivo dei reati contro il patrimonio mediante violenza e minaccia: i sequestri di persona a scopo di rapina o estorsione sono aumentati del 57,8%, le rapine dell'8,9%, le estorsioni dell'1,6%.

Questo tipo di reati sposta l'accento sulla "macro delinquenza", il cui aspetto più inquietante continua a essere il fenomeno della criminalità organizzata (mafia, camorra, ecc.). Per contrastare il fenomeno è stata istituita sei anni fa la Direzione Nazionale Antimafia; ciononostante la criminalità organizzata rimane un fenomeno in crescita, che continua a penetrare nel settore economico, specie negli appalti e nei servizi, talora sostituendosi ai titolari delle imprese con atti di violenza (estorsione e usura). Attraverso l'usura, mafia e camorra finiscono per appropriarsi dell'impresa, o estromettendone del tutto l'originario titolare, o asservendolo sfruttando l'omertà della complicità. Le organizzazioni criminali sono in genere radicate nei luoghi in cui agiscono, generando collusioni e connivenze di ogni tipo. Nella lotta contro questo tipo di criminalità sono stati utilizzati i cosiddetti "collaboratori di giustizia" con qualche successo; numerose sono tuttavia le anomalie del sistema per il differente uso che si è fatto delle dichiarazioni dei pentiti nei diversi processi, e si sottolinea oggi l'esigenza di una nuova regolamentazione della materia.

L'altro aspetto allarmante è la presenza sempre più forte in Italia di organizzazioni criminali straniere, operanti soprattutto nel settore del traffico di droga e dell'immigrazione clandestina, dello sfruttamento della prostituzione e della mano d'opera. Spesso queste organizzazioni si sono raccordate con le organizzazioni criminali nazionali, con le quali hanno stretto buoni rapporti.

3.3 La corruzione

La Giustizia ha avuto negli anni '90, un posto di rilievo nell'opinione pubblica, grazie all'indagine conosciuta come "mani pulite", che ha avuto il pregio di rompere la collusione del potere giudiziario con quello politico e imprenditoriale, mettendo a nudo il fenomeno della corruzione elevato a sistema. Ad oggi, a sette anni di distanza dall'avvio dell'indagine su "tangentopoli", appaiono in flessione soltanto i fenomeni di corruzione e concussione nel settore degli appalti pubblici, mentre il fenomeno della corruzione appare ben lungi dall'essere superato.

Ciò certamente segnala la completa inefficienza e inutilità dei sistemi di controllo interni alla stessa amministrazione pubblica, ma anche, visti gli scarsi esiti sul piano giurisdizionale, la sostanziale impunità degli autori di questo tipo di reati (ricostituendosi dunque la situazione che ha dato origine alla stessa "Tangentopoli").

D'altro canto non è un fenomeno solo italiano, ma ha ormai dimensioni mondiali, data la tendenza alla globalizzazione del mercato, che vede ormai molte imprese collegate tra loro a livello transnazionale. Non sembrano aver dato risultati eclatanti le misure prese a livello internazionale come la "Convenzione anticorruzione" stipulata il 26 maggio 1997 tra gli Stati membri dell'UE e la Raccomandazione sulle misure politiche contro la corruzione emanata dal Consiglio dei Ministri dell'Unione, così come la "Conferenza internazionale anticorruzione" svoltasi a Lima nel settembre 1997, con la partecipazione di 93 paesi di tutti i

continenti.

3.4 Droga e violenze sessuali

Anche la diffusione delle sostanze stupefacenti non accenna a diminuire; anzi il territorio italiano è divenuto anche luogo di raffinazione e smistamento della materia prima proveniente dai paesi produttori. Il dibattito tra proibizionismo e antiproibizionismo segue in Italia vicende alterne. È stata recentemente abrogata la figura del reato di detenzione e uso di droga per uso personale. Anche in questo caso il dibattito e le misure proposte per contrastare il fenomeno, non affrontano il tema fondamentale nelle sue radici sociali.

Di fronte all'aumento dei delitti di violenza sessuale, è stata emanata nel 1966 una legge (legge 15 febbraio 1966, n.66), che ha modificato tutta la materia, abrogando una parte del vecchio codice penale, che prevedeva vari reati contro la "libertà sessuale", sostituendola con un'unica fattispecie delittuosa, denominata "violenza sessuale" e, soprattutto modificandone l'inquadramento giuridico dai "delitti contro la moralità pubblica e il buon costume" ai "delitti contro la persona", e, specificamente, contro la libertà personale. È possibile che la tendenza statistica all'aumento di tali reati sia dovuta al fatto che il mutamento culturale sotteso alla legge faccia emergere e portare a conoscenza dell'autorità giudiziaria numerosi casi che prima tendevano a essere nascosti.

Negli ultimi anni ha inoltre suscitato scalpore nella stampa e nell'opinione pubblica l'aumento della violenza sessuale nei confronti dei minori, in Italia e all'estero. Il fenomeno della cosiddetta pedofilia ha spinto il legislatore italiano a introdurre nel codice penale nuove figure di reato: prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile e tratta dei minori (legge 3 agosto 1998, n.269). La legge ha anche previsto nuove misure processuali, come l'arresto obbligatorio in flagranza di alcuni dei nuovi reati e, per la pornografia minorile, ha ammesso l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche.

3.5 I crimini contro la collettività

Accanto a questo tipo di criminalità, che colpisce direttamente l'individuo e la sua sfera patrimoniale, il sistema giustizia deve fare i conti con un altro tipo di criminalità, i cui risvolti toccano l'insieme sociale. Ci si riferisce per esempio all'abusivismo edilizio, che impegna fortemente le Preture circondariali, ma che spesso resta impunito per lo scadere del breve termine previsto per le contravvenzioni e il parallelo ingolfamento degli uffici giudiziari, oltre che per le ricorrenti "sanatorie", che producono una sorta di amnistia; ai reati di inquinamento ambientale, e specificamente all'inquinamento delle acque, per il quale la legge 17 maggio 1995, n.172, ha depenalizzato le ipotesi di superamento dei limiti di tollerabilità dagli scarichi provenienti da insediamenti civili e da pubbliche fognature, sottraendo così alla sanzione penale fonti di inquinamento di notevole gravità e impedendo l'uso della misura cautelare del sequestro, che spingeva l'indagato ad adeguare il proprio impianto alle normative.

Altri tipi di reato che impegnano gli uffici giudiziari sono le frodi comunitarie in tema di aiuti alla produzione agricola, i reati di bancarotta e i reati societari, i reati di omicidio e lesioni colpose legati alla violazione di norme sulla sicurezza del lavoro.

3.6. La situazione carceraria

L'aspetto di più immediatamente evidente violazione dei diritti umani è costituito dalla situazione carceraria. Anche in questo caso, di fronte al sovraffollamento delle carceri, è intervenuta una legge (legge 27 maggio 1998, n.165), la cosiddetta legge Simeoni, che ha previsto la sospensione dell'ordine di carcerazione nel caso di pene non superiori a tre anni, con il relativo affidamento in prova al servizio sociale o in alternativa la detenzione domiciliare, o ancora l'ammissione al regime della semilibertà. Anche se l'entrata in vigore della legge ha comportato la riduzione della popolazione carceraria di 2.000 unità, già al 30 settembre 1998 si era tornati ad un numero complessivo di detenuti pari a quello dell'anno precedente. La legge, di cui si sta chiedendo l'abrogazione come misura per fronteggiare la criminalità, non ha in realtà prodotto quello svuotamento delle carceri che ci si aspettava.

L'insufficienza del sistema carcerario riguarda tanto gli aspetti quantitativi quanto quelli qualitativi. Il sovraffollamento delle carceri rispetto alla loro capacità ricettiva e la carenza di personale specializzato rendono praticamente impossibile avviare in modo appena adeguato quelle attività lavorative, culturali e ricreative che sarebbero necessarie per incentivare il processo di socializzazione e rieducazione imposto dalla Costituzione (articolo 27). La situazione è aggravata dall'alta percentuale di detenuti tossicodipendenti

o affetti da gravi malattie infettive, data la carenza di strutture sanitarie e i pericoli di contagio derivanti dalla promiscuità.

Tale situazione, di per sé allarmante, è aggravata dal fatto che il carcere viene utilizzato frequentemente anche come luogo di custodia cautelare. Non solo quindi il carcere appare oggi improntato alla concezione della pena come castigo, come espiazione, piuttosto che come rieducazione (come vorrebbe la Costituzione), ma viene negato il principio base della giustizia secondo il quale l'imputato non è considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna.

3.7 La giustizia “civile”

Se l'aspetto emergente della crisi della giustizia riguarda soprattutto la giustizia penale, basta considerare la lunghezza dei processi civili (notevolmente superiore a quelli penali) per rendersi conto che anche in questo campo viene completamente violato il diritto del cittadino a vedersi riconosciute le proprie ragioni. Ma oltre questo dato, la disparità di condizioni tra cittadini appartenenti a fasce sociali diverse è data dalla possibilità di ricorrere alla giustizia “privata” tramite i cosiddetti “arbitrati”. Gli alti costi dell'arbitrato lo rendono strumento a disposizione delle fasce più abbienti, che riescono a ottenere in breve tempo, con notevole esborso di denaro, pronunce arbitrali. Tale discriminazione appare ancora più inaccettabile se si considera che spesso sono gli stessi magistrati giudicanti, che, anziché intensificare il lavoro negli uffici giudiziari, vengono nominati ad arbitrare conflitti civili.

4. LE PROPOSTE UMANISTE

Tentando di sintetizzare il panorama che si è delineato, di fronte alla sostanziale violazione del diritto a chiedere e ottenere giustizia, si danno risposte parziali e frammentarie, tutte imperniate sul controllo e sulla repressione della microcriminalità, mentre i grandi criminali continuano a circolare liberamente e a usufruire di leggi che agevolano l'investimento dei proventi della loro attività criminosa (le sanatorie degli abusi edilizi, la depenalizzazione dei reati di inquinamento ambientale, il segreto bancario, l'intestazione fiduciaria dei beni, ecc.). Sul piano legislativo si sono moltiplicate le modifiche processuali o dell'ordinamento giudiziario. L'inefficacia di tali misure e, spesso, la loro contraddittorietà, ne rivelano la vera natura di "bandiere" per i governi di turno, chiamati a rendere conto della crescente situazione di insicurezza dei cittadini. Il risultato è una inestricabile sequela di norme che, senza toccare i principi fondamentali che ispirano l'azione penale, complicano il sistema aumentandone l'inefficacia. Non ci si interroga sulle radici di questa situazione. Non si collega l'aumento della criminalità con l'aumento dell'ingiustizia sociale determinato da un sistema che privilegia il risanamento economico del paese alla dignità delle condizioni di vita del popolo, che sceglie le regole del mercato e della competizione globale piuttosto che la solidarietà sociale e la protezione delle fasce deboli, che propaga modelli di vita consumistici dalla cui realizzazione esclude la maggior parte della popolazione.

Soprattutto, si sposta l'attenzione da quello che appare il fenomeno più pericoloso per la convivenza civile, che è quello della grande criminalità, in continua crescita, alla cosiddetta microcriminalità, la cui esistenza è inoltre strettamente legata alla grande criminalità organizzata. Il risultato è che, mentre si concentrano energie e mezzi per contrastare la microcriminalità (che è certamente quella più immediatamente percepita dai cittadini), i grandi reati, quelli legati alla criminalità organizzata e alle sue commistioni con il mondo politico e imprenditoriale, rimangono sostanzialmente impuniti. Questa incivile prassi è alimentata e facilitata dalla lunghezza dei tempi della giustizia, che fa sì che la conclusione del processo avvenga in un momento lontano dal momento dell'incriminazione, in cui più forte era l'attenzione e la tensione sociale sul delitto, in modo che la sentenza conclusiva di assoluzione o la mancata celebrazione del processo trovino nell'opinione pubblica una maggiore indifferenza, quando non addirittura un atteggiamento profondamente modificato. Si pensi allo scarsissimo numero di processi celebrati dopo l'indagine su Tangentopoli e alla recente sentenza conclusiva del processo per l'omicidio del giornalista Pecorelli.

È evidente che intervenire sul sistema giustizia non basta a risolvere il problema della criminalità, date le sue indubbie connessioni con l'emarginazione sociale e, più in generale, con i modelli sociali dominanti, sostanzialmente fondati sulla violenza, non solo fisica, ma economica, razziale, familiare, sessuale, ecc. Non c'è dubbio, tuttavia, che un sistema giudiziario efficiente, capace di rendere giustizia sia nei confronti del singolo che della collettività, per il quale l'impunità sia l'eccezione e non la regola, costituirebbe un potente deterrente alla commissione di reati. Alcune misure appaiono indispensabili dal punto di vista della salvaguardia dei diritti umani, gravemente violati dal sistema attuale.

Occorre spostare completamente l'ottica con la quale il problema viene affrontato nelle sedi politiche e dai mass media: non è la discussione sulla separazione delle carriere tra giudice e pubblico ministero, non è la separazione tra GIP e GUP (giudice delle indagini preliminari e giudice dell'udienza preliminare), non è l'abrogazione della legge Simeoni (e quindi l'aumento della carcerazione), che vengono propagandati come riforme atte a migliorare la situazione della giustizia, a porre rimedio alla grave situazione di violazione del diritto. Né tantomeno servono allo scopo dichiarazioni come quella del Presidente della Camera dei Deputati, che "la sicurezza viene prima della giustizia". Di fronte al malfunzionamento della giustizia sono saltate fuori proposte come l'esecuzione della pena prima della sentenza definitiva, il braccialetto elettronico anti-criminalità, la limitazione del ricorso in Cassazione, ecc.

Anche la giustizia fa ormai spettacolo, come la politica... e mentre si parla di grandi processi (Andreotti, Sofri Bontempi e Pietrostefani, caso Baraldini, ecc.), migliaia di cittadini, imputati o parte lesa di crimini meno famosi, non riescono, dati i tempi incredibilmente lunghi, a far valere i propri diritti

Le priorità del Partito Umanista riguardano alcuni punti fondamentali:

4.1 Elezione diretta dei magistrati

Il potere giudiziario è, accanto al potere legislativo e al potere esecutivo, uno dei pilastri della democrazia. Il presupposto per il funzionamento della stessa è che i tre poteri siano indipendenti.

Rendere la giustizia indipendente dalla politica è necessario e urgente in Italia. La prima misura è l'elezione diretta dei magistrati, soprattutto per gli organi di vertice, il Consiglio superiore della magistratura e

per la stessa Corte costituzionale. L'aspetto della competenza tecnica sarà salvaguardato dai requisiti per l'eleggibilità.

Se *“la giustizia è amministrata in nome del popolo”* (articolo 101 della Costituzione), che il popolo scelga chi la dovrà amministrare in suo nome, è la base di partenza di ogni riforma della giustizia.

L'obiezione a questa proposta, di ottenere il risultato opposto all'obiettivo, di una eccessiva *“politicizzazione”* dei giudici, è facilmente superabile dalla constatazione di come l'attuale sistema di designazione dei giudici non abbia assolutamente garantito l'indipendenza della magistratura, ma ne abbia determinato, anzi, connivenze e coperture.

4.2 Sburocratizzazione della giustizia

Una riforma urgente tanto dell'apparato amministrativo e giudiziario quanto della disciplina dei processi, dovrà avere l'obiettivo di trasformare il sistema della giustizia, da apparato burocratico che utilizza il potere di cui è investito per giustificare la sua allarmante inefficienza, in un servizio essenziale al cittadino, connotato dalle stesse regole di efficienza e di parità di condizioni per chi vi accede, propri di tutti i servizi pubblici.

4.3 Aumento delle risorse destinate alla giustizia

Il funzionamento di un servizio così essenziale alla convivenza civile richiede la destinazione di risorse sia umane che finanziarie e strumentali certamente più significative di quelle attualmente destinate al settore. In particolare, l'aumento degli investimenti nell'edilizia carceraria e nel personale specializzato appare elemento insopprimibile per ridare dignità alla persona umana e nello stesso tempo approntare un efficace strumento di prevenzione, al fine di trasformare il carcere da *“scuola del crimine”* a momento di rieducazione e reinserimento sociale.

4.4 Riforma del codice penale ed abolizione dell'ergastolo

Aniché procedere con modifiche frammentarie, occorre riconsiderare tutto il codice Rocco, emanato cinque anni dopo l'insediamento del fascismo in Italia e dunque completamente ispirato ai suoi valori, e ridisegnare la materia penale prendendo come asse portante la effettiva tutela dei diritti umani. In questo contesto, l'ergastolo diventa incompatibile con una visione della pena che non sia ritorsiva, ma che punti al pieno reinserimento sociale del condannato.

4.5 Divieto di arbitraggio per i magistrati

Il divieto assoluto per i magistrati di assumere incarichi di arbitraggio è la misura minima per riportare l'esercizio della giustizia civile alla sua funzione di servizio a disposizione di tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione finanziaria, e per aumentare l'efficienza del lavoro degli uffici giudiziari (attraverso la maggiore presenza dei magistrati, non impegnati in attività diverse dalla loro funzione).

4.6 Misure di prevenzione della criminalità

Una riforma del processo e dell'organizzazione del sistema giudiziario che garantisca tempi idonei a tutelare i diritti del cittadino, tanto come parte lesa che come imputato, appare certamente imprescindibile. Ma poiché ogni adeguamento sarà insufficiente a fronte di un incremento continuo della criminalità, è evidente che i riflessi più significativi sul funzionamento dell'apparato della giustizia deriveranno da interventi di prevenzione attuati in campi diversi da quello strettamente giudiziario. Per fare alcuni esempi:

- la corruzione amministrativa potrebbe essere contrastata da regole di maggiore trasparenza e di pubblicità dell'azione amministrativa e dall'implementazione di controlli interni non burocratici e inefficaci come quelli esistenti, che sia pure numerosissimi, non hanno impedito per esempio il fenomeno di *“tangentopoli”*
- il traffico di droga, con i reati connessi, potrebbe essere più efficacemente combattuto nei luoghi di produzione con incentivi per la riconversione delle colture di sostanze droganti nei luoghi di produzione
- il riciclaggio di denaro proveniente dall'attività criminosa (traffico di droga, traffico di armi, sfruttamento della prostituzione, estorsione, usura, ecc.) potrebbe essere contrastato dall'eliminazione del segreto bancario, dall'eliminazione dei paradisi fiscali, dal divieto di intestazione fiduciaria dei beni da parte di

società fiduciarie, ecc.

- l'usura potrebbe essere contrastata dalla creazione di banche senza interessi a livello municipale, in grado di applicare ai prestiti un saggio di interesse minimo finalizzato alla sola copertura dei costi di gestione della banca stessa.

5. SINTESI

1. La funzione giurisdizionale è, accanto a quella legislativa e a quella di governo, una delle tre funzioni fondamentali dello Stato. Condizione essenziale per l'esercizio democratico dei tre "poteri" è la loro indipendenza. Le connivenze tra sistema politico e giustizia e la sostanziale impunità dei reati più gravi, perpetrati da personaggi di spicco del mondo politico e imprenditoriale, stanno a indicare che tale indipendenza non è stata assicurata dall'ordinamento attuale. Una prima urgente misura riguarda dunque l'elezione diretta dei magistrati, in particolare dei vertici della magistratura e della stessa Corte costituzionale, sulla base di requisiti di eleggibilità che ne garantiscano la competenza tecnica.
2. L'estrema lunghezza della fase istruttoria dei processi e di quella dibattimentale (quando si arriva al dibattimento), generano una situazione di sostanziale ingiustizia e di violazione dei diritti umani, come emerge, tra l'altro, dalle frequenti condanne dell'Italia da parte della Corte internazionale di Strasburgo. Occorre dunque una riforma che trasformi il sistema giudiziario da macchina burocratica che si serve del potere attribuitogli per giustificare la sua inefficienza, in servizio al cittadino, con le stesse caratteristiche di efficienza e di parità di condizioni di accesso, che connotano i servizi pubblici.
3. Ciò richiede di aumentare le risorse destinate al settore (che nel 1998 hanno rappresentato appena l'1,38% del bilancio dello Stato). Particolari nuovi investimenti, in termini di risorse umane e finanziarie, richiede il sistema carcerario, in cui sovraffollamento, promiscuità, carenza di strutture sanitarie e mancanza di personale specializzato calpestanto i più elementari aspetti della dignità umana, rendono il carcere "scuola del crimine" e luogo di espiazione, anziché, come vorrebbe la Costituzione italiana, strumento per la rieducazione del condannato.
4. Le numerose leggi emanate in questi ultimi anni hanno apportato modifiche parziali e frammentarie al codice penale del 1930 (c.d. codice Rocco), pienamente ispirato ai valori del fascismo. Occorre invece una riforma complessiva del codice penale, che assuma come criterio principale la tutela dei diritti umani. In questo senso dovrebbe essere eliminato l'ergastolo, che è incompatibile con una visione della pena che non sia ritorsiva, ma che punti al reinserimento sociale del condannato.
5. Se la giustizia penale è quella che richiama più l'attenzione dei mass media, anche la giustizia civile, con l'esasperante lunghezza dei processi e con la possibilità di ricorrere all'arbitrato per avere giustizia in tempi brevi e a costi altissimi, costituisce un sistema sostanzialmente ingiusto e discriminatorio. Il divieto per i magistrati di assumere incarichi di arbitro è il primo passo per riportare l'esercizio della giustizia civile alla sua funzione di servizio a disposizione di tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione economica, e per aumentare l'efficienza del lavoro degli uffici giudiziari, attraverso la maggiore presenza dei magistrati.
6. L'accento posto dai mass media e dalla classe politica sull'aumento della microcriminalità non coincide con i dati del settore, che mostrano una sostanziale invarianza di questo tipo di delitti e invece un costante aumento della grande delinquenza, il cui aspetto più inquietante è costituito dalla criminalità organizzata nazionale (mafia, camorra, ecc.) e dalle organizzazioni criminali straniere ormai operanti in Italia. È dunque la lotta alla grande criminalità che dovrebbe assorbire le maggiori risorse. Oltre a una riforma del sistema della giustizia, che superi l'attuale sostanziale impunità dei grandi criminali, sono necessarie misure che travalicano il campo strettamente giudiziario, quali l'abolizione del segreto bancario, l'eliminazione dei paradisi fiscali, la costituzione di banche senza interessi a livello municipale, il divieto di intestazione fiduciaria di beni, gli incentivi per la riconversione delle culture delle sostanze droganti nei luoghi di produzione, regole di trasparenza e controlli interni efficaci nell'amministrazione pubblica.

BIBLIOGRAFIA

- Ministero della giustizia
- Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 1998 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione, Antonio La Torre
- Relazione del Procuratore generale della Corte di appello di Roma per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1998.

NORMATIVA

La centralità e l'emergenza delle questioni relative alla giustizia si riverbera sul numero delle leggi che sono state varate in questi ultimi anni e che incidono su aspetti più o meno rilevanti del sistema. Se ne citano alcune:

- legge 15 febbraio 1996, n.66, norme sulla violenza sessuale
- legge 7 marzo 1996, n.109, che ha modificato l'articolo 644 del codice penale sull'usura
- legge 2 luglio 1996, n. 343, proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in sede di istruzione formale
- legge 10 ottobre 1996, n.525, norme in materia di personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia e delle magistrature speciali
- legge 23 dicembre 1966, n.653, che ha previsto la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della regione siciliana e misure di adeguamento di strutture e funzioni connesse con la lotta alla criminalità organizzata
- legge 27 giugno 1997, n.183, disposizioni in materia di procedimenti penali in fase di istruzione formale
- legge 16 luglio 1997, n.234, modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio e, degli articoli 289, 416, e 555 del codice di procedura penale
- legge 22 luglio 1997, disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari
- legge 25 luglio 1997, n.243, ulteriore proroga del termine previsto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1992, n.499, per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi
- legge 16 luglio 1997, n.254, delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado
- legge 7 gennaio 1998, n.11, che ha disciplinato la partecipazione al procedimento a distanza mediante video-collegamento
- legge 3 agosto 1998, n.269, norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù
- legge 23 novembre 1998, n.405, modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione
- legge 23 novembre 1998, n.407, nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata
- legge 19 gennaio 1999, n.14, modifica degli articoli 599 e 602 del codice di procedura penale
- legge 23 febbraio 1999, disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura
- legge 25 giugno 1999, n.205, delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario
- legge 12 luglio 1999, n.231, disposizioni in materia di esecuzione della pena, di misure di sicurezza e di misure cautelari nei confronti di soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria o da altra malattia particolarmente grave

Nonostante le modifiche intervenute nel corso degli anni, l'azione penale è ancora regolata dal Codice Rocco, del 1930, ispirato ai valori riconosciuti dall'ordinamento fascista. Rispetto al processo, nel 1988 è stato riformato il codice di procedura penale. Per la giustizia civile, i riferimenti fondamentali sono il codice civile e il codice di procedura civile.

INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO

Giorgio Mancuso

Imprenditore nel settore informatico

g.mancuso@itacad.it

1. PREMESSA

Industria, commercio e artigianato sono, insieme ad agricoltura e turismo, i principali settori di produzione di ricchezza all'interno della nostra società.

Secondo gli economisti classici *industria* è sinonimo di lavoro umano e coincide con l'oggetto della scienza economica che ne studia l'organizzazione e la relativa ripartizione. Possiamo suddividere l'industria in primaria (agricoltura), secondaria (industria trasformatrice o semplicemente industria) e industria terziaria (servizi). Notevolmente differente è il significato del comportamento della produttività del lavoro nei tre settori. Nell'agricoltura la produttività del lavoro aumenta a fronte della diminuzione relativa e assoluta degli occupati, ciò in quanto la dinamica del prodotto agricolo procede in relazione alla domanda generata dalla collettività, pur in presenza di esodo dall'agricoltura. Nell'industria secondaria (specie manifatturiera) in passato, per un periodo abbastanza lungo di tempo, i livelli assoluti e relativi di prodotto e di occupazione sono cresciuti insieme alla produttività, ciò ha avvalorato per lungo tempo la credenza che l'aumento dell'occupazione fosse direttamente proporzionale all'aumento della produttività. Ma il calo dell'occupazione attuale nell'industria manifatturiera dovuto soprattutto all'aumento della tecnologia e allo scarso reinvestimento del capitale nei processi produttivi sta dimostrando che l'equazione di cui sopra non è più valida attualmente e a nulla servono le interpretazioni politiche che ciò è dovuto a un fenomeno temporaneo relativo a condizioni di ristagno economico. Oggigiorno assistiamo al fenomeno della "de-industrializzazione", ovvero a una nuova fase dello sviluppo socio-economico definito altresì epoca post-industriale. Questa è dominata da nuove tecnologie di elaborazione delle informazioni con effetti assai profondi sull'organizzazione e la qualità del lavoro in un gran numero di processi produttivi ed è quindi all'origine di processi difensivi messi in atto soprattutto da parte dei paesi di più vecchia industrializzazione (che si stanno arrogando il diritto di produrre su vasta scala e in più paesi)¹. Come all'interno del binomio industrializzazione - sviluppo appariva essenziale un particolare comparto dell'industria trasformatrice (quella manifatturiera nelle sue articolazioni di base, produttrice di beni di consumo, ecc.), allo stesso modo viene vista la preminenza del settore servizi con riferimento ai comparti connessi alla ricerca scientifica, la telematica, la comunicazione e anche il settore finanziario rientra in questo settore, come dimostra il suo inserimento nell'elenco delle attività economiche e produttive del nostro paese. In questo contesto è chiaro che l'industria di base, la "grande industria", ha ormai perso il suo ruolo di principale produttore di ricchezza, essendo stata sostituita dal terziario e dal mondo finanziario. Cambiano così i fattori tradizionali della produzione (capitale e lavoro), che vengono progressivamente sostituiti dal denaro. In quest'ottica va ripensato il concetto di industria e la sua capacità di produrre reddito, tenendo in considerazione il grosso ruolo assunto attualmente dalla finanza. Infatti, lo sbilanciamento delle risorse produttive a favore della speculazione finanziaria rappresenta la principale fonte di squilibrio del sistema industriale, squilibrio che al momento attuale non sembra possa essere facilmente modificato. In questo contesto, le nostre proposte sono finalizzate a stimolare l'adozione, da parte dei soggetti economici e istituzionali, di modelli di economia umanista per sviluppare l'economia reale e bloccare i processi speculativi, in quanto tutte le soluzioni sinora proposte ai conflitti del settore stanno all'interno del paradigma liberista; nessuno mette più in discussione il predominio del mercato e della cultura dall'accumulo e dell'interesse personale.

Considerando da un lato la crescente speculazione finanziaria e dall'altro la progressiva e inarrestabile diminuzione della domanda di lavoro a causa dell'innovazione tecnologica, una fetta sempre più larga della popolazione attiva uscirà dal sistema produttivo, nessuno produrrà per questi emarginati perché non avranno i soldi per comprare e i pochi "fortunati", che avranno il privilegio di avere un posto di lavoro, lo avranno alle condizioni peggiori imposte nel mondo: per effetto della globalizzazione tutti i lavoratori del mondo si troveranno in concorrenza e peggioreranno le condizioni salariali e ambientali. In un mondo con ricchi sempre più ricchi e poveri sempre più poveri, la classe media tenderà a scomparire o a vivere con l'incubo di perdere i propri diritti. A differenza di tempi precedenti, non rischiano l'emarginazione solo lavoratori e contadini, ma anche dirigenti, professionisti, piccoli imprenditori che si troveranno a convivere, giorno dopo giorno, con il pericolo di perdere tutto.

¹ Fenomeno meglio noto come "lo strapotere delle multinazionali"

2. ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTRAVERSO I DATI¹

Il rapporto ISTAT 1998 rappresenta una preziosa fonte di dati per analizzare la situazione dei settori economici. Nonostante il punto di vista utilizzato per le conclusioni e la raccolta dei dati siano piuttosto asettici, alcuni dati e tendenze appaiono chiari.

L'Italia che traspare da questo rapporto è un paese che ha ormai superato l'incanto e i trionfalismi della creazione dell'Euro, infatti il contesto europeo "...ha acuito la percezione di alcuni problemi - le disparità territoriali, la disoccupazione, una struttura del sistema di sicurezza sociale che non favorisce i giovani - e ha accresciuto la consapevolezza che neppure in un contesto europeo essi possano trovare rapida soluzione."

"Il Paese non cresce adeguatamente sul piano economico. Di fronte a questa realtà, emergono dalle analisi contenute nel Rapporto alcuni aspetti tipici sui quali incidere con politiche di ampio respiro. Seppure la propensione innovativa, anche da parte delle piccole imprese, risulti in aumento, è necessario intensificare gli interventi di indirizzo, promozione e sostegno dell'innovazione tecnologica.

Il Paese non ha percepito a pieno le sfide della nuova società dell'informazione. Non si tratta soltanto dei problemi, ben noti, di scarsa diffusione dell'informatica e della telematica, ma di una generale difficoltà a fruire della grande massa di informazioni oggi disponibili in ogni campo."

Queste sono le conclusioni dell'ISTAT, che così sintetizza il suo rapporto annuale. Più in dettaglio, si possono analizzare i dati suddivisi per campo di studio.

Occupazione

Il tasso di disoccupazione medio nazionale si è attestato nel 1998 al 12,3%: è tra i più alti all'interno dell'UE, preceduto solo da quello spagnolo.

Non sono previsti miglioramenti dei livelli di occupazione per il 1999.

A livello territoriale, rimane e si amplifica la storica divisione tra Nord e Sud: la disoccupazione sfiora il 23% al Sud, il 7% nel Nord Ovest, il 5% nel Nord Est ed il 10% al Centro.

Il mercato del lavoro è largamente orientato alla flessibilità: i nuovi posti di lavoro creati nel 1998 sono in massima parte costituiti da lavori temporanei, confermando la tendenza internazionale che vede la precarizzazione del posto di lavoro.

Nonostante i livelli occupazionali degli italiani siano stati costantemente in calo negli ultimi 30 anni, il Prodotto Interno Lordo è cresciuto in maniera costante. Da ciò deduciamo che non siamo in presenza di un processo di impoverimento sociale, ma di una scorretta distribuzione delle risorse disponibili.

Settori produttivi

Per quanto riguarda il settore industriale, le medie imprese hanno conseguito risultati migliori delle grandi in termini di fatturato, occupazione e redditività.

Esiste una tendenza opposta nel settore commerciale, in quanto la grande distribuzione cresce in termini di vendita il doppio delle aziende tradizionali. In particolare, esiste una correlazione tra dimensione dell'attività e successo di vendita.

Dal punto di vista settoriale, l'unico comparto ad avere mostrato dinamiche occupazionali espansive è quello dei servizi di mercato (+3,4%), mentre l'industria in senso stretto e quella delle costruzioni hanno subito perdite rispettivamente pari allo 0,9% e al 2%. Nell'ambito dei servizi, tassi di crescita dell'occupazione particolarmente elevati vengono esibiti dal comparto del commercio, alberghi e pubblici esercizi (+6,3%) e da quello dei servizi alle imprese (+5,2%). All'interno del settore industriale, invece, il ridimensionamento dell'occupazione è presente in tutti i principali comparti, con una caduta più intensa nel settore energetico e una lieve contrazione in quello della meccanica. I dati confermano la tendenza da parte della grande industria alla "terziarizzazione" dei servizi interni: gli addetti che si occupavano dei servizi logistici e di progettazione all'interno delle aziende medio grandi vengono espulsi e integrati in società di servizi più piccole.

Struttura del sistema produttivo

¹ Dati rilevati dal Rapporto Annuale sulla situazione dell'Italia - ISTAT 1998

Le caratteristiche di specializzazione in alcuni settori particolari hanno rafforzato in Italia il ruolo delle microimprese e del lavoro autonomo. Tra il 1991 e il 1996 la dimensione media d'impresa e il grado di concentrazione di molti settori, valutati in termini di occupazione, si sono ulteriormente ridotti.

La specializzazione territoriale (distretti) è una caratteristica ormai strutturale del tessuto produttivo; in particolare, nel 1996, il contributo alle esportazioni di manufatti dei 199 distretti industriali individuati dall'ISTAT è risultato pari al 43%, arrivando per taluni gruppi di prodotti (tradizionali e della meccanica specializzata) a costituire i due terzi dell'export complessivo. Grazie al loro straordinario avanzo commerciale, riescono a saldare l'intero conto energetico - alimentare del nostro paese, e attualmente sono l'unico serbatoio di creazione di nuovi posti di lavoro. Ma ora, nel pieno delle sfide della globalizzazione e della moneta unica i grossi nodi strutturali del nostro sistema economico stanno pesando enormemente sulle piccole e medie imprese. Tali nodi sono costituiti da: fisco eccessivo, burocrazia opprimente, mancanza di infrastrutture, fardelli che ne stanno ostacolando lo sviluppo¹.

Le elaborazioni statistiche confermano una elevata propensione della struttura produttiva nazionale a operare in condizioni di irregolarità. Nel 1997 sono state circa 3,4 milioni le unità di lavoro irregolari. La quota di occupazione sommersa sulle unità di lavoro totali è passata dal 13% al 15% tra il 1992 e il 1997. Ad assorbire gran parte del lavoro irregolare (il 70% circa) sono i settori dei servizi.

La propensione al sommerso può essere spiegata da fattori di carattere strutturale (specializzazione produttiva, dimensione delle imprese, caratteristiche dell'offerta di lavoro) anche collegati alla situazione fiscale e amministrativa del Paese. Le attività sommerse si svolgono prevalentemente in imprese individuali o di dimensione ridotta a supporto all'attività "regolare". Tutto ciò sembra indicare che "l'attività irregolare" è una struttura ben integrata e funzionale al sistema produttivo, non facilmente eliminabile.

Presenza straniera

L'Italia da paese di emigranti si è ormai trasformata in un paese di immigrazione. L'incidenza di stranieri regolarmente presenti è pari al 2% della popolazione totale, una proporzione piuttosto contenuta se confrontata con quella di altri paesi europei (per la Germania, per esempio, è pari all'8%), ma il cui ritmo di crescita è aumentato considerevolmente negli ultimi anni. Gli immigrati sono fortemente concentrati nel Centro e nel Nord-Ovest, dove vive il 63% degli stranieri in possesso di permesso di soggiorno e iscritti in anagrafe. In sei anni la loro consistenza nel Nord-Est è più che raddoppiata. A Roma e Milano vive il 28% degli stranieri presenti nel Paese.

L'impatto sulla società italiana è importante. Dagli archivi dell'INPS risultano più di 300 mila occupati regolari, concentrati in Lombardia, Lazio e Veneto: un terzo sono lavoratori domestici e rappresentano quasi la metà di tutti coloro che lavorano in Italia in questi servizi. Nel Nord-Est, invece, gli immigrati lavorano soprattutto nelle imprese.

Il sistema bancario²

Per una visione più chiara del sistema industriale nel suo complesso, occorre analizzare alcuni dati e tendenze del sistema bancario e finanziario, in particolare i dati che riguardano l'interazione tra i due ambienti economici.

Sono in aumento, per esempio, le risorse finanziarie che passano dal mondo produttivo al mondo finanziario, in una parola la speculazione finanziaria delle aziende. In questo modo le risorse vengono sottratte al sistema produttivo causando nel settore una perdita in termini di competitività, innovazione e occupazione.

Altro dato interessante il progressivo aumento, nell'ultimo triennio, della partecipazione azionaria delle banche nel sistema produttivo, che denota una progressiva perdita di controllo del sistema produttivo e distributivo a favore del sistema finanziario.

¹ Il Sole 24 ore 4.10.1999

² Fonte: relazioni annuali del governatore della Banca d'Italia 1997 (pag. 193 e 214) e 1998 (pag. 210 e 227).

Le privatizzazioni

La privatizzazione è quel processo mediante il quale lo stato si è progressivamente spogliato della proprietà di vasti settori produttivi, processo che ha subito una drastica accelerazione negli ultimi anni in corrispondenza all'adesione dell'Italia agli accordi di Maastrich. In quest'ultimo decennio, infatti, le vendite del comparto produttivo pubblico hanno fruttato alle casse dello Stato più di 60.000 miliardi di lire: sono state vendute (in parentesi indichiamo la quota rimasta in possesso del Ministero del tesoro) l'INA (3,30%), L'IMI (1,76%), l'ENI (51,54%) e la Telecom (5,17%) e prossimamente sarà la volta dell'ENEL i cui titoli saranno quotati a Piazza Affari il 2 novembre prossimo.

Si tratta di un fenomeno di enormi dimensioni, in quanto lo stato in precedenza operava in regime di monopolio in determinati settori prioritari del sistema economico quali i trasporti, l'energia elettrica, la telefonia, le centrali del latte, i cui prodotti o servizi proprio per la loro caratteristica intrinseca essendo destinati a tutta la popolazione devono essere accessibili al maggior numero possibile di persone. Si tenta di giustificare la privatizzazione dicendo che è una strategia particolarmente adatta alla situazione italiana, dove il deficit pubblico deriva soprattutto da interessi e quindi da un'insufficiente capitalizzazione dello stato, dicendo *"la vendita delle attività dello stato riduce l'emissione di nuovi debiti, dato che lancia ai risparmiatori un segnale di credibilità e di serietà, che potrebbe tradursi in una riduzione del premio di rischio che oggi viene ad appesantire il tasso di interesse domandato dai sottoscrittori di titoli pubblici"*¹. Non siamo così convinti che ciò sia vero in quanto:

1. la privatizzazione non è riuscita a ridurre il deficit pubblico, quindi la credibilità nello stato non è affatto aumentata;
1. lo stato ha privatizzato le sue migliori imprese, quelle che conseguivano utili e che quindi, di fatto, aumentavano le entrate statali cedendole a delle multinazionali orientate solo al perseguimento di profitti aziendali e non al bene comune della popolazione;
1. la privatizzazione di alcuni beni e servizi essenziali di fatto ha creato ulteriori sperequazioni economiche, in quanto il costo di tali beni e servizi è aumentato e quindi non sono più accessibili alla maggioranza della popolazione. Inoltre, proprio per il criterio della massimizzazione dei ricavi e della minimizzazione dei costi, spesso la qualità del servizio fornito o del prodotto realizzato è notevolmente peggiorata;
1. la privatizzazione ha avviato un processo di deregolamentazione del mercato, la cosiddetta "liberalizzazione", che ha favorito la concentrazione delle grandi imprese. Tipiche di questo periodo sono infatti le operazioni di fusione in cui due o più imprese si uniscono per dar vita a una nuova società, oppure vengono incorporate in un'altra società concentrando così il potere nelle mani di un numero sempre più ristretto di persone.

¹ Il sole 24 ore, *Dizionario pratico dell'economia*

3. CRITICA UMANISTA

3.1 I conflitti dal punto di vista istituzionale

Il principale conflitto dell'area industria è la disoccupazione, che sta raggiungendo livelli preoccupanti non solo in Italia, ma anche in quei paesi europei con una tradizione di benessere più consolidata (Francia e Germania).

Tutti gli sforzi degli organismi competenti sono rivolti a risolvere questo problema, anche se l'approccio e i metodi utilizzati sono particolarmente discutibili da un punto di vista umanista.

Gli interventi istituzionali si basano sulle seguenti considerazioni:

1. le aziende hanno difficoltà ad assumere a causa dell'alto costo del lavoro che in massima parte è dovuto ai costi dello stato sociale, in base a questa teoria quindi per aumentare l'occupazione occorre diminuire il costo del lavoro smantellando lo stato sociale;
1. esistono tanti disoccupati perché risulta difficile liberarsi della manodopera in eccedenza una volta che questa non è più necessaria: in questo caso si parla di flessibilità. Aumentando la flessibilità aumentano il numero totale degli occupati.

Le soluzioni proposte al problema disoccupazione sono quindi, in massima parte, diminuzione del costo del lavoro (quindi tagli alla spesa sociale e diminuzione dei salari) e aumento della flessibilità.

Segnaliamo inoltre alcuni interventi che, secondo i nostri politici attraverso sgravi fiscali e incentivi, mirano a vivacizzare il mercato. Questi interventi, come per esempio gli incentivi alla rottamazione nei vari campi, hanno di fatto creato una situazione occupazionale migliore, ma presentano alcuni grossi limiti che andrebbero corretti, e in particolare:

1. si tratta di misure eccezionali che generano al più lavoro saltuario, senza futuro;
1. non c'è nessuna garanzia che le aziende dei settori "aiutati" (veicoli, elettrodomestici, edilizia) utilizzino i tanti guadagni per migliorare le condizioni occupazionali in futuro. Le industrie automobilistiche stanno per esempio utilizzando i guadagni per realizzare stabilimenti all'estero.

Altro tema è quello della competitività, ovvero la possibilità di produrre a costi sempre più bassi per vincere la concorrenza degli altri produttori. Anche questo tema viene legato al tema della disoccupazione secondo l'equazione più competitività uguale più lavoro. Ne consegue che la competitività significa anche minor costo del lavoro e maggiore flessibilità.

3.2 I conflitti da un punto di vista umanista

Dal punto di vista umanista il problema prioritario del settore è di carattere culturale e ideologico: superare l'utopia liberista per arrivare a concepire un sistema economico in grado di soddisfare i bisogni primari della popolazione, di tutta la popolazione del pianeta.

Il modello liberista sinora applicato non è riuscito a risolvere il problema della piena occupazione: anche le società più efficienti dal punto di vista liberista hanno un tasso di disoccupazione non trascurabile. Inoltre la riduzione del tasso di disoccupazione è avvenuta mediante l'eliminazione degli ammortizzatori sociali.

Le migliori energie intellettuali e creative disponibili devono quindi essere impiegate nello studio di un modello economico alternativo, dal momento che lo sviluppo tecnologico permette di aumentare la produzione utilizzando sempre meno persone.

Il sistema liberista, la cultura dell'accumulazione e dell'interesse personale, stanno trasformando in un incubo una delle più antiche aspirazioni dell'uomo: liberarsi del lavoro e della fatica fisica attraverso la tecnologia. La tecnologia, mal orientata, sta invece vanificando questa sacrosanta aspirazione escludendo dalla vita sociale sempre più persone, perché attualmente le persone esistono solo se lavorano e comprano, se non lavorano (perché sono state sostituite dalle macchine), non possono comperare e quindi non esistono più.

Altra fonte di problemi è la progressiva fuga delle risorse dal mondo produttivo a quello finanziario: una parte sempre più cospicua dei guadagni aziendali prende la via della speculazione finanziaria sottraendo preziose risorse all'attività produttiva e alla ricerca. Si possono citare numerosi esempi di aziende floride ridotte alla rovina a causa di questo fenomeno. È ormai evidente che i fattori tradizionali della produzione: capitale e lavoro sono stati progressivamente sostituiti dal denaro, ormai diventato attraverso la speculazione finanziaria il più importante "fattore della produzione".

Parallelamente, aumenta il controllo del sistema finanziario su quello produttivo: questo si traduce in una sempre maggiore presenza dei rappresentanti delle banche nei consigli di amministrazione delle aziende.

L'ottica con la quale si muovono le banche e i loro rappresentanti è quella di massimizzare il profitto nei tempi più rapidi possibili con qualsiasi mezzo e senza troppo preoccuparsi delle conseguenze occupazionali.

Se il fatturato di una fabbrica è minore del valore del terreno su cui sta sopra si chiude la fabbrica, la si demolisce e si costruiscono dei lussuosi condomini. Questo indipendentemente dall'andamento economico della fabbrica e dal numero di impiegati.

Questo processo risulta molto preoccupante perché mette il sistema produttivo sotto il controllo del suo peggior nemico: la banca. Inoltre, il settore diventa terreno di conquista di capitali internazionali rapaci, che arrivano rapidamente e altrettanto rapidamente se ne vanno, destabilizzando intere regioni come le crisi finanziarie in Messico e Sud Est Asiatico hanno ampiamente dimostrato.

Altro processo preoccupante in atto è il tentativo, da parte del sistema macroeconomico, di azzerare qualsiasi controllo sui traffici e l'utilizzazione del capitale: in questo processo il sistema finanziario sta demolendo tutto quello che trova sulla sua strada: stati nazionali, organizzazioni regionali, esigenze di carattere ambientale e umano.

Lampante esempio di questa politica è il progettato accordo multilaterale sugli investimenti (M.A.I.), progetto per il momento abbandonato, ma sempre pronto nei cassetti dei grandi finanziari mondiali.

Ma le soluzioni per uscire da quest'empasse esistono, ne elenchiamo qui di seguito alcune:

1. *Potenziamento della piccola e media industria.* Il sistema produttivo italiano è caratterizzato dalla prevalenza delle piccole e medie aziende che sono quelle più efficienti in termini di produttività e occupazione, caratteristica che consente di proporre più facilmente quei cambiamenti radicali in termini organizzativi e culturali necessari per un'economia umanista.
1. *Equiparazione di capitale e lavoro:* la regola non scritta del sistema capitalista è che, nella vita aziendale, la gestione è affidata a chi investe i capitali, mentre i lavoratori sono semplici prestatori d'opera. Chiaramente, fin dall'inizio dell'industrializzazione, i mezzi e i capitali utili a gestire un'impresa sono stati appannaggio di pochi, situazione che ha perpetuato, storicamente, una netta differenza nelle condizioni di vita del capitalista e del salariato, andando a influire fortemente anche sui rapporti sociali. La "giustificazione" di tale regola si è sempre basata sulla considerazione, anch'essa non scritta, che il capitalista rischia nell'impresa e quindi decide, mentre i lavoratori non decidono ma hanno la sicurezza del lavoro e dello stipendio. Considerazione che oggi non è più valida, non essendo ai lavoratori salariati più garantito né il lavoro né lo stipendio e che stanno rischiando nell'impresa la propria vita futura e quella dei propri familiari. Venendo dunque a mancare anche questa labile giustificazione del contratto sociale non paritario tra lavoratori e investitori, occorre ripensare tale rapporto. Appare evidente che l'unica possibilità di creare rapporti economici e sociali più equi, è quella di permettere ai lavoratori di partecipare attivamente alla gestione dell'impresa.
1. *Valorizzazione del capitale umano.* Le capacità competitive di un Paese e del suo sistema produttivo dipendono anche dalle conoscenze accumulate dalle persone, lo smantellamento (per questioni di costo) degli uffici tecnici e dei centri di formazione delle grandi aziende ha provocato un'interruzione nel passaggio delle esperienze tra i vecchi e i giovani: la generazione che si è formata in quegli uffici tecnici contribuisce, nella forma del lavoro indipendente o della piccola industria, al mantenimento di processi e macchinari, ma non può accollarsi i costi della formazione. Il rischio è quello di perdere, nel giro di pochi anni, un mare di esperienza e conoscenza professionale, se non si ricomincia a investire nella formazione del personale all'interno dell'impresa.
1. *Ridefinire il concetto di lavoro.* La tecnologia sta indubbiamente trasformando il modo di produrre e, in generale, di lavorare. Malgrado tutta l'energia che si sta impiegando, nel futuro la piena occupazione di tutti sarà resa impossibile dal fatto che *non ci sarà abbastanza da produrre*, occorre quindi ridefinire il concetto di lavoro, orientando l'attività umana verso la produzione di servizi utili alle persone e non più soltanto alla produzione di beni e servizi.

4. PROPOSTE

Prima di qualsiasi proposta di azione pratica sono doverose alcune considerazioni:

1. qualunque proposta diventa insufficiente se non si supera la cultura dell'accumulo e dell'interesse personale a scapito di quello comune;
1. in un sistema globalizzato come quello in cui ci troviamo a vivere, un cambiamento delle regole economiche deve avvenire in contemporanea e con determinazione in più parti del mondo. I modelli economici umanisti e i processi di transizione vanno studiati, testati e implementati in vari punti del globo, privilegiando quelle aree che, per ragioni storiche, economiche o geografiche sono più marginali nell'economia ufficiale.

Ciò premesso, si possono individuare una serie di proposte volte a modificare il nostro sistema produttivo.

Proposta di legge sulla proprietà dei lavoratori e la partecipazione nella gestione dell'impresa

Un primo passo in questa direzione potrebbe essere quello di proporre una legislazione sulla proprietà dei lavoratori che preveda agevolazioni fiscali e normative alle aziende, del tutto o in parte, di proprietà dei lavoratori. Modelli di questo genere già esistono e funzionano nel sistema attuale.

L'obiettivo finale di questa proposta è la partecipazione dei lavoratori nei consigli di amministrazione dell'impresa in quanto prestatori d'opera, partecipazione che ha inoltre il vantaggio di rendere le aziende più forti agli attacchi della speculazione finanziaria e delle banche.

Sostegno della piccola e media impresa

Facilitare la nascita di nuove imprese, eliminando le pastoie burocratiche. I piccoli imprenditori potrebbero in questo modo dedicarsi totalmente al funzionamento dell'azienda e alla sua crescita. In particolare le nostre proposte sono orientate a:

- sostenere e sviluppare l'organizzazione produttiva per distretti industriali creando strutture di sostegno specializzate per l'innovazione tecnologica, i servizi fiscali e commerciali, promozione e marketing
- Accesso gratuito a consulenze tecniche e formative
- Accesso al credito a bassi interessi e agevolazioni finanziarie anche attraverso le banche municipali (vedi "Area Economia")
- Agevolazione nella costituzione di cooperative e società comuni tra piccoli commercianti e artigiani per ottimizzare gli acquisti e calmierare i prezzi.

Legge sulla tassazione della speculazione finanziaria e degli investimenti nella produzione estera (esclusa la cooperazione internazionale)

Si dovrebbe operare una tassazione sul volume degli scambi di denaro internazionale in modo da arginare la speculazione finanziaria. Un altro aspetto da prendere in considerazione ai fini della tassazione è relativo a quelle imprese che spostano investimenti produttivi da un paese all'altro incentivando il fenomeno della disoccupazione. In questo caso si dovrebbero tassare gli utili percepiti in Italia dai soci delle imprese che hanno trasferito le loro unità produttive all'estero al solo scopo di ridurre i costi di produzione e in particolare il costo del lavoro.

Legge per il controllo e l'incentivazione della cooperazione internazionale

Per creare gruppi di imprese che possano collaborare a livello internazionale in merito alla realizzazione di progetti di utilità sociale e di politiche comuni volte a sviluppare il benessere in ogni paese.

Facilitazioni e sgravi fiscali per gli investimenti produttivi

Per consentire, mediante la politica degli sgravi fiscali, gli investimenti in unità produttive da parte degli imprenditori, politica che avrebbe il duplice effetto di ricapitalizzare le aziende e di aumentare l'occupazione.

Riduzione dell'orario di lavoro

- Disincentivazione all'uso del lavoro straordinario
- Orario di lavoro a 32 ore settimanali a parità di salario con differenziazione tra piccola, media e grande

industria.

Si ringraziano:

Guido Audino per i dati sul sistema bancario

Marco Soria per i dati sul MAI

Altri documenti e approfondimenti sono disponibili presso la segreteria.

5. SINTESI

Industria, commercio e artigianato sono da sempre considerati, insieme ad agricoltura e turismo, i settori di produzione di ricchezza all'interno di una società moderna.

Ma l'attuale emorragia di capitali e di risorse dal sistema produttivo verso quello finanziario, l'indebitamento e la conseguente dipendenza delle aziende dalle banche rappresentano grosse fonti di squilibrio del sistema industriale, squilibrio che al momento attuale non sembra facilmente modificabile. All'interno di questa situazione (meglio nota come "paradigma liberista") non è possibile risolvere il problema della disoccupazione. La cultura dell'accumulazione e dell'interesse personale stanno trasformando in un incubo uno dei più antichi sogni dell'uomo: quello di liberarsi del lavoro e della fatica fisica attraverso la tecnologia. I fattori tradizionali della produzione (capitale e lavoro) sono stati sostituiti dal denaro per cui in quest'ottica va ripensato il concetto di industria in relazione alla sua reale capacità di produrre reddito e di essere ancora uno dei settori trainanti dell'economia.

In questo contesto le nostre proposte sono finalizzate a stimolare l'adozione, da parte dei soggetti economici tradizionali, di modelli di economia umanista un'economia basata sul seguente principio fondamentale: il fine di ogni lavoro o servizio è quello di portare benessere materiale e spirituale alla società. In particolare proponiamo:

1. Legge sulla proprietà dei lavoratori e la partecipazione nella gestione dell'impresa
2. Sostegno della piccola e media impresa
3. Legge sulla tassazione della speculazione finanziaria e degli investimenti nella produzione estera (esclusa la cooperazione internazionale)
4. Legge per il controllo e l'incentivazione della cooperazione internazionale
5. Facilitazioni e sgravi fiscali per gli investimenti produttivi
6. Riduzione dell'orario di lavoro

BIBLIOGRAFIA

- ACPIR, *Un accordo sugli investimenti dalla parte della gente*
- Banca d'Italia, *Relazioni annuali del Governatore 1997 e 1998*
- Il Sole 24 Ore del 24/02/98, *Più flessibilità può battere l'incubo disoccupazione*
- ISTAT, *Rapporto Annuale sulla situazione dell'Italia (1998)*
- Jerome Smith, *L'economia Umanista*

NORMATIVA**Le leggi fondamentali che regolano il settore****Normativa generale**

Lg. n. 860/56, D.L. n. 1202/56 *Norme per la disciplina giuridica delle imprese artigiane*
L.g n. 443/85 *Legge quadro sull'artigianato*

L.g n. 426/71 *Disciplina in materia di commercio*
DL n. 114/98 *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997 n. 59.*

Cod.Civ. art.2511-2545, *Normativa sulle cooperative*
D.P.R.601/73 titolo.III art.10-14
Lg. 381/91, Lg. 59/92

Leggi a favore dell'imprenditoria giovanile e femminile

Lg n. 215/92 *Azioni positive per l'imprenditoria femminile*

Lg n. 44/86 *Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali. Regolamento recante le modalità per la concessione di agevolazioni all'imprenditorialità giovanile.*

INTERNO

Dott.ssa **Loredana Cici**
Mc1856@mclink.it

1. PREMESSA

L'area "interno" tocca molteplici aspetti che riguardano la stessa funzione dello Stato, la garanzia della sicurezza dei cittadini, la garanzia dei diritti civili e politici propria di uno Stato democratico, la garanzia dei meccanismi democratici negli enti locali. Le funzioni e i compiti relativi sono attribuiti al Ministero dell'interno. Dalla sintetica analisi contenuta in questo capitolo, emergono gravissimi conflitti che rivelano una profonda crisi dello Stato nazionale, ridimensionato nel suo ruolo perché non più funzionale agli interessi del capitale finanziario internazionale, la crisi della democrazia come crisi della rappresentanza, che si traduce in un sistema politico autoreferenziale, sostanzialmente chiuso ad ogni cambiamento, l'uso distorto dei poteri di ordine pubblico, un'ottica antiumanista ed antistorica nei confronti dell'immigrazione.

2. IL MINISTERO DELL'INTERNO

Al ministero dell'interno sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di: garanzia della regolare costituzione e del funzionamento degli organi degli enti locali e funzioni statali esercitate dagli enti locali, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, politiche di protezione e difesa civile, poteri di ordinanza in materia di protezione civile, tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo e difesa civile, soccorso pubblico, prevenzione incendi.

In pratica il ministero svolge funzioni rilevanti nelle seguenti aree:

- a) garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali;
- b) tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia;
- c) amministrazione generale e supporto dei compiti di rappresentanza generale di governo sul territorio;
- d) tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo.

Uffici periferici del Ministero sono le Prefetture. Dal Ministero dipende anche la Polizia di Stato, presente a livello provinciale attraverso le 103 Questure, che sono anche articolazione periferica del Dipartimento della pubblica sicurezza. Da esse dipendono i Commissariati e i posti di polizia. Il personale della polizia di Stato è costituito da 115.000 operatori tra personale di Polizia, tecnici e sanitari. I compiti di protezione civile vengono svolti attraverso il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, anch'esso articolato in Comandi provinciali.

Tra le numerose competenze del Ministero dell'interno, assumono particolare importanza, dal punto di vista della garanzia dei diritti civili e politici e della loro tutela, alcuni aspetti che hanno a che vedere con il decentramento dei poteri, con i meccanismi della democrazia, con l'ordine e la sicurezza pubblica, con l'immigrazione.

3. RUOLO DELLO STATO NAZIONALE E FEDERALISMO

3.1. Il decentramento dei poteri

Lo Stato nazionale moderno è in crisi in Italia come nel resto del mondo, schiacciato come è il suo ruolo tra gli interessi del capitale finanziario internazionale, che trovano più facile tutela nelle strutture sovranazionali (Unione Europea) e l'emergere della sempre maggiore richiesta di autonomia da parte delle istanze territoriali (Regioni, province, comuni, ecc.)

Come risposta a queste spinte diverse, si è iniziata in Italia una profonda riforma dello Stato, che, pur non avendo toccato ancora gli aspetti costituzionali, contiene elementi di forte cambiamento destinati a tradursi nelle parallele modifiche costituzionali. Le linee di intervento di questa riforma puntano a modificare e ridurre il ruolo dello Stato sia rispetto agli altri livelli di Governo, decentrando numerose funzioni prima esercitate a livello statale (sussidiarietà verticale) sia rispetto all'intervento in settori che vengono "liberalizzati", riducendo l'intervento pubblico in alcuni settori che vengono affidati ai privati (sussidiarietà orizzontale).

I principi di questa riforma si trovano in larga misura nella legge 15 marzo 1997, n.59, che ha dato al Governo un'ampia delega per il conferimento di funzioni e compiti statali alle regioni ed agli enti locali, per la riforma dell'amministrazione dello Stato e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Numerosi sono i

provvedimenti di attuazione di questa legge: i più significativi sono il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, che ha decentrato una buona parte delle funzioni dello Stato di tipo "gestionale" alle regioni ed agli enti locali ed il decreto legislativo 29 luglio 1999, n.300, che ha modificato l'organizzazione del governo, riducendo il numero dei ministeri, accorpendo funzioni omogenee, creando agenzie per lo svolgimento di compiti tecnici. La novità della nuova visione del decentramento è che sposta il baricentro del potere amministrativo dallo Stato alle regioni e, rispetto al primo decentramento degli anni '70, dalle regioni alle autonomie locali (province, comuni, comunità montane). Con la legge n.265 del 1999, è stata accentuata l'autonomia degli enti locali rispetto alla legge n.142 del 1990.

3.2. Le proposte umaniste

Il Partito umanista ritiene che:

- il decentramento amministrativo deve essere attuato a livello più capillare possibile, in modo che chi decide sia più vicino al cittadino. Un reale decentramento del potere implica che anche il potere legislativo e quello giudiziario vengano decentrati attraverso una riforma federalista. Questa filosofia del decentramento, volta in sostanza ad aumentare gli spazi di democrazia, presuppone la possibilità di partecipazione alle decisioni che riguardano sia il cittadino singolo che la comunità interessata dai provvedimenti dell'amministrazione. Il decentramento in atto non potrà pertanto limitarsi ad un decentramento di potere, dallo Stato alla regione o al comune, ma dovrà essere accompagnato da meccanismi di partecipazione che solo la dimensione più circoscritta può consentire. Le modifiche costituzionali in senso federalista dovranno quindi prevedere la garanzia di meccanismi di partecipazione dei cittadini alle scelte dei vari livelli di governo, attraverso forme di consultazione popolare su temi centrali quali la destinazione delle risorse finanziarie, referendum propositivi, riconoscimento e valorizzazione dell'iniziativa popolare nella proposta di leggi e regolamenti, meccanismi di trasparenza dell'azione amministrativa attraverso un'informazione capillare e facilmente accessibile, mezzi di informazione a livello locale (radio, televisione, giornali, ecc.) che garantiscano la diffusione delle informazioni provenienti dalla stessa base sociale;
- a fronte di un federalismo che affidi ad ogni regione, ad ogni provincia e ad ogni comune un potere reale, lo Stato deve assolvere un ruolo fondamentale che garantisca, su tutto il territorio nazionale, l'esercizio dei diritti fondamentali di tutti i cittadini in modo uniforme e che assicuri lo sviluppo armonico di tutte le regioni, riequilibrando il divario tra le zone più sviluppate e le aree depresse del Paese con lo spostamento di risorse dalle zone a più alto reddito a quelle più svantaggiate attraverso un fondo nazionale "di solidarietà", alimentato dalle stesse regioni in proporzione al rispettivo reddito prodotto.

4. I MECCANISMI DELLA DEMOCRAZIA

4.1. I meccanismi di partecipazione dei partiti politici

La Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, a seguito del referendum popolare sulla scelta della forma di governo (monarchia - repubblica), prevede che "l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro" e che "la sovranità appartiene al popolo" (art.1). Rispetto ai rapporti politici prevede inoltre che "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (art.49) e che "Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza" (articolo 51).

Le leggi che hanno dato attuazione alla carta costituzionale hanno in maniera palese violato questi principi. La libertà di associarsi in partiti politici per concorrere alla politica nazionale è puramente formale, poiché una volta formato il partito, come semplice associazione non riconosciuta, per poter concorrere alle elezioni, sia politiche che amministrative, occorre raccogliere un certo numero di sottoscrizioni di cittadini che "presentano" la lista di candidati. Tali firme, in numero variabile in relazione all'ampiezza del collegio elettorale (da un minimo di 1.000 per l'elezione del consiglio comunale in piccoli comuni, al massimo di 150.000 per presentare una lista, in tutto il Paese, di candidati al Parlamento europeo), devono essere autenticate da un notaio e accompagnate dalla certificazione dell'iscrizione dei sottoscrittori nelle liste elettorali (da richiedere a ciascun comune di appartenenza dei sottoscrittori). Oltre alla difficoltà pratica di raccogliere le firme e certificarle, vi è quindi una difficoltà economica, legata al costo delle autentiche.

La raccolta delle firme è un elemento di fortissima discriminazione soprattutto in caso di elezioni europee poiché nel caso di partiti che abbiano deputati eletti nella precedente legislatura non è richiesta. Ma anche nel caso di elezioni politiche nazionali la necessità di raccogliere sottoscrizioni in ogni collegio costituisce comunque fattore di discriminazione nei confronti di formazioni politiche nuove, che non hanno la macchina

organizzativa dei partiti tradizionali (o di scissioni di questi), che usufruiscono inoltre di finanziamenti pubblici.

4.2. Il finanziamento dei partiti politici

Ulteriore elemento di discriminazione nei confronti delle nuove formazioni politiche è il finanziamento della politica: tutte le leggi che hanno previsto finanziamenti per i partiti politici hanno sempre previsto l'erogazione di fondi solo a partiti che avessero già candidati eletti.

4.3. I meccanismi elettorali

Mentre per le elezioni europee è ancora vigente il meccanismo proporzionale (candidati eletti in proporzione ai voti ricevuti da ciascuna lista), per quanto riguarda il parlamento nazionale, per l'elezione della camera dei deputati, al meccanismo proporzionale è stato sostituito dal 1994 un sistema maggioritario, corretto da una quota proporzionale del 25%. Anche la riforma elettorale fa parte di quelle misure adottate in Italia per dare maggiore "stabilità" al Paese a seguito dell'adesione all'Unione europea. Il dibattito sul sistema elettorale è attualmente al centro dell'attenzione dei politici e dei mass media, con un orientamento in generale favorevole all'accentuazione del sistema maggioritario o, come minimo ad un sistema proporzionale con uno sbarramento minimo del 5%. Il Partito Umanista ha spostato il discorso sulla responsabilità politica con una legge di iniziativa popolare, asserendo che questa è l'unica via per iniziare una riforma della politica e non la riforma di un meccanismo elettorale.

4.4. Gli strumenti di democrazia diretta

La Costituzione prevede alcune forme di democrazia diretta: La *legge di iniziativa popolare* (che può essere presentata da un minimo di 50.000 elettori, le cui firme - come ha previsto la legge di attuazione - debbono essere autenticate da un notaio e corredate di certificati di iscrizione nelle liste elettorali); il *referendum abrogativo* (su richiesta di 500.000 elettori, le cui firme - come ha previsto la legge di attuazione - debbono essere, anche qui, autenticate e certificate); le *petizioni alle Camere*, che tutti i cittadini possono presentare per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

Mentre le proposte di legge di iniziativa popolare costituiscono uno strumento poco utilizzato - anche in relazione al fatto che non vi è alcuna garanzia di effettiva discussione nel Parlamento né tantomeno di approvazione), dello strumento del referendum si è fatto largo uso a partire dagli anni settanta, quando è stata finalmente emanata la legge che ne regola le modalità di svolgimento. Le petizioni popolari continuano ad essere uno strumento molto utilizzato, ma sono una semplice forma di pressione, senza alcuna garanzia di risposta.

4.5. L'accesso ai mezzi di comunicazione

In quanto ai mezzi di comunicazione, la Costituzione afferma che "Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione" e che "La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure" (articolo 21).

Violando palesemente questo precetto costituzionale, la legge sulla stampa (che risale al 1947 ed è ancora in vigore) prevede, per la pubblicazione di periodici, una preventiva registrazione presso il tribunale della stampa (con relativo pagamento di una tassa), con l'obbligo di nominare un direttore responsabile iscritto all'albo dei giornalisti (che in pratica limita l'accesso alla professione di giornalista) e l'obbligo di trasmettere copie di ogni esemplare pubblicato a vari uffici di controllo. La legge sulla diffusione radiotelevisiva, del 1990, prescrive invece, per l'esercizio di tale attività, una concessione dello Stato, il pagamento di una tassa di registro ed il pagamento di un canone annuale, oltre all'imposizione di obblighi sulla programmazione, l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese radiotelevisive, ecc. Di fatto la gestione di un mezzo di comunicazione di massa è possibile soltanto in presenza di ingenti capitali. Di conseguenza le grandi testate giornalistiche, radiofoniche e televisive sono direttamente o indirettamente legate a grandi interessi politici ed economici. L'anomalia più evidente è il caso di un partito il cui Presidente è anche proprietario di tre reti televisive nazionali (su sette).

È comprensibile dunque come nei fatti anche l'accesso a mezzi di comunicazione gestiti da altri sia oltremodo limitato.

4.6. Le proposte umaniste

Attuare la Costituzione prevedendo:

- una legge sulla responsabilità politica, volta a superare l'attuale crisi della democrazia rappresentativa, ricostituendo il rapporto tra candidati eletti ed elettori e che dia a questi la possibilità di rimuovere i politici che non tengono fede al mandato ricevuto; la proposta di legge di iniziativa popolare è stata presentata alla Camera dei Deputati il 4 marzo 1998 ed è stata assegnata alla Commissione affari costituzionali, che, a distanza di sei mesi, non l'ha ancora discussa (vedi allegato);
- la possibilità di presentare liste di candidati a tutti i partiti legalmente costituiti senza alcun ulteriore requisito;
- un meccanismo elettorale che rispecchi al massimo la volontà degli elettori, quindi proporzionale con l'abolizione di qualsiasi forma di premio di maggioranza, integrato da una legge sulla responsabilità politica;
- per l'elezione del Parlamento europeo un analogo meccanismo, uguale in tutti i paesi, con la possibilità di presentare una unica lista europea che sommi i consensi espressi in tutti i paesi;
- ampliare gli strumenti di democrazia diretta prevedendo anche il referendum propositivo e imponendo al Parlamento di discutere le leggi di iniziativa popolare in seduta pubblica;
- finanziamento dei partiti politici attraverso strutture (locali, sale per convegni, strumenti informatici, ecc.) e servizi (comunicazioni telefoniche e postali, servizi di trasporto, stampa di materiali di diffusione, spazi nei mezzi di comunicazione, ecc.) commisurati unicamente all'attività svolta;
- abolizione di ogni forma di autorizzazione e/o restrizione alla libertà di stampa e di espressione;
- edizione di giornali a carico dello Stato, della regione e del comune, nel quale sia garantito uguale spazio a tutte le formazioni sociali e politiche attive sul territorio;
- istituzione di radio e televisioni pubbliche a livello nazionale, regionale e comunale che garantiscano uguale spazio a tutte le formazioni sociali e politiche attive sul territorio.

In sintesi, dopo 50 anni è ora di dare attuazione alla Costituzione italiana, che prevede principi di democrazia e di partecipazione reale, abolendo tutte le leggi incostituzionali (leggi elettorali, leggi sul finanziamento pubblico dei partiti, legge sulla stampa, legge sulla radiodiffusione, ecc.) che limitano il potere di decidere e di partecipare dei cittadini. Occorre dunque: difendere gli spazi di democrazia esistenti (leggi di iniziativa popolare, referendum, ecc.), ampliarli (referendum propositivo, legge di responsabilità politica, strutture di servizio per i partiti attivi, ecc.), costruire strumenti per una democrazia europea.

5. LA SICUREZZA

5.1. L'allarme sicurezza

Come garantire "la sicurezza" dei cittadini, soprattutto nelle grandi città, è tema incandescente, che viene negli ultimi tempi sollevato, come di costume, più per convenienza politica che per una analisi seria del fenomeno, delle sue dimensioni, delle sue radici e dei possibili rimedi. Il presidente della Camera dei deputati è giunto recentemente ad affermare che: "La sicurezza dei cittadini va garantita in tutti i modi e viene prima della giustizia perché se non c'è sicurezza non c'è giustizia". I rimedi ventilati sono più potere alla polizia, una "risistemazione" delle misure di indulgenza che sono troppe e troppo incrociate fra di loro, linea dura, rigore. Le istituzioni e il governo di centrosinistra hanno impresso una forte accelerazione sul tema della lotta alla criminalità comune. E il centrodestra teme di perdere il copyright della battaglia. Il Governo continua a varare norme di emergenza, tutte sotto il segno della repressione: dal decreto antiriciclaggio (sotto tiro casinò e commercio di preziosi); al pacchetto sicurezza del ministro della giustizia. Le ragioni di parte prevalgono ancora una volta sulle ragioni dei cittadini.

5.2. Dalla sicurezza all'ordine pubblico

Posto in questi termini il dibattito rivela una deformazione del concetto di "sicurezza", che, lungi dal considerare tutti gli aspetti della vita umana e la domanda di sicurezza rispetto alla sanità, alla previdenza, alle normative sul lavoro, alle pensioni, ad una gestione del territorio che impedisca disastri ambientali, alla protezione civile, alle garanzie giuridiche dell'esercizio dei propri diritti civili e politici, alle garanzie contro gli arbitri o gli errori dell'apparato repressivo e del sistema giurisdizionale, si riduce ad identificarsi con "ordine pubblico". Questa riduzione del concetto ad un unico aspetto, che certamente non è il più rilevante per la maggior parte della popolazione, schiacciata dalla mancanza di sicurezza in tutti gli altri, rivela in realtà la progressiva riduzione degli spazi lasciati allo Stato nazionale dalle leggi dell'economia "globale" e dai poteri sovranazionali. Una volta privatizzato tutto ciò che è privatizzabile (ossia che sia redditizio per il privato che ne assume la gestione), non solo cioè imprese di produzione di beni ma anche tutti i servizi pubblici essenziali come sanità, istruzione, trasporti, energia elettrica, ecc., l'ordine pubblico diventa la funzione con la quale finisce per identificarsi il potere statale.

Tutte le altre sicurezze, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, il posto di lavoro, la pensione, l'assistenza sociale, ecc., vengono considerate dalle politiche pubbliche attuali, tanto di destra quanto di sinistra, solo nei limiti della compatibilità con il risanamento del debito pubblico, della libera circolazione dei capitali, della competitività delle imprese, della libertà d'impresa. L'ordine pubblico diventa dunque il settore di intervento privilegiato per un potere che, avendo rinunciato a garantire una reale e completa sicurezza ai cittadini, a dare risposte alla diffusa sensazione di incertezza che riguarda la propria vita, il futuro proprio e dei propri figli, tenta di autolegittimarsi e di recuperare consenso a fini elettorali.

5.3. Dalla "micro" alla "macro" criminalità

Ma anche dal punto di vista dell'ordine pubblico, la tanto pubblicizzata lotta alla criminalità appare del tutto inefficace. L'attenzione dei mass media e degli ambienti politici è stata, negli ultimi tempi, polarizzata sulla cosiddetta microcriminalità, che significa in altri termini, crimini di lieve entità (furti, scippi, ecc.), per reprimere i quali si fanno piani di mobilitazione di polizia, carabinieri, vigili urbani. Dati statistici provenienti da fonti diverse, compreso lo stesso Ministro dell'interno, non avallano l'ipotesi di un aumento di tali reati che giustifichi questo "allarme criminalità".

Il vero problema è che la microcriminalità è legata all'esistenza delle criminalità organizzate, che utilizza un esercito inesauribile di emarginati, italiani ed extracomunitari, come terminali di una sorta di catena del crimine: il ladrunco non ruberebbe un orologio o un monile, se non esistesse un ricettatore, a sua volta collegato ad una rete di ricettazione, cui vendere (o svendere) la merce rubata, il piccolo spacciatore non avrebbe lavoro se non vi fosse un'organizzazione che assicura la provvista della droga da smerciare. E l'accanimento nei confronti della microcriminalità risulta del tutto inefficace, poiché il numero dei delinquenti comuni arrestati e detenuti viene immediatamente rimpiazzato da nuovi delinquenti, provenienti dall'esercito dell'emarginazione sociale.

La grande criminalità dunque, quella che accumula enormi risorse, quella che si organizza anche a livello internazionale, quella che trova una serie di connivenze a livello politico, che finiscono per garantirle l'impunità a livello giudiziario, questa è la vera minaccia per l'ordine pubblico.

5.4. Le proposte umaniste

Occorre dunque innanzi tutto "spostare" l'attenzione dalla micro alla macrocriminalità e concentrare l'azione delle forze di polizia nei confronti di quest'ultima;

Per combattere seriamente la grande criminalità sono inoltre necessarie misure che non attengono direttamente al campo dell'ordine pubblico, ma sono funzionali alla prevenzione e all'individuazione dei reati:

- l'eliminazione del segreto bancario e dei paradisi fiscali per contrastare il riciclaggio di denaro "sporco" proveniente dal traffico di droga, dal commercio illegale di armi, ecc.;
- l'istituzione di banche municipali senza interessi (con l'applicazione di un saggio minimo corrispondente alla pura copertura delle spese di gestione) per combattere l'usura;
- riforma del processo civile, del processo penale e dell'ordinamento giudiziario che acceleri i tempi della giustizia e non lasci impuniti i reati più gravi.

Rispetto alla microcriminalità, la repressione e l'aumento della pena non sono certo idonei a ristabilire "l'ordine sociale"; se l'origine della microcriminalità è legata all'aumento dell'emarginazione e dell'esclusione

sociale. Occorre dunque garantire a tutti gli inoccupati un reddito sociale di base, unitamente a sanità gratuita e accessibile a tutti; asili nido, assistenza psicologica, ecc.

6. L'IMMIGRAZIONE

6.1. L'immigrazione in Italia

Secondo gli ultimi dati ufficiali disponibili, risalenti alla fine del 1997, gli stranieri residenti in Italia sono circa un milione e mezzo, di cui 300.000 irregolari, con un'incidenza del 2,6 % sulla popolazione totale; questo dato è molto inferiore a quello degli altri paesi dell'Unione Europea, dove la media è del 5%.

L'86,45% degli immigrati sono extracomunitari e tra questi il 78,38% proviene da paesi in via di sviluppo. Ultimamente è aumentata l'immigrazione dai paesi che facevano parte dell'Unione Sovietica e quella dei profughi curdi e del Kosovo in fuga dalla guerra e dallo sterminio.

La ricerca di lavoro resta comunque il motivo principale dell'immigrazione. Secondo un rapporto della CISL, gli extracomunitari con un lavoro dipendente sarebbero 800.000, di cui circa 600.000 lavorano in nero. Al Nord si trova lavoro soprattutto nelle fonderie e nelle concerie, mestieri faticosi e a rischio, che gli italiani ormai rifiutano; al Centro e al Sud prevale il lavoro domestico e il bracciantato (il 60% dei lavoratori agricoli al Sud sono extracomunitari e solo il 15% è in regola). Secondo molti economisti, il mercato del lavoro italiano è in grado di assorbire flussi consistenti di immigrati.

La legge attualmente in vigore in materia di immigrazione, legge 6 marzo 1998, n.40, prevede l'espulsione per chi non sia in possesso di un valido permesso di soggiorno, indipendentemente dal motivo per cui si trova in tale situazione.

Per presentare ricorso contro il decreto di espulsione lo straniero ha cinque giorni di tempo, durante i quali non può uscire dal centro di accoglienza o di transito in cui viene portato dalla polizia. La legge prevede l'assistenza di interpreti e avvocati e la possibilità di ricevere visite e telefonate, tutte cose attualmente difficili, se non impossibili da ottenere.

È stata inoltre prevista una sanatoria per gli immigrati in posizione irregolare, che dietro presentazione di una documentazione piuttosto complessa hanno la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno. Il numero delle persone che hanno presentato domanda di regolarizzazione (300.000) ha superato di molto quello previsto all'inizio (38.000).

6.2. L'ottica antiumanista

L'ondata di razzismo e intolleranza, scatenatasi soprattutto nel Nord Italia all'inizio del 1999, alimentata dalle destre e basata sull'equivalenza immigrato = criminale ed il fatto stesso che la competenza primaria in tema di immigrazione sia attribuita al Ministero dell'interno dimostra l'ottica verso cui si guarda al fenomeno, percepito come problema di ordine pubblico, senza considerare i vantaggi che possono derivare al Paese dalla presenza degli immigrati (lo svolgimento di lavori umili che gli Italiani non sono più disposti a svolgere, i contributi previdenziali che compensano l'aumento dei pensionati, ecc.) e, soprattutto senza considerare le origini del fenomeno.

La gente emigra per sfuggire da una situazione di emergenza, di fame, di miseria, di guerra, di persecuzione. Come non molti anni fa molti emigranti italiani sono stati costretti a spostarsi in altri paesi, europei ed extraeuropei, così oggi giungono in Italia immigrati provenienti da altri paesi dell'America latina, dell'Africa e dell'Asia, della cui situazione di crisi anche i Governi italiani (come quelli degli altri paesi europei) e molte imprese italiane (ed europee) sono corresponsabili.

Occorre dunque affrontare questo argomento in base a due punti di vista convergenti: applicazione dei diritti umani e organizzazione dell'accoglienza nei paesi di immigrazione da un lato, aiuti determinanti allo sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine, dall'altro.

6.3. Le proposte umaniste

Il Partito Umanista propone di rovesciare l'attuale approccio repressivo, per cui l'immigrazione è vista come un problema di ordine pubblico e di adottare invece un'impostazione basata sui diritti umani, le frontiere aperte e l'accoglienza. Tale politica servirà, tra l'altro, a colpire le organizzazioni criminali che oggi si arricchiscono sulla pelle dei disperati in fuga dalla miseria e dalla guerra. L'immigrazione non è una minaccia per la società, ma un'occasione di arricchimento e comunicazione tra culture diverse.

L'attuale legge sull'immigrazione viola i più elementari diritti umani, a cominciare dai lager in cui vengono rinchiusi persone che non hanno commesso alcun reato e sono sottoposte all'arbitrio della polizia, senza alcuna possibilità di intervento e di controllo.

Le prime misure da adottare riguardano:

- regolarizzazione di tutti i residenti di fatto;
- chiusura dei centri di detenzione temporanea;
- organizzazione in tutte le città di "residenze di accoglienza", confortevoli e dotate di centri di informazione e di assistenza sanitaria;
- trasferimento delle competenze in materia dal Ministero dell'interno al Ministero degli affari sociali o ad un istituendo Ministero dei diritti umani.
- frontiere aperte, anche come strumenti per combattere la criminalità;
- destinazione del 2% reale del PIL all'aiuto ai Paesi d'origine dell'immigrazione.

SINTESI

Ruolo dello Stato nazionale e federalismo

Lo Stato nazionale moderno è in crisi in Italia come nel resto del mondo, schiacciato come è il suo ruolo tra gli interessi del capitale finanziario internazionale, che trovano più facile tutela nelle strutture sovranazionali (Unione Europea) e l'emergere della sempre maggiore richiesta di autonomia da parte delle istanze territoriali (Regioni, province, comuni, ecc.).

Il Partito umanista è a favore del massimo decentramento reale, affiancando lo spostamento di poteri dal centro agli enti locali con meccanismi di partecipazione della base sociale ai processi decisionali (consultazioni popolari, referendum propositivi, iniziativa popolare nella proposta di leggi e regolamenti, informazione capillare e facilmente accessibile, mezzi di informazione a livello locale (radio, televisione, giornali, ecc.) che garantiscano la diffusione delle informazioni provenienti dalla stessa base sociale).

In una piena visione federalista, che prevede il decentramento anche del potere legislativo e giudiziario, lo Stato deve garantire, su tutto il territorio nazionale, l'esercizio dei diritti fondamentali di tutti i cittadini in modo uniforme e assicurare lo sviluppo armonico di tutte le regioni, spostando risorse dalle zone a più alto reddito a quelle più svantaggiate attraverso un fondo nazionale "di solidarietà".

I meccanismi della democrazia

Dopo 50 anni dalla sua approvazione, è ora di dare attuazione alla Costituzione italiana, che prevede principi di democrazia e di partecipazione reale, abolendo tutte le leggi incostituzionali (leggi elettorali, leggi sul finanziamento pubblico dei partiti, legge sulla stampa, legge sulla radiodiffusione, ecc.) che limitano il potere di decidere e di partecipare dei cittadini. Occorre:

- una legge sulla responsabilità politica, (vedi allegato);
- la possibilità di presentare liste di candidati a tutti i partiti legalmente costituiti senza alcun ulteriore requisito;
- un meccanismo elettorale che rispecchi al massimo la volontà degli elettori, quindi proporzionale con l'abolizione di qualsiasi forma di premio di maggioranza, integrato da una legge sulla responsabilità politica;
- per l'elezione del Parlamento europeo un analogo meccanismo, uguale in tutti i paesi, con la possibilità di presentare una unica lista europea che sommi i consensi espressi in tutti i paesi;
- ampliare gli strumenti di democrazia diretta prevedendo anche il referendum propositivo e imponendo al Parlamento di discutere le leggi di iniziativa popolare in seduta pubblica;
- finanziamento dei partiti politici attraverso strutture (locali, sale per convegni, strumenti informatici, ecc.) e servizi (comunicazioni telefoniche e postali, servizi di trasporto, stampa di materiali di diffusione, spazi nei mezzi di comunicazione, ecc.) commisurati unicamente all'attività svolta;
- abolizione di ogni forma di autorizzazione e/o restrizione alla libertà di stampa e di espressione;
- edizione di giornali a carico dello Stato, della regione e del comune, nel quale sia garantito uguale spazio a tutte le formazioni sociali e politiche attive sul territorio;
- istituzione di radio e televisioni pubbliche a livello nazionale, regionale e comunale che garantiscano uguale spazio a tutte le formazioni sociali e politiche attive sul territorio.

Sicurezza

Alla diffusa sensazione di insicurezza derivante dalla progressiva eliminazione di tutte le sicurezze relative alla vita presente e futura di ogni cittadino (il lavoro, la sanità, la pensione, l'istruzione, ecc.) si risponde esaltando come causa primaria dell'insicurezza dei cittadini la microcriminalità. Lo Stato nazionale, dopo aver abdicato alle altre funzioni relative al benessere della popolazione (subordinate al risanamento del bilancio, alla libera circolazione dei capitali, alla competitività delle imprese e alla libertà di impresa), riduce il concetto di sicurezza a quello di ordine pubblico, adottando misure repressive ed aumenti delle pene nei confronti della delinquenza comune, mentre la grande delinquenza, la criminalità organizzata, italiana e straniera, i grandi criminali continuano a circolare liberamente e ad accumulare capitali, favoriti da un sistema giurisdizionale che garantisce loro l'impunità.

Occorre innanzi tutto "spostare" l'attenzione dalla micro alla macrocriminalità e concentrare l'azione delle forze di polizia nei confronti di quest'ultima;

Per combattere seriamente la grande criminalità sono inoltre necessarie misure che non attengono direttamente al campo dell'ordine pubblico, ma sono funzionali alla prevenzione e all'individuazione dei reati:

- l'eliminazione del segreto bancario e dei paradisi fiscali per contrastare il riciclaggio di denaro "sporco" proveniente dal traffico di droga, dal commercio illegale di armi, ecc.;
- l'istituzione di banche municipali senza interessi (con l'applicazione di un saggio minimo corrispondente alla pura copertura delle spese di gestione) per combattere l'usura;
- la riforma del processo civile, del processo penale e dell'ordinamento giudiziario che acceleri i tempi della giustizia e non lasci impuniti i reati più gravi.
- Rispetto alla microcriminalità, la repressione e l'aumento della pena non sono certo idonei a ristabilire "l'ordine sociale", se l'origine della microcriminalità è legata all'aumento dell'emarginazione e dell'esclusione sociale. Occorre dunque garantire a tutti gli inoccupati un reddito sociale di base, unitamente a sanità gratuita e accessibile a tutti; asili nido, assistenza psicologica, ecc.

Immigrazione

Il Partito Umanista propone di rovesciare l'attuale approccio repressivo, per cui l'immigrazione è vista come un problema di ordine pubblico e di adottare invece un'impostazione basata sui diritti umani, le frontiere aperte e l'accoglienza. Tale politica servirà, tra l'altro, a colpire le organizzazioni criminali che oggi si arricchiscono sulla pelle dei disperati in fuga dalla miseria e dalla guerra. L'immigrazione non è una minaccia per la società, ma un'occasione di arricchimento e comunicazione tra culture diverse.

Le prime misure da adottare riguardano:

- regolarizzazione di tutti i residenti di fatto;
- chiusura dei centri di detenzione temporanea;
- organizzazione in tutte le città di "residenze di accoglienza", confortevoli e dotate di centri di informazione e di assistenza sanitaria;
- trasferimento delle competenze in materia dal Ministero dell'interno al Ministero degli affari sociali o ad un istituendo Ministero dei diritti umani.
- frontiere aperte, anche come strumento per combattere la criminalità;
- destinazione del 2% reale del PIL all'aiuto ai Paesi d'origine dell'immigrazione.

ALLEGATO

PROPOSTA DI INIZIATIVA POPOLARE PER UNA LEGGE DI RESPONSABILITÀ POLITICA

N. 5772

CAMERA DEI DEPUTATI**PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA POPOLARE****Norme sulla responsabilità politica****Presentata il 4 marzo 1999**

Onorevoli Deputati! - Di fronte alla "perdita di dignità" della politica e di credibilità dei politici dovuta ai noti fenomeni di corruzione allargata; alla distanza sempre più marcata tra elettori ed eletti di cui il costante aumento dell'astensionismo elettorale rappresenta solo uno dei sintomi più gravi ed evidenti; ai ritardi e in generale alla mancata risposta ai problemi reali che rischiano di compromettere il presente e il futuro delle persone (lavoro, salute, educazione, abitazione, pensioni); al complessivo peggioramento delle condizioni di vita della popolazione; ad una crisi più generale dello Stato nazionale in cui le spinte secessioniste rappresentano solo l'aspetto più esteriore ed alla crisi della democrazia, il dibattito parlamentare e tutta l'attenzione dei *media*, negli ultimi anni, sono stati posti sull'architettura dei sistemi politici (dal proporzionale al maggioritario con innumerevoli variazioni intermedie) e sulla riforma costituzionale (per mesi si è condotta una sterile discussione nella Commissione bicamerale sulla riforma della seconda parte della Costituzione, naufragata poi nel nulla). In altri termini, si è cercata e si sta cercando la soluzione alla crisi andando nella direzione opposta alla sua possibile soluzione.

La scelta di fondo è stata e continua ad essere quella di creare meccanismi di "stabilità" governativa, escludendo così le minoranze, allontanando le persone dalla "politica", azzerando per quanto possibile i conflitti sulle questioni economiche, affidando la gestione della "cosa pubblica" ai tecnici, agli esperti, agli esponenti, di fatto, più rappresentativi degli interessi bancari e finanziari nazionali ed internazionali.

Che il politico eletto non senta alcun legame né alcun impegno con i suoi elettori, non ritenga importante ritornare ed informare chi l'ha eletto, non ritenga doveroso impegnarsi a tempo pieno, non abbia scrupoli nel non mantenere o addirittura tradire le promesse elettorali e non abbia in pratica alcun dovere di dimostrare come ha speso il denaro della comunità, non è un indicatore di malcostume, è un dato strutturale dell'attuale sistema della rappresentatività politica.

Non vi è alcun vincolo di responsabilità politica nei confronti dell'elettore e quest'ultimo, pur deluso e tradito, non ha alcuno strumento reale di informazione (data la non neutralità dei *mass media* che detengono concretamente il monopolio dell'informazione), di verifica e di decisione sul mandato a suo tempo conferito con il voto.

La presente proposta di legge muove dal presupposto che la sovranità spetta al popolo e che questo ha bisogno di strumenti di informazione e di partecipazione più diretti, più efficaci e continuativi, che non si esauriscano nel solo atto fondamentale, ma insufficiente, del voto elettorale; in altre parole, di nuovi modelli democratici, adeguati al momento storico.

Di fronte alla crescente complessità istituzionale - legata al processo in atto di decentramento ed a quello di integrazione nell'Unione europea - aumenta la necessità di informazione e di partecipazione democratica, in modo da uscire dall'attuale situazione che, nonostante la pluralità dei soggetti che detengono poteri decisionali, costituisce di fatto un monopolio della politica nelle mani di pochi eletti, e che sta determinando il progressivo allontanamento dei cittadini dalla politica. Occorre, ancora una volta, costruire nuove forme di partecipazione, più moderne, dinamiche e progressiste, che traggano legittimazione dalla pratica della democrazia reale, superando i monopoli esistenti che, come tutti i monopoli nella storia, non possono portare alcun beneficio alla collettività. L'obiezione dell'accelerazione dei ritmi di vita, che rendono più difficile la partecipazione, deve trovare risposta nella possibilità di facilitare la partecipazione democratica utilizzando i mezzi che la tecnologia sta mettendo a disposizione dei cittadini e che non sono ancora utilizzati per ampliarne le potenzialità.

Occorre differenziare, infine, modelli economicisti, in cui si delega un amministratore di impresa ad una generica amministrazione "al meglio" (e che si sta cercando, in Italia e all'estero, di applicare alla gestione della cosa pubblica), da modelli di gestione pubblica democratici, in cui gli elettori conferiscono all'eletto un mandato definito, che è quello sul quale egli si è impegnato nel momento della competizione elettorale.

Il fine che ispira la presente proposta di legge è quindi quello di un avvicinamento ad una politica a dimensione umana, cominciando dalla costruzione di quel legame tra elettore ed eletto, capace di innescare un processo di coinvolgimento e di partecipazione degli elettori, necessario per passare finalmente ad una nuova fase della democrazia, abbandonando la democrazia formale, in cui il rito elettorale riscuote sempre maggiore disaffezione.

Dopo aver delineato in via generale alcuni meccanismi tendenti ad annodare i fili di un dialogo permanente tra elettori ed eletti, basato essenzialmente su un'informazione politica trasparente e non mediata dai *mass media*, la proposta di legge introduce, per quelle posizioni cui è riconducibile la responsabilità politica di maggiore ampiezza, un meccanismo di verifica dell'operato del candidato eletto. Il meccanismo previsto riguarda infatti i senatori, i deputati, i presidenti di regione, i presidenti di provincia ed i sindaci. Tuttavia, affinché non vi sia nessuna eccezione all'assunzione della responsabilità politica, si prevede che lo stesso meccanismo possa essere applicato, su richiesta di iniziativa popolare, anche a candidati eletti ad altre cariche.

La responsabilità politica dovrebbe discendere da un impegno assunto chiaramente con gli elettori e da una verifica periodica delle azioni implementate per il raggiungimento degli obiettivi per i quali si è assunto questo impegno. Questa verifica periodica assume i connotati di un dialogo che continua dopo il momento elettorale e che, se costituisce per gli elettori occasione di conoscenza, informazione e verifica dell'azione portata avanti dall'eletto, è per quest'ultimo occasione di verifica del consenso ottenuto dalle sue iniziative. Già questo meccanismo garantirebbe di per sé un netto cambiamento nei rapporti elettore-eletto. Tuttavia, per renderlo più efficace, occorre anche prevedere la possibilità, in caso di ripetuta verifica negativa, di richiedere una verifica elettorale vera e

propria (anticipata rispetto ai tempi di scadenza del mandato).

Il meccanismo ipotizzato non viola il disposto dell'articolo 67 della Costituzione, che vieta il cosiddetto "mandato imperativo", poiché l'impegno assunto dal candidato, peraltro volontariamente e di sua iniziativa, è sul conseguimento degli obiettivi e dei risultati e non su singole e specifiche istruzioni sul modo di risolvere i problemi incontrati nell'esercizio del mandato elettorale. Si ricorderà che l'antico obbligo dei rappresentanti di rispettare il mandato di coloro che essi rappresentavano fu abolito perché, in carenza di specifiche istruzioni, il rappresentante non aveva la possibilità di prendere alcuna decisione. Per non bloccare l'attività dei parlamentari di fronte ad un mandato non specifico, si passò ad una diversa concezione della rappresentanza prevedendo che il parlamentare possa assumere le necessarie decisioni anche in assenza di istruzioni predeterminate. A ciò si riferisce l'articolo 67 della Costituzione quando afferma che: "Ogni membro del Parlamento (...) esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Non può certamente assumersi il significato di questa norma costituzionale nel senso di eliminare la responsabilità politica rispetto agli obiettivi politici che ogni candidato si è impegnato a perseguire.

Conformemente allo spirito della Costituzione italiana, superata la concezione privatistica della rappresentanza (come rappresentanza di volontà), la presente proposta di legge interpreta la rappresentanza come rappresentanza di interessi, quegli interessi che trovano riscontro negli obiettivi enunciati nei programmi elettorali.

La presente proposta di legge tende, in realtà, a riempire di contenuti quella sovranità popolare invocata dall'articolo 1 della Costituzione e che, in tema di rapporti politici, appare oggi sostanzialmente vanificata da un sistema politico-istituzionale inadeguato alla dinamica storica degli eventi, alle esigenze ed alle aspirazioni dei cittadini.

Si descrive ora sinteticamente il contenuto dei singoli articoli.

L'articolo 1 descrive gli obiettivi che la legge si propone di raggiungere, ed in particolare:

l'aumento e la facilitazione della partecipazione dei cittadini alla vita politica, con forme di democrazia reale;

la creazione di un rapporto continuativo tra elettore ed eletto. Ciò appare necessario soprattutto in relazione alla velocità di cambiamento attuale. E' estremamente difficile - anche per un politico in assoluta buona fede - pronosticare e sapere con precisione la politica più corretta da implementare, per esempio, nei prossimi cinque anni (durata normale della legislatura);

permettere, in casi estremi di irresponsabilità politica, la sostituzione del politico, restituendo il potere di decisione alla base sociale.

L'articolo 2 introduce un meccanismo nuovo, teso ad aumentare la conoscenza e la comprensibilità da parte dei cittadini dei programmi elettorali presentati dalle diverse forze politiche o dai diversi candidati. Ciò attraverso l'obbligo imposto a tutti i candidati di sottoscrivere e depositare il programma sul quale ci si impegna in occasione di comizi elettorali e la distribuzione di tutti i programmi depositati ad ogni elettore, unitamente al certificato elettorale. Sono previste regole per la redazione dei programmi che, contenendone l'estensione, rendano gli stessi facilmente leggibili e comprensibili. Il vocabolario di base della lingua italiana cui allude l'articolo è quello elaborato dal Centro universitario di calcolo elettronico dell'Università degli studi di Pisa (v. Tullio De Mauro, *Guida all'uso delle parole*, Editori riuniti, Roma, 1991). Ai programmi depositati è inoltre data la massima pubblicità anche attraverso le reti telematiche ed i servizi televideo, nonché con tutti gli strumenti conoscitivi che la tecnologia è in grado di mettere a

disposizione. E' previsto, infine, che i candidati "uscenti", che ripropongono la loro candidatura, possano allegare al programma una sintesi di quanto da essi realizzato nel precedente mandato.

L'articolo 3 è teso a dare continuità a quel rapporto più trasparente tra elettori e candidati derivante dall'articolo 2. Si prevede infatti che i candidati eletti redigano una relazione semestrale che, articolata in parallelo al programma presentato, puntualmente riferisca sulle azioni intraprese e sui risultati raggiunti. Valgono le stesse regole di scrittura previste per la redazione dei programmi.

Tutte le relazioni presentate all'ufficio elettorale sono da questo conservate e messe a disposizione dei cittadini che ne facciano richiesta. Alle stesse è data la massima pubblicità, come nel caso dei programmi, anche attraverso le reti telematiche, i servizi di *videotel* e tutti gli altri strumenti tecnologici via via messi a disposizione dall'evoluzione della tecnologia. Nel caso dei soggetti sottoposti a procedimento di verifica, la relazione semestrale è stampata e distribuita, a cura dell'ufficio elettorale competente, ai cittadini della circoscrizione elettorale interessata. Alla relazione è allegata una documentazione relativa alla partecipazione del candidato eletto ai lavori dell'organo che presiede o di cui fa parte, costituendo questo uno degli indicatori dell'impegno profuso nell'assolvimento del mandato.

L'articolo 4 specifica i soggetti cui si applica il procedimento di verifica disciplinato dal capo II.

Con l'articolo 5 si rafforza il dialogo dell'eletto con gli elettori prevedendo, come passo del procedimento di verifica, un *forum* aperto, in cui i partecipanti possano porre domande direttamente al politico di turno, anche tramite collegamento televisivo.

L'articolo 6 prevede che dopo il *forum* abbia luogo una votazione di verifica della fiducia che il politico riscuote nell'elettorato. Al fine di non moltiplicare eccessivamente le occasioni in cui gli elettori sono chiamati alle urne, il regolamento di attuazione della legge potrà disciplinare un calendario delle verifiche, accorrandole, per esempio, in due tornate annuali.

L'articolo 7 detta disposizioni tese a ridurre al massimo l'impatto economico e amministrativo della legge. Gli usuali seggi elettorali, che vengono predisposti *ad hoc* in occasione di ogni elezione, si trasformano in permanenti. Ciò appare del tutto possibile, considerato che lo spazio occupato dalle cabine elettorali è minimo e che nelle scuole, che abitualmente ospitano i seggi elettorali, con la riduzione della popolazione scolastica, non sono in questo momento assolutamente carenti gli spazi. L'istituzione dei seggi permanenti eliminerebbe inoltre le spese di montaggio, smontaggio, trasporto e magazzinaggio delle cabine elettorali, senza contare il contenuto educativo, in termini di educazione democratica, derivante dalla presenza dei seggi permanenti nelle scuole. Pur mantenendo il sistema delle cabine elettorali, per evidenti esigenze di garanzia della segretezza del voto, si prevede tuttavia che il voto sia espresso tramite l'uso di un *computer*, nel quale è montato un programma informatico che consenta:

di assicurare che ogni elettore possa esprimere un solo voto (grazie alla scheda elettronica di verifica distribuita dall'ufficio elettorale);

di esprimere il voto in modo semplificato (SI/NO);

di garantire la segretezza del voto;

di accelerare le procedure di voto e di effettuare lo spoglio automatico dei voti a fine giornata.

In tale modo le verifiche, come le votazioni elettorali, possono aver luogo in una sola giornata di domenica, senza alterare il normale corso di studio delle scuole sede di seggi elettorali.

L'articolo 8 stabilisce per la validità della votazione di verifica un *quorum* piuttosto alto, pari al 50 per cento degli aventi diritto al voto. Ciò per evitare che il meccanismo possa essere strumentalizzato da minoranze irresponsabili. La fiducia si intende accordata se i "SI" raggiungono la maggioranza semplice. Dopo la seconda verifica negativa, sono convocate elezioni per la sostituzione del politico in questione. Ovviamente, nel caso di candidati eletti con sistema proporzionale, non si procederà a nuove elezioni, ma alla sostituzione con il primo dei candidati non eletti della stessa lista.

L'articolo 9 stabilisce che, su richiesta di un certo numero di elettori, possa essere instaurata la stessa procedura di verifica anche per politici e amministratori che rivestono altre cariche.

L'articolo 10 prevede che il regolamento eventualmente necessario per l'attuazione della legge sia emanato entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della stessa nella *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 11 dispone l'incompatibilità di cariche pubbliche elettive con qualunque altra carica pubblica elettiva. Ciò è la necessaria conseguenza del maggiore impegno politico che si ritiene dovrebbe implicare la corretta applicazione della legge.

L'articolo 12 reca una norma di copertura finanziaria. Non si è in grado di quantificare l'onere finanziario derivante dall'applicazione della legge non essendosi in possesso dei dati economico-finanziari relativi alle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni in occasione di competizioni elettorali. Si ritiene in generale che la spesa dovrebbe essere contenuta, tenuto conto della semplicità dei meccanismi proposti e della compensazione con le minori spese. Tuttavia, per l'eventuale eccedenza, si è indicata l'unità previsionale di base "Armamenti terrestri" dello stato di previsione del Ministero della difesa, la cui notevole entità potrebbe essere utilmente ridotta a vantaggio di tutta la collettività.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

Capo I DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1. (Obiettivi).

1. La presente legge ha l'obiettivo di:

- a) alimentare e facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, nei vari livelli di governo, attraverso strumenti di democrazia reale;
- b) creare un rapporto tra elettore ed eletto che non si esaurisca nel momento elettorale, ma permetta uno scambio di informazioni e di valutazioni anche tra una elezione e la seguente;
- c) permettere che, attraverso verifiche periodiche dell'operato del cittadino eletto, sia possibile la sua sostituzione.

Art. 2. (Programmi elettorali).

1. Ogni candidato, entro il sessantesimo giorno precedente la data della competizione elettorale cui intende partecipare, deve consegnare il proprio programma elettorale che può essere quello del suo gruppo politico, con firma autentica, all'ufficio elettorale competente.
2. Nel caso di candidati che siano stati eletti nella precedente tornata elettorale per la stessa carica, può essere allegato al programma un documento, redatto in base ai criteri di cui al comma 4, contenente la sintesi di quanto realizzato, in termini di attività e di risultati, durante il precedente mandato.
3. L'ufficio elettorale cura la stampa di un opuscolo che raccolga tutti i programmi relativi alla circoscrizione elettorale. L'opuscolo è consegnato all'elettore insieme al certificato elettorale. I programmi depositati sono, altresì, inseriti nella rete *INTERNET*, in una pagina WEB appositamente creata e in apposite pagine del servizio Televideo fornito dalla RAI, nonché pubblicizzati con tutti i mezzi conoscitivi messi a disposizione dall'evoluzione tecnologica.
4. Pena la non accettabilità della candidatura, il programma deve essere redatto sulla base dei seguenti criteri:
 - a) estensione del testo non superiore a cinque cartelle dattiloscritte *standard*;
 - b) leggibilità e comprensibilità del testo ed, in particolare, estensione delle frasi a non più di venti parole ciascuna, periodi articolati senza uso di subordinate di secondo grado e utilizzo di termini tratti dal vocabolario di base della lingua italiana;

c) contenuti minimi: elencazione degli obiettivi, relativi impegni di azione e di opposizione, tempi di realizzazione, risultati attesi.

Art. 3.

(Relazioni semestrali).

1. Con cadenza semestrale ogni eletto consegna all'ufficio elettorale una relazione sul suo operato, articolata secondo i seguenti criteri:

a) estensione del testo non superiore a cinque cartelle dattiloscritte *standard*;

b) leggibilità e comprensibilità del testo ed, in particolare, estensione delle frasi a non più di venti parole ciascuna, periodi articolati senza uso di subordinate di secondo grado e utilizzo di termini tratti da vocabolario di base della lingua italiana;

c) contenuti minimi: resoconto per ognuno dei punti del programma delle attività svolte sia in termini di realizzazioni che in termini di opposizioni, degli obiettivi raggiunti, degli impedimenti incontrati, delle iniziative in corso, resoconto dettagliato sulla partecipazione ai lavori dell'organo di appartenenza nel semestre considerato, numero delle presenze sul totale delle sedute certificato dall'organo di appartenenza.

2. La relazione rimane, presso l'ufficio elettorale, a disposizione di tutti i cittadini che ne vogliano prendere visione o chiederne copia, secondo le norme che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa. La relazione è, altresì, inserita nella rete *INTERNET*, in una pagina WEB appositamente creata e in apposite pagine del servizio Televideo fornito dalla RAI, nonché pubblicata con tutti i mezzi conoscitivi messi a disposizione dall'evoluzione tecnologica.

3. La relazione semestrale presentata dai soggetti cui all'articolo 4, comma 1, cui si applica la disciplina del procedimento di verifica, è pubblicata e distribuita, a cura dell'ufficio elettorale, agli elettori insieme alla scheda di verifica di cui all'articolo 6.

4. Nel caso di richiesta popolare di verifica, di cui all'articolo 9, è distribuita, insieme alla scheda di verifica, l'ultima relazione presentata dal politico cui si applica il procedimento di verifica.

Capo II

PROCEDIMENTO DI VERIFICA

Art. 4.

(Soggetti).

1. Tutti i cittadini eletti senatore, deputato, presidente della regione, presidente della provincia e sindaco, rispondono del proprio operato all'elettorato in base a quanto previsto dagli articoli 5, 6, 7 e 8.

2. Ai cittadini eletti ad altre cariche pubbliche si applica l'articolo 9.

Art. 5.

(Forum).

1. Entro due settimane dalla distribuzione delle relazioni semestrali è indetto un *forum* aperto al pubblico con collegamento anche televisivo, su rete nazionale, regionale o locale, secondo il tipo di elettorato coinvolto, in cui gli elettori, presenti in sala o telefonicamente, possano porre domande su specifici punti del programma.

Art. 6.

(Verifiche semestrali).

1. Entro un mese dalla distribuzione delle relazioni semestrali ha luogo una votazione di verifica della fiducia accordata al candidato.
2. Ogni cittadino riceve assieme alla relazione semestrale la scheda di verifica con la quale ha diritto ad esprimere il proprio voto.

Art. 7.

(Sedi e tempi delle verifiche).

1. Le verifiche semestrali si effettuano nella giornata di domenica presso i seggi permanenti, istituiti nelle scuole già sede di seggi elettorali.
2. Ferma restando la tutela della segretezza, il voto è espresso attraverso l'uso di un programma informatico che presenti l'opzione in forma semplificata (SI/NO) e che permetta di accelerare le procedure di voto ed effettuare lo spoglio in modo automatico alla chiusura del seggio.
3. In relazione ai futuri sviluppi della tecnologia delle comunicazioni le verifiche semestrali potranno essere effettuate anche per via telefonica, telematica o comunque con i mezzi più avanzati in grado di aumentare la partecipazione, abbattere i costi organizzativi, ferma restando la garanzia della segretezza del voto.

Art. 8.

(Esito delle verifiche).

1. La verifica è ritenuta valida se partecipa almeno il 50 per cento degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione elettorale interessata.
2. La fiducia si intende accordata con un numero di SI pari al 50 per cento più 1 dei voti validi.
3. Dopo la seconda verifica negativa, sono convocate, entro e non oltre centoventi giorni dalla data della verifica, nuove elezioni per la sostituzione dell'eletto sottoposto a verifica.
4. Nel caso di candidati eletti con sistema proporzionale, l'eletto sottoposto a verifica è sostituito con il primo dei candidati non eletti della stessa lista.

Art. 9.

(Richiesta popolare di verifica).

1. I cittadini eletti a cariche diverse da quelle previste all'articolo 4, comma 1, possono essere sottoposti a specifica verifica, con le stesse procedure previste negli articoli da 5 a 8, qualora sia richiesto dagli elettori della circoscrizione elettorale nella quale il candidato eletto ha presentato la propria candidatura.

2. La richiesta di verifica deve essere presentata all'ufficio elettorale competente da un numero di sottoscrittori pari ad almeno il 50 per cento di quello occorrente per la presentazione di una lista per le corrispondenti elezioni.

Capo III DISPOSIZIONI FINALI

Art. 10. *(Regolamento di attuazione).*

1. Entro centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, il Governo emana il relativo regolamento di attuazione.

Art. 11. *(Incompatibilità).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge il cittadino eletto a più di una carica pubblica deve optare per una di queste, rinunciando a tutte le altre.

Art. 12. *(Copertura finanziaria).*

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con corrispondente riduzione degli stanziamenti previsti all'unità previsionale di base "Armamenti terrestri" dello stato di previsione del Ministero della difesa.

INTRODUZIONE

I cambiamenti che stanno avvenendo in questo momento storico sono di natura epocale e strutturale.

Le risposte opportuniste e di corto respiro dei partiti al potere e all'opposizione non bastano più e mostrano, nel momento stesso della loro formulazione, la loro ridicola e profonda falsità.

I gravi problemi economico-sociali, come la disoccupazione, la mancanza di assistenza sanitaria e di certezze per il futuro, la povertà di 2/3 della popolazione mondiale, la fame, la desertificazione, l'inquinamento, il consumo delle risorse e i grandi flussi migratori che ne conseguono non sono strutturalmente risolvibili.

L'attuale modello economico, il neoliberismo, che ha imposto e sta imponendo con la forza e con la guerra il cosiddetto "mercato unico" in tutte le latitudini del pianeta, non può risolvere ciò che esso stesso ha creato. Le drammatiche ricadute sociali delle scelte strategiche della finanza mondiale (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione mondiale del Commercio, multinazionali) non sono un incidente di percorso, ma il percorso necessario, anzi il requisito affinché questo modello prosperi e si espanda.

L'essenza del sistema neoliberista sta proprio nello "squilibrio" economico, nello "sbilanciamento" delle ricchezze, nella concentrazione delle risorse di tutti nelle mani di pochi.

Come pretendere che la sanguisuga si stacchi dal corpo da cui si nutre?

Impossibile.

Non si possono fornire ricette e speranze restando all'interno di un modello profondamente ingiusto, sbagliato e soprattutto destinato alla catastrofe. Un modello che nel momento stesso in cui decreterà il suo "trionfo" e dominio mondiale, lo farà sulla "tabula rasa" di un pianeta distrutto.

Se, quindi, quanto sta avvenendo in Italia e in Europa è il riflesso di questa logica di globalizzazione e uniformità imposta del mercato unico, se le soluzioni propagandistiche sono evidenti falsi elettorali, forse non risulta chiaro perché i sostenitori-fattori di questo modello siano proprio le sinistre.

Siamo fermamente convinti che tale passaggio, fondamentale disumano, non poteva avvenire senza governi di "sinistra". Senza opposizioni e sindacati consenzienti e subalterni non si potevano certo costruire:

- L'Europa di **Maastricht** e dell'**Euro**, un'Europa monetaria e del Mercato Unico finanziata a colpi di privatizzazioni del sistema sanitario ed educativo, dei servizi essenziali (luce, gas, acqua, telefoni, ecc.); attraverso il furto e la privatizzazione delle pensioni e dell'assistenza sociale; con l'aumento della disoccupazione e milioni di lavoratori espulsi dal mondo della produzione e costretti alla sopravvivenza e all'emarginazione sociale.
- L'Europa di **Schengen**, una fortezza chiusa dove si stanno esasperando i conflitti razziali ed etnici; dove ritornano antiche forme di sfruttamento; dove si stanno creando nuove forme di schiavitù, fino ad arrivare alla vergogna dei Centri di detenzione o Lager per stranieri.
- L'Europa della **Nato**, base di decollo di pratiche di guerra e di morte, non solo nei Balcani, ma anche in Medio Oriente e nel Mediterraneo, polizia aggressiva sempre pronta a rispondere agli appelli dell'industria bellica americana. La cosiddetta guerra "umanitaria" è stato un campo prove di nuove tecnologie di morte.
- L'Europa della **diossina**, forse la più chiara espressione e l'esempio più clamoroso degli interessi speculativi che il modello neoliberista sta imponendo in ogni settore. Il massimo guadagno non si ferma nemmeno di fronte al rischio di compromettere la salute di milioni di essere umani. Anzi, la possibilità di ottenere facili guadagni "smaltendo" rifiuti tossici e nocivi nel ciclo alimentare si basava proprio sul fatto che nessuno li avrebbe mai cercati lì, nel corpo umano.

Finora questi "tecnici-esperti" dell'economia, questi "alchimisti" della politica non sono stati in grado di risolvere nemmeno uno solo dei problemi sociali, economici, etnici nel nostro paese, in Europa, nel mondo.

Laddove sarebbe stato necessario intervenire con la massima diplomazia e anzi, laddove si sarebbero dovute "inventare" forme nuove della politica e della partecipazione, si è ricorso alle forme più primitive e rozze, ma molto più remunerative, come la guerra e i bombardamenti.

Questi grandi strateghi hanno contratto un doppio debito con l'umanità: non hanno solo distrutto le case e ucciso le persone, ma hanno anche bombardato le coscienze, distruggendo la speranza nella possibilità del cambiamento.

Laddove sarebbe urgente fermare i veri criminali, quelli che stanno affamando interi continenti, accumulando nelle banche svizzere e nei "paradisi fiscali" il risultato delle loro transazioni speculative, dello spaccio di eroina e cocaina, della vendita di armi ad amici e nemici, si dà la caccia al piccolo ladruncolo di periferia.

Questi grandi "poliziotti", ordinatori del mondo, di quale razza di "sicurezza" stanno parlando? Di quali traffici si stanno occupando? Cosa stanno veramente colpendo?

Laddove sarebbe stato necessario avere una "giustizia uguale per tutti", si sono manifestati i veri bugiardi e corrotti.

Questi grandi "giudici", molto severi con chi per disperazione ha commesso un reato, sono stati molto solerti a nascondere prove, a mascherare responsabilità e liberare i veri colpevoli di stragi, di associazione mafiosa, di corruzione: lo dimostrano Ustica, Piazza Fontana, Bologna, il Cermis.

Quanti processi attendono invano una sentenza, quante sentenze attendono invano una giustizia?

Finchè davvero non ci sarà una giustizia "uguale per tutti", con uguali diritti, uguali opportunità e uguali condizioni d'origine, non ci sarà sicurezza per le popolazioni indifese.

Senza giustizia e sicurezza non ci sarà pace sociale.

Non è questo il paese, il continente, il mondo in cui vogliamo vivere.

Come Umanisti vogliamo vivere in un paese, in un continente, in un mondo che:

- risponda pienamente alle necessità più elementari degli esseri umani, come la salute, l'educazione, la casa, il lavoro, cibo, acqua e aria di buona qualità e sia anche in grado di rispondere alle aspirazioni più profonde.
- sia capace di sviluppare forme di convivenza non violenta, non discriminatoria, antirazzista, basate sull'accoglienza, la cooperazione e la reciprocità.
- in cui nascere serbo, kroato, kossovano o irlandese non sia un errore geografico fatale; in cui essere musulmano, ortodosso, ebreo o ateo non sia un elemento di discriminazione e pregiudizio civile.
- dove gli uomini imparino non solo a tollerarsi, ma a sviluppare la capacità di concepire la *diversità* come indicatore di progresso.

Ma per realizzare tutto ciò c'è bisogno di rompere lo schema generale, dato per acquisito e mai davvero messo in discussione.

C'è bisogno di capovolgere antiche logiche e rimettere l'essere umano al centro.

Così come il passaggio dal periodo mitico-religioso medioevale a quello rinascimentale e in seguito a quello illuministico hanno rappresentato rivoluzioni epocali nella storia dell'uomo, oggi s'impone un altro radicale cambiamento ispirato ad un Nuovo Umanesimo e incentrato su stili di vita consoni alle esigenze dell'Uomo Planetario (Rita Levi Montalcini, Premio Nobel)¹

¹Tratto da articolo *Il futuro dell'uomo planetario- Il nuovo umanesimo della globalizzazione*. Corriere della Sera, 17.9.99

Se s'intende l'Uomo, quello reale, fatto di bisogni, necessità, aspirazioni, sogni e soggettività, allora in ogni nazione si dovrebbe cominciare ad applicare come minimo la Dichiarazione dei Diritti Umani.

I Partiti Umanisti di 18 paesi europei (Italia, Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Gran Bretagna, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Olanda, Islanda, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Svizzera, Ungheria, Russia), costituiti in *Regionale Europea* dell'Internazionale Umanista a Madrid il 7 luglio 1999 hanno, infatti, denunciato i governi delle distinte nazioni non solo per la mancata applicazione, ma anche per il profondo tradimento della Dichiarazione dei Diritti Umani, sottoscritta nel dicembre 1948, e dopo oltre 50 anni mai applicata.

Ma la denuncia non ci basta più. Abbiamo idee, proposte, programmi che, a cominciare dall'Italia, vogliamo vedere realizzati.

1. Cambiamento dei parametri macroeconomici di Maastricht, per determinare la qualità della vita nelle nazioni, attraverso indicatori relativi all'applicazione dei Diritti Umani.

- a. Diritto alla sicurezza sociale e piena realizzazione dei diritti economici (art. 22) con l'introduzione del "reddito sociale di base"
- b. Diritto al lavoro e libera scelta del lavoro (art. 23), attraverso la creazione di Banche Municipali senza interessi per lo sviluppo delle attività produttive; la tassazione della speculazione finanziaria; l'introduzione della Legge di proprietà partecipata dei lavoratori
- c. Diritto al riposo (art. 24), con la progressiva riduzione delle ore di lavoro, affinché tutti possano lavorare, con pari dignità, diritti e opportunità
- d. Diritto a un livello di vita adeguato (art. 25): salute e educazione gratuite e di buona qualità per tutti, senza distinzione di nazionalità, religione, provenienza, età, sesso, garantendo nello stesso tempo una buona alimentazione e un ambiente a misura d'uomo.

2. Inquadramento del tema immigrazione-emigrazione attraverso il riconoscimento del "diritto di esistere" in qualunque luogo e conseguente abrogazione delle parti relative del trattato di Schengen

- a. Applicazione ed estensione del "diritto d'asilo" ai perseguitati (art.14), anche quando la persecuzione sia di origine economica e sociale e non soltanto politica
- b. Chiusura immediata dei centri di detenzione
- c. Passaggio delle competenze relative all'immigrazione dal Ministero dell'Interno al nuovo Ministero dei Diritti Umani e della Cooperazione Internazionale.

3. Impostazione della democrazia reale in termini di partecipazione e responsabilità politica e conseguente abrogazione delle leggi elettorali basate sull'esclusione delle minoranze

- a. Legge di responsabilità politica, che permetta la partecipazione di tutti i cittadini alla verifica delle azioni del politico eletto e preveda il "licenziamento" del politico inadempiente, assenteista, bugiardo, che non ha mantenuto le promesse fatte durante la campagna elettorale.
- b. Revisione delle leggi elettorali, stabilendo parità di condizioni e di requisiti e garantendo la massima partecipazione alle competizioni elettorali (art.19), l'accesso ai mezzi d'informazione e la rappresentanza dei diversi raggruppamenti o singole liste politiche secondo il sistema proporzionale.
- c. Nessuna limitazione e discriminazione nella legalizzazione dei partiti, sempre che non attentino ai Diritti Umani.

d. Legge di sostegno alle associazioni e ai partiti politici, dotandoli di servizi e infrastrutture decentrate e in affitto (locali, case editrici, viaggi, materiali, telefoni, ecc., ma non denaro), prendendo come riferimento le attività effettivamente svolte nella base sociale.

4. Definizione delle questioni internazionali in termini di pace e cooperazione e conseguente denuncia di governi e partiti che hanno fomentato la guerra, proponendola come soluzione delle questioni politiche, etniche e sociali.

- a. Uscita dalla NATO di tutti i paesi europei e immediato smantellamento di tutte le basi USA.
- b. Avvio di una politica di disarmo progressivo, proporzionale e simultaneo in tutti i paesi europei.
- c. Chiusura e riconversione dell'industria militare e immediato investimenti delle spese militari in attività di ricostruzione dei paesi bombardati durante la guerra nei Balcani.
- d. Destinazione dell'1% del PIL all'aiuto e alla cooperazione internazionale.
- e. Cancellazione del debito estero dei paesi dell'America Latina, dell'Africa, dell'Asia e dell'Europa dell'est.

Ma perché le nostre proposte risultino ancora più chiare e per documentare la *non transitorietà* e *non provvisorietà* dei nostri intenti, non ci siamo limitati a redigere un programma elettorale, a prendere posizione di fronte alle folli vicende del quadro internazionale e nazionale o a proporre testi di legge d'iniziativa popolare (come quello sulla responsabilità politica, consegnato in Parlamento nel marzo '99 e mai discusso).

Tutto ciò è stato e continuerà a essere fondamentale. Segna il nostro profilo, dà nitidezza e coerenza alla nostra azione. Ma non basta.

Noi non vogliamo costruire un "finto partito" buono per una, forse due, contingenze elettorali e poi scomparire nel nulla per ritrovarsi "mascherati" in nuove sigle, con programmi in certi casi opposti, passando da un fronte all'altro pur di restare attaccati alle "poltrone".

Non vogliamo costruire un "partito d'immagine" o un partito "fabbrica di voti", anzi, forse la nostra coerenza nel difendere principi e idee non ci porterà nell'immediato al successo elettorale.

Non vogliamo schierarci con chi utilizzando il bisogno di cambiamento ha teso trappole elettorali e referendarie che trascineranno il nostro paese in un'insanabile "guerra tra poveri".

Vogliamo costituire un riferimento permanente per tutti quegli uomini e donne liberi che hanno una visione molto ampia dell'essere umano, del suo presente e del futuro.

Vogliamo costituire un luogo d'incontro per tutti quei soggetti, gruppi o associazioni che nel loro agire quotidiano stanno costruendo con invisibili fili di solidarietà e reciprocità i ponti che uniscono i popoli in quella Nazione Umana Universale, che a dispetto delle attuali contingenze, esiste già.

Da qui la scelta di fondo di predisporre non un volantino o un documento-manifesto, ma un vero e proprio libro, il "**Libro Arancione**".

Esistono già diversi Libri Arancioni nazionali, elaborati in Argentina, Spagna, Cile, Ecuador e regionali, che raccolgono le proposte per l'America Latina e l'Europa e molti altri si stanno scrivendo in questo momento.

Questo è il contributo del Partito Umanista in Italia.

Attraverso la stesura di capitoli per aree tematiche (che ricalcano l'attuale struttura del Consiglio dei Ministri), il Consiglio Nazionale del Partito Umanista vuole contribuire alla costruzione di un modello di governo umanista.

Con l'uscita di questo libro si vuole offrire un punto di vista critico e originale sulla situazione attuale e soprattutto un "pacchetto" di proposte la cui coerenza e interrelazione permetta d'immaginare e prefigurare le componenti essenziali della "rivoluzione umanista".

La struttura (analisi-critica-proposte-sintesi) in cui si articola ogni capitolo (o area tematica), ovviamente potrà subire nel tempo integrazioni, arricchimenti e miglioramenti, ma l'impalcatura di base, le premesse ideologiche, le idee e i valori di fondo resteranno come riferimento permanente.

Ogni contributo, ogni riflessione, ogni aggiornamento, ogni precisazione, ogni critica, anche la più profonda e argomentata, sarà la benvenuta.

Ma una cosa va detta subito, per rigore e per rispetto di chi avrà la pazienza di leggere tutto il libro: non intendiamo cambiare rotta. Il Nuovo Umanesimo che stiamo costruendo ha una lunga storia alle spalle e davanti a sé ha un futuro ancora più vasto.

Saranno benvenuti tutti quelli che vorranno essere nostri compagni di viaggio nella costruzione di questo nuovo mondo: *"Un mondo non uniforme bensì multiforme: multiforme nelle etnie, nelle lingue e nei costumi; multiforme nei luoghi, nelle regioni e nelle autonomie; multiforme nelle idee e nelle aspirazioni; multiforme nelle credenze, nell'ateismo, nella religiosità; multiforme nel lavoro, multiforme nella creatività".*¹

Per questo nuovo mondo a cui aspiriamo abbiamo un grande bisogno di costruttori.

Giorgio Schultze
Segretario Generale
del Partito Umanista italiano

Milano, 12 ottobre 1999

¹ *Lettere ai miei amici*, Silo, ed. Multimage 1994, pag. 132

ISTRUZIONE

Camillo Comelli

c.comelli@flashnet.it

Hanno collaborato

Alessandra Crocchiante, *studentessa in scienza dell'educazione*Alessandra Fratoni, *studentessa in scienze dell'educazione*Dora Melchiorre, *direttrice didattica*Elena Miraglia, *insegnante elementare*Marcella Neri, *segretaria supplente scuola media*Viviana Oliveri, *insegnante scuola materna precaria*Federico Palumbo, *studente facoltà di statistica*Caterina Santori, *studentessa scienze dell'educazione*Susanna Squaglia, *genitore*Demis Russo, *studente in psicologia*Olivier Turquet, *insegnante elementare in pensione*Daniela Tuscano, *insegnante di lettere precaria*

1. LA SITUAZIONE DELL'ISTRUZIONE IN ITALIA

Nell'attuale ordinamento italiano, il soggetto istituzionale che si occupa dell'istruzione è il corrispondente ministero, tramite la struttura amministrativa rappresentata dai Provveditorati agli Studi, le Direzioni Didattiche e le strutture di decentramento e di partecipazione democratica previste dai "Decreti Delegati". Gli Enti Locali sono stati nel tempo privati di competenze dirette e ora intervengono principalmente sui temi delle attività educative prescolari (asili nido) e sulle attività di educazione permanente (Università dell'età libera, ludoteche, corsi di formazione professionale ecc.)

1.1 Analisi della situazione attraverso i dati

Cercheremo ora di sottolineare alcuni elementi significativi, dal punto di vista dei diritti umani, sulla situazione attuale dell'istruzione nel nostro paese. Ovviamente ci sono difficoltà a reperire dati sull'aspetto *qualitativo* della nostra scuola ma, certamente, già l'aspetto puramente *quantitativo* denota alcune preoccupanti tendenze

Alunni, classi e posti del personale docente - Serie storica¹

Ordine scuola	Anni scolastici									
	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99 (²)
Materna										
Alunni	822.614	824.025	837.199	840.404	846.365	872.158	892.546	911.183	917.881	901.264
Classi	36.538	36.691	37.089	37.012	36.613	37.367	37.918	38.882	39.283	38.962
Posti	74.047	75.025	75.147	76.172	75.085	76.540	76.698	78.119	78.247	79.643
Elementare										
Alunni	2.889.537	2.813.568	2.759.889	2.689.786	2.632.324	2.617.988	2.601.914	2.605.809	2.618.077	2.631.772
Classi	169.067	164.357	161.091	156.885	156.309	153.400	151.351	150.102	148.036	146.274
Posti	255.711	253.902	262.892	262.855	261.844	260.388	261.821	257.600	251.141	259.503
Secondaria di I grado										
Alunni	2.266.471	2.147.223	2.038.320	1.955.683	1.904.745	1.867.230	1.832.912	1.786.329	1.740.355	1.719.173
Classi	114.788	109.634	105.477	101.586	97.500	93.986	91.077	89.090	86.320	83.456
Posti	260.851	233.624	227.964	222.993	212.595	205.056	198.090	190.479	181.923	180.743

¹ Alunni, classi, dotazioni organiche del personale docente della scuola statale - a.s. 1998/99, Ministero della Pubblica Istruzione

² Il dato relativo agli alunni dell'anno scolastico 1998/99 è relativo agli iscritti, mentre per gli altri anni viene riportato il numero degli alunni frequentanti. I dati prospettati sono comprensivi delle province autonome di Trento e Bolzano

Secondaria di II
grado

Alunni	2.564.774	2.577.288	2.583.959	2.560.113	2.543.392	2.494.446	2.479.345	2.448.176	2.431.624	2.453.215
Classi	118.205	119.340	121.623	121.299	117.219	114.432	113.392	112.920	111.400	110.452
Posti	245.053	252.678	258.466	260.790	256.389	250.786	247.962	243.118	230.940	231.238

Totale

Alunni	8.543.396	8.362.104	8.219.367	8.045.986	7.926.826	7.851.822	7.806.717	7.751.497	7.707.937	7.705.424
Classi	438.598	430.022	425.280	416.782	407.641	399.185	393.738	390.994	385.039	379.144
Posti	835.662	815.229	824.469	822.810	805.913	792.770	784.571	769.316	742.251	751.127

Si evidenzia che il dato relativo alle iscrizioni - in particolare per quanto riguarda l'istruzione secondaria di II grado, può essere superiore alle effettive frequenze a causa degli abbandoni e delle doppie iscrizioni.

In sintesi, dalla tabella si deduce che complessivamente nell'arco di dieci anni gli alunni sono scesi di 837.972 unità, le classi di 59.454, gli insegnanti di 84.535.

Facendo una media tra tutti i gradi delle scuole, in dieci anni, gli alunni per classe sono aumentati da 19,4 a 20,3, ma questa crescita si registra soprattutto nelle scuole di grado inferiore. È di particolare importanza notare che, nel corso degli ultimi anni, si inverte la tendenza, lieve ma costante, alla diminuzione del numero di alunni per classe.

Proporzione tra alunni, insegnanti e scuole per aree geografiche¹

	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno (Sud e isole)
Alunni per scuola	140,7	136	121,6	140	151,5
Alunni per insegnante	9,8	9,6	9,4	9,5	10,2
Insegnanti per scuola	14,3	14,1	12,8	14,6	14,8

Dai dati emerge il divario tra le diverse aree geografiche del paese: il Sud ha il 7,2% in meno delle scuole (in base al numero degli alunni) rispetto alla media del paese (mancano 2.044 scuole). Prendendo come riferimento la situazione nel Nord-Est, in rapporto al numero degli alunni, il mezzogiorno ha il 19,8% di scuole in meno (mancano 6.514 scuole) e ha l'8% in meno di insegnanti (mancano 33.599 insegnanti).

La spesa annuale delle famiglie per le tasse scolastiche e le altre spese per l'istruzione. Anni 1990 e 1996 (v.a. e var. %)²

Ripartizioni	1990 (valori in lire costanti 1996)	1996 (valori in lire 1996)	Var. % 1990/1996
Nord-Ovest	238.440	327.864	37,5
Nord-Est	252.432	367.800	45,7
Centro	157.296	195.792	24,5
Sud	136.716	156.456	14,4
Italia	191.172	253.104	32,4

Si tenga in considerazione che il conto viene effettuato sul totale delle famiglie italiane, mentre tale spesa è sostenuta solo dalle famiglie con figli in età scolastica.

Spesa pubblica per l'educazione (val. % sul totale delle spese per l'istruzione nei paesi OCSE) 1995³

Indicatori	Italia	Media OCSE	Differenza
Spese per l'istruzione e la formazione in percentuale sul PIL	4,7	5,6	-0,9

¹ Elaborazione da dati ISTAT- rapporto 1998

² Elaborazioni Censis su dati Istat

³ Elaborazione Censis su dati OCSE, 1997

Spese pubbliche per l'istruzione e formazione sul totale della spesa pubblica	6,3	8,7	-2,4
---	-----	-----	------

**Spesa pubblica per l'istruzione
Anni 1986 - 1996, valori percentuali¹**

	1986	1993	1994	1995	1996
Incidenza sulla spesa pubblica totale	10,1	8,8	8,8	8,8	8,9
Incidenza sul PIL	5,1	5,2	4,9	4,6	4,7

I dati evidenziano l'arretratezza del paese in confronto alla situazione europea e, soprattutto la costante diminuzione delle voci di bilancio relative all'istruzione in relazione alle altre voci.

1.2 Analisi degli ordini di scuole

1.2.1 Asili nido

Attualmente il servizio asili nido è gestito dai Comuni, con una scarsità di fondi in rapporto alla necessità delle famiglie che incide sia sulla diffusione del servizio in tutta Italia, sia sulla disponibilità effettiva dei posti.

Ancora oggi, purtroppo, la legge 1044 del 1971 che prevedeva la costruzione di 3.800 asili nido in tutta Italia è rimasta parzialmente inattuata. Oggi i nidi presenti sul territorio nazionale sono poco più di 2.000, concentrati per lo più nel Centro-Nord del paese, dove comunque l'accessibilità al servizio copre al massimo il 20% dei bambini residenti in età. La copertura media nazionale è appena del 6%! Il livello qualitativo in genere molto alto delle educatrici non compensa queste evidenti carenze.

Le poche famiglie fortunate che riescono a inserire i loro bambini al nido si trovano comunque a dover contribuire economicamente, fornendo al Comune quote mensili che variano dalle 300.000 alle 800.000 lire, con notevole aggravio sul bilancio familiare. Per molti, comunque, l'alternativa è spesso una scuola privata ancora più costosa.

1.2.2 Scuole materne

Con l'inserimento dei nuovi orientamenti programmatici del 1990, si è finalmente dato un volto nuovo alla scuola materna, liberandola dalla sua funzione assistenziale e riconoscendo il suo carattere educativo e formativo. L'alto livello qualitativo delle scuole materne italiane, spesso studiate anche all'estero e considerate un esempio da seguire, si scontra però con una tendenza al sovraffollamento delle sezioni (si arriva a 25 bambini per sezione e a volte anche a 30) e con la presenza crescente di liste d'attesa, sebbene in misura minore degli asili nido.

1.2.3 Scuole elementari

Dopo l'abolizione delle scuole elementari comunali, la scuola elementare è diventata definitivamente una scuola statale. I programmi in vigore sono fondamentalmente innovativi, ma va ricordato che, ai tempi della riforma, l'allora Ministro Falcucci ignorò la lettera d'accompagnamento che la Commissione Fassino aveva allegato ai programmi e in cui erano contenuti i criteri di attuazione dei programmi stessi, preferendo adottare un criterio di "riforma a costo zero".

La classe tradizionale con maestro unico non è stata sostituita nella maggioranza dei casi dalla classe "a tempo pieno" (due insegnanti per classe), frutto della sperimentazione portata avanti dalla base della scuola, ma dalle classi "a moduli" (tre insegnanti ogni due classi), che comportano una tendenza a un lavoro più simile a quello delle scuole medie e, ovviamente, un significativo risparmio di insegnanti.

1.2.4 Scuole medie inferiori

Per molte istituzioni scolastiche si è effettuato già a partire dal settembre del 1999 il dimensionamento, che ha comportato problemi di natura logistica (spostamento di uffici, di personale, di archivi), di natura amministrativo-contabile (fusione di bilanci) e di natura tecnica (adeguamento delle strutture e dei servizi).

¹ Ministero Pubblica Istruzione

Per quel che riguarda la didattica, occorre precisare che i programmi della scuola media sono ormai vecchi, che il processo di informatizzazione recentemente avviato (anche nelle segreterie) è lento e faticoso e soprattutto molto costoso e spesso le scuole non possiedono i fondi necessari.

La scuola media dipende quasi esclusivamente dal Provveditorato agli studi della Provincia in cui è ubicata. In base alla riforma dei cicli approvata di recente alla Camera, questa istituzione è destinata a sparire, per essere assorbita nella scuola di base della durata di sette anni.

1.2.5 Scuole medie superiori

I programmi della scuola superiore non sono mai stati modificati dai tempi della Riforma Gentile (1923). Si sono solo effettuate una serie di sperimentazioni su progetti vari, di cui il più diffuso è il cosiddetto Progetto Brocca, che poi è quello che viene tenuto maggiormente in considerazione nello studio della riforma dei programmi e dei cicli ora in atto.

Il Brocca è un progetto sperimentale nel senso che non è legge dello stato, ma viene suggerito in tutte le circolari per le sperimentazioni educativo-didattiche a partire dall'anno scolastico 96/97 dallo stesso ministero. Le sostanziali differenze con i corsi di studi tradizionali hanno a che vedere con l'aggiunta di alcune materie (es. diritto ed economia nel liceo classico, arte o musica nel liceo scientifico, ecc.) e con l'istituzione di altri indirizzi paralleli agli indirizzi tradizionali (es. liceo socio-pedagogico, liceo scientifico tecnologico).

1.3 L'attuale riforma scolastica

Nel settembre del 1999 la Camera ha approvato il disegno di legge sul riordino dei cicli scolastici. Ecco gli elementi fondamentali:

- La scuola dell'infanzia dura tre anni. Lo stato si impegna a generalizzare l'offerta e allo stesso tempo assicura alle famiglie di poter mandare i figli alle materne.
- La scuola di base è un ciclo unitario della durata di sette anni (dal sesto al tredicesimo anno di età). L'articolazione interna al ciclo di base sarà stabilita dal ministero, secondo quanto prevede il regolamento attuativo dell'autonomia scolastica. Anche i contenuti del ciclo di base saranno decisi per l'85% dal ministero e per il 15% a discrezione dei singoli istituti.
- Il ciclo di istruzione secondaria si articola in quattro aree: classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale. L'obbligo scolastico finisce con il completamento del primo biennio. Nell'ultimo anno del biennio saranno possibili anche attività complementari legate alla formazione professionale. Dopo il biennio si potrà assolvere all'obbligo formativo proseguendo gli studi fino al diploma, oppure attraverso un triennio di formazione professionale o di apprendistato.

1.3.1 Autonomia e decentramento

Con il decreto legislativo n.112 del 31/03/1998 (articoli 135, 136, 137, 138, 139) le istituzioni scolastiche e quindi le singole scuole assumono anche un'autonomia amministrativa e finanziaria. Esse si occuperanno del trattamento economico del personale, della carriera scolastica degli alunni, del bilancio e dei beni della scuola e della gestione dei fondi che questa riceve dallo Stato e dalle istituzioni scolastiche.

Questa innovazione, come la stessa autonomia scolastica, è considerata la risposta ideale per adeguarsi alla società e alla scuola del nuovo millennio.

Lo Stato dà un finanziamento standard alle scuole, che integrano i loro fondi con l'aiuto delle Regioni e degli enti locali; di conseguenza per funzionare bene esse sono soggette alla gestione politica del partito di turno.

Inoltre, come accade nella logica aziendale, è possibile per ogni scuola avere finanziamenti integrativi per migliorare l'offerta formativa, con l'aiuto degli sponsor che investendo nella scuola avranno anche potere decisionale.

È facile immaginare che per far fruttare il loro investimento diano alle scuole, e di conseguenza ai docenti, delle linee da seguire per rendere più proficuo il prodotto.

La legge 15 marzo 1997, n. 59, (*"Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*) assemblando e sistemando le proposte elaborate negli ultimi anni in ordine all'autonomia, si è espressa

anche in merito all'autonomia scolastica, in particolare con l'articolo 21, con il quale si intende attribuire le funzioni dell'amministrazione della pubblica istruzione (in materia di gestione del servizio d'istruzione), alle istituzioni scolastiche.

Il Regolamento dell'Autonomia è stato approvato in prima lettura il 30/10/1998 e in via definitiva il 25/02/1999 dal Consiglio dei Ministri.

La scuola risponde alle indicazioni generali che dà lo Stato, ma si organizza autonomamente in relazione alle risorse umane, alla realtà economica, culturale e sociale del territorio in cui opera, alle necessità degli utenti (genitori e studenti) ed elabora un Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.) per garantire interventi di educazione, formazione e istruzione (vedi art 1 e art. 3 del Regolamento Autonomia).

1.3.2 Il dimensionamento della rete scolastica

In base al D.P.R. 233 del '98 dovrà essere effettuata una razionalizzazione delle istituzioni scolastiche per garantire un più efficace esercizio dell'autonomia. Tale dimensionamento vedrà la definitiva attuazione entro l'anno scolastico 2000/2001.

Il decreto suddetto fissa gli indici minimo e massimo di alunni per istituzione scolastica (fra 500 e 900).

La razionalizzazione può essere effettuato in diverse modalità:

- soppressione
- soppressione con aggregazione (accorpamento)
- fusione
- istituti comprensivi (verticalizzazione materna, elementare, media)
- aggregazione fra istituti di istruzione secondaria superiore di diverso tipo
- soppressione di plessi, succursali e sezioni staccate

1.4 Il rinnovo del contratto di lavoro

Il rinnovo del C.C.N.L. siglato il 26/05/99 e il successivo C.C.N. integrativo del 03/08/1999 hanno dovuto adeguarsi alle innovazioni apportate dall'Autonomia.

1.5 Situazione attuale insegnanti di sostegno e inserimento dei portatori di handicap

Legge 104 del 1992 (legge quadro) art. 3.

Per handicap s'intende una difficoltà d'autonomia e relazione della persona, connessa con una disabilità derivante da una menomazione. La disabilità si distingue secondo la tipologia in fisica e/o psichica e sensoriale, secondo la gravità lieve, media, grave, gravissima.

La persona disabile ha diritto ai benefici e alle prestazioni previste dalla legge: cura, riabilitazione, integrazione sociale, scolastica, lavorativa.

Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica si fonda sugli articoli 3 e 34 della carta costituzionale, ed è garantita dalla figura dell'insegnante specializzato. Nella normativa precedente, le modalità d'assegnazione di docenti specializzati per la scuola primaria e secondaria di primo grado era di un insegnante ogni 4 alunni disabili e il numero massimo di 20 alunni per la classe in cui era inserito l'alunno disabile. L'art. 40 comma 3 della legge 449 del 1997 attribuisce nell'ambito dell'organico provinciale un insegnante specializzato per ogni gruppo di 138 alunni, complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali della provincia.

Proporzione nazionale Insegnanti di sostegno e alunni portatori di handicap¹

Area geografica	Materna	Elementare	Superiore (primo grado)	Superiore (secondo grado)
Alunni portatori handicap	9.896	49.279	42.244	13.362
Insegnanti di sostegno	2.903	11.939	15.846	4.885
Alunni per Insegnante	3.4	4.1	2.6	2.7

1.6 Inserimento degli alunni stranieri

Nel territorio italiano le presenze di alunni stranieri quali cinesi, africani, albanesi, Rom, ecc. sono in aumento: si è passati dai 31.653 iscritti nel 1992-93 ai 100.000 previsti per l'anno scolastico 1999-2000.

¹ Elaborazione da dati Ministero Pubblica Istruzione

1.7 Dispersione scolastica

1.7.1 Dati

Tabella - Indicatori semplici per l'indicatore di dispersione scolastica¹

Indicatori semplici	Fonti	Contributo
1. Bocciati della scuola elementare al 1° anno per cento scrutinati	Sistema informativo - a.s. 1995/96	16,8%
1. Bocciati della scuola media al 1° anno per cento scrutinati	Sistema informativo - a.s. 1995/96	20,3%
2. Bocciati della scuola superiore al 1° anno per cento scrutinati	Sistema informativo - a.s. 1995/96	11,6%
3. Tasso di abbandono ² scuola elementare	Sistema informativo - a.s. 1997/98	0,3%
4. Tasso di abbandono scuola media	Sistema informativo - a.s. 1997/98	8,4%
5. Tasso di abbandono scuola superiore	Sistema informativo - a.s. 1997/98	7,8%
6. Incidenza degli alunni in ritardo scuola elementare (rapporto percentuale tra il totale degli alunni iscritti in ritardo di 1 o più anni, rispetto all'età regolare, dell'anno scolastico 96/97 e il totale degli iscritti dello stesso anno scolastico)	Sistema informativo	13,7%
7. Incidenza degli alunni in ritardo scuola media (rapporto percentuale tra il totale degli alunni iscritti in ritardo di 1 o più anni, rispetto all'età regolare, dell'anno scolastico 96/97 e il totale degli iscritti dello stesso anno scolastico)	Sistema informativo	21,2%

¹ Ministero della Pubblica Istruzione - Sistema informativo - Servizio di consulenza dell'attività programmatoria

² Il tasso di abbandono è stato calcolato utilizzando la formula seguente:

$$T(a,t+1) = \{I(a,t) - [I(a+1,t+1) - R(a+1,t+1)] - R(a,t+1)\} * 100 / I(a,t)$$

dove T(a,t+1): tasso di abbandono dell'anno di corso **a** nell'anno scolastico **t+1**;

I(a,t): iscritti nell'anno scolastico precedente **t** all'anno di corso **a**;

I(a+1,t+1): iscritti nell'anno scolastico **t+1** all'anno di corso **a+1**;

R(a+1,t+1): ripetenti nell'anno scolastico **t+1** all'anno di corso **a+1**;

R(a,t+1): ripetenti nell'anno scolastico **t+1** all'anno di corso **a**.

Graduatoria indice di dispersione scolastica

Posizione	Province	Punteggio	Posizione	Province	Punteggio
1	Palermo	100,00	52	Vibo Valentia	19,41
2	Caltanissetta	93,79	53	Verona	18,82
3	Sassari	73,40	54	Gorizia	18,33
4	Cagliari	73,10	55	Lucca	18,03
5	Oristano	62,96	56	Lecco	17,34
6	Agrigento	62,76	57	Treviso	16,55
7	Catania	60,30	58	Vicenza	16,55
8	Napoli	57,24	59	Modena	15,57
9	Siracusa	55,27	60	Teramo	15,47
10	Vercelli	53,40	61	Chieti	15,37
11	Crotone	51,82	62	Rovigo	15,17
12	Nuoro	48,77	63	Padova	14,88
13	Trapani	48,77	64	Sondrio	14,48
14	Biella	48,57	65	Mantova	14,19
15	Ragusa	48,57	66	Venezia	14,09
16	Roma	45,32	67	Bergamo	13,99
17	Enna	43,74	68	Reggio Emilia	13,30
18	Catanzaro	42,86	69	Firenze	13,20
19	Asti	40,89	70	Salerno	13,10
20	Imperia	39,70	71	Siena	12,51
21	Foggia	36,26	72	Pordenone	12,32
22	Rieti	35,76	73	La Spezia	12,12
23	Cosenza	34,78	74	Cuneo	11,82
24	Pistoia	34,58	75	Trento	11,33
25	Messina	34,48	76	Pescara	11,23
26	Novara	33,20	77	Pisa	10,15
27	Caserta	32,51	78	Reggio Calabria	10,15
28	Torino	31,63	79	Ravenna	10,05
29	Frosinone	31,53	80	Bari	9,06
30	Varese	29,85	81	Potenza	8,87
31	Milano	29,16	82	Brescia	7,88
32	Udine	28,08	83	Parma	7,78
33	Grosseto	26,90	84	Campobasso	7,68
34	Viterbo	26,70	85	Ancona	7,59
35	Taranto	26,60	86	Ascoli Piceno	7,49
36	L'Aquila	25,52	87	Matera	7,29
37	Como	25,32	88	Cremona	7,19
38	Prato	25,12	89	Benevento	7,00
39	Pavia	24,93	90	Lecce	6,70
40	Genova	24,33	91	Avellino	6,11
41	Alessandria	24,24	92	Terni	5,91
42	Latina	23,94	93	Piacenza	5,02
43	Massa Carrara	23,94	94	Pesaro e Urbino	4,73
44	Lodi	23,55	95	Bologna	4,43
45	Brindisi	23,15	96	Isernia	3,94
46	Savona	22,56	97	Macerata	2,76
47	Trieste	22,36	98	Rimini	1,97
48	Belluno	21,77	99	Perugia	1,28
49	Ferrara	20,99	100	Arezzo	1,18
50	Livorno	20,89	101	Forlì	0,00
51	Verbania	20,59		ITALIA	30,64

1.7.2 Lo scenario attuale

Il fenomeno dell'evasione scolastica ha subito nei tempi più recenti (ultimi 30 anni) un'evoluzione che possiamo così sintetizzare:

- riduzione del fenomeno dei mancati ingressi nel sistema scolastico
- forte riduzione degli abbandoni nel corso della scuola elementare
- riduzione del tasso di mancate iscrizioni nel passaggio dalla scuola elementare alla scuola media
- corrispondente aumento delle frequenze irregolari o molto irregolari e quindi del fenomeno dell'elusione dell'obbligo in forme meno evidenti
- persistenza di alti tassi di ripetizione e di ritardo nel corso della scuola media

Questa nuova fenomenologia dimostra la necessità di migliorare metodi e strumenti di intervento educativo perché la scuola sia in grado di rispondere in modo articolato ai diversi bisogni educativi dei propri alunni.

La scarsa frequenza scolastica, infatti, se da un lato rimanda in senso lato a condizioni sociali e relazionali difficili, segnala indubbiamente anche una forma di disagio scolastico, ossia la difficoltà della scuola a dare risposte adeguate ai bisogni di allievi che vivono in condizioni di disagio materiale e povertà relazionale.

Un altro aspetto da tenere in conto è lo stretto legame fra dispersione scolastica e criminalità minorile: non è un caso che i più alti tassi di dispersione riguardino proprio città come Napoli, Palermo, Catania, ecc.

2. CRITICA ALLA SITUAZIONE ATTUALE

2.1 Da dove viene la scuola

La scuola in Italia nasce sul modello di scuola di formazione della classe dirigente e come "formazione dell'italiano" alla fine del secolo scorso ("*L'Italia è fatta, ora bisogna fare gli italiani*"). Una scuola che ha dunque come condizione di origine il conformismo e l'omologazione a un modello uniforme, autoritario e imposto dall'alto; in ogni paesello del nuovo stato arriva il posto di polizia, l'apparato burocratico e il maestro elementare con l'obiettivo di "fare" gli italiani, cioè di appiattare le diversità sul modello burocratico piemontese, "insegnare" a tutti l'italiano come lingua artificiale e trasmettere l'ideologia corrispondente. La riforma Gentile non farà altro che rinforzare questo modello moralista, questa scuola dell'obbedienza, della sofferenza, dei valori fatti e preconfezionati descritti dalla maestra dalla penna rossa del libro *Cuore*.

Quando le intenzioni dei costituenti prima, le lotte degli studenti, degli insegnanti e di tutto il movimento di rinnovamento dell'educazione poi trasformano radicalmente la scuola italiana, resta, di contrabbando, l'eredità di questo paradigma educativo: leggere, scrivere e far di conto... e nulla più.

Se la Costituzione e i vari programmi proclamano l'istruzione gratuita e per tutti, l'interdisciplinarietà, l'abolizione dei voti nella scuola primaria e così via, queste belle intenzioni restano lettera morta nell'organizzazione iperburocratica della scuola, nella mancanza di fondi, nell'assenza di corsi adeguati di formazione, nel conservatorismo dei libri di testo, ecc.

Quando la scuola, grazie a un forte movimento di base in tutte le sue componenti, comunque si rinnova e cambia, cercando di applicare nel concreto ciò che sta scritto sulle varie "carte", trova resistenze a ogni passo e molti validi insegnanti, direttori, presidi, genitori, animatori, formatori, ecc. si "ritirano nel privato" con la sensazione di combattere contro i mulini a vento.

2.2 Di chi è la scuola?

Si potrebbe facilmente rispondere che "la scuola è di tutti", ma sappiamo bene che attualmente non è così. In questo momento, e a livello mondiale, assistiamo a un processo di privatizzazione della scuola in ogni ordine e grado che porterà a rispondere, più ragionevolmente, che la scuola è dell'impresa, meglio se un'impresa speculativa.

2.3 Dove va la scuola?

La scuola si va uniformando al modello pragmatico, competitivo e privatizzatore del sistema in cui viviamo. Un modello uniformante combattuto da anni di lotta e di ricerca educativa, specialmente in Italia. Questo modello porta avanti la liquidazione della scuola pubblica, poiché punta a trasformare l'istruzione e l'educazione in un affare per le apposite "agenzie educative" che sostituiranno (e già cominciano a sostituire) la "pubblica istruzione"; potrà studiare e formarsi soltanto chi avrà i soldi per farlo e agli altri resterà una scuola pubblica ridotta all'osso, inefficiente e di basso livello qualitativo e formativo.

2.4 I conflitti

Sono molti e di diversa importanza i conflitti che questo sistema, quest'organizzazione del mondo e la corrispondente mentalità generano nel campo dell'istruzione e dell'educazione delle persone; li tratteremo tenendo conto di alcuni conflitti emergenti e congiunturali che le ultime "riforme" stanno mettendo a nudo, ma anche cercando di identificare conflitti di natura più strutturale e che maggiore importanza dal punto di vista umanista.

2.4.1 Pubblico/privato

Sembra che uno dei problemi centrali sia quello di finanziare le scuole private; nel 1998 il 32° Rapporto sulla situazione sociale del paese del Censis recita testualmente: "*Nel corso degli anni il numero di iscritti all'istruzione privata è venuto via via riducendosi e non è escluso, soprattutto da parte della cultura cattolica, che la domanda di parità sia legata alla necessità di non disperdere e marginalizzare il proprio patrimonio educativo.*"

Ma forse basterebbe ricordarsi che la Costituzione della Repubblica recita, all'art. 33: "*Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo stato.*"

La posizione del Partito Umanista è che non vada finanziata affatto la scuola privata e che tutto il dibattito e le proposte su questo finanziamento altro non siano che l'occultamento del problema centrale: la necessità di un pieno sviluppo della scuola pubblica, necessità che nelle zone sfavorite del paese prende aspetti di carenze strutturali particolarmente gravi.

2.4.2 Autonomia

Così come si va definendo, l'autonomia è solo una tattica per legittimare una politica fatta di tagli e privatizzazioni, in barba ai diritti di studio e istruzione sanciti dalla Costituzione italiana e dalla Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo, Principio n. 7.

Cosa accadrà?

Le scuole che non saranno in grado di trovare fondi integrativi, dovranno basare la propria gestione sulle briciole che dà lo Stato; di conseguenza offriranno a molti un servizio apparentemente gratuito ma non qualitativamente valido, incapace di provvedere all'educazione, istruzione e formazione dell'infanzia.

Altre scuole saranno capaci di trovare sponsor o di avere l'appoggio degli enti invalidando l'art.1 del regolamento dell'autonomia, dove si parla di libertà di insegnamento. Come una qualsiasi azienda, dovranno adeguarsi alla logica di mercato educando e formando i futuri adulti all'efficienza alla competitività e alla produttività.

Un'altra illusione è il nuovo contratto, sbandierato come innovativo, poiché finalmente veniva riconosciuta ai docenti la qualità della loro professione, anche da un punto di vista economico piuttosto sostanziale.

Ma quest'aumento è subordinato a un concorso interno cui può accedere solo il 20% degli insegnanti con 10 anni di servizio di ruolo nella scuola. Tale aumento annuale è sottoposto a verifiche periodiche che stabiliranno volta per volta il diritto di mantenerlo. A parte l'assurdità di "controllare" gli insegnanti, facendosi beffa del principio di libertà metodologica e professionale, c'è da chiedersi come si può "premiare" solo una quantità minima, quando sono molti di più i docenti che da anni svolgono in condizioni spesso precarie il loro compito educativo quasi con spirito volontaristico, che va al di là delle effettive funzioni "burocratiche" e che non è stato mai sufficientemente pagato e riconosciuto.

E mentre lo spirito dell'autonomia dovrebbe essere quello di collaborazione tra i docenti, di lavoro di équipe, questo contratto spinge a una competizione e a un individualismo tra tutti i docenti che meritano un riconoscimento, ma che per farlo sono costretti a scavalcare i colleghi.

E in questa scuola come educare a valori come la solidarietà, la collaborazione, la socializzazione, la comunicazione, l'apertura alle diversità?

2.4.3 Accorpamento

Dal punto di vista umanista la razionalizzazione della rete scolastica è uno strumento puramente economico e politico che va verso:

1. Una diminuzione dei fondi investiti nella scuola.
1. Un accentramento di potere nelle mani di un unico dirigente scolastico, con relativa perdita dell'autonomia didattico-amministrativa di tutte le scuole coinvolte nel dimensionamento, senza considerare l'eventuale mancanza di competenza del dirigente stesso.
1. La riduzione del personale occupato nella scuola.

Per l'anno scolastico 99/2000, nell'ambito della sperimentazione dell'autonomia (C.M. 194 del 4/8/99 paragrafo 2), ogni scuola potrà accedere ad un finanziamento corrispondente a:

- una quota uguale per tutte di Lit. 4.250.000
- una quota calcolata moltiplicando Lit. 7.150 per il numero degli alunni
- una quota calcolata moltiplicando Lit. 74.500 per il numero dei docenti

Le scuole accorpate e verticalizzate avranno questi fondi come unica unità scolastica, poiché gli stessi saranno assegnati all'istituzione scolastica in cui sono inglobate. Di conseguenza avranno meno finanziamenti, in un'ottica di tagli alla spesa per la pubblica istruzione.

Accorpendo due istituti non vengono destinati dallo Stato due fondi, ma soltanto uno, a discapito del livello qualitativo dell'istruzione. I due istituti, infatti, dovendo usufruire entrambi di un unico finanziamento, dovranno ridimensionare i propri progetti didattici.

Come conciliare esigenze strutturali e infrastrutturali diverse (es. liceo linguistico e istituto odontoiatrico) avendo a disposizione lo stesso spazio e un finanziamento ridotto?

Che livello qualitativo si garantisce in questo modo agli studenti?

É questo il diritto allo studio?

2.4.4 La scuola non è gratuita e per tutti

Se consideriamo i dati riportati qui sotto, oltre alle spese di iscrizione, viaggi, ecc., non possiamo certo considerare la scuola come un diritto a tutti accessibile.

Spesa media per scuole superiori

Tipo Scuola	Spesa Totale media
Liceo Classico	2.098.450
Ist. Tecn. Commerciale	1.883.300
Ist. Tecn. Industriale	1.718.300
Ist. Prof. Commerciale	1.502.450
Ist. Prof. Industriale	1.163.900

Le cifre, fornite dall'AIE (Associazione Italiana Editori), appaiono sottostimate se paragonate con altre ricerche effettuate da associazioni di consumatori. Molto probabilmente non sono stati presi in considerazione i libri "di supporto" (dizionari, atlanti, ecc.) che inciderebbero per cifre varianti dalle 300 alle 400 mila lire (1 anno di corso).

L'aumento del prezzo¹

A.S.	% DI AUMENTO
1992/93	5
1993/94	4
1994/95	4
1995/96	5,5
1996/97	7-15
1997/98	2,4 (AIE); 4 (CCL); 8 (Codacons)

COSTI DEL CORREDO SCOLASTICO (Elementari e medie)²

Totale spesa media inizio A.S. 1997/98: tra Lit. 99.400 e Lit. 288.000 (l'oscillazione dipende dalle marche produttrici)

2.4.5 Dispersione e abbandono scolastico

Il D.I.132/94 e la C.M.257/94 mettevano a disposizione delle scuole nuove risorse, i cosiddetti Operatori Psicopedagogici ed Operatori Tecnologici per un intervento ordinario volto a qualificare e articolare l'offerta formativa in rapporto ai bisogni differenziati degli alunni, come strategia mirata al recupero della frequenza e al miglioramento degli esiti di profitto. Tale risorsa veniva individuata sulla base di specifiche competenze nel campo, documentabili, e forte della designazione dei Collegi dei Docenti e dei Dirigenti Scolastici, e sulla base di un specifico progetto, utilizzata annualmente. Con l'organico funzionale della scuola elementare (a.s. 97/98) e della scuola dell'Infanzia (a.s.99/00), tale figura viene individuata quale risorsa organica aggiuntiva da richiedere ai singoli Provveditorati, sempre sulla base di specifici progetti. Per la scuola media, invece, le modalità di utilizzazione sono rimaste invariate nel corso degli anni.

Durante il corrente anno scolastico (1999-2000), i tagli dei fondi destinati alla P.I. hanno causato la soppressione di gran parte di queste figure professionali azzerando, in un attimo, il difficile lavoro effettuato negli ultimi 5/6 anni.

2.4.6 La formazione degli insegnanti

¹ Ministero PI, Associazione Italiana Editori, Comitato Caro Libro, Codacons

² Comitato caro libri

Esistono storicamente delle gravi carenze nella formazione degli insegnanti di ogni ordine e grado: carenze nella formazione scolastica, nella formazione permanente e nell'aggiornamento, nelle forme di tirocinio. Queste carenze sono accelerate dal veloce cambiamento della società e dalla diffusione di massa di mezzi tecnologici che rendono gli strumenti tradizionali di insegnamento e di formazione obsoleti.

Tra le carenze più evidenti segnaliamo:

- mancanza di qualificazione didattica nelle scuole di formazione universitaria
- carenza nei corsi di formazione per la scuola dell'obbligo (scarsità o assenza, orari inadeguati, carenze didattiche nei formatori stessi)
- assenza di un concetto di aggiornamento permanente e di strumenti adeguati corrispondenti (per esempio l'anno sabbatico)

2.4.7 Ruolo degli insegnanti

Per gli umanisti la figura dell'insegnante (educatore) diventa prioritaria.

Nello stato di totale discredito in cui attualmente versa la scuola, gli umanisti ne ribadiscono l'importanza. Essa costituisce un anello fondamentale nella "costruzione" di individui liberi, capaci di decidere del proprio destino e di interpretare con coscienza i multiformi segnali che ci invia il nostro mondo complesso.

L'insegnante in questi ultimi anni è diventato un'entità dai contorni sempre più sfumati: semplice "cassa di risonanza" di un sapere statico e tradizionale? O, al contrario, docente partecipe e creativo? O, ancora, patetico don Chisciotte stritolato dall'obbligo di seguire programmi gravosissimi? Novella Giovanna d'Arco perduta in un inferno di impedimenti burocratici? Psicologo da settimanale? In ogni caso, si tratta di una figura generalmente svalutata e sottopagata.

Noi umanisti siamo convinti che:

- Se la scuola è importante e non deve diventare l'anticamera di un'azienda, l'insegnante deve percepire un compenso adeguato alla sua professionalità. Non va dimenticato che opera in un contesto spesso difficile, privo di strutture che facilitino un rapporto sereno con gli alunni e i colleghi.
- Il docente ha il diritto e il dovere d'insegnare in condizioni ottimali
- Deve poter sfruttare gli strumenti educativi multimediali che la scuola sarà tenuta a mettergli a disposizione.

2.4.8 La scuola non è aperta alla diversità

2.4.8.1 Sostegno

La normativa attuale non garantisce ai bambini con difficoltà il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica, in quanto il numero degli insegnanti specializzati è insufficiente e copre solo in minima parte l'orario necessario per svolgere adeguatamente questa funzione.

2.4.8.2 Inserimento degli alunni stranieri

Le istituzioni scolastiche devono garantire il diritto allo studio a tutti gli alunni stranieri anche se clandestini; non è però prevista una normativa che regoli la distribuzione sul tutto il territorio dei bambini e ragazzi che arrivano da altri paesi. Di conseguenza, l'inserimento degli stessi è a carico solo di alcune istituzioni scolastiche. Non si può garantire il reale diritto allo studio ad alcuni stranieri se non comprendono la nostra lingua e se manca il personale adatto ad aiutarli nell'integrazione scolastica, fornendo loro le minime conoscenze linguistiche necessarie.

2.4.8.3 Classi numerose

Negli ultimi anni è prevalsa la tendenza a formare classi numerose (tra i 20 e i 30 alunni) e a risparmiare sul corpo docenti (rispetto a dieci anni fa, ci sono 84.535 insegnanti in meno - Fonte MPI). Questa situazione crea disagio all'interno delle scuole, giacché:

- i docenti non possono svolgere il loro lavoro con professionalità
- l'elevato numero di studenti per classe influisce negativamente sulla qualità della formazione

2.4.8.4 Divario fra Nord e Sud

Il divario di infrastrutture e di personale tra Nord e Sud del paese è elevato, fino a configurarsi come un effettivo attentato al diritto all'istruzione che alimenta la tendenza all'impoverimento delle zone svantaggiate.

3. LE POSSIBILI TENDENZE

3.1 Considerazioni generali

La tendenza generale alla privatizzazione e alla riduzione di spese e di investimenti in termini di risorse economiche e umane è sottolineata da tutti i dati che abbiamo presentato: aumento degli alunni per classe, diminuzione dei docenti, ristrutturazione e conseguente diminuzione del personale direttivo, diminuzione delle risorse economiche investite nel settore.

Ci sono conseguenze educative più difficili da cogliere, sintetizzabili in alcuni punti.

3.1.1 Risultati e tendenze della riforma dell'autonomia scolastica

Con l'autonomia scolastica direttori, presidi, insegnanti ed educatori in genere non parlano più di didattica, pedagogia o di progettazione di situazioni creative per gli alunni - studenti, ma solo di "soldi" . Si tratta di una tendenza alla "monetarizzazione" e alla privatizzazione, intese come soluzioni a tutti i problemi.

Inoltre, l'inserimento di criteri meritocratici, mediante i quali gli insegnanti verranno retribuiti in modo diverso, porterà inevitabilmente a scardinare il già scarso lavoro d'équipe esistente nella scuola, dato che il vicino potrà essere colui che ti leva lo stipendio. Lo stesso fenomeno si ripropone con il sistema dei "crediti educativi", che stimoleranno la competitività tra gli studenti, oltre a un modo di studiare più consona a un gioco a premi che al sapere e alla conoscenza.

Rendere autonomi gli istituti comporta la nascita di scuole di diverso livello, di diversi "costi" e di diverse "rese"; in parole povere, una scuola povera per i poveri e il Sud e una scuola "ricca" per chi può pagare e per chi vive nelle zone ricche (dove si possano trovare ricchi sponsor).

Infine, una scuola mediamente di bassa qualità, che favorisce di fatto le scuole private.

3.1.2 Infrastrutture e formazione

Il progressivo aumento delle carenze di infrastrutture logistiche e tecnologiche e della formazione professionale ed umana degli insegnanti (fenomeni a nostro avviso concomitanti e da analizzare congiuntamente) sta producendo un progressivo allontanamento dalla scuola a favore di altre "agenzie educative", che prendono il carattere di punto di riferimento: la televisione, i videogiochi, Internet, i corsi di ogni genere e natura, le palestre ecc. Comporta inoltre la fuga del personale docente più motivato e innovativo verso lavori più interessanti.

È chiaro che non può essere la scuola da sola a garantire ogni tipo di istruzione e formazione, ma è anche chiaro che una tendenza a "descolarizzare" la società in favore di "agenzie" controllate per lo più dalla logica del profitto non è il modo migliore di occuparsi dell'istruzione e della formazione del popolo.

La formazione e il processo di autoformazione di cui sono stati protagonisti molti insegnanti di ogni ordine e grado è un patrimonio educativo e umano da rivalutare e da potenziare al massimo; invece si sta cercando di appiattirlo in un'uniformità che ha come base i test e i quiz, invece delle reali competenze di conoscenze e di metodo.

4 PROPOSTE

4.1 Il paradigma educativo

Come costruire una scuola dei diritti umani?

Come immaginare un sistema educativo (più in là della scuola stessa) che costruisca una *comunità educativa* che educi alla solidarietà, alla collaborazione, alla socializzazione, alla comunicazione, all'apertura alle diversità, alla libertà?

Come educare a una visione non ingenua della realtà, alla trasformazione della realtà? Come educare gli studenti a scegliere liberamente cosa fare della loro vita?

Stiamo parlando di un paradigma educativo che, ovviamente, non coincide con quello vigente. Diremmo, come tendenza, che siamo assolutamente all'opposto della visione attuale dell'istruzione e dell'educazione. In alcuni casi potrà sembrare che questo paradigma possa coincidere con alcune enunciazioni presenti in certi convegni e perfino nei programmi (per esempio quello della Scuola Elementare); ma si tratta, appunto, di semplici enunciazioni che trovano riscontro nella pratica solo in alcune "isole felici" dove, in genere, la volontà e il volontarismo di poche persone (docenti, personale direttivo, amministrazioni locali) le hanno rese possibili, nonostante gli ostacoli della burocrazia e dei *diktat* ministeriali.

Il termine *educare* deriva dal latino *educere* e vuol dire condurre fuori.

Oggi l'educazione, anziché condurre fuori, integra le persone nel mondo dello stabilito, adatta gli individui al consenso sociale di quest'epoca e al sistema economico imperante. È impositiva e passiva e tende a omologare.

Allora, quale educazione desideriamo? In relazione alle aspirazioni che abbiamo citato prima, si costituisce un paradigma educativo, inteso come un modello situato nel futuro, come un'immagine da raggiungere, che tracci le linee guida dell'azione, delle proposte, degli orientamenti.

Alcuni elementi generali di questo paradigma sono la creazione di uno studente protagonista, che costruisce la conoscenza in una comunità solidale, con una visione attiva e plurale della realtà; uno studente del pensare, del sentire e dell'agire coerente, aperto alla diversità e alle trasformazioni.

Una scuola aperta al sociale, ma anche una scuola della valorizzazione della soggettività, dell'esperienza personale di ogni individuo, delle sue qualità, del suo possibile e auspicabile contributo al mondo.

La scuola deve essere anche una fonte permanente di educazione per tutti i cittadini. Deve essere gestita in modo partecipativo; deve essere realmente gratuita e aperta a tutti.

Elementi di questo paradigma si ritrovano sia nella Costituzione italiana, che nei programmi, nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nella Carta dei Diritti del Fanciullo e così via. Elementi di questo paradigma sono stati già concretamente messi in atto nei processi di rinnovamento portati avanti, particolarmente in Italia, dal complesso e articolato movimento di cambiamento della scuola che si è manifestato con forza a partire dagli anni '60; movimento del quale gli umanisti si sentono parte e al quale sono molto riconoscenti, per l'enorme mole di lavoro concreto, di lotte, di sperimentazioni che è stata portata avanti.

Ma i poteri attuali paiono considerare quelle azioni come "errori di gioventù" e documenti quali la Dichiarazione dei Diritti Umani e la Costituzione come semplici intenzioni da raggiungere in un ipotetico futuro o, peggio, da "riformare". Noi umanisti li consideriamo invece come impegni inderogabili nei confronti del genere umano, da realizzare nel più breve tempo possibile.

4.2 Alcune proposte generali

- Aumento dei fondi destinati all'educazione
- Attivazione di strumenti e fondi tesi alla realizzazione della gratuità effettiva della scuola, per lo meno nel periodo dell'obbligo scolastico; libri e materiale scolastico di base gratuito; finanziamento a cooperative e società partecipate che producano libri di interesse sociale e culturale a basso costo, ecc.
- Abolizione delle tasse scolastiche
- Garanzia dell'autonomia scolastica basata sul concetto di uguali risorse per tutti e del decentramento delle stesse sul territorio ai vari Enti (direzioni didattiche, regioni, comuni, quartieri, associazioni di base, comitati di genitori, ecc.)
- Eliminazione di tutte le norme che limitino di fatto la libertà d'insegnamento, di sperimentazione e di organizzazione del lavoro

- Ristrutturazione del sistema di formazione con inserimento dell'anno sabbatico di studio per ogni grado dell'insegnamento
- Riduzione del numero di allievi per classe, con relativo aumento del personale docente
- Riqualificazione del personale docente, aumento e ridefinizione degli stipendi in funzione del criterio di responsabilità sociale
- Riforma degli organi collegiali nel senso della compartecipazione (rappresentanza di tutte le componenti)
- Riforma dei programmi di ogni ordine nel senso di:
 - attualizzazione, relazione con l'ambiente sociale circostante, apertura alla diversità culturale
 - valorizzazione della soggettività
- Nessun sostegno, diretto o indiretto alle scuole private
- Potenziamento dei servizi per l'infanzia, con esaurimento delle liste d'attesa negli asili nido e nelle scuole materne, ampliamento dei posti fino a soddisfare tutta la domanda e capillare diffusione della scuola pubblica per l'infanzia in tutto il paese, con livelli qualitativi e standard omogenei.

4.3 Alcune proposte specifiche

4.3.1 L'insegnante di appoggio socio-culturale

L'insegnante di appoggio socio-culturale si occupa di sviluppare l'integrazione della diversità, risolvendo per esempio ogni problematica riguardante l'inserimento nelle classi di:

- alunni portatori di handicap
- studenti appartenenti ad altre etnie, ecc.
- aiuta a inserirsi nel nuovo ambiente, stabilisce delle buone relazioni e prepara gli alunni su temi personali e sociali quali i rapporti interpersonali; il riconoscimento delle proprie virtù; la reciprocità; la solidarietà
- organizza con l'ausilio di insegnanti competenti l'insegnamento intensivo e individualizzato della lingua italiana
- può usufruire a sua discrezione del servizio di interpreti, mediatori culturali e personale specializzato nel campo dei disabili
- organizza laboratori rivolti a tutti gli alunni per rimuovere l'ansia delle differenze e far vivere la presenza di altre culture come opportunità e risorsa, in modo che gli alunni della classe ospitante si sentano privilegiati a convivere insieme ai nuovi arrivati

4.3.2 Progetto di istituzione di centri di educazione permanente

L'educazione permanente è una priorità nella piattaforma umanista che intende l'educazione, sia personale sia sociale, come sviluppo dell'essere umano, dalla nascita fino alla morte; da qui la proposta dell'istituzione di centri di educazione permanente (vedi art. 27 della Dichiarazione Universale dei diritti umani).

Ogni centro conterrà:

- laboratori di ricerca
- corsi di formazione, culturali, artistici, scientifici tecnologici e professionali
- attività ricreative e di socializzazione

Ci sarà quindi spazio per l'aggregazione di persone in vari campi come associazioni, forum, club sportivi, musicali, teatrali, artistici, ecc., ai quali il centro metterà a disposizione gratuitamente le strutture e le attrezzature.

L'aggiornamento tecnologico degli strumenti a disposizione in questi centri sarà una priorità.

4.3.3 Insegnanti di sostegno

- Aumento del numero degli insegnanti di sostegno nella scuola; uno per ogni classe dove vi siano alunni portatori di handicap
- Corsi di laurea specifici per il sostegno
- Tirocinio nelle classi
- Corsi di aggiornamento per temi di specializzazione (epilessia, sordità, sindrome di Down, ecc.)
- Reale compartecipazione degli insegnanti di sostegno nelle attività didattiche
- Aumento degli strumenti e dei sussidi tecnici per agevolare chi ha delle difficoltà
- Abolizione delle barriere architettoniche

4.3.4 Dispersione scolastica

Sotto l'aspetto pedagogico occorre sottolineare che la principale strategia di lotta all'assenteismo consiste nel creare un'atmosfera di accoglienza e di considerazione della personalità dell'alunno tale, che la sua permanenza a scuola si configuri come esperienza gratificante e produttiva.

Un alunno che non va a scuola, inoltre, è un alunno leso nei propri diritti. Tutti devono far sì che questo non accada. Nel periodo di transizione sarebbe utile prevedere all'interno della scuola un "Garante dei diritti dell'alunno" che abbia canali di comunicazione facilitata con altri enti per l'attivazione di interventi opportuni.

Una grande importanza deve rivestire l'orientamento alle famiglie rispetto ai diritti dei propri figli, in modo che anche loro si rendano conto che i bambini e le bambine devono andare a scuola perché è un loro diritto ricevere un'istruzione e non perché in caso contrario i loro genitori sono soggetti a un'ammenda.

L'elevamento dell'obbligo scolastico deve avere come obiettivo quello di creare i presupposti del successo individuale sia nel campo dell'istruzione che in quello lavorativo e sociale, per evitare che diventi solo un "parcheggio" di qualche anno prima di aggiungere un nuovo nome alla lista dei disoccupati.

4.3.5 La formazione e l'aggiornamento

Il problema della formazione e dell'aggiornamento di insegnanti e di personale non docente va risolto con una legge quadro di indirizzo e di definizione dei compiti.

È necessaria un'analisi e una correzione di tutti i criteri e i titoli formativi, dato che in quest'ambito si sovrappongono leggi di diverse epoche e tendenze. In linea generale va corretta la tendenza a una formazione teorica e nozionistica in favore di una formazione basata sull'esperienza e centrata sullo studio delle didattiche e/o delle tecniche. Va dato particolare risalto all'abilitazione al lavoro in équipe.

L'aggiornamento deve avvenire in momenti differenti: un aggiornamento intensivo non in concomitanza con lo svolgimento della funzione didattica (vedi la formula dell'anno sabbatico) e un aggiornamento permanente basato su interventi di operatori specializzati nella scuola stessa, che spieghino e conducano "sul campo" gli aggiornamenti necessari. Devono essere inoltre previste forme di autoaggiornamento e di aggiornamento reciproco.

La legge quadro dovrà prevedere piani di azione con scadenze e momenti di verifica, nonché un gran coinvolgimento di tutte le realtà di base, associative, sindacali, ecc.

Verrà costituita una rete di istituti decentrati dedicati specificatamente al problema dell'aggiornamento per valutare concretamente sul territorio le esigenze della domanda e le risorse umane presenti per la risposta.

4.3.6 Asili-nido e scuole materne

Attualmente gli asili nido sono comunali, così come parte delle scuole materne: al di là della competenza nell'assegnazione dei fondi (Stato o Comune), va ribadita l'assoluta priorità di intervento in questo campo.

Sono dunque necessari la costruzione di nuove strutture, l'impiego delle tante strutture esistenti abbandonate o sottoutilizzate e l'assunzione di personale adeguato. L'esaurimento delle attuali liste d'attesa e l'ampliamento dei posti fino a soddisfare tutta la domanda vanno considerate delle priorità. Analoghi provvedimenti vanno presi nel caso delle scuole materne che presentino gli stessi problemi (liste d'attesa, posti insufficienti, ecc.).

Occorre dare importanza a questa fascia di età, in quanto la qualità della vita del bambino e della sua famiglia in questo periodo della vita inciderà profondamente sulle relazioni future, come attuazione di tutte le potenzialità socio-cognitive presenti alla nascita.

L'investimento dello Stato nell'educazione dei suoi cittadini deve partire dalla loro nascita e continuare per tutta la vita.

5. SINTESI

SITUAZIONE ATTUALE, CONFLITTI E TENDENZE

Il momento attuale della scuola italiana è caratterizzato dall'avvento di una riforma che pretende di essere la risposta ideale per adeguarsi alla società e alla scuola del prossimo millennio. Questa proposta va invece verso la privatizzazione della scuola e minaccia i diritti umani acquisiti in questo campo. Misure come autonomia, ristrutturazione dei cicli, esame di maturità, non colgono i problemi di fondo di una scuola veramente gratuita e formativa. In questa situazione continuerà la fuga dalla scuola pubblica verso "agenzie educative" sempre più basate sulla logica del profitto.

PROPOSTE

La scuola deve essere gratuita e per tutti

- Aumento dei fondi destinati all'istruzione.
- Attivazione di strumenti e fondi tesi alla realizzazione della gratuità effettiva della scuola per lo meno nel periodo dell'obbligo scolastico; libri e materiale scolastico di base gratuito; finanziamento a cooperative e società partecipate che producano libri di interesse sociale e culturale a basso costo, ecc.
- Abolizione delle tasse scolastiche
- Nessun sostegno economico alla scuola privata, né diretto né indiretto
- Potenziamento dei servizi per l'infanzia, con esaurimento delle liste d'attesa negli asili nido e nelle scuole materne. Ampliamento dei posti fino a soddisfare tutta la domanda e capillare diffusione della scuola pubblica per l'infanzia in tutto il paese, con livelli qualitativi omogenei

La scuola deve essere di buon livello

- Riduzione del numero di allievi per classe (massimo 15) e conseguente aumento del personale docente
- Garanzia dell'autonomia scolastica basata sul concetto di uguali risorse per tutti e del decentramento delle stesse sul territorio ai vari Enti (direzioni didattiche, regioni, comuni, quartieri, associazioni di base, comitati di genitori, ecc.).
- Ristrutturazione del sistema di formazione, con inserimento dell'anno sabbatico di studio per ogni grado dell'insegnamento
- Riforma dei programmi di ogni ordine nel senso di: attualizzazione, relazione con l'ambiente sociale circostante, apertura alla diversità culturale, valorizzazione della soggettività

L'insegnamento va considerato come attività del più alto valore sociale

- Riqualficazione del personale docente, aumento e ridefinizione degli stipendi in funzione del criterio di responsabilità sociale
- Eliminazione di tutte le norme che limitino di fatto la libertà d'insegnamento, di sperimentazione e di organizzazione del lavoro

La scuola deve integrare le diversità

- Potenziamento del sostegno attraverso il numero di insegnanti (uno per ogni classe con alunni portatori di handicap), corsi di aggiornamento per temi specifici, corsi di laurea e tirocinio nelle classi
- Creazione della figura dell'insegnante di appoggio socio-culturale, la cui funzione sarà quella di sviluppare e integrare le diversità culturali presenti all'interno delle classi

L'educazione deve essere permanente

L'investimento dello Stato nell'educazione dei suoi cittadini deve partire dalla loro nascita e continuare per tutta la vita

- Centri di educazione permanente per permettere sia a livello personale che sociale, lo sviluppo dell'educazione di ogni essere umano

LAVORO e PREVIDENZA SOCIALE

Massimo Feffin
ramarro@interpuntonet.it

1. PREMESSA

Per la maggioranza della popolazione del pianeta il lavoro rappresenta l'unica forma di sussistenza, ma la quotidiana lesione dei diritti dei lavoratori, a tutte le latitudini, ci porta a classificare il lavoro come uno dei "luoghi" dell'esistenza umana dove maggiormente si attaccano e si ledono i diritti umani. È evidente che più la società si fa tecnologica, più si riducono i posti di lavoro e paradossalmente quello che è sempre stato il sogno più antico dell'uomo, la liberazione dal lavoro, si sta trasformando in un incubo. Siccome il processo è irreversibile, nonostante i correttivi, i finanziamenti mirati, i contratti d'area, i lavori socialmente utili e altre ideazioni che la politica tenta di escogitare per scongiurare l'incubo, non c'è altra via d'uscita se non quella di ripensare il concetto di lavoro, che l'economia globalizzata da un lato e l'apparato tecnico dall'altro hanno a tal punto identificato con l'esistenza, da rendere a tutti evidente l'equazione secondo cui chi non lavora, dal punto di vista sociale non esiste. Ma è davvero così? O questa equazione si legittima solo a partire dalla nozione di lavoro che la globalizzazione da un lato e lo sviluppo tecnologico dall'altro hanno messo in circolazione, senza prendere minimamente in considerazione il fatto che dietro ogni lavoro, c'è un uomo che lavora?¹

D'altro canto, pur ammettendo la mancanza di una strategia cosciente volta a schiavizzare, possiamo però identificare, a livello mondiale, una morale comune, un trasfondo che, facendo proprie le esperienze di sfruttamento realizzate ovunque, le applica con mezzi più o meno brutali localmente. Questa è, purtroppo, la traduzione del termine "globalizzazione"² che possiamo dedurre dall'esperienza quotidiana, soprattutto considerando la crescente tendenza alla concentrazione della ricchezza in un numero sempre più ristretto di persone.

¹ *La società che cambia/Come ripensare il concetto di lavoro*, U. Galimberti, La Repubblica, 12.09.1999

² A titolo d'esempio possiamo citare la situazione generata dalla presenza della Shell, dell'Agip e della Elf, nell'Ogoniland, uno degli stati della federazione Nigeriana. Qui le connivenze tra le industrie petrolifere e il governo federale, fanno sì che venga impiegato l'esercito per controllare la protesta Ogoni rispetto al degrado ambientale e di qualità della vita. A livello italiano interessante il contratto siglato da Rossignol, realtà legata all'abbigliamento sportivo, che, come alternativa alla fuga dall'attuale insediamento, ha posto una flessibilità d'orario di lavoro che potrà portare il tetto settimanale a 48 ore nei momenti di massima richiesta produttiva (senza pagamento di straordinari) e al fermo totale dello stabilimento nella fase di calo produttivo annuale.

2. ANALISI E CRITICA DELLA SITUAZIONE ITALIANA

L'Italia, uno dei 7 paesi più industrializzati del mondo, ha un tasso di disoccupazione tra i più elevati in Europa, soprattutto se si considerano, invece della media nazionale, i dati relativi al sud del paese. Il FMI stima, nel rapporto di primavera, una crescita del PIL dell'1,5% per l'anno in corso, sostanzialmente allineata con i dati dei cosiddetti partner europei, ma trattasi di una crescita "lenta" che da un lato non consente un veloce allineamento ai parametri definiti negli accordi di Maastricht e dall'altro non riesce ad arginare il fenomeno della disoccupazione. La "cura" consigliata dal FMI è la riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore, il part-time come via verso una maggior flessibilizzazione del lavoro, portando ad esempio l'esperienza olandese dove il 35% degli occupati totali lo è attraverso questa forma. In questo modo il dramma delle 35 ore l'ultimo incubo del padronato sta finendo in flessibilità, ossia nella facoltà padronale di assumere e licenziare a proprio piacimento¹.

Attraverso il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2000-2003 (DPEF), il Governo risponde alle varie accuse e critiche che dall'interno e dall'esterno arrivano.

Partendo da un'analisi dei dati mondiali evidenzia come il rallentamento a livello di crescita negli scambi e nella produzione sia un fenomeno di portata mondiale, riconducibile alle varie crisi economiche, prima asiatica (1997) poi russa (agosto 1998) e infine brasiliana (gennaio 1999). L'obiettivo che il governo italiano si pone, per i prossimi quattro anni, è il miglioramento di quei comparti della spesa pubblica che sono cruciali per poter rimanere nel nucleo di nazioni che adotteranno in tempi brevi la moneta unica. In altri termini gli obiettivi sono:

- riduzione dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni, dagli attuali valori, all'1,5% del PIL nel 2000, all'1% nel 2001, allo 0,6% nel 2002 per raggiungere il pareggio l'anno seguente;
- riduzione del tasso di inflazione che dovrebbe scendere all'1,2% nel 2000 per giungere all'1% dal 2002 in poi;
- aumento dell'occupazione in percentuali crescenti dallo 0,6% del prossimo anno fino allo 0,9% a fine del periodo considerato.

Impegno che richiederà sicuramente notevoli sforzi, considerando i dati dell'annuale rapporto ISTAT, dal quale emerge che, in Italia, la famiglia è ancora il più forte ammortizzatore sociale, capace di "ammorbire" la durezza del fenomeno della disoccupazione. A metà strada tra il modello nordeuropeo, dove si lascia la famiglia appena maggiorenne o quasi e i modelli tipici delle società del sud del mondo, vediamo come in Italia attraverso la famiglia si mitigano le difficoltà di trovare lavoro o del costo dell'affitto. Nell'anno passato i giovani di età compresa tra 18 e 34 anni che ancora abitavano con i genitori rappresentavano il 58,8%; tra 25 e 29 anni i giovani che vivevano con i genitori erano la maggioranza e tra 30 e 34 anni erano ancora il 20%.

Tabelle di riferimento

Tab. 10 - Le previsioni macroeconomiche per l'Italia nel periodo 1997 - 1999 in base ai Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria del Governo (var. % rispetto al periodo precedente)

Aggregati	1997 previsioni DPEF 1998-2000.	1997 consuntivo	1998 previsioni DPEF 1999-2001	1998 previsioni Corrette	1999 previsioni DPEF 1999-2001
Prodotto interno lordo	1,2	1,5	2,5	1,7	2,7
Inflazione	2,5	1,9	1,8	1,8	1,5
Crescita occupazione	+0,2	-0,2	+0,5	-	+0,7
Consumi delle famiglie	0,8	2,4	2,2	-	2,3

Fonte: Ministero del Tesoro, 1998

¹ *Miti e falsità nell'era del capitalismo vincente*, G. Bocca, La Repubblica, 14.09.1999

Tab. 6 - Il disagio delle famiglie italiane nei confronti del lavoro (v.a. e val. %)

Tipologie di famiglie	V.a (in migliaia)	Val. %
Famiglie senza occupati	707	5,0
Famiglie con occupati precari o irregolari	450	3,2
Famiglie a basso reddito con un solo occupato	666	4,7
Famiglie con occupati e disoccupati	1.416	10,1
Totale famiglie con problemi di lavoro	3.239	23,1
Totale famiglie attive	14.011	100,0
Totale famiglie italiane	20.626	15,7 (*)

(*) Percentuale delle famiglie con problemi di lavoro sul totale delle famiglie italiane

Fonte: elaborazione Censis, 1998

Passiamo ora all'analisi di alcune problematiche contingenti in Italia.

Il costo del lavoro

L'analisi della situazione italiana ci induce a una considerazione di carattere più generale: è una realtà assodata che per il capitale il lavoro ha un costo: ci sono molte vie per ridurlo, e vengono inesorabilmente battute tutte.

Storicamente si è partiti dalla riduzione del personale coinvolto nel processo produttivo attraverso una crescente automazione e/o la localizzazione degli impianti in paesi a più basso costo del lavoro (tipicamente il Sud-Est asiatico, Sud America, più recentemente anche la Cina). Col passare del tempo, questo non è più bastato e si è passati ad attaccare le conquiste dei lavoratori a tutti i livelli, sia quelle a carico o di competenza dello stato (sanità, istruzione, previdenza sociale soprattutto), sia quelle più direttamente gestite dai lavoratori attraverso il loro statuto e i contratti collettivi di categoria. Questi ultimi prevedono una serie di agevolazioni (permessi retribuiti, diritto a permessi per motivi scolastici, indennità varie che possono andare dal disagio per il lavoro su turni, al rischio che una particolare lavorazione comporta, e così via) ottenute attraverso le lotte dei lavoratori. Inoltre definiscono le possibili forme di tutela degli stessi di fronte a eventuali abusi. In quest'ottica, *smantellare lo stato sociale*¹, non significa ridurre gli sprechi o migliorare l'efficienza del sistema, ma ridurre il costo degli oneri sociali, aprire spazi di possibile profitto (attraverso le privatizzazioni) e mettere la gente in condizioni di crescente disagio, preda di timori tali da renderla più docile e poco incline a ribellarsi. In Italia, da qualche anno a questa parte, da quando nel 1993 i sindacati confederali firmarono lo scellerato "accordo sul costo del lavoro", tutta un'altra serie di attacchi si sono concretizzati. Dalla regolamentazione del diritto di sciopero, mossa che limita il potere dei lavoratori in fase di rinnovo contrattuale, a una sempre maggiore precarizzazione delle mansioni attraverso la diffusione delle agenzie che offrono mansioni a tempo (da un giorno a qualche mese), forme di vero e proprio affitto dei lavoratori, alla creazione di salari di ingresso, con i quali a fronte di un salario inferiore per i neoassunti, "si combatte la disoccupazione", all'istituzione delle gabbie salariali, con cui si cerca di creare disparità di trattamento tra addetti del medesimo settore a seconda dell'area geografica di residenza. Ma perché è così importante smantellare i contratti collettivi? La logica è la stessa del "divide et impera", la riduzione del potere contrattuale; è più facile far passare un contratto sfavorevole ai lavoratori se questi sono pochi e non c'è modo di estendere il conflitto ad altri.

Questo è ciò che sta causando "la flessibilità del lavoro", quello che non viene posto in rilievo nell'applicarla ma che a nostro parere merita di essere sottolineato, è l'aumentata produttività del lavoro rispetto al numero di addetti impiegati. Oggi in media un lavoratore riesce a produrre in metà giornata la

¹ Le politiche interne dei paesi dell'UE non sono altro, oggi, che l'applicazione degli accordi sottoscritti a Maastricht ed Amsterdam. In altre parole il ruolo di governo, opposizione e sindacati nell'attuale contesto, è di far passare con il minor sforzo possibile, le politiche di smantellamento del cosiddetto *welfare* a favore delle imprese.

² Grazie ai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL), i lavoratori di una stessa area produttiva (chimici, metalmeccanici) si sono confrontati con le imprese nazionalmente e fatto valere, in questa maniera, un maggior peso in fase di contrattazione.

stessa quantità di prodotto che un lavoratore produceva 20 anni fa in un'intera giornata. Pertanto *il lavoro nella vita quotidiana di ognuno, potrebbe occupare molto meno tempo rispetto al passato*. Purtroppo ancora non è così.

Un altro grosso problema nel nostro paese è costituito dall'adeguamento dei parametri previdenziali e pensionistici. Una grossa menzogna, a questo punto, è che la popolazione attiva non possa mantenere il gran numero di anziani esistenti a causa della carenza di risorse prodotte. Se ci soffermiamo a pensare a quanto oggi "frutti di più" (in termini produttivi) ogni ora lavorata, siamo certi che questo aumento di produttività è più che sufficiente a fornire un reddito adeguato alla popolazione anziana italiana. Il deficit INPS tuttora esistente (con il quale si giustifica l'impossibilità di continuare a corrispondere pensioni adeguate agli anziani) è stato determinato da un lato dalla pessima gestione attuata dei fondi pensionistici e previdenziali e dall'altro dall'utilizzo distorto della Cassa Integrazione Guadagni (nella quale, la maggior parte del costo del compenso erogato al lavoratore è sostenuto dall'INPS), in quanto, per alcune aziende la CIG, sosteneva nelle fasi di flessione produttiva, il costo del lavoro per conto dell'impresa.

Privatizzazione del T.F.R.

Una novità di quest'anno è rappresentata dalla proposta del governo di "privatizzare" il T.F.R. Meglio noto come Trattamento di Fine Rapporto, il T.F.R. è quel meccanismo attraverso il quale una parte del salario del lavoratore viene trattenuto dall'azienda durante il rapporto di lavoro e una volta che questo è terminato, viene restituito, sotto forma di liquidazione, al lavoratore stesso.

Finora questo risparmio veniva utilizzato dall'azienda per i suoi investimenti sul mercato.

Oggi stiamo assistendo a un duro attacco a questo meccanismo da parte dei settori finanziari e speculativi. Da una parte la tendenza è quella di spingere affinché si corrisponda direttamente al lavoratore questa quota non trattenendola più dalla busta paga, dall'altra si vuole obbligare il lavoratore a investire il T.F.R. principalmente nei fondi pensione gestiti dalle finanziarie.

È evidente che così facendo si favorirebbe il massiccio drenaggio di risparmio verso le compagnie assicurative e i gruppi finanziari. Si tratta di una forma velata e non giustificabile di rapina in quanto anche in questo caso assistiamo al processo di marginalizzazione dei due attori principali del lavoro (lavoratore e imprenditore) su di un bene da loro prodotto e destinato a finire nelle mani di un terzo soggetto (le finanziarie) che nulla ha a che vedere col ciclo produttivo.

Lo spostamento di risorse dal settore produttivo a quello finanziario

Un ultimo aspetto che vale la pena di sottolineare è il costante spostamento di risorse dal settore produttivo a quello finanziario-speculativo, per cui ingenti capitali vengono avviati a utilizzi non produttivi. Ciò comporta, oltre ad aumenti della disoccupazione, peraltro fenomeno endemico e insito nel sistema capitalistico, una concentrazione della ricchezza in un numero sempre più ristretto di persone che aumentano la loro quota di potere all'interno della società mentre la gente comune, i lavoratori e le loro famiglie, hanno un peso sempre minore.

Ci dicono invece che tutti nel mondo miglioreranno, chi più chi meno, ma a scapito di chi questo accadrà, visto che nel sistema attuale la produttività non è volta a miglioramenti del livello globale di benessere?

3. PROPOSTE

La situazione sopra evidenziata rappresenta un quadro fedele del mondo del lavoro e dei conflitti che attualmente lo dilanano. Ma prima di effettuare le nostre proposte, che in parte sono finalizzate alla risoluzione di problemi contingenti, ci sembra doveroso soffermare la nostra attenzione su un aspetto molto importante del lavoro. In questo nostro mondo sempre più regolato dalla tecnica, ogni azione, anche quella apparentemente di svago, assume le sembianze del lavoro che copre l'intero arco delle ventiquattro ore e non ha più nel riposo e nell'ozio il suo contrario e così anche lo sport, il divertimento, il tempo libero, il fine settimana sono, come dice Jünger: *"Un contrappeso dalle tinte giocose all'interno del lavoro, ma in nessun caso il contrario del lavoro"*. Persino i nostri calendari hanno perso significato con la loro distinzione tra giorni feriali e giorni festivi, distinzione sempre meno corrispondente ai ritmi della nostra vita, che la tecnica visualizza ogni giorno di più come vita di lavoro, fino a far coincidere l'uomo con "il lavoratore", trasformando l'intera società in una società di lavoro. Oggi il disoccupato è un non-esistente, ciò di cui soffre non è l'assenza di lavoro, ma l'assenza di vita, essendo la vita qualcosa di accessibile solo attraverso il lavoro¹. E così "lavoro" diventa anche l'attività di sovrani, presidenti, ministri che considerano lavoro le loro funzioni, come "lavoro" è diventata l'attività dei medici o quella dei giudici o quella degli intellettuali che sempre meno rispondono ai valori della salute, della giustizia, della cultura, perché anche la salute, la giustizia, la cultura sono diventati puri e semplici campi di applicazione del lavoro. In questo contesto è evidente che il problema del lavoro in cui trova espressione il fare produttivo, non può essere considerato limitatamente all'ambito dell'economia tradizionale secondo il modello capitale-lavoro, in quanto da un lato tale modello non è più applicabile dato l'enorme peso della speculazione finanziaria nel sistema produttivo e dall'altro perché ciò vorrebbe dire che solo l'economia è in grado di dare espressione all'uomo, il quale non avrebbe come suo riferimento altro orizzonte se non quello determinato dal fare produttivo. A sua volta il lavoro, non avendo altra finalità se non quella di concorrere all'incremento infinito della produzione, non sarebbe più il luogo in cui l'uomo, realizzandosi, incontra se stesso, le sue capacità, le sue ideazioni, l'attuazione della sua progettualità, ma solo il luogo in cui l'uomo tocca con mano la sua strumentalità, il suo essere semplice appendice delle macchine, che nel loro insieme compongono l'apparato tecnico da sempre interessato solo al proprio potenziamento e non alle sorti dell'uomo. Se oggi il lavoro è la condizione di ogni diritto, se è stato possibile raggiungere questo risultato solo grazie a quella lunga e sanguinosa storia che ha portato al superamento della dicotomia tra uomini ritenuti tali a pieno titolo perché liberi dal lavoro e uomini-schiavi, oggi il rischio è di cadere nella condizione opposta, che porta all'identificazione esclusiva dell'uomo con il suo lavoro.

Crediamo pertanto che in questo contesto sia prioritario effettuare una serie di riforme economiche finalizzate al:

PASSAGGIO GRADUALE DAL LAVORO COME PRODUZIONE (che ha come obiettivo solo la sua assurda crescita esponenziale) **AL LAVORO COME SERVIZIO** in cui la produzione non sia solo finalizzata ai beni e alle merci (di cui al limite non sappiamo neanche cosa farcene, se non fosse per i bisogni e i desideri socialmente "indotti"), ma sia intesa anche erogazione di tempo, di cura, di relazione. I profili lavorativi che potrebbero nascere da questa nuova visualizzazione del lavoro (di cui la società già ne sente a livello massiccio l'esigenza, se dobbiamo giudicare dal gran numero di persone che si dedicano al volontariato) sarebbero profili lavorativi che potrebbero trovare non solo una reale e massiccia domanda, ma anche un significativo riconoscimento economico, se l'economia inizierà a diversificare i suoi prodotti e a produrre in misura crescente servizi per la persona e per la relazione tra le persone.

Infine, nel tentativo di dare risposte contingenti alla situazione attuale che, anche se non possono essere risoltrici del problema, cercano almeno di arginare il fenomeno della disoccupazione, come umanisti proponiamo qui di seguito una serie di misure volte a riequilibrare da un lato il potere contrattuale dei lavoratori all'interno dell'azienda e dall'altro a frenare il drenaggio di risorse verso la speculazione finanziaria. Tali misure riguardano:

LEGGE SULLA PROPRIETÀ DEI LAVORATORI NELL'IMPRESA, per favorire l'accesso dei lavoratori alla proprietà dell'azienda, in modo da poter prendere parte alle decisioni che li riguardano.

LEGGE SULLA SPECULAZIONE, per riportare i capitali nelle aziende attraverso la maggior tassazione dei capitali investiti in speculazione a favore di quelli reinvestiti nell'impresa.

LEGGE PER REDDITO SOCIALE MINIMO, per garantire a tutti coloro che sono stati espulsi dal mercato del lavoro, o non riusciranno mai ad entrarvi, un livello di vita degno. Tale reddito dovrebbe essere corrisposto direttamente dallo stato come forma di sussidio diretto. Sostituirebbe anche altre forme di

¹ *Non di solo lavoro*, F. Totaro

ammortizzatori sociali, quali CIG, mobilità, con notevoli benefici anche per le casse INPS che si troverebbe così ad erogare unicamente le quote pensionistiche e previdenziali.

Una **RIFORMA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE finalizzata a CONSIDERARE A TITOLO DI PRESTITO SENZA INTERESSI LE QUOTE DELLA CIG** relativamente alle aziende che pur usufruendo della Cassa Integrazione chiudono il bilancio in utile. Tali quote quindi dovrebbero essere restituite all'INPS (con notevoli benefici sul bilancio dell'ente) ed essere imputate come costi aziendali.

4. SINTESI

Il continuo progresso tecnologico e l'impiego di capitali in manovre speculative stanno sempre più riducendo i posti di lavoro; è ormai palese che il lavoro non è più un elemento fondamentale nel processo di creazione di ricchezza. E paradossalmente il sogno più antico dell'uomo, la liberazione dal lavoro, si sta trasformando in un incubo, l'uomo odierno soffre di "alienazione da lavoro" si appiattisce completamente nella sua attività lavorativa quasi come se questa fosse divenuta l'unico indicatore della riconoscibilità di un essere umano all'interno di un sistema dove le persone assumono sempre meno importanza.

Premesso che riteniamo che il lavoro non deve assumere un ruolo così importante nella vita delle persone e che dovrebbe essere garantita a ognuno la possibilità di vivere senza lavorare, le nostre proposte principalmente sono finalizzate a:

- una serie di riforme economiche che consentano il PASSAGGIO GRADUALE DAL LAVORO COME PRODUZIONE (che mira solo a una crescita esponenziale senza ragione e senza perché) AL LAVORO COME SERVIZIO, dove la produzione non è finalizzata solo ai beni e alle merci, ma è anche erogazione di tempo, di cura, di relazione.

Inoltre, di fronte allo scenario attuale, dove le grandi company fagocitano le piccole aziende, dove il "grande capitale" dopo aver privatizzato gli enti si sostituisce allo stato come fornitore di servizi mettendo la gente in una condizione di precarietà, proponiamo:

- LEGGE SULLA PROPRIETÀ DEI LAVORATORI NELL'IMPRESA, per consentire l'accesso dei lavoratori alla proprietà dell'azienda per prendere parte alle decisioni.
- LEGGE SULLA SPECULAZIONE, per riportare i capitali nelle aziende invece di vederli finire nella speculazione.
- LEGGE PER REDDITO SOCIALE MINIMO, per garantire a tutti coloro che sono stati espulsi dal mercato del lavoro, o non riusciranno mai ad entrarvi, un livello di vita degno di tale nome.
- Una RIFORMA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE al fine di CONSIDERARE A TITOLO DI PRESTITO SENZA INTERESSI LE QUOTE DELLA CIG relativamente alle aziende che, pur usufruendo della Cassa Integrazione, chiudono il bilancio in utile.

BIBLIOGRAFIA

- Il Sole 24 Ore
- ISTAT
- Banca d'Italia
- Unione Europea
- G. Bocca, La Repubblica 14.09.1999
- U. Galimberti, La Repubblica 12.09.1999
- *Non solo di lavoro*, F. Totaro

LAVORI PUBBLICI

1. Analisi critica situazione attuale

Osservando l'attività svolta dal Ministero dei Lavori Pubblici (LL.PP) nell'arco dell'ultimo anno, si può comprendere quanto ampio sia il campo delle attività (dalle **opere marittime**, alle canalizzazioni idrauliche, alle strade e autostrade, ai Programmi di riqualificazione urbana ed edilizia pubblica residenziale, alle opere per il Giubileo, ecc.) e quanto consistenti siano le risorse economiche attivate annualmente (nell'ultimo anno, in termini di cantieri aperti, sono passate da 7.725 miliardi a 9.196 miliardi (+19%) e quelle relative a gare d'appalto esperite sono passate da 4.208 miliardi a 4.880 miliardi (+16%). A titolo di sintesi viene riportata la tabella seguente, relativa al periodo ottobre -98-giugno -99:

SETTORE	OGGETTO	RISORSE ATTIVATE
Opere marittime	Lavori consegnati per	250 MLD
	Gare d'appalto concluse	
	per	278 MLD
Difesa del suolo	Lavori consegnati per	1008 MLD
	Gare d'appalto concluse	
	per	390 MLD
Settore stradale (strade statali)	Lavori consegnati per	1.259 MLD
	Gare d'appalto concl. per	1.239MLD
Settore autostradale Salerno - Reggio Calabria	Lavori consegnati per	1.734 MLD
	Gare d'appalto concl. per	1.940 MLD
	Lavori consegnati per	384,849 MLD
Strade provinciali	Lavori consegnati per	154 MLD
	Gare d'appalto concl. per	6 MLD
Edilizia statale e servizi speciali (caserme Carabinieri, Guardia di Finanza, Vigili del fuoco)	Lavori consegnati per	120 MLD
	Gare d'appalto concl. per	144 MLD
Edilizia penitenziaria	Lavori consegnati per	11,5 MLD
Opere ex Agensud (CIPE)	Gare d'appalto concl. per	48 MLD
	Lavori consegnati per	18 MLD
Risorse idriche	Lavori consegnati per	2.385 MLD
Programma operativo qcs 94-99	Gare d'appalto concl. per	835 MLD
Opere giubileo Lazio	Lavori consegnati per	897 MLD
Opere giubileo fuolazio	Lavori consegnati per	974 MLD
Totale risorse attivate		14.076 MLD

Una delle critiche maggiori al ruolo e al funzionamento del Ministero dei LL.PP riguarda ovviamente la gestione degli appalti pubblici secondo modelli "tangentopoliani". Tale gestione e i relativi meccanismi di collusione, concussione, corruzione sono state attentamente esaminate dalla magistratura e hanno riempito la cronaca giornalistica per oltre 5 anni. Dal punto di vista giuridico-normativo, è stato necessario emanare un complicatissimo iter (la L. 11 febbraio 1994 n.109, detta Legge "Merloni"¹) per tentare di bloccare situazioni e comportamenti, nelle gare pubbliche, ormai sull'orlo dell'indecenza illegale.

Ma al di là delle già criticate forme di "finanziamento occulto" dei partiti, dei meccanismi di collusione con le strutture camorristiche e mafiose, delle magiche formule nella lievitazione dei prezzi delle opere pubbliche, la critica di fondo riguarda la "logica" stessa dei LL.PP.

La logica d'intervento in generale è quella della grande opera pubblica, avulsa dal contesto territoriale e ambientale in cui si inserisce, subalterna a interessi di gruppi e "lobby" economico-finanziarie, tendenzialmente priva di qualsiasi intervento innovativo sul piano ambientale ed energetico.

¹ Recentemente sono state apportate significative variazioni alla legge Merloni con la Legge 18 novembre 1998 n. 415 recante "Modifiche alla legge e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici".

Non si capisce perché le “opere relative al ripristino degli alvei dei fiumi” o le “opere di approvvigionamento e depurazione delle acque” non possano essere realizzate e gestite dal Ministero per l'Ambiente in accordo con gli Enti Locali (Regioni, Province, Comuni); oppure perché la “riqualificazione urbana” non possa essere gestita direttamente dagli Enti locali; o ancora perché la progettazione e la costruzione di strade, autostrade o ferrovie non possa essere lasciata al Ministero dei Trasporti con l'accordo del Ministero per l'Ambiente e Territorio.

Come si è analizzato puntualmente in altre aree (in particolare trasporti, ambiente), vi è necessità di maggior coerenza tra piani, programmi e opere. Anche perché non sempre l'intervento risolutivo è “un'opera”. In molti casi possono essere proprio interventi di gestione o nuove forme organizzative, senza realizzare alcuna opera, la soluzione più efficace. Addirittura, si potrebbe determinare il paradosso per cui la realizzazione di un'opera diventi l'elemento d'irrigidimento per cui non si riesce a risolvere il problema (il sistema delle autostrade e strade che ha tolto risorse alle ferrovie e spostato il trasporto su gomma ha portato il sistema dei trasporti in un vicolo cieco e sull'orlo della paralisi). L'opera, quindi, potrebbe rendere “impossibile” la soluzione del problema che essa stessa doveva risolvere. Per finire, alcune opere (dighe, sbarramenti idraulici, consolidamenti dei versanti) non solo non sono necessarie ma sono risultate, in tempi successivi, a elevato impatto ambientale e controproducenti per l'obiettivo preposto, irrigidendo il sistema.

C'è da immaginarsi cosa potrebbe voler dire affidare “la difesa di Venezia”, o il “ponte di Messina”, o la riqualificazione dei Centri Storici d'Italia, o la costruzione degli ospedali e dei servizi per l'acqua potabile al Ministero dei LL.PP.

2. Proposte umaniste

1. Abolizione del Ministero dei LL.PP, delega delle sue funzioni e delle risorse relative ai diversi Ministri competenti per settori d'attività e decentramento alle Regioni, Province, Comuni di tutte le attività relative alla gestione e utilizzo del territorio. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto verranno decentrate, in particolare:
 - DIFESA DEL SUOLO
risorse idriche (disciplina, ripartizione, trasferimenti d'acqua ad usi plurimi);
concessioni di derivazione idrica
trattamento delle acque reflue urbane
 - RIQUALIFICAZIONE URBANA
 - EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA
2. Per quanto riguarda il SETTORE STRADALE e il Settore Autostradale verranno congelate, salvo le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria sulla rete, tutte le nuove grandi opere autostradali previste e verificate alla luce di un nuovo Piano Nazionale dei Trasporti (v. Area trasporti) e di nuovi Piani Urbani del Traffico (v. Area Ambiente) incentrati sul trasporto delle merci su ferrovia, sul trasporto delle persone con mezzi pubblici e il progressivo ridimensionamento del trasporto su gomma e con veicoli a combustibili fossili.
3. Recupero e confisca delle risorse economiche pubbliche destinate ad appalti pubblici in cui si sono evidenziate scorrettezze procedurali di gara e assegnazione, di revisione dei prezzi, o altri elementi di non trasparenza gestionale e amministrativa.

PARI OPPORTUNITÀ

Claudia Agati
c.agati@agora.stm.it

1. PREMESSA

Noi Umanisti affermiamo: “Non ci sarà sviluppo se non sarà di tutti e per tutti”, in questo contesto rivendichiamo l'uguaglianza dei diritti e delle opportunità. Ci sembra quindi riduttivo e anacronistico, in questo momento storico, limitare l'importante questione delle pari opportunità solo all'uguaglianza fra uomo e donna.

Dovrebbero avere le stesse opportunità il giovane e l'anziano, l'abile e il disabile, l'immigrato, il disoccupato, l'omosessuale, ecc.

Pari opportunità significa aver risolti i bisogni primari, aver garantiti i diritti a una vita degna, ma anche avere accesso allo studio a tutti i livelli, avere la possibilità totale di espressione delle proprie idee e credenze, poter contribuire alla società secondo i propri gusti e le proprie capacità, avere libero accesso a qualsiasi tipo di lavoro. Dunque una condizione nella quale a scegliere sia la persona e non le condizioni sociali in cui è nata o vive, oppure, ancora peggio, qualcuno che ha il potere di farlo.

Quindi quando si parla di pari opportunità il campo è vasto e l'elaborazione degli interventi è necessariamente trasversale con altre competenze.

Vogliamo che questo tema sia prioritario e allo stesso tempo transitorio, vale a dire la direzione dovrà essere quella della risoluzione.

È inoltre necessario riconoscere e integrare le differenze, e questo non solo è valido moralmente, ma costituisce anche una fonte inesauribile di ricchezza.

Risulta chiaro quindi come lo schema attuale di governo non sia soddisfacente, ma per avviarsi nella direzione necessaria alla creazione delle condizioni a cui aspiriamo, il nostro contributo si atterrà all'area specifica delle pari opportunità fra uomo e donna, con un particolare approfondimento sul tema donna e lavoro e sul tema immigrazione.

2. DESCRIZIONE**ANALISI DELLA SITUAZIONE**

Riportiamo di seguito alcuni dati relativi a:

1. Presenza femminile in posizioni decisionali
2. Presenza femminile nel Parlamento italiano
3. Dati relativi alle ultime elezioni

1. Presenza femminile in posizioni decisionali¹

Cariche rivestite nelle imprese con 100 addetti e oltre², per tipo e sezione di attività al Dicembre 1997

	Titolari				Soci			
	Uomini	Donne	Totale	%F	Uomini	Donne	Totali	%F
<i>Totale</i>	28	4	32	15,5	181	134	315	42,5

	Amministratori				Altro			
	Uomini	Donne	Totale	%F	Uomini	Donne	Totali	%F
<i>Totale</i>	27950	3277	31227	10,5	47737	4417	52154	8,5

	Amministratori			
	Uomini	Donne	Totale	%F
<i>Totale</i>	75896	7832	83728	9,4

Dirigenti per sesso e settore di attività al luglio 1994 - Italia

Settore di attività	Dirigenti nelle medie imprese (100 - 499 addetti)				Dirigenti nelle grandi imprese			
	Uomini	Donne	Totale	%F	Uomini	Donne	Totali	%F
Industria	21139	889	22028	4,0	24257	726	24983	2,9
Servizi	7490	552	8042	6,9	18710	664	19374	3,4
<i>Totale</i>	28629	1441	30070	4,8	42967	1390	44357	3,1

Dirigenti per qualifica nei Ministeri alla fine del 1995

	Dirigenti generali				Dirigenti			
	Uomini	Donne	Totale	%F	Uomini	Donne	Totali	%F
<i>Totale</i>	376	28	404	6,9	3532	929	4461	20,8

¹ Servizio Studi e Documentazione della CNPO

² Gli individui sono classificati secondo la prima carica ricoperta registrata presso le Camere di Commercio.

Professori ordinari per aree disciplinari - Italia

Amministratori				
	Uomini	Donne	Totale	%F
<i>Totale</i>	12106	1545	13651	*11,3¹

2. Presenza femminile nel Parlamento italiano²

SENATO			
1994		1996	
Progressisti	18	Progressisti	1
Polo Centro Destra	9	Lega Nord	-
SVP	1	SVP	1
Lista Pannella	1	Polo per le Libertà	6
-	-	Ulivo	19
Totale	29	Totale	27

CAMERA DEI DEPUTATI			
1994		1996	
UNINOMINALE			
Polo Centro Destra	22	Polo per le Libertà	12
Polo Progressisti	21	Ulivo	25
-	0	Lega Nord	4
-	0	Progressisti	2
PROPORZIONALE			
PDS	21	PDS	15
Forza Italia	7	Forza Italia	2
PPI	6	-	0
Lega Nord	7	Lega Nord	2
Rif. Comunista	6	Rif. Comunista	6
Alleanza Nazionale	3	Alleanza Nazionale	2
Patto Segni	2	CCD-CDU	1
-	-	Lista Dini	1
Totale	95	Totale	72

3. Dati relativi alle ultime elezioni³

Elezioni Parlamento Europeo

Presenza femminile al P. Europeo		Presenza femminile (Italia) al P. Europeo	
1994	1999	1994	1999
26,5%	30%	13,8%	11,5%

¹ Oggi più della metà degli iscritti sono studentesse; la maggioranza del personale amministrativo è costituita da donne; tra i ricercatori le donne sono quasi la metà. Dunque soltanto tra i docenti di I e II fascia rappresentano una minoranza.

² GRUPPO DI LAVORO MINISTERIALE, culture delle differenze e studi delle donne nell'istituzione universitaria

³ Infocamere, INPS, ENPAIA

Elezioni amministrative italiane

Presidenti delle 65 Province eletti al primo turno (su 34)	Nessuna donna	Presidenti delle 65 Province eletti al ballottaggio (su 31)	2 donne (precedenti elezioni 4)	Tot. 2 donne elette
Sindaci nei 28 capoluoghi di Provincia eletti al primo turno (su 18)	1 donna	Sindaci nei 28 capoluoghi di Provincia eletti al ballottaggio (su 10)	1 donna (pari all'8%)	Tot. 2 donne elette
Sindaci nei 216 comuni con più di 15.000 ab. elette al primo turno	7 donne	Sindaci nei 216 comuni con più di 15.000 ab. elette al ballottaggio	6 donne	Tot. 13 donne elette Pari al 5%

3. CRITICA

Come emerge dai dati esposti precedentemente, il conflitto prioritario resta l'ineguaglianza di partecipazione delle donne in tutti i campi.

Fintantoché non ci sarà parità di partecipazione, non si riusciranno a elaborare soddisfacenti soluzioni nei campi specifici, anche se di prioritaria importanza quali la salute, l'educazione, il lavoro. Le iniziative e le proposte rimarranno relegate alla semplice rivendicazione, mentre quello che il processo richiede è l'azione decisa di donne e uomini nella direzione di porre l'essere umano come valore centrale. Questo, nello specifico, significa che è ormai riduttivo parlare di pari opportunità fra uomo e donna quando, piuttosto, uomini e donne dovrebbero essere messi nella stessa condizione di poter operare perché ad ogni essere umano siano garantiti gli stessi diritti e le stesse opportunità.

Riteniamo che il problema in Italia non sia tanto a livello normativo o costituzionale, data l'abbondanza di leggi che in teoria garantiscono le pari opportunità, quanto di reale applicazione delle stesse. Sarebbe sufficiente questo per sperimentare un sostanziale cambiamento positivo.

Una questione così prioritaria a livello sociale, ma anche personale, sembra farsi sentire soltanto intorno all'8 marzo (festa della donna). Si fanno dichiarazioni di gran valore, si propongono anche leggi, si fanno conferenze mondiali, ma vengono puntualmente disattese e dimenticate. Dato che comunque la priorità rimane, al di là delle dichiarazioni, far quadrare i bilanci a favore dei soliti pochi, il Ministero pari opportunità rimane in una posizione esageratamente marginale e senza portafoglio.

Come esempio concreto di questo orientamento del nostro governo si possono riportare i fatti accaduti dopo le ultime elezioni politiche del '96 e le europee e amministrative del '99 (vedi dati nei paragrafi precedenti). La commissione per le pari opportunità, in un comunicato del 07/07/99 dichiara: *“La Commissione Nazionale P.O. ha annunciato la richiesta al Parlamento di utilizzare l'iter veloce dell'art.138 della Costituzione per introdurre nell'ordinamento italiano una norma specifica sul riequilibrio della rappresentanza, peraltro presente sia nella riforma proposta da Giuliano Amato sia nell'art.77 del testo approvato a suo tempo dalla Bicamerale.*

Inoltre, la CNPO proporrà un emendamento alla legge sulla riforma elettorale per le Regioni in discussione al Parlamento, affinché si introduca una norma di indirizzo sul riequilibrio della rappresentanza che venga poi ripresa nelle leggi che ogni Regione approverà.”

Alla fine di luglio, nell'aula di Montecitorio, l'emendamento sul riequilibrio della rappresentanza tra uomini e donne nelle assemblee elettive regionali è stato respinto.

Responsabile di questo stato di cose è anche il ministro (donna) delle pari opportunità, che accetta un ruolo secondario, anziché promuovere la critica necessaria dello stato vigente.

DONNE E LAVORO

Un'analisi approfondita merita la situazione nel campo lavorativo.

Il principio di uguaglianza fra i sessi è stabilito dalla Costituzione (artt.3 e 37): uomini e donne, soprattutto nel mondo del lavoro, hanno diritto allo stesso trattamento. A rafforzare questo principio sono state introdotte le leggi sulla tutela della madre lavoratrice (legge n. 1204/71) e sulla parità (legge n. 903/77).

Tuttavia, poiché la parità giuridica spesso non corrisponde alla parità di fatto, sono nati col tempo organismi istituzionali e figure di riferimento (Commissioni per la parità, Consulte regionali, Consigliere e Consiglieri di parità) con compiti di verifica e controllo della politica delle pari opportunità ed è stato dato l'avvio ai programmi per la realizzazione di tale parità nel lavoro con la legge n. 125/91.

A tutt'oggi esistono anche leggi regionali che hanno il compito di concretizzare iniziative per le lavoratrici e direttive dell'Unione Europea per l'affermazione sul lavoro della parità delle persone.

3.1 DATI STATISTICI

Popolazione secondo l'atteggiamento nei confronti del lavoro (ISTAT 14/01/99)

	UOMINI	DONNE	TOT.
Persone appartenenti alle forze lavoro	14.110	8.874	22.984
Persone non appartenenti alle forze lavoro in età lavorativa	6.982	12.728	19.710
Persone in età non lavorativa (fino a 14 anni e oltre i 70)	6.604	7.724	14.328
Totale popolazione presente	27.696	29.326	57.022

Studentesse	2.022
Casalinghe	9.187
Disoccupate	1.519
Donne non appartenenti alle forze lavoro in età lavorativa	12.728

I dati delle due tabelle sono espressi in migliaia

La più recente indagine ISTAT sulla condizione femminile rileva che nel nostro paese le donne occupate sono 8.874.000, sul totale di forza lavoro femminile che è pari a 10.393.000 unità. La partecipazione massima si ha tra i 30 e i 34 anni (55%), mentre cala bruscamente dopo i 44 anni. Le disoccupate sono 1.519.000. Questo dato si riferisce sia alle donne in cerca di prima occupazione, sia a quelle in cerca di nuova occupazione. Le casalinghe sono 9.187.000, pari al 42,7% delle donne in età superiore ai 15 anni. Il 6,2% sono laureate, il 18,8% diplomate, il 35% ha una licenza media, le restanti sono in possesso di licenza elementare o di nessun titolo di studio.

Le studentesse sono 2.022.000, lo 0,2% delle quali possiede già una laurea, il 35% il diploma superiore, il 64% la licenza media. Il 98,5% sono nubili, l'1,4% sposate o conviventi, lo 0,1% separate o divorziate.

Le donne *single* sono 2.855.000. Si tratta soprattutto di vedove (oltre il 67%), nubili (25%) oppure separate o divorziate (circa l'8%).

Il tasso di disoccupazione femminile al di sotto dei 25 anni è del 33,9%,

4. CONFLITTI

4.1. Disoccupazione femminile

Dal Terzo rapporto sulla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione redatto dall'ONU, le donne italiane risultano le più disoccupate. Sono anche le più impegnate nel lavoro autonomo, il 16% contro la media europea del 10%. Questo dato è però poco attendibile perché, in molti casi, tale apparente auto-imprenditoria è solo un trucco utilizzato dagli imprenditori effettivi per non assumere e, quindi, evitare di pagare i contributi previdenziali.

La media nazionale di disoccupati è del 16,6% per le donne e del 9,4% per gli uomini. Nel Mezzogiorno la disoccupazione femminile si attesta ormai attorno al 70%.

L'occupazione femminile in Italia è contraddistinta da elementi apparentemente contraddittori rispetto ai cambiamenti strutturali del mercato del lavoro e alle professionalità.

Se da un lato si registrano un basso tasso di occupazione (inferiore a quello di altri paesi europei ad alto tasso di sviluppo), una forte presenza nel mercato del lavoro precario, la crescita del tasso di disoccupazione, la permanenza di gravi forme di segregazione professionale e la presenza molto scarsa nei livelli più elevati delle carriere, dall'altro è in costante crescita la tendenza delle donne a entrare nel mondo del lavoro e a sviluppare professionalità medio-alte e alte. Infatti, l'imprenditorialità femminile è in aumento e si sono innalzati i livelli di scolarizzazione (si diplomano il 63% delle donne contro il 55,8% degli uomini; dopo sei anni di università si laureano il 38,2% delle donne contro il 33,1% degli uomini).

Priorità

- Risolvere il problema della differenza salariale fra le lavoratrici e i lavoratori
- Ridurre il "gap" fra disoccupazione femminile e maschile in tempi programmati e certi, tenendo fermo l'obiettivo di coniugare occupazione e qualità del lavoro
- Promozione di politiche per l'occupazione femminile
- Formazione, come strumento per la crescita e la qualità dell'occupazione femminile

4.2 Precarizzazione del lavoro femminile

Ricorre al part-time il 12,1% delle donne italiane, contro il 32% di quelle europee. In Italia la maggioranza dei posti di lavoro "flessibili" (o atipici), è occupato da donne, alle quali tali lavori sono proposti in misura molto maggiore che agli uomini e che, per questo, costituiscono la categoria più esposta a subire i danni provocati dal nuovo assetto che sta assumendo il mercato del lavoro.

Se continuerà la tendenza attuale le imprese giocheranno sempre di più la carta della precarizzazione (flessibilità?) del lavoro femminile: milioni di lavoratrici "usa e getta", vittime della concezione oggi imperante secondo la quale sono le persone che si devono adattare alle esigenze delle imprese e non il contrario, si troveranno a vivere in una situazione di assoluta precarietà. Infatti, chi è occupato in lavori a termine è spinto ad accettare ogni tipo di ricatto (per esempio straordinari o turnazioni disagiate) nella speranza di veder rinnovare il proprio contratto. Inoltre non ha nessuna garanzia di sostentamento nelle pause tra un impiego e l'altro e non può effettuare i versamenti contributivi per la pensione. Se è certo che la flessibilizzazione del lavoro avrà un impatto tragico sulla vita di ogni persona, è altrettanto sicuro che saranno le donne la categoria più colpita.

4.3 Trasformazione dei modelli tradizionali di comportamento

Per modificare la situazione femminile in Italia, però, non saranno sufficienti le leggi di tutela. Sarà necessario intervenire anche nel campo educativo, al fine di sradicare il modello tradizionale e casalingo che tuttora ispira i ruoli della donna nella società.

Ancora oggi il ruolo della donna nella famiglia è sostanzialmente diverso da quello dell'uomo. La gestione della casa, l'educazione dei figli e, sovente, la cura dei parenti anziani sono a carico della donna e si aggiungono al lavoro svolto fuori casa.

I dati sui laureati in Italia dimostrano chiaramente quanto la variabile sesso incida nel determinare i percorsi formativi fino ai livelli più alti dell'istruzione. Esistono infatti itinerari specificamente femminili (Lingue, Pedagogia, Lettere, Scienze naturali, Psicologia, Scienze biologiche, Matematica) e itinerari specificamente maschili (Ingegneria).

La scelta di un certo tipo di studi non è determinata solo da fattori attitudinali, ma è influenzata anche dalla doppia dimensione dell'attività femminile, divisa tra carriera e carichi familiari, che impone l'esigenza di conciliarli e quindi di orientarsi verso quegli ambiti lavorativi che risultino meno impegnativi e lascino margini per rivestire il doppio ruolo (dell'insegnamento sarebbe allora soprattutto apprezzato l'orario ridotto rispetto a quello delle altre professioni).

Un altro fattore che interviene nella scelta del settore lavorativo da parte delle donne è costituito dal tradizionale modello di comportamento femminile, che indirizza la scelta verso posizioni lavorative subordinate, in settori socialmente più marginali e meno apprezzati (come, appunto, l'insegnamento).

Priorità

- Interventi educativi a partire dalla scuola materna, volti a modificare i modelli di comportamento tradizionali, maschili e femminili.
- Riduzione dell'orario di lavoro per dare sia alla donna che all'uomo la possibilità di conciliare la carriera con la famiglia.
- Promuovere e sostenere l'occupazione femminile attraverso misure che garantiscano il diritto di conciliare i desideri e i bisogni individuali con le necessità di impresa.

4.4 Maternità

In caso di gravidanza la donna è penalizzata nello sviluppo della propria carriera lavorativa, quando addirittura non rischia di perdere il posto di lavoro. Basti pensare che in molti settori privati si sta diffondendo la consuetudine di subordinare le assunzioni a un gravissimo ricatto: per essere assunta, la donna deve firmare una lettera di dimissioni che il datore di lavoro potrà utilizzare qualora sopravvenga una gravidanza.

Nel caso che l'attività lavorativa non sia dipendente, ma autonoma o "flessibile", la donna non percepisce alcuno stipendio durante la maternità e addirittura, in molti casi, rischia di compromettere completamente il futuro dell'attività stessa.

Priorità

- Riconoscimento sociale del valore della maternità: tutela economica della madre durante la gravidanza e garanzia del suo reinserimento lavorativo al termine del periodo di maternità.
- Assicurare l'aggiornamento professionale in occasione del rientro al lavoro, qualora l'assenza per maternità abbia comportato (per riorganizzazione aziendale o altro) una modificazione significativa delle competenze richieste.
- Diritto all'assegno familiare esteso anche a chi non ha un lavoro dipendente.

5. PROPOSTE

5.1 In campo lavorativo

1. Monitoraggio permanente da parte del governo per risolvere il problema della differenza salariale fra le lavoratrici e i lavoratori attraverso la creazione di commissioni che controllino le aziende e denunciino gli abusi.
2. Per riequilibrare l'occupazione femminile con quella maschile, riduzione dell'orario di lavoro per tutti e incentivazione, attraverso agevolazioni fiscali, delle aziende che hanno una situazione di parità tra i sessi in tutti i livelli.
3. Impulso alla formazione professionale, come strumento per la crescita e la qualità dell'occupazione femminile; orientamento sia nella fase scolastica, sia nelle fasi d'ingresso o di ricollocazione nel mercato del lavoro.
4. Creazione di organismi di tutela dei diritti umani in risposta alla crescente precarizzazione del lavoro femminile.
5. Promozione di progetti di sviluppo dell'occupazione femminile nel Mezzogiorno.
6. Utilizzo delle risorse comunitarie per la promozione dell'occupazione femminile.
7. Reddito sociale di base.

5.2 Generali

Per poter dare a questa prioritaria questione una coerente portata istituzionale, è necessario compiere una riforma del Ministero stesso, **fino ad arrivare ad istituire un Ministero per i Diritti Umani** in cui potranno convergere, come minimo, gli attuali Ministeri delle pari opportunità e solidarietà sociale.

Le donne, come gli uomini, devono avere le stesse possibilità di dare il loro contributo in tutti i campi: politico, scientifico, culturale, ecc. Non si tratta solo di un problema di scarsa partecipazione delle donne in posti di potere decisionale; la grave carenza è in tutti i campi. Il contributo delle donne è ovunque essenziale e deve aumentare.

Fin da oggi è necessario, a livello di quartiere e in ogni luogo di lavoro e di studio, un consulente legale, una sorta di difensore civico, che può essere consultato gratuitamente ogni volta che viene violato un diritto e che denunci i responsabili, siano essi persone o istituzioni.

Hanno collaborato

Franca Banti, franca.banti@galactica.it

Giovanna Ubaldeschi, giouba@tiscalinet.it

Claudia Comolli, claudia@cubalibre.it

Zoe Sullivan

Barbara Li Ranzi

6. SINTESI

Noi umanisti affermiamo: “*Non ci sarà sviluppo se non sarà di tutti e per tutti*”, in questo contesto rivendichiamo l'uguaglianza dei diritti e delle opportunità. Dovrebbero avere le stesse opportunità il giovane e l'anziano, l'abile e il disabile, l'immigrato, il disoccupato, l'omosessuale, ecc.

Fintantoché non ci sarà parità di partecipazione, non si riusciranno a elaborare soddisfacenti soluzioni nei campi specifici, anche se di prioritaria importanza quali la salute, l'educazione, il lavoro. Le iniziative e le proposte rimarranno relegate alla semplice rivendicazione, mentre quello che il processo richiede è l'azione decisa di donne e uomini nella direzione di porre l'essere umano come valore centrale. Questo, nello specifico, significa che è ormai riduttivo parlare di pari opportunità fra uomo e donna quando, piuttosto, uomini e donne dovrebbero essere messi nella stessa condizione di poter operare perché ad ogni essere umano siano garantiti gli stessi diritti e le stesse opportunità.

Riteniamo che il problema in Italia non sia tanto a livello normativo o costituzionale, data l'abbondanza di leggi che in teoria garantiscono le pari opportunità, quanto di reale applicazione delle stesse. Sarebbe sufficiente questo per sperimentare un sostanziale cambiamento positivo.

PROPOSTE

Fin da oggi è necessario, a livello di quartiere e in ogni luogo di lavoro e di studio, un consulente legale, una sorta di difensore civico, che può essere consultato gratuitamente ogni volta che un diritto viene violato, una figura che possa denunciare i responsabili, siano essi persone o istituzioni.

Per poter dare a questa prioritaria questione una coerente portata istituzionale, è necessario compiere una riforma del Ministero stesso, **fino ad arrivare a istituire un Ministero per i Diritti Umani** in cui potranno convergere, come minimo, gli attuali Ministeri delle pari opportunità e solidarietà sociale.

Riguardo alla lotta alla discriminazione nel mondo del lavoro:

1. Monitoraggio permanente da parte del governo per risolvere il problema della differenza salariale fra le lavoratrici e i lavoratori attraverso la creazione di commissioni che controllino le aziende e denunciino gli abusi.
2. Per riequilibrare l'occupazione femminile con quella maschile, riduzione dell'orario di lavoro per tutti e incentivazione, attraverso agevolazioni fiscali, delle aziende che hanno una situazione di parità tra i sessi in tutti i livelli.
3. Impulso alla formazione professionale, come strumento per la crescita e la qualità dell'occupazione femminile; orientamento sia nella fase scolastica, sia nelle fasi d'ingresso o di ricollocazione nel mercato del lavoro.
4. Creazione di organismi di tutela dei diritti umani in risposta alla crescente precarizzazione del lavoro femminile.
5. Promozione di progetti di sviluppo dell'occupazione femminile nel Mezzogiorno.
6. Utilizzo delle risorse comunitarie per la promozione dell'occupazione femminile.
7. Reddito sociale di base.

ALLEGATO

IMMIGRAZIONE E PARI OPPORTUNITÀ

Lucia Paolucci, Paolucy@usa.net
 Davide Bertok, Bert.hawk@tiscalinet.it

1. DESCRIZIONE

1.1 Soggetti istituzionali

A livello internazionale: Alta commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani e altre commissioni dell'ONU

A livello nazionale abbiamo il ministero dell'Interno e quello del Lavoro ma anche molto più specificatamente il Dipartimento della Solidarietà Sociale (www.afarisociali.it). La legge 40/98 ha istituito inoltre organismi appositi per supportare l'azione del governo nella definizione di una politica di integrazione: la Commissione per le politiche di integrazione, la Consulta per i problemi dei cittadini extracomunitari e delle loro famiglie, il CNEL (già esistente) e i Consigli territoriali per l'immigrazione costituiti da rappresentanze locali dello Stato, della Regione, degli enti locali, enti e associazioni impegnati nell'assistenza agli immigrati, associazioni degli immigrati e sindacati.

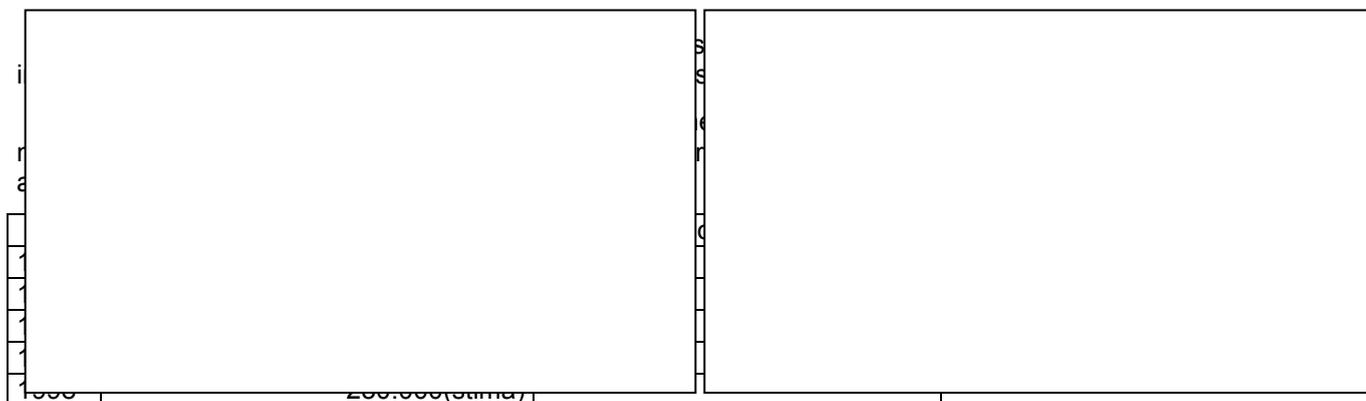
Per il reperimento delle risorse è stato istituito poi con la stessa legge il Fondo Nazionale per le politiche migratorie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La dotazione del fondo è stabilito in lire 12.500 milioni per l'anno 1997, in lire 58.000 milioni per l'anno 1998 e in lire 68.000 milioni per l'anno 1999.

1.2 Breve premessa sull'importanza dell'area nelle nostre priorità

La Costituzione Italiana parla dei diritti inviolabili dell'uomo e non distingue quindi in base alla cittadinanza, alla religione, alla cultura o alla condizione economica. Il diritto a poter realizzare le proprie aspirazioni non può essere delimitato da confini territoriali e deve essere garantito a ogni uomo, in qualsiasi luogo del mondo. Chiunque scelga l'Italia come sua nuova patria ha il diritto di godere di pari opportunità con i cittadini italiani e di conservare le proprie caratteristiche culturali e religiose senza doverle conformare a quelle italiane.

1.3 Analisi della situazione attraverso i dati.

L'immigrazione in Italia rappresenta uno dei fenomeni salienti di quest'ultimo decennio. Gli stranieri regolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 1998, in base ai permessi di soggiorno in vigore in tale data, sono 1.022.896 (dati Ministero degli Interni), in crescita rispetto all'anno precedente del 3,7%. Secondo l'ISTAT, invece, gli immigrati sono 1.240.721, di cui 1.073.000 extracomunitari, perché sono inclusi tutti i permessi scaduti, con un'incidenza sulla popolazione del 2,2 %. Gli stranieri residenti, la componente più radicata del complesso di quelli regolarmente presenti, continuano ad aumentare: in base alla rilevazione dell'ISTAT, circa 1.126.000 cittadini stranieri risultano iscritti all'anagrafe al 1° gennaio 1999, con un incremento del 13,5% rispetto all'anno precedente (nel '98 era il 12,2) e un'incidenza sul totale della popolazione residente in Italia pari al 2%.



Secondo l'INPS, nel 1997 i lavoratori extracomunitari erano 315.000, con un aumento dell'87% rispetto al 1994.

Infine i dati più spinosi, ovvero gli stranieri non regolarizzati (dal punto di vista lavorativo, ISTAT) erano 552.000 nel 1997 (pari al 2,45% della forza lavoro nazionale), mentre nel 1994 erano 523.000 (2,23% della forza lavoro).

In ogni caso va segnalata la sentenza n.454 della Corte Costituzionale del 30 dicembre 1998 che di fatto parifica i lavoratori italiani a quelli stranieri.

Il requisito lavorativo è indispensabile per l'ottenimento di un alloggio e, nel caso più generale, anche per l'ottenimento della cittadinanza italiana.

La legge 40/98 infatti prevede che possano avere accesso alle graduatorie per alloggi di edilizia residenziale pubblica solo quegli stranieri iscritti alle liste di collocamento o che esercitino regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Inoltre prevede anche che possano avere accesso a contributi regionali per restauro di alloggi di proprietà pubblica solo i titolari di carta di soggiorno (vedi in seguito) o di permesso di soggiorno (vedi sopra).

Al di fuori di questa legge va segnalato anche che nel dettaglio i criteri per l'assegnazione di alloggi pubblici sono disciplinati dalle amministrazioni locali ALER (l'ex IACP) con modalità spesso diverse da provincia a provincia.

La stessa però include anche forme di assegnazione di alloggi sociali senza particolari requisiti, disciplinati però da enti locali e associazioni e per un periodo temporaneo (finalizzata cioè al reperimento di un alloggio ordinario e definitivo).

Le acquisizioni di cittadinanza nel 1997 sono state 9.221, con un aumento annuo di più di 2.000 casi, mentre tra il 1989 e il 1992 il livello ondeggiava tra le 4.000 e le 5.000 unità. Nonostante tale incremento, l'accesso alla cittadinanza risulta ancora sottodimensionato rispetto all'impatto strutturale che ha già assunto l'immigrazione in Italia e che risulterà sempre più evidente negli anni a venire.

I tempi per l'acquisizione possono essere brevissimi o brevi nel caso di discendenza da italiano o matrimonio con cittadino italiano o adozione. Nel caso di nascita in territorio italiano, se i genitori rinunciano a trasmettere la loro cittadinanza al figlio, la cittadinanza italiana per questo è automatica e quindi quasi immediata, mentre in caso contrario il minore (o chi per lui) deve dimostrare di avere tre anni di residenza legale in Italia.

Invece per tutti gli altri, ovvero la stragrande maggioranza, è prevista la "naturalizzazione" dopo dieci anni di residenza legale nel nostro paese, senza precedenti penali e reddito sufficiente, vale a dire come al solito, l'aver un posto di lavoro. Fanno eccezione quei maggiorenni che hanno risieduto dalla nascita fino alla maggiore età ininterrottamente in Italia, i cittadini comunitari (4 anni di residenza), apolidi e rifugiati (5 anni di residenza) e coloro che avessero prestato almeno cinque anni di servizio per lo stato.

Una stima prudenziale, effettuata dall'équipe del "Dossier Statistico sull'archivio dei permessi di soggiorno del Ministero dell'Interno", pone in evidenza che nel 1998 272.000 persone erano residenti in Italia da più di 5 anni. Questo significa che circa la metà di quelli che vengono in Italia lo fanno per insediarsi definitivamente.

Essi, in base alla nuova legge, potranno ottenere la "Carta di soggiorno", essere maggiormente equiparati agli italiani nell'ambito sociale e lavorativo e, in prospettiva, ottenere anche il diritto di voto amministrativo, come avviene già in altri paesi, a condizione (oltre alla residenza stabile in Italia da almeno 5 anni) di avere un permesso di soggiorno e un reddito sufficiente per sé e per i loro familiari.

La "Carta di soggiorno" è un'importante istituzione innovativa che sancisce una condizione di semicittadinanza, di partecipazione alla vita collettiva e sociale del luogo di residenza e consente l'accesso a tutti i diritti propri della cittadinanza, con la semplice esclusione di quegli istituti specifici della nazionalità (es. difesa dello stato).

Tutto questo ci introduce al tema della partecipazione degli extracomunitari al potere decisionale delle istituzioni.

Esiste una convenzione del Consiglio d'Europa del '92 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale ratificata in Italia dalla legge dell'8 marzo 1994, però solo nei capitoli A e B.

Il capitolo A impegna lo stato a garantire alcuni diritti degli extracomunitari, il capitolo B invece a formare nelle comunità locali organi consultivi con rappresentanti delle comunità straniere per dibattiti e opinioni sulla vita in quel territorio.

Su quest'ultimo punto ci sono già alcuni esempi di consulte a Modena, Bergamo e Perugia.

Il Capitolo C prevede l'allargamento del diritto di voto per gli enti locali e senza limitazioni agli stranieri che abbiano risieduto in Italia nei 5 anni precedenti alle elezioni. Questa parte è ancora in discussione al Parlamento e comunque l'orientamento sarebbe di far ricadere in questo ambito i titolari della carta di soggiorno.

Nel frattempo alcuni comuni (Perugia, Macerata, Bologna) hanno attuato l'esperimento del consigliere comunale (e in alcuni casi anche di quartiere) aggiunto. Esso normalmente viene eletto dai residenti delle comunità etniche di quei comuni e finora ha avuto funzioni semplicemente consultive.

1.4. Le leggi fondamentali che regolano il settore

A livello mondiale: Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Carta della convenzione internazionale per i diritti dei lavoratori emigranti

Convenzioni del Consiglio d'Europa: Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 5 febbraio 1992

Direttive comunitarie: Trattati di Maastricht, Schengen, Amsterdam, Convenzione di Dublino, Risoluzione sul rispetto dei diritti umani nell'Unione Europea del Parlamento Europeo (1996).

Costituzione della Repubblica Italiana: art. 2, 3, 8, 10, 13, 15, 24, 32, 35, 36, 38, 51.

Leggi italiane: legge 6 marzo 1998 n.40, Decreto Presidenza del Consiglio 16 ottobre 1998 n.286, Decreto Presidente della Repubblica n.215 del 5 agosto 1998, Legge 5 febbraio 1992, n. 91 e relativi regolamenti di esecuzione, introdotti con d.p.r. del 12 ottobre 1993, n. 572 e d.p.r. 18 aprile 1994, n. 362 sulla cittadinanza italiana, sentenza della Corte Costituzionale n.454 del 30 dicembre 1998.

2. CRITICA

Ricordiamo l'articolo 13: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza **entro i confini di ogni Stato**".

Rileggiamo, l'articolo 22: "Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale e **in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato**, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità".

Gli accordi di Schengen, che facilitano gli spostamenti dei cittadini comunitari all'interno dei paesi UE, ma paradossalmente pongono un muro all'esterno paragonabile alla cortina di ferro della guerra fredda, uniti alla legge 40/1998, che pone seri limiti alla presenza e alla circolazione degli extracomunitari, vanno in senso contrario allo spirito espresso da questi due articoli.

La presenza degli stranieri in Italia è legata alla necessità di forza lavoro per impieghi ormai rifiutati dagli italiani, perché troppo umili o gravosi e alla maggiore flessibilità del lavoratore extracomunitario che, pur di guadagnare qualcosa, accetta anche di essere sottopagato e di lavorare in nero, con conseguenti tensioni sociali con gli italiani e anche tra gli extracomunitari stessi.

Tutti gli altri diritti, come un alloggio pubblico, la cittadinanza e l'assistenza sanitaria sono legati al posto di lavoro o all'iscrizione alle liste di collocamento, cosa che non vale per i cittadini italiani, che non rischiano certo l'espulsione se sono disoccupati. Eppure il DPR 215-98 nella parte terza, articolo 2, punto B parla di "Garantire pari opportunità di accesso e tutelare le differenze".

Se si va poi a esaminare la situazione contributiva dei lavori immigrati, si scopre che non esiste alcun sistema di recupero a fine pensionistico. Se un giorno torneranno nel loro paese, questi perderanno sicuramente tali contributi.

Sul tema della cittadinanza, così come in altri paesi europei, la nostra legge è ancora improntata sul principio del "diritto del sangue", per il quale la nazionalità dei figli dipende da quella dei genitori, piuttosto che sul "diritto del suolo", che darebbe diritto alla cittadinanza italiana a chi, comunque, è nato e vive in Italia.

Va segnalata comunque l'ultima proposta del ministro Turco: chi nasce in Italia può chiedere la cittadinanza italiana al compimento dei 18 anni, anche conservando quella dei propri genitori.

Sul tema del diritto di voto risulta scandalosa la mancata applicazione del capitolo C della convenzione del Consiglio d'Europa, il che esclude gli extracomunitari dalle elezioni per il rinnovo degli enti locali (i cittadini comunitari degli altri 14 paesi residenti in Italia invece rientrano in questo contesto). Ci si preoccupa piuttosto di creare una legge per gli italiani all'estero che, anche per una politica culturale errata dei vari governi, vivono in un contesto estraneo alla terra d'origine.

Il diritto di voto andrebbe esteso anche alle elezioni di rappresentanti del Parlamento italiano; dovrebbe essere prevista anche la possibilità di essere eletti nei vari organismi istituzionali del paese.

Le varie Consultazioni comunali sono state un bell'esperimento sulla carta, ma un fallimento nella realtà: a parte il loro valore esclusivamente consultivo, questi organismi non esprimono tanto gli interessi degli extracomunitari residenti, quanto quelli dei partiti presenti nei vari consigli comunali.

La legge inoltre garantisce il diritto allo studio anche mediante l'attivazione di appositi corsi intensivi di lingua italiana. Il problema è che tutto questo rimane clamorosamente sulla carta. Molti stranieri che arrivano in Italia per lavorare o per studiare sono costretti ad andarsene molto spesso perché non sono a conoscenza dei loro diritti; perché non riescono a orientarsi in una burocrazia che è spaventosa persino per i cittadini italiani; perché ignorano l'esistenza o il significato delle leggi che sono incomprensibili anche per chi parla la stessa lingua con cui sono scritte. C'è da segnalare poi che la legge sull'immigrazione prevede solo 5 giorni per presentare ricorso in caso di espulsione, un tempo breve per difendersi perfino per un italiano, durante il quale chi riceve il provvedimento si trova "ospitato" in un centro di detenzione.

I vari titoli di studio poi, secondo le norme del Dipartimento Affari Sociali, dovrebbero essere riconosciuti. Quando invece si entra nel dettaglio anche questo rimane sulla carta e lo straniero si trova ad affrontare una procedura legale di riconoscimento lunga e spesso inutile.

Inoltre le leggi non prevedono la difesa di diritti che, evidentemente vengono ritenuti secondari o superflui: ogni straniero che vive in Italia porta con sé una cultura, delle tradizioni e a volte una religione che gli impongono uno stile di vita diverso da quello italiano. Un manovale di religione musulmana deve osservare per 40 giorni ogni anno il digiuno fino all'ora del tramonto; un ebreo festeggia la Pasqua in giorni diversi dai cattolici e il sabato non può lavorare (ma può farlo di domenica). Per non parlare del rischio che corrono tutte

le tradizioni diverse di essere omologate alla nostra perché non trovano lo spazio per esprimersi, tramandarsi e integrarsi.

Un altro esempio è l'ora di religione nelle scuole pubbliche. In quest'ambito esiste solo la religione cattolica; l'alternativa è l'esonero, con attività spesso vaghe e poco interessanti e una totale mancanza di preparazione alle esigenze di studenti con una formazione culturale e religiosa diversa.

Ultimo, ma non in ordine di importanza, il tema dell'accoglienza. La legge prevede l'istituzione di centri di accoglienza e di detenzione temporanea. Dei due vengono realizzati solo i secondi, in pratica dei nuovi lager dove vengono rinchiusi persone che non hanno commesso alcun reato, con una clamorosa violazione dei più elementari diritti umani.

Inoltre, non esiste una legge che disciplini in qualche modo le richieste di asilo politico. L'Italia si adegua alle normative internazionali e all'articolo 10 della Costituzione, che comunque non stabiliscono praticamente i criteri di presentazione e di accettazione delle domande. Il risultato sono ritardi nella risposta, possibilità scarse di ottenere il riconoscimento di tale diritto e notevoli di finire in centri di detenzione temporanea.

3. PROPOSTE

La quasi totalità delle misure prese dal governo italiano rispetto agli stranieri in Italia sono opera del Ministero degli interni, che considera gli immigrati dal punto di vista della pubblica sicurezza.

Proponiamo invece:

- centri delle culture comunali, in cui vengano promosse attività di ogni tipo che favoriscano l'espressione di tutte le diverse culture e tradizioni (mostre d'arte, corsi, conferenze, dibattiti, incontri, feste tradizionali, concerti);
- efficienti centri di accoglienza per immigrati, con informazioni gratuite nella loro lingua sui loro diritti; assistenza legale gratuita; corsi di lingua italiana; corsi di formazione professionale; corsi di inserimento nel mondo del lavoro;
- chiusura immediata e abolizione dei centri di detenzione temporanea;
- concessione dei permessi di soggiorno a tutti quegli immigrati che intendano stabilirsi in Italia a lungo termine e non solo per motivi di lavoro;
- nuove leggi che permettano di accedere al mondo del lavoro e facilitino l'accesso da parte degli stranieri agli strumenti legali che permettono loro di lavorare come autonomi;
- riconoscimento dei contributi versati all'INPS ai fini pensionistici;
- leggi che combattano maggiormente lo sfruttamento dell'extracomunitario soprattutto nell'ambito del lavoro nero;
- iscrizione alle liste per l'assegnazione di alloggi pubblici di tutti i possessori di un permesso di soggiorno e non solo di chi effettivamente possiede un posto di lavoro, con pari opportunità per tutti e in qualsiasi zona d'Italia;
- diritto di voto agli immigrati residenti per le elezioni per il rinnovo di qualsiasi organismo (dal consiglio di zona al Parlamento italiano ed europeo) e diritto di candidatura per gli stessi nelle medesime elezioni;
- seggi garantiti per gli stranieri in tutti gli organismi istituzionali e nuove "consulte" in tutti i comuni che, pur mantenendo il carattere consultivo, abbiano un'effettiva funzione di organo rappresentativo delle esigenze delle varie comunità straniere;
- concessione della cittadinanza italiana a tutti quegli stranieri che abbiano vissuto per almeno 5 anni in Italia; chi è nato in Italia potrà ottenerla su propria richiesta o su richiesta dei genitori;
- nuove leggi per il riconoscimento di TUTTI i titoli di studio conseguiti all'estero;
- che le leggi che regolamentano diritti e doveri dell'immigrato prevedano anche misure relative al diritto di libera espressione di diverse culture, tradizione e religioni;
- ore di insegnamento sulle culture e le religioni mondiali al posto dell'ora di religione cattolica nelle scuole per facilitare l'integrazione tra varie comunità e la cultura del rispetto e della comprensione reciproca.

BIBLIOGRAFIA

- Archivio ISTAT, Istituto Nazionale di Statistica (www.istat.it)
- Dipartimento Affari Sociali, www.affarisociali.it
- Ministero dell'Interno, www.mininterno.it
- Ministero del Lavoro, www.minlavoro.it
- Dati Caritas
- Rapporto Eurispes
- Dati INPS, www.inps.it
- Documenti A.S.G.I. (Associazione Studi Giuridici Immigrazione)
- Regolamenti attuativi delle consulte dei comuni di Modena e Bergamo e del consigliere comunale aggiunto dei comuni di Macerata e Bologna
- Comunicati stampa e altri documenti dall'archivio del Centro Umanista delle Culture di Milano

SANITÀ

Paolo Vecchi
p.vecchi@agora.stm.it

1. DESCRIZIONE GENERALE

1.1 Premessa

La Salute della popolazione, insieme all'Istruzione, è il valore massimo della rivoluzione umanista, perché è collegata direttamente al superamento del dolore e della sofferenza, motore del processo storico e sociale dell'essere umano, dalla sua nascita fino ad oggi.

Ma, purtroppo, ogni giorno che passa si notano sempre maggiori differenze di opportunità di accedere ai migliori trattamenti sanitari del nostro paese tra chi è povero e chi è ricco, violando l'articolo 25 della "*Carta dei Diritti Umani*", l'articolo 26 del "*Patto Internazionale sui Diritti civili e Politici*" e l'articolo 12 del "*Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali*", tutti e tre sottoscritti pienamente dalla Repubblica Italiana.

Un modello sociale o strettamente sanitario che includa al suo interno un qualsiasi meccanismo discriminatorio è fallito in partenza. Anche se si cerca di porvi rimedio, con ridicoli sussidi o facilitazioni alle fasce più disagiate.

Pertanto, sarà necessario procedere affinché la ricchezza e il potere siano subordinati alla Sanità, che dovrà diventare gratuita e per tutti. In tal modo, i complessissimi problemi economici e tecnologici della nostra società attuale avranno l'inquadramento corretto per essere affrontati. Ci sembra che procedendo all'inverso il nostro Paese non avrà nessuna possibilità evolutiva.

1.2 Analisi della situazione attraverso i dati - La situazione attuale

In generale

- La speranza di vita alla nascita ha avuto un notevole incremento a partire dal 1970 e ha superato la media europea. Dati OMS relativi al 1998 indicano una speranza di vita di 75 anni per gli uomini e di 81 anni per le donne, rispetto alle medie europee di 74 e 80 anni rispettivamente¹.
- L'Italia è divenuto uno dei paesi più vecchi del mondo per mezzo dell'effetto combinato di due fattori principali: l'aumento della longevità e la riduzione della natalità.
- Si è raggiunto un tasso di mortalità infantile inferiore a 10 per 1000 nati vivi, conseguito con una diminuzione di più del 50% rispetto al valore del 1980¹.
- Nonostante una grande riduzione della mortalità infantile a partire dagli anni '80, il tasso era, nel 1993, il quarto più alto fra i paesi europei e nel 1994 comunque superiore alla media dei paesi europei. È da notare come, rispetto a una media nazionale del 6,4 per mille e una europea del 6,18, in alcune Regioni meridionali la mortalità infantile è ancora superiore all'8 per mille¹.
- La salute orale dei bambini può essere migliorata, ma nel 1990 il numero medio di denti cariati, caduti o otturati è stato uno dei più alti fra i paesi UE².
- Pur permanendo la principale causa di morte, le malattie cardiovascolari e le malattie ischemiche cardiache e le malattie cerebrovascolari nella fascia compresa tra 0 e 64 anni hanno mostrato una diminuzione dal 1970 in poi, che è stata maggiore rispetto alla media UE¹.
- Anche se i successi contro il cancro non sono in alcun modo comparabili a quelli contro le malattie cardiovascolari, nel 1993 il tasso di mortalità femminile (gruppo di età 0-64 anni) è al di sotto della media UE, sia per tutti i tipi di cancro che per il cancro del polmone¹.
- La mortalità degli uomini nei gruppi di età 0-64 anni per tutti i tipi di cancro e per il cancro al polmone è stato il secondo più alto nel 1993 fra i paesi UE, sebbene sia in calo dagli inizi degli anni '80².

¹ Rapporto elaborato dal Ministero della Sanità in collaborazione con l'OMS in occasione del 49mo Comitato Regionale dell'Ufficio Europeo dell'OMS (Firenze 13-17 settembre 1999).

² OMS - Ufficio Regionale Europeo - maggio 1998

- Per quanto riguarda gli incidenti sul lavoro, la situazione è grave in Italia; mentre il tasso relativo alle lesioni è nella media europea, il tasso di mortalità è più elevato¹.
- Con un'incidenza annuale di 10 nuovi casi di AIDS per 100.000 abitanti nel 1994, l'Italia (insieme alla Francia), aveva la seconda incidenza più alta².
- Nel 1997, rispetto al 1996, la diminuzione dell'incidenza di AIDS è stata del 32,8%¹.
- Negli ultimi anni le disuguaglianze nello stato di salute in Europa non sono diminuite ma, al contrario, sono addirittura aumentate. Così, anche l'Italia vede al proprio interno disuguaglianze riguardo alle condizioni di salute: le persone più abbienti e con maggior reddito hanno una speranza di vita più alta e sono soggette a meno malattie e disabilità che i poveri¹.
- La povertà è il principale fattore di rischio in materia di sanità e le disparità legate al reddito rappresentano un'ingiustizia grave e mettono in evidenza le influenze più considerevoli sulla salute².

La Sanità per gli immigrati

Dal 1990 al 1994 la presenza straniera ha visto aumentare la propria incidenza sul totale di oltre il 18%, passando da 781.138 a 922.706 persone, di cui il 70% extracomunitari³. Ma gli stranieri irregolari ammonterebbero a un numero doppio, compreso tra le 500.000 e le 700.000 unità. Il dato, però, è troppo difficilmente rilevabile per poter essere assunto con un accettabile grado di fondatezza.

La situazione sanitaria della popolazione immigrata è stata affrontata fin dagli anni '80 come "emergenza". I riferimenti normativi più importanti sono la Legge n. 33 del 29/02/1980, la Legge Martelli del 1990, e la Legge 40 del 6/03/1998. In quest'ultima vengono testualmente riportati gli articoli 32 e 33 della Costituzione, ma le discriminazioni continuano quasi immutate.

Diverse sono le categorie di stranieri presenti sul territorio nazionale che si trovano a essere esclusi dalla possibilità di utilizzo dei servizi sanitari esistenti⁴.

- Soggetti non in regola con le norme che disciplinano il soggiorno.
- I richiedenti "asilo politico" in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato
- I ricongiungimenti familiari di fatto
- Stranieri con regolare permesso di soggiorno ma senza "residenza".

Per tutti questi soggetti le uniche opportunità in caso di bisogno sono:

- il ricovero ospedaliero per malattia in caso di urgenza, infortunio, maternità, con spese di degenza a carico dell'utente
- L'accesso ai servizi territoriali (consultori familiari, pediatrici, SERT, ecc.) è limitato a coloro che hanno la residenza.

A eccezione della quota di lavoratori dipendenti, per gli stranieri extracomunitari l'iscrizione al SSN resta volontaria, mentre per gli italiani è obbligatoria.

- Non è prevista la gratuità dell'iscrizione al SSN per gli extracomunitari disoccupati iscritti alle liste di collocamento.
- Tutti gli extracomunitari che volontariamente si iscrivono al SSN sono tenuti a un versamento minimo annuale di Lit. 750.000, non più previsto per i cittadini italiani, e a un contributo fissato al 7,5% del reddito complessivo fino alla quota di 40 milioni e del 4% sulla quota eccedente fino ai 100 milioni (per gli italiani il contributo è del 5%)
- Per gli studenti extracomunitari è prevista, all'atto dell'ingresso in Italia, un'assicurazione obbligatoria per le prestazioni ospedaliere urgenti, e qualora assumano la residenza in Italia possono chiedere l'iscrizione facoltativa al SSN con un contributo minimo annuo di Lit. 302.000.
- In ogni caso per tutti gli extracomunitari, a differenza di un cittadino italiano, è obbligatorio il rinnovo annuale dell'iscrizione al SSN.

Le patologie croniche, alcuni esempi

¹ Rapporto elaborato dal Ministero della Sanità in collaborazione con l'OMS in occasione del 49mo Comitato Regionale dell'Ufficio Europeo dell'OMS (Firenze 13-17 settembre 1999).

² OMS - Ufficio Regionale Europeo - maggio 1998

³ Caritas Roma su dati del Ministero dell'Interno

⁴ NAGA - Associazione di volontariato per l'assistenza agli immigrati - Milano

Nell'attuale sanità italiana, caratterizzata da bilanci costantemente passivi, al centro del sistema non si colloca più il paziente, ma il costo. Non esiste più il rapporto qualità/prezzo, ma solo il prezzo. Le aziende, non potendo risparmiare sul personale (50-58% delle spese) e sui costi fissi (20-25% delle spese), hanno cominciato a risparmiare sui farmaci, in questo favoriti dalla politica del CUF (Commissione Unica del Farmaco). Di qui nasce quella politica economica che è articolata per budget, centro di spesa e costo.

La NEFROLOGIA e la DIALISI saranno gli indicatori da noi scelti per dimostrare come gravi patologie croniche (per esempio uremia, diabete, cirrosi, encefalopatie e gravi neoplasie) sono affrontate e trattate all'interno di un "piano sanitario nazionale" la cui priorità è il contenimento delle spese rispetto alle necessità del paziente stesso.

Nel panorama sanitario Italiano, rispetto ai temi della dialisi e della nefrologia, si riscontrano le seguenti tendenze:

1. Si tende a valorizzare il DRG (Diagnosis Related Group) come criterio per classificare categorie di ricoveri omogenei per quantità di risorse assorbite, ma non sulla base di quadri clinici a sé stanti
2. Si tende a inserire i farmaci per i pazienti dializzati nelle fasce C o A (quest'ultima con moltissime limitazioni)
3. Le Unità Operative (U.O.) di nefrologia e di dialisi sono sempre più penalizzate su un piano strutturale rispetto alla qualità e quantità degli spazi
4. Si sottovaluta una formazione psicologica per gli operatori sanitari che seguono i malati dializzati

Rispetto al tema dei FARMACI, i pazienti dializzati sono costretti ad assumere medicinali che non vengono erogati dal SSN e sono obbligati a spendere fino a Lit. 300.000 al mese.

Diagnostica

La maggior parte dei presidi sanitari censiti nel '96 è costituita da ambulatori e laboratori che svolgono attività specialistica, di analisi e di diagnostica strumentale e per immagini. Negli ultimi anni si è realizzata una forte diminuzione dell'offerta: dagli oltre 14.000 ambulatori e laboratori del '91 si è passati ai 10.000 circa del '96 e, in riferimento alla popolazione residente, da circa 25 strutture ogni 10.000 abitanti a quasi 18. Tale contrazione dell'offerta è attribuibile prevalentemente al settore privato convenzionato con il SSN e alle regioni del Sud (dove tale settore è maggiormente rappresentato). Significativa è la situazione della Sicilia, che passa da un totale di 3.482 ambulatori e laboratori a 1.664 con un 75% della diminuzione attribuibile ai privati accreditati. Ciò nonostante, la percentuale di ambulatori e laboratori privati accreditati si attesta ancora attorno al 60% per l'Italia e raggiunge il 73% per il solo Mezzogiorno.

Le analisi mediche, tempi di attesa¹

In media, in Italia, per una gastroscopia bisogna attendere 23 giorni, per un'ecografia al fegato 70 e per una mammografia ben 74 giorni. Questi i dati per le strutture ospedaliere pubbliche. La situazione rimane sostanzialmente invariata nel caso ci si rivolga a una struttura privata convenzionata (e quindi anch'essa gratuita): i tempi di attesa diventano rispettivamente di 15, 68 e 79 giorni.

Se invece si decide di pagare di tasca propria, i tempi di attesa superano raramente la settimana, sia che ci si rivolga a una struttura privata (in media 4 giorni di attesa), sia che si decida di pagare in una struttura pubblica (negli ospedali che consentono questa procedura). In quest'ultimo caso i giorni di attesa sono in media 2-3.

Ciò che risulta da questa analisi, comunque, è che la popolazione italiana è divisa in due classi: quelli che possono avere prestazioni in tempi rapidi, perché possono permetterselo economicamente, e quelli che invece devono aspettare mesi per una semplice indagine diagnostica compromettendo, magari, il loro stato di salute.

La legge italiana non tutela i cittadini da questo punto di vista: non c'è nessuna norma che stabilisca un tempo massimo di attesa per le analisi cliniche. L'unica indicazione è data da una circolare del Ministero della Sanità, la Carta dei Servizi, che "consiglia" agli istituti di fornire le prestazioni richieste entro 48 ore per le indagini di laboratorio, entro 5 giorni per quelle di diagnostica per immagini (per esempio le radiografie) ed entro 5 giorni per le indagini di diagnostica strumentale, come per esempio la gastroscopia. (per le prestazioni ambulatoriali e per le liste di attesa per ricovero non ci sono informazioni precise, ma in ogni caso preoccupanti).

¹ Secondo un'indagine condotta dal Comitato difesa consumatori - "Altroconsumo" in 107 strutture sanitarie in 12 tra le più grandi città italiane, per tre esami clinici relativamente usuali: gastroscopia, mammografia ed ecografia al fegato.

Risorse finanziarie

Le risorse del SSN sono in ragione del 5,6% del PIL e sono fissate con una *quota capitaria di finanziamento* che esplicita il valore pro capite medio nazionale necessario per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il valore è calcolato tenuto conto delle condizioni demografiche, epidemiologiche e organizzative osservate in prossimità dell'inizio del triennio di validità del PSN 1998-2000 sull'intera realtà nazionale e con riferimento alla totalità della popolazione italiana. Per il triennio 1998 - 2000, la quota capitaria di finanziamento dei livelli di assistenza, determinata tenuto conto dei tassi di inflazione e di crescita reale del PIL previsti dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000, è così definita¹:

anno 1998: Lit. 1.795.305;

anno 1999: Lit. 1.849.165 (Lit. 1.795.305, incrementate del 3%);

anno 2000: Lit. 1.904.640 (Lit. 1.849.165, incrementate del 3%)

¹ Ministero della Sanità

2. CRITICA UMANISTA

2.1 I conflitti emergenti

Sulle riforme

Nelle riforme sanitarie dell'ultimo decennio la spinta fondamentale è indubbiamente quella economica: infatti, il concetto cardine della nuova legislazione è che *lo stato sociale non può più garantire "tutto a tutti" ma solo erogare uno "standard minimo" di prestazioni*, lasciando alle Regioni, attraverso la loro autonomia impositiva, e ai cittadini, attraverso le loro tasche, la soddisfazione dei bisogni non coperti con risorse pubbliche.

L'intenzione quindi è quella di far "quadrare i conti". Il metodo per raggiungere tale scopo si basa sostanzialmente sull'introduzione di vere e proprie "regole di mercato". Si dà per scontato che all'indubitabile esigenza di regolare la spesa sanitaria, obiettivo che era anche alla base della riforma del '78, si debba rispondere con regole neoliberiste. L'impianto assolutamente economicista e neoliberista delle riforme viene *addolcito* con norme che dovrebbero garantire, a detta del legislatore, il *costante adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie alle esigenze dei cittadini*. Viene a essere prevista l'istituzione di un sistema di *indicatori di qualità*:

- personalizzazione e umanizzazione dell'assistenza
- diritto all'informazione
- prestazioni alberghiere
- andamento delle attività di prevenzione delle malattie

Per cui le Regioni sono tenute a promuovere consultazioni con i cittadini e le loro organizzazioni e in particolare con gli organismi di volontariato e di tutela dei diritti. Inoltre, in uno slancio di pura democrazia formale, sono ammesse osservazioni, opposizioni, denunce e reclami per semplice via amministrativa (come in un supermercato).

Sull'aziendalizzazione.

Prima dell'aziendalizzazione la Regione rimborsava integralmente l'ospedale di tutte le spese. Oggi, invece, l'ospedale deve chiudere il bilancio di fine anno in attivo, pena la chiusura di un reparto, di un piano o dell'ospedale stesso. Se un reparto è in attivo, il guadagno viene suddiviso in due parti: la prima viene reinvestita nel reparto stesso, la seconda è utilizzata per incentivi di produzione e per corsi di formazione per il personale medico. Su iniziativa del primario si possono dare incentivi anche al personale infermieristico, ma non sono previsti dalla legge. Di conseguenza, il personale medico è più interessato alla produttività del reparto di quanto non lo sia quello infermieristico, questo porta a conflitti tra le due categorie.

È impossibile fare un elenco di tutti i disservizi e delle conseguenze delle politiche di risparmio. A titolo di esempio: i sacchetti per la colostomia (per raccogliere le feci di chi ha subito operazioni invalidanti all'intestino e che devono essere cambiati quotidianamente) non sono concessi gratuitamente dal SSN e costano Lit. 40.000 l'uno. Nei Day Hospital spesso i pazienti devono arrivare con i farmaci per la chemioterapia portati da loro stessi; a volte accade che chi subisce cure chemioterapiche sia costretto a comprare lui stesso le batterie (pile) per la pompa di infusione.

Secondo la *Legge 419/98* e il *Decreto Legislativo 229/99* i medici si trovano di fronte all'obbligo di scelta tra esercitare la propria professione nella struttura pubblica o in quella privata. Quest'obbligo di scelta risulterà coerente nella misura in cui il servizio pubblico offrirà (così come indicato nelle nostre proposte) condizioni lavorative migliori e di servizio e soprattutto quando sarà veramente "pubblico", cioè democratizzato (v. proposte).

Nel frattempo, però, si lancia una campagna denigratoria verso il settore pubblico, mentre si stipulano convenzioni con istituzioni private.

Il grande ospedale pubblico è molto costoso in termini di esercizio ed è superato: è dotato di una attrezzatura adatta a problemi acuti, mentre la tendenza all'invecchiamento della popolazione italiana (attualmente quasi il 20% ha 65 anni o più) presenta necessità più di tipo lungodegenza o riabilitazione; ed è del tutto carente nell'aspetto alberghiero. Questa situazione crea un enorme divario tra il settore privato accreditato e il settore pubblico aziendalizzato.

Il personale medico, non soddisfatto delle condizioni offerte dal settore pubblico, tenderà a confluire verso il privato. Questi medici diranno che sono attratti dalla migliore retribuzione o dalla più moderna dotazione di

attrezzature, o dalla migliore organizzazione del settore privato. Alla fine tutti i cittadini finanzieranno con le tasse, attraverso il sistema delle convenzioni, le strutture sanitarie private.

Sul DRG (Diagnosis Related Group)

Il D.R.G. è uno strumento che ha lo scopo di fare corrispondere ad ogni paziente ricoverato in ospedale un costo che la regione rimborsa all'ospedale. Il D.R.G. viene attribuito al momento della dimissione del paziente in base a dei precisi criteri. La patologia principale non sempre è il motivo del ricovero, ma è quella più influente a livello economico. IL D.R.G. prevede una classificazione delle patologie in gruppi per patologia d'organo, a ogni patologia corrisponde un peso relativo che ha un corrispettivo di denaro rimborsato dalla Regione. L'importo del rimborso è indipendente dalle risorse impiegate (materiali, esami strumentali, farmaci, ecc.) e dalla durata del ricovero.

La necessità di mantenere il bilancio in attivo, unita alla meccanica del D.R.G., pone il medico nella condizione di dover curare il paziente in base alle condizioni economiche del reparto. Si punta più a una rapida dimissione del paziente e si limita al minimo l'impiego di risorse. La dimissione precoce può portare a un secondo ricovero per complicanze, ma in questo caso al reparto viene riconosciuto un secondo D.R.G., mentre ciò non accade per un ricovero singolo prolungato. Inoltre, una complicanza insorta a causa dei sanitari non è dimostrabile se il paziente è dimesso e nuovamente ricoverato perché potrebbe essere attribuibile a comportamenti scorretti del paziente a domicilio.

Il D.R.G. standardizza il paziente: patologie uguali non implicano condizioni cliniche e necessità di risorse equivalenti.

I Ticket (partecipazione al costo della prestazione sanitaria)

In Italia abbiamo un sistema di partecipazione al costo della prestazione sanitaria (ticket) per quello che riguarda le analisi mediche (analisi del sangue, radiografie, TAC, ecc.) e le visite specialistiche, che non può oltrepassare Lit. 70.000 per ogni singola prestazione. Sono esenti dal ticket solo alcune particolari categorie, come per esempio alcuni disoccupati o anziani sopra i 65 anni. Per i farmaci il ticket è di Lit. 3.000 a ricetta e il farmaco è gratuito solo nel caso che sia iscritto nella fascia A (farmaci salvavita). Per la fascia B il costo equivale al 50% del farmaco; per la fascia C il farmaco è a totale carico del paziente. Il ricovero ospedaliero è gratuito (nelle strutture pubbliche e in quelle private convenzionate) e le prestazioni di pronto soccorso sono con ticket o senza, a seconda della Regione. Le prossime riforme vogliono introdurre un sistema di partecipazione al costo (ticket) basato sul reddito. Ma per noi umanisti la Salute è un diritto per tutti, indipendentemente dal ceto sociale. Poiché esiste una fiscalità generale e si presuppone che chi è più ricco contribuisca in misura maggiore, non si capisce perché poi uno debba pagarla per una seconda volta. Per quanto possa sembrare progressista sottomettere la prestazione sanitaria al reddito o a un qualsiasi altro parametro, tradisce in realtà l'idea conservatrice e mercantile del legislatore, perché di fatto continua a sottomettere la salute al denaro, facendola diventare una sua variabile dipendente e tramutandola così in un ennesimo oggetto di mercato.

Medicina di base

Le nuove norme approvate dal CUF (Commissione Unica del Farmaco) sulla prescrizione dei farmaci hanno creato grossi problemi sia ai pazienti che ai medici.

Alcuni farmaci sono diventati mutuabili solo per certe patologie e non possono essere più prescritti a scopo preventivo (per esempio il medico di base può prescrivere il Ranidil solo in presenza di una sintomatologia da gastrite o ulcera, e non più a scopo preventivo in associazione a farmaci gastrolesivi), quindi il paziente è costretto a pagarsi il farmaco, anche cifre molto alte.

Farmaci nuovi, o comunque più efficaci per la cura di patologie specifiche non inseriti nelle note CUF (non mutuabili) e spesso molto costosi, non possono essere prescritti dal medico se non a pazienti in grado di affrontare la spesa, quindi gran parte della popolazione utilizza farmaci meno efficaci.

Molti farmaci salvavita sono stati cancellati dalla fascia A (fascia gratuita con solo pagamento del ticket- di Lit. 3000 o Lit. 6000).

L'esubero di note CUF (peraltro molto tecniche e specifiche- portate negli ultimi anni da 20 a 81), di procedure burocratiche e il tartassamento di controlli da parte dello Stato aumentano il rischio per il medico di cadere in errore e incorrere in multe altissime.

A volte specialisti ospedalieri prescrivono liberamente farmaci non mutuabili senza specificarlo al paziente, loro non rischiano sanzioni e il medico di base si trova a dover lottare tra la paura delle sanzioni, la salute del malato e la professionalità.

Secondo un'indagine ISTAT, il seguimento delle pratiche burocratiche occupa il 40% del tempo di lavoro effettivo del medico, tutto questo tempo viene tolto all'attività clinica e alla relazione col paziente.

Da luglio è stata tolta ai medici la possibilità del doppio lavoro, di conseguenza ognuno di loro tende a diventare massimalista (1.500 pazienti) per incrementare le entrate. Spesso il budget molto ridotto del medico non gli consente di assumere collaboratori.

Per i pazienti è estremamente complesso ottenere presidi (pannoloni, cateteri, lancette e strisce per DTX, ecc.) occorrono infatti la ricetta del medico di base più la ricetta del primo medico conquistatesi dal paziente (spesso anziano) in seguito a code di ore e con spostamenti rilevanti.

Ci sono stati tagli nella spesa per tutto ciò che riguarda l'aggiornamento dei medici.

In sintesi:

- Il medico occupa troppo del suo tempo dietro a prassi burocratiche, togliendolo al paziente.
- Il medico lavora con la continua paura di incorrere in multe altissime.
- Le difficoltà nella prescrizione dei farmaci fanno sì che il paziente segua terapie spesso poco efficaci rispetto a ciò che offre l'attuale farmacologia.
- Il paziente viene sbalottato da un medico all'altro ogni volta che ha bisogno di qualcosa ricevendo, spesso, informazioni in contrasto tra di loro.
- La legislazione attuale unita alle aspettative del pubblico nei confronti del medico di base fanno sì che questi svolga essenzialmente un lavoro da scribacchino.
- 1.500 pazienti sono troppi per un solo medico.
- Le strutture diagnostiche sono insufficienti.
- Il pubblico tende troppo alla delega verso il privato, senza curarsi della qualità del servizio.
- I servizi di Emergenza-Urgenza (Pronto Soccorso) sono sempre più intasati a causa della scarsità di personale rispetto alle necessità e perché sono ormai rimasti i pochi servizi a garantire una certa sicurezza, in termini di strutture (sono collocati in grandi centri ospedalieri), e una certa protezione economica (è meno caro rispetto ad altri iter terapeutici), oltre ad evitare alle persone lunghe burocrazie che rallenterebbero la diagnosi e la cura (meglio fare una coda di 8-10 ore al Pronto Soccorso, che aspettare un mese per fare una TAC con le normali procedure).

Extracomunitari

In Italia, sono molti gli individui per i quali il diritto alla salute non è riconosciuto neppure nella sua accezione più elementare di diritto all'assistenza sanitaria in caso di malattia. Nello specifico ci si riferisce agli stranieri extracomunitari che per motivi giuridico amministrativi, economico sociali o culturali, sono esclusi dalla possibilità di utilizzo dei servizi sanitari esistenti in Italia.

Va sottolineato che il riconoscimento di un diritto non immediatamente si traduce in diritto acquisito. La specificità etnico-culturale di cui gli stranieri sono portatori, la non conoscenza delle opportunità offerte, le difficoltà burocratico-amministrative, costituiscono degli ostacoli spesso insormontabili che disincentivano l'uso dei servizi e ritardano l'acquisizione di un diritto riconosciuto.

2.2 I conflitti prioritari, le possibili tendenze e le conseguenze della politica attuale sulla popolazione

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948) dice: "...ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente, a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia..., e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari..." lo stesso concetto viene ripreso dalla Costituzione italiana che all'art. 32 recita: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure agli indigenti".

Il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici ratificato dall'Italia il 15/09/1978 all'art. 26 recita: "...la legge deve garantire a tutti gli individui una tutela uguale ed effettiva contro ogni discriminazione...".

Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ratificato dall'Italia il 15/09/1978 all'art. 12 recita: "Gli Stati del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire...".

La Conferenza dell'OMS di Alma Ata del 1978 riafferma con forza che *"la salute, intesa come uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non soltanto una mera assenza di malattia o infermità è un diritto fondamentale dell'essere umano, e che l'accesso al più alto grado possibile di salute è un obiettivo sociale di estrema importanza"* e indica *"Salute per tutti entro l'anno 2000"*.

Ma l'introduzione, nella gestione del SSN, di regole di mercato con il pretesto di aumentare l'efficacia e l'efficienza getta una serie di ombre sul futuro della Sanità italiana che in questo momento si possono solo prevedere, in quanto il processo di trasformazione verso la "sanità supermercato" è recente.

Siamo a conoscenza di diversi casi in cui si predilige una certa cura o operazione chirurgica, da parte di strutture ospedaliere, per la loro alta redditività e non per altri motivi. Reparti "poco produttivi", per esempio di cardiocirurgia, operano anziani per alzare la produttività e impedire di essere chiusi, piuttosto che per le reali necessità del malato.

C'è un processo di privatizzazione di fatto, poiché molte risorse pubbliche vanno a finanziare strutture private convenzionate o accreditate, spesso a scopo di lucro, e che non offrono garanzie nel reinvestire le risorse per la sanità. Ci troviamo di fronte, quindi, a un impoverimento di fatto del SSN.

L'insieme di alcuni fattori come i tempi di attesa per moltissime prestazioni (ambulatoriali, chirurgiche, diagnostiche e specialistiche), uniti alla lungaggine di alcune procedure e iter burocratici e alla partecipazione al costo da parte degli utenti per molti servizi, fa sì che si determini una discriminazione grave fra coloro che hanno risorse economiche sufficienti a permettersi di evitare questi inconvenienti, rivolgendosi a strutture private, e coloro che non ce l'hanno.

La maggioranza, a costo di grossi sacrifici, si rivolge a strutture private per quello che riguarda le analisi diagnostiche strumentali, visite ginecologiche e dentistiche.

Buona parte della popolazione anziana meno favorita dal punto di vista economico (per esempio anziani con la pensione al minimo) è costretta a grossi sacrifici per la spesa che deve affrontare per i farmaci.

Questa discriminazione contrasta con le suddette enunciazioni di principi e si manifesterà con sempre maggior forza, nella misura in cui crescerà la disoccupazione e l'esclusione.

Ma mancano ricerche e dati delle conseguenze sanitarie sugli strati più poveri della popolazione, soprattutto quella immigrata.

Il peso crescente della spesa sanitaria privata sulla spesa sanitaria totale segue una tendenza ormai consolidatasi nell'ultimo decennio: essa è infatti passata dal 21% del 1985 al 30% del 1995¹. Così anche il numero dei posti letto ospedalieri che, per 1.000 abitanti, è passato da 6,6 nel 1993 a 5,8 nel 1997² soprattutto a causa della dismissione di numerosi piccoli ospedali pubblici. Questi dati, uniti all'introduzione di meccanismi di gestione privatistici; al ricorso, ancorché basso, a forme assicurative facoltative o obbligatorie per la sanità; a meccanismi di partecipazione alla spesa da parte degli utenti; alle campagne di diffamazione indiscriminata della sanità pubblica; dimostrano, ormai sempre più marcatamente, una tendenza verso la trasformazione del sistema sanitario pubblico in una nuova e ricca fetta di mercato per le compagnie assicuratrici, che si stanno attrezzando per far fronte a questa esigenza. Di questo passo il sistema sanitario pubblico si trasformerà in un mero meccanismo economico di protezione per le fasce più deboli della popolazione, alle quali verrà assicurata un'assistenza di scarsa qualità ma comunque "gratuita".

¹ Relazione generale sulla situazione economica del paese, 1995

² OMS, 1997

3. PROPOSTE UMANISTE

3.1. La posizione Umanista

Per gli umanisti il tema centrale non è che la sanità sia pubblica o privata, ma che sia di buona qualità, gratuita e per tutti, senza nessun tipo di discriminazione (così come indicato dall'OMS). Data la sempre più marcata violazione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani sottoscritta dall'Italia nel 1948 (art.25 e 28) e la conseguente accresciuta discriminazione delle fasce più deboli in termini di qualità e accesso ai servizi sanitari, risulta fallito, prima ancora di essere pienamente attuato, il processo di riforma in senso privatistico e falsamente efficientistico della sanità italiana. Fallito perché, se il progresso sanitario di un paese non è al servizio di tutto il popolo senza distinzioni, quel popolo non avrà possibilità evolutive. In tal senso, a nulla serviranno le critiche dei "benpensanti", che addurranno le ragioni delle necessità di bilancio, perché tale modello, in quanto discriminatorio, è indifendibile.

Pertanto, data la situazione di fatto, ci opponiamo fermamente a ogni forma di privatizzazione, aperta o mascherata, del servizio sanitario pubblico, che, anzi, si dovrà far carico di coprire tutta la popolazione in tutte le varie fasi di intervento con servizi di buona qualità, gratuiti e investendo molte risorse nella ricerca biomedica e farmaceutica.

3.2 Proposte

Da questa premessa nasce il compito e l'obbligo morale di noi umanisti e di tutti gli operatori del settore sanitario, siano essi medici, infermieri o tecnici: far sì che lo Stato si faccia carico pienamente della Salute di tutta la popolazione, con una riforma tale da coprire il 100% del fabbisogno di servizi sanitari, anche se, senza dubbio, potranno continuare a esistere sul territorio strutture sanitarie private di qualsiasi tipo. In questo modo non si andrà a ledere la libertà di nessuno, perché chiunque potrà scegliere se rivolgersi a una struttura del SSN o no.

Questa riforma sarà articolata secondo i seguenti punti principali:

- La Salute è un diritto acquisito al momento della nascita e in nessun caso può diventare un affare economico.
- Abolizione dell'aziendalizzazione, dei DRG e di tutti i ticket (partecipazioni al costo) per le prestazioni sanitarie, siano essi in base al tipo di servizio o al reddito.
- La gratuità e la buona qualità dei servizi sanitari devono essere garantiti per tutti gli abitanti.
- Lo stesso livello di trattamento sanitario deve essere garantito in tutto il territorio italiano attraverso la decentralizzazione dei servizi e la facilitazione dell'accesso agli stessi.
- La quota del PIL destinata agli investimenti (che non si chiameranno più "spese") nella Sanità dovrà passare dall'attuale 5,6% a una percentuale calcolata per garantire buona qualità e gratuità dei servizi sanitari per tutti gli abitanti, con un maggiore apporto alla quota destinata alla prevenzione e alla ricerca.
- Al calcolo della quota da stanziare concorreranno principalmente le unità sanitarie territoriali coordinate dalle Regioni, e dal Ministero della Sanità.
- Le ASL (Aziende Sanitarie Locali) si trasformeranno in ASD (Aziende Sanitarie Democratiche), decentrate uniformemente sul territorio, con risorse gestite direttamente (e non assegnate dalla Regione) secondo la quota capitaria assegnata dal SSN. La gestione delle ASD sarà in mano a tutti coloro che operano in essa (personale medico, infermieristico, tecnico, ecc.) e a rappresentanti degli abitanti destinatari del servizio in quel distretto, il tutto regolato da elezioni periodiche dei rappresentanti per la gestione. Proprio perché si suppone che coloro che sono più interessati al miglioramento del servizio, all'eliminazione degli sprechi e alla razionalizzazione degli interventi sono proprio coloro che ci lavorano o che usufruiscono del servizio stesso, e non manager o politici spesso interessati più al risparmio o a interessi estranei alla sanità in senso stretto. In questo modo ogni forma di concorrenza tra ASD sarà dovuta non alla spinta a guadagnare di più, ma alla spinta, da parte dei cittadini, ad avere un servizio migliore. Il primo provvedimento, naturalmente, dovrà essere quello di equiparare il livello delle realtà locali (per esempio inizialmente si dovranno stanziare più soldi al Sud che al Nord, per allineare le due situazioni).
- Tutte le ASD del territorio dovranno essere collegate in reti informatiche per permettere uno scambio rapido e sicuro dell'informazione in tempo reale.

- Massima decentralizzazione delle strutture sanitarie di base: consultori familiari, psichiatrici, ginecologici, pediatrici, centri di analisi mediche e ambulatori polivalenti.
- Il medico di base avrà un massimo di 500 assistiti (anziché 1.500) a parità di salario, così che possa gestire l'assistenza ai pazienti in tutte le necessità sanitario-assistenziali a domicilio, in ospedale e nelle strutture riabilitative e di lungodegenza; inoltre seguirlo in tutto ciò che concerne la prevenzione.
- Assunzione di tutti i medici disoccupati, per adibirli a: attività di prevenzione ed educazione sanitaria (scuole); servizi a domicilio e territoriali per anziani, portatori di handicap, malati psichiatrici, rilievi statistici e igienico-sanitari e nella riapertura dei suddetti ambulatori decentrati.
- Abbattimento (grazie soprattutto alla riforma delle ASD) dell'80% delle procedure burocratiche. In tal modo il tempo dedicato per esempio da un medico ospedaliero nella cura diretta al paziente passerà dall'attuale 30%¹ al 60%.
- Potenziamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI). Si tratta di interventi socio-sanitari preventivi, curativi e riabilitativi finalizzati a contrastare la non autosufficienza o ad affrontarla con interventi specifici e adeguati nelle diverse fasi del processo di insorgenza delle patologie cronico degenerative. Nei programmi di ADI vengono definiti piani individuali di assistenza con la partecipazione di figure professionali interessate al singolo caso e con coinvolgimento e impegno diretto del "medico di famiglia".
- Attività di prevenzione e di diagnosi precoce in tutti gli ambienti sociali (scuole, università, luoghi di lavoro, ecc.) per tutte le principali cause di mortalità, e per la prevenzione dentale, con spazio all'educazione sanitaria. Nei luoghi di lavoro il tempo impiegato sarà regolarmente retribuito.
- Inclusione delle nozioni di base riguardo alla prevenzione e all'educazione sanitaria nei programmi scolastici delle scuole dell'obbligo e nella scuola superiore.
- Attuazione di registri di epidemiologia.
- Tutti gli stranieri presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dalla loro posizione legale e giuridica, avranno gli stessi diritti e le stesse opportunità dei cittadini italiani.
- Riconoscimento e regolamentazione delle medicine alternative, come complemento della medicina convenzionale all'interno del sistema sanitario pubblico e gratuito, favorendo l'integrazione delle diverse forme di conoscenza a beneficio della gente.
- Libertà di scelta in ogni situazione riguardante il proprio corpo: contraccettivi, aborto, inseminazione artificiale, con un servizio gratuito e di buona qualità.
- L'Italia si farà promotrice di un Consorzio Europeo per la ricerca biomedica e farmacologica finanziato dai governi dei 51 paesi della Regione Europea.

Hanno collaborato:

Paolo Vecchi
Carlo Olivieri
Silvia Baccalini
Massimo Solinas
Romana Drafna
Mariangela Spano
Tania Tonzar
Francesca Izzo
Luisa Vercellesi
Sonia Scarola
Silvia Tombelli
Mariangela Altieri
Fabio Di Falco
Fabiana Landini

¹ Andersen Consulting

4. SINTESI

Situazione attuale

La speranza di vita alla nascita è, in Italia, la più alta d'Europa. Dagli anni '70 sono diminuite le malattie cardiovascolari, la mortalità infantile e sono state debellate molte malattie infettive. Ma le disuguaglianze riguardo allo stato di salute non sono diminuite e, al contrario, sono addirittura aumentate: le persone più abbienti e con maggior reddito hanno una speranza di vita più alta e sono soggette a meno malattie e disabilità che i poveri.

Nodi attuali e tendenze future

L'obiettivo delle riforme sanitarie dell'ultimo decennio è stato quello di far quadrare i conti, per questo sono state introdotte vere e proprie "regole di mercato" con il pretesto di aumentare l'efficienza del servizio. Il peso crescente della spesa sanitaria privata, l'introduzione di meccanismi di gestione privatistici, l'aumento dei ticket, le campagne di diffamazione indiscriminata della sanità pubblica, il prevalere delle ragioni di bilancio su quelle della salute della popolazione hanno il loro correlato nel deterioramento delle condizioni di lavoro degli operatori medici e infermieri e nella grave carenza di cure per i malati cronici, gli immigrati, i poveri, i disoccupati, le persone a basso reddito e tutti coloro che non possono permettersi le cure di un centro specializzato privato. Alla fine tutti i cittadini finanzieranno con le tasse, attraverso il sistema delle convenzioni, le strutture sanitarie private, dei cui servizi potranno godere solo quelli che avranno stipulato opportune polizze di assicurazione.

Proposte

- La gratuità e la buona qualità dei servizi sanitari devono essere garantiti per tutti gli abitanti.
- La Salute è un diritto acquisito al momento della nascita e in nessun caso può diventare un affare economico.
- No a qualsiasi forma di privatizzazione, aperta o mascherata, della Sanità.
- Abolizione dell'aziendalizzazione e di tutti i ticket (partecipazioni al costo) per le prestazioni sanitarie, siano essi in base al tipo di servizio o al reddito.
- La quota del PIL destinata agli investimenti (che non si chiameranno più "spese") nella Sanità dovrà passare dall'attuale 5,6% a una percentuale calcolata per garantire buona qualità e gratuità dei servizi sanitari per tutti gli abitanti, con un maggiore apporto alla quota destinata alla prevenzione e alla ricerca.
- Le ASL (Aziende Sanitarie Locali) si trasformeranno in ASD (Aziende Sanitarie Democratiche), decentrate uniformemente sul territorio, con risorse gestite direttamente (e non assegnate dalla Regione) secondo la quota capitaria assegnata dal SSN. La gestione delle ASD sarà in mano a tutti coloro che operano in essa (personale medico, infermieristico, tecnico, ecc.) e a rappresentanti degli abitanti destinatari del servizio in quel distretto.
- Il medico di base avrà un massimo di 500 assistiti (anziché 1.500), a parità di salario.
- Assunzione di tutti i medici disoccupati per adibirli a: attività di prevenzione ed educazione sanitaria (scuole); servizi a domicilio e territoriali per anziani, malati psichiatrici.
- Abbattimento (grazie soprattutto alla riforma delle ASD) dell'80% delle procedure burocratiche.
- Potenziamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata.
- Attività di prevenzione e di diagnosi precoce in tutti gli ambienti sociali.
- Per tutti gli stranieri gli stessi diritti e le stesse opportunità dei cittadini italiani.
- Riconoscimento e regolamentazione delle medicine alternative, come complemento della medicina convenzionale all'interno del sistema sanitario pubblico e gratuito.
- L'Italia si farà promotrice di un Consorzio Europeo per la ricerca biomedica e farmacologica finanziato dai governi dei 51 paesi della Regione Europea.

NORMATIVA

Le Leggi fondamentali che regolano il settore:

Il 28 dicembre 1978 viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge 833/1978, *Istituzione del Servizio sanitario nazionale*. Questa legge cambia completamente tutto lo scenario della sanità, costituendo così uno dei fatti politico-sociali più rilevanti, tanto da venire spesso indicata come "*legge di riforma sanitaria*". Nasce così il Servizio sanitario nazionale, *costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione*, senza distinzione di condizioni individuali e sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio.

Il SSN persegue i suoi obiettivi articolandosi in tre gradi di intervento:

- *livello centrale*, identificato con lo Stato a mezzo dei suoi organi;
- *livello intermedio*, rappresentato dalle Regioni;
- *livello periferico*, costituito dagli enti locali territoriali.

A distanza di diversi anni dall'entrata in vigore di una legge così rivoluzionaria, il passaggio dal vecchio sistema sanitario a quello incentrato sulla USL non è stato ancora completamente attuato; ciò sta alla base dell'emanazione del decreto legislativo 502/1992, che si propone il riordino della sanità pubblica, e che viene definito, a seconda del punto di vista, *la riforma della riforma o la contro-riforma*. Il D.Lgs. 502/1992 prevede:

- la trasformazione degli ospedali in *aziende ospedaliere* gestite con criteri manageriali
- la possibilità per le Regioni di attuare *sperimentazioni gestionali*
- la trasformazione delle USL in *aziende con propria personalità giuridica pubblica*
- l'istituzione di appositi *fondi integrativi sanitari* finalizzati a fornire prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal SSN

Viene ad essere prevista l'istituzione di un sistema di *indicatori di qualità*.

Con la Riforma Sanitaria ter, introdotta dalla Legge 419/98 e dal Decreto Legislativo 229/99 si introduce per le ASL una sorta di controllo qualità da parte del servizio sanitario nazionale. ASL e ospedali vengono caratterizzati da maggiore flessibilità, autonomia imprenditoriale e responsabilità diretta dei dirigenti. Tutti i medici dovranno scegliere una volta per tutte se lavorare solo nella sanità pubblica o anche in privato. Il rapporto di lavoro esclusivo con il Sistema sanitario nazionale consentirà, però, la libera professione intramuraria, cioè in ospedale. Viene ridisegnata la struttura amministrativa del sistema, stabilendo che le unità sanitarie locali sono costituite in aziende organizzate secondo criteri privatistici, con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale. Le prestazioni erogate dagli ospedali avranno una remunerazione a doppio binario: un finanziamento a prestazione e uno per funzione assistenziale. Vengono poi introdotti distretto e dipartimento di prevenzione: il primo avrà il compito di gestire i servizi territoriali di base, medici, consultori familiari, assistenza specialistica e domiciliare integrata, servizi sociali comunali. Il dipartimento, invece, opera sul fronte della promozione e prevenzione. Viene inoltre rafforzata l'autonomia regionale: le Regioni concorrono alla definizione del piano sanitario nazionale e alla determinazione del fabbisogno complessivo del SSN, mentre i comuni sono destinati ad avere un ruolo più incisivo nella programmazione e nella valutazione dei servizi. Avranno voce in capitolo, per quel che riguarda l'efficienza delle strutture, anche i rappresentanti degli utenti, in quanto le organizzazioni di tutela dei consumatori siederanno nella Commissione nazionale per l'accreditamento e la qualità dei servizi sanitari, che avrà il compito di dare un voto agli ospedali e alle strutture sanitarie convenzionate, escludendo dal rapporto con il SSN quelle che non rispettano gli standard previsti. Infine, è prevista una maggior attenzione alla formazione permanente e all'aggiornamento professionale.

SOLIDARIETÀ SOCIALE

Fulvio De Vita
f.devita@agora.stm.it

1. DESCRIZIONE GENERALE

1.1 Premessa

Se parliamo di Diritti Umani non ci possiamo riferire semplicemente al diritto di esprimere liberamente la propria opinione, al diritto di voto, al diritto di fronte alla legge. È necessario parlare dei diritti fondamentali: del diritto allo studio, alla salute, all'alloggio, allo sviluppo personale, alla scelta tra reali opzioni e possibilità, al diritto a una vita degna.

Se l'essere umano è essenzialmente tempo e libertà, ci risulta impossibile e altamente offensivo ridurlo a un semplice "fattore economico". L'attuale organizzazione sociale, basata sulla produttività e sulla competitività, emargina milioni di persone (anziani, disabili, immigrati, minori, giovani, disoccupati, ecc.) negando loro, di fatto, il diritto alla vita. Ognuna di queste persone viene considerata non-parte della società e quindi relegata a un ruolo e a una situazione in cui le viene impedito di progettare e di scegliere.

Con questo documento si vogliono analizzare fattori e avanzare proposte, non solo affinché questa parte di società possa sopravvivere, ma affinché si possa riscattare fino in fondo il valore di ogni individuo e il suo diritto a vivere pienamente.

I dati da considerare in questo settore per una corretta analisi sono moltissimi e toccano tutti gli aspetti dell'emarginazione sociale del momento attuale. Gli studi e le commissioni che si occupano del settore producono quasi annualmente statistiche, studi, analisi, ecc., che non sempre rispecchiano la realtà del momento e che spesso vengono filtrati da punti di vista che non tengono conto dell'esistenza degli esseri umani coinvolti.

1.2 Analisi dei Dati

La Povertà

Una delle statistiche più importanti che viene prodotta da qualche anno a questa parte dal Dipartimento degli Affari Sociali è quella sulla povertà. In questo momento si sta analizzando questo fenomeno con due criteri differenti. Il primo (chiamato di povertà relativa) è quello internazionalmente riconosciuto e fissa la linea di povertà standard in base al consumo pro capite nazionale di quell'anno (per il 1997 Lit. 1.233.829 al mese per una famiglia di due componenti). Ossia, chi si trova al pari o al di sotto della spesa per consumi pro capite nazionale viene considerato povero. La tabella di seguito sintetizza, secondo questo criterio, la situazione italiana tra l'anno 1996 e il 1997¹

La povertà in Italia, 1996-1997

(Valori assoluti in migliaia e composizione percentuale)

NORD		CENTRO		MEZZOGIORNO		ITALIA	
1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997

Valori assoluti

Famiglie Povere	371	407	222	227	1.485	1.611	2.079	2.245
Persone povere	935	1.004	672	578	4.945	5.325	6.552	6.908

Incidenza della povertà sul totale di popolazione

Famiglie	3,9	4,3	5,7	5,8	22,63	24,2	10,3	11,2
Persone	3,7	4,0	6,2	5,3	24,1	26,0	11,6	12,2

In sintesi, nel 1997 le famiglie che hanno avuto una spesa per consumi inferiore alla soglia di povertà sono 2.245.000, pari all'11,2% del totale delle famiglie. Il numero complessivo di persone in condizioni di

¹ Indagine sui consumi delle famiglie, ISTAT

povertà è stato di 6.908.000 individui, pari al 12,2% della popolazione italiana. Noto è la differenza tra le percentuali del Nord rispetto a quelle del Centro e soprattutto del Sud.

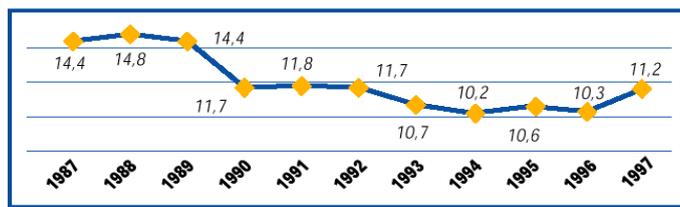
Influiscono notevolmente sul livello di povertà del nucleo familiare le condizioni della persona di riferimento (ossia, se è anziano, disoccupato, disabile, ecc.), oltre alla posizione geografica (Sud, Nord) e al numero di componenti della famiglia stessa.

I vizi che si riscontrano in queste statistiche sono da una parte il non prendere in considerazione la differenza di consumi delle diverse aree geografiche (Sud-Nord, aree rurali-aree urbane, ecc.) che configurerebbero probabilmente una diversa situazione (osservare la tabella relativa ai consumi per aree geografiche del 1996). D'altra parte, curiosamente, in questa statistica, la linea di povertà sale quando salgono i consumi pro capite mentre scende quando i consumi scendono.

1

INCIDENZA DELLA POVERTA' TRA LE FAMIGLIE

Anni 1987-1997, valori percentuali



SPESA MEDIA MENSILE FAMILIARE PER AREA GEOGRAFICA NEL 1996

Nord	3.849.458
Centro	3.426.122
Mezzogiorno	2.585.907
Italia	3.349.276

lire

considerate sempre al minimo (incluse quelle di riscaldamento) considerate, per esempio, il fabbisogno calorico giornaliero minimo per persona (in base al Piano Nazionale della Nutrizione che propone diete individuali specifiche).

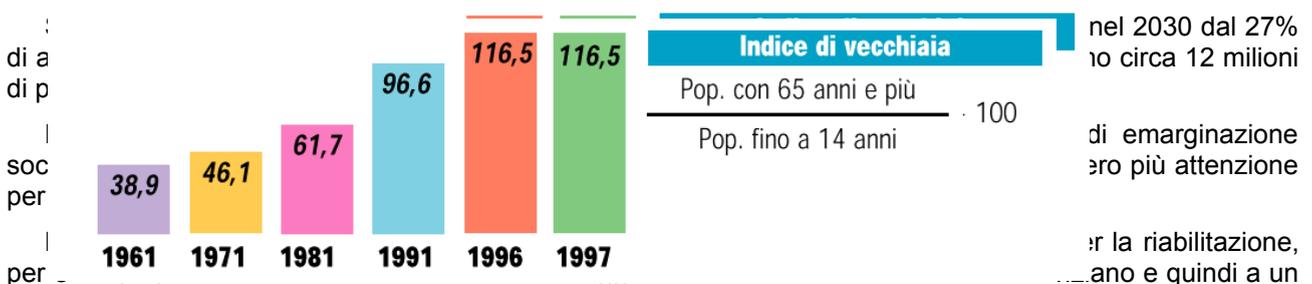
È chiaro che finché i criteri di analisi e di valutazione dipenderanno dai periodi in cui si consuma di più ci sono più poveri) o da un paniere in cui per sopravvivere bisogna respirare piano e muoversi poco, non si avvanzerà molto sul tema per comprendere la reale situazione e muoversi di conseguenza. Chiunque di noi si può facilmente rendere conto che oggi con Lit. 1.000.000-1.200.000 al mese in due persone non si può neanche arrivare a sopravvivere.

Anziani

Uno degli altri aspetti fondamentali nell'analisi dei fenomeni sociali di emarginazione è quello degli anziani. Come già accennato, uno dei fattori importanti nello studio della povertà e dell'emarginazione è quello della presenza di un capofamiglia anziano. Tra gli anziani, l'aumento delle malattie croniche, della disabilità, della perdita di autosufficienza, ecc. producono un aumento dell'esclusione sociale.

In Italia è in atto già da diversi anni un processo di invecchiamento che non ha eguali nel resto del pianeta. Da una parte il calo delle nascite e dall'altra l'aumento della vita media, hanno prodotto un fenomeno in cui si vede diminuire la popolazione e aumentare il rapporto tra giovani e anziani. Il grafico che segue evidenzia nel tempo la modificazione del rapporto tra popolazione con meno di 14 anni e quella con più di 65.

2



¹ L'Italia in cifre, ISTAT 1998

² L'Italia in Cifre, ISTAT 1998

³ Relazione biennale al Parlamento sulla condizione degli anziani, Dipartimento Affari Sociali, 1997

allontanamento precoce dalla vita sociale. Sono solo 133.668 i posti letto disponibili (tra strutture pubbliche e private) per un totale di quasi 10 milioni di persone maggiori di 65 anni¹. Tenendo presente che il 52% degli uomini e il 60,7% delle donne con più di 65 anni è affetto da più di una patologia (polipatologia), che oltre 1 milione non sono autosufficienti e che il 75% dei disabili è composto da anziani, si presenta un quadro drammatico della situazione attuale.

Inoltre, sempre seguendo le statistiche, il 46,8% delle famiglie con capofamiglia anziano si trova al di sotto della linea di povertà². Infatti il reddito pensionistico mensile medio in Italia (su 11.477.000 pensionati) è di Lit. 964.000, curiosamente simile alla soglia di povertà indicata in precedenti tabelle.

Tre milioni e 59 mila famiglie sono composte interamente da anziani al di sopra dei 65 anni. Secondo la tabella che segue, risulta evidente quanto l'età del capofamiglia influisca sullo stato sociale della famiglia stessa:

Distribuzione delle famiglie per classe di età del capofamiglia e per stato economico³

	Poveri (%)	Ricchi (%)	Totale (%)
Fino a 30 ani	6,9	2,3	6,4
Da 31 a 40 anni	16,1	15,0	18,9
Da 41 a 50 anni	9,6	28,3	20,8
Da 51 a 65 anni	20,5	42,0	29,1
Oltre i 65 anni	46,8	12,4	24,8

Riescono a continuare vivere agiatamente (o comunque adeguatamente) gli anziani che si possono inserire in un nucleo familiare che non è il proprio (in genere i figli sposati) e quindi la famiglia continua ad essere il modo più accettato affinché l'anziano possa vivere tranquillamente. In sintesi, se si ha la fortuna di avere una buona pensione o una buona famiglia si può vivere in modo dignitoso la propria vita da anziano, altrimenti no.

¹ Situazione al 21 Marzo 1997. *Fonte:* Dipartimento Affari Sociali, Relazione biennale al Parlamento sulla condizione degli anziani, 1997

² Elaborazione su dati Banca d'Italia

³ *Relazione biennale al Parlamento sulla condizione dell'Anziano 1997* - Elaborazione su dati Banca d'Italia

Disabili

La prima cosa sorprendente di questo aspetto dell'emarginazione sociale è che le prime statistiche sul settore risalgono solo al 1980. A oggi i dati più aggiornati esistenti sono del 1994, data in cui risale l'indagine *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, che si realizza quinquennalmente.

Dall'indagine suddetta risulta che nel 1994 i disabili erano 2 milioni e 677 mila, pari al 5% delle persone con più di 6 anni. Solo tra gli anziani, i disabili sono 1 milione 874 mila (il 75% del totale). Il 61,5% dei disabili sono donne.

I disabili con difficoltà nelle funzioni della vita quotidiana (lavarsi vestirsi, mangiare, ecc.) sono 1 milione 816 mila. Mentre il livello più grave di disabilità, rappresentato dal confinamento individuale (camminare, salire e scendere le scale, ecc.) interessava, nel 1994, 923 mila persone.

Anche in questo caso la famiglia assume un ruolo fondamentale per il mantenimento di un adeguato livello di vita del disabile. Sono 2 milioni 363 mila le famiglie in Italia (circa il 20%) con almeno un disabile. Di queste, circa 2 milioni sono quelle dove il disabile è anziano.

È comunque alta la percentuale di disabili che vivono da soli, il 23,4% rispetto al 7,1% delle persone non disabili.

La seguente tabella evidenzia alcune caratteristiche della situazione di disabilità in Italia nel 1994:¹

Aree Geografiche	Classi di età		
	6-64	65 e oltre	Totale
Nord	2,0	17,0	4,3
Centro	1,9	18,4	4,1
Sud	2,3	24,5	5,6

Come si nota, nella differenza tra aree geografiche, la percentuale aumenta soprattutto nelle fasce d'età oltre i 65 anni nelle zone del Sud. Una curiosa corrispondenza con le percentuali di povertà.

Immigrazione

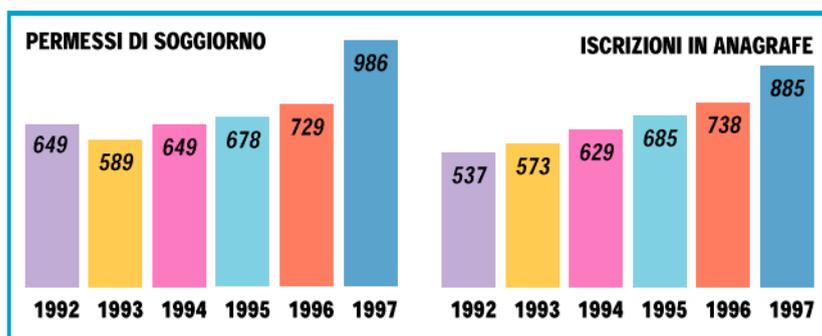
Il tema dell'immigrazione, fino a qualche anno fa trattato solo come tema di ordine pubblico dal Ministero dell'Interno, trova all'interno del Dipartimento per gli Affari Sociali finalmente una ubicazione e un trattamento diverso.

L'incidenza degli stranieri regolarmente presenti è pari al 2% della popolazione totale, una proporzione ancora assai contenuta soprattutto se confrontata con quella di altri paesi europei (in Germania, per esempio, è pari all'8%). Il ritmo di crescita, però, è aumentato considerevolmente negli ultimi anni, come mostra la tabella di seguito riportata

2

STRANIERI CON PERMESSO DI SOGGIORNO E ISCRITTI IN ANAGRAFE

Anni 1992-1997, migliaia



¹ *Condizioni di Salute e ricorso ai servizi sanitari*, ISTAT Indagine multiscopo, 1994

² *L'Italia in cifre*, ISTAT 1998

L'immigrazione si concentra soprattutto al Centro e al Nord, dove vive il 63% del totale. A Roma e Milano vive il 28% degli stranieri presenti nel paese.

In sintesi, vivono in Italia 986 mila stranieri con permesso di soggiorno. È forte la presenza irregolare sul territorio, dimostrata dalle oltre 300.000 domande di regolarizzazione presentate nel 1998¹. È da notare, comunque, che circa 100.000 stranieri residenti sono provenienti da paesi sviluppati. Secondo la Caritas gli stranieri regolari sarebbero, all'inizio del 1999, 1.078.613² di cui il 14% di cittadini della U.E. Inoltre, sempre secondo la Caritas, i 100.000 permessi approvati tra il '97 e il '98 risultano essere soprattutto per ricongiungimento familiare (41%), mentre il 10% per motivi di studio.

Le problematiche che vive lo straniero in Italia sono, in realtà, molto simili alle altre frange emarginate: assistenza sanitaria e sociale, alloggio, mezzi di sostentamento, lavoro, ecc. Si aggiungono però, per aggravare ulteriormente la situazione, problematiche relative alla lingua, all'appartenenza culturale, all'assistenza legale, all'integrazione. Sembra quindi opportuno che questo Dipartimento si occupi specificamente delle tematiche di accoglienza di stranieri che intendono risiedere in Italia.

Minori

Sono tra i 250 e i 300 mila i minori che lavorano in Italia

Tossicodipendenti

Sono 160.000 i tossicodipendenti in Italia. La maggior parte tra i 30 e i 34 anni di età. Il 60% è affetto da AIDS.

Gli alcolisti (considerati come "bevitori eccessivi") sono in Italia oltre 4.000.000.

Finanziamenti e Progetti

La vastità e varietà del fenomeno dell'emarginazione sociale, non ci permette di cogliere appieno tutte le forme e la mole di finanziamenti in atto. C'è da considerare, comunque, che le forme di emarginazione spesso confinano con problematiche assistenziali di tipo sanitario e non più semplicemente sociale.

Diversi sono i progetti e i finanziamenti del Governo che hanno come obiettivo la lotta contro l'esclusione sociale.

- Negli ultimi tre anni sono stati stanziati 1.800 miliardi per aumentare l'assegno al nucleo familiare per le famiglie numerose e monoparentali. Secondo i dati del Governo, l'incremento tra il 1994 e il 2000 sarà di Lit. 13.275 miliardi in un contesto di riduzione generale della spesa pubblica.
- Si prevede di investire nella sperimentazione triennale del Reddito Sociale d'Inserimento circa 500 miliardi.
- Il Fondo Sociale Europeo (gestito assieme al Ministero del Lavoro) ha previsto lo stanziamento di 13 miliardi per attivare centri e servizi ricreativi e culturali per i giovani (il 50% sono già stati spesi in 26 progetti) e di altri 35 miliardi per la costruzione di strutture di servizio per giovani, donne capofamiglia, minori e anziani.
- La Legge 285 (relativa all'infanzia) ha stanziato 750 miliardi per il triennio '97-'99 in sostegno ai genitori in difficoltà e all'autonomia dei giovani.
- In questo contesto va segnalata anche la riforma della legge sulla locazione (recentemente approvata), che prevede il sostegno alle situazioni più disagiate per mezzo di un Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che prevede lo stanziamento di 1800 miliardi in tre anni (1999-2001).
- La Legge 25 Luglio 1998, n. 286, ha istituito un Fondo nazionale per le politiche migratorie con assegnazione annua secondo il seguente schema:
Lit. 12 miliardi e mezzo per 1997; Lit. 58 miliardi per il 1998; Lit. 68 miliardi per il 1999 (include le spese per il mantenimento della Commissione per le politiche d'integrazione).

¹ Sintesi del *Rapporto annuale sulla situazione nel paese nel 1998*, ISTAT

² *Dossier statistico Immigrazione*, CARITAS Roma, 1999

2. CRITICA UMANISTA

Dopo una descrizione sintetica della situazione attuale rispetto all'esclusione sociale, rimane piuttosto chiaro che gli sforzi del Dipartimento per gli Affari Sociali e del Governo siano piuttosto insufficienti rispetto alla situazione reale.

Facendo una stima approssimata, le persone coinvolte in Italia, direttamente o indirettamente, in situazioni di emarginazione sono oltre 15 milioni, di cui almeno un terzo ha bisogno di un qualche tipo di assistenza (economica, fisica, sociale, sanitaria o psicologica), in molti casi quotidiana.

I fondi destinati agli interventi urgenti e meno urgenti, anche se è difficile dedurne l'entità globale rispetto alla reale necessità, sono praticamente insignificanti. In un contesto sociale in cui lo Stato Sociale si riduce e si riducono gli stanziamenti per tutto ciò che riguarda il non-produttivo, in cui la disoccupazione spinge enormi frange di popolazione verso l'emarginazione economica, sociale e psicologica e in cui l'immigrazione diventa un fenomeno storico inarrestabile, il Governo non può supporre di "tappare la falla" assegnando alcune centinaia di miliardi alle politiche sociali.

Nel 1948, 160 paesi firmarono la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo. Citiamo solo alcuni degli articoli in essa contenuti.

L'articolo 3 dice: *"Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona"*.

L'articolo 23.1: *"Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta di questo lavoro, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro e a essere protetto dalla disoccupazione"*.

Articolo 23.3: *"Ogni individuo che lavora ha diritto a una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri lui stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana, e integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale"*.

L'articolo 25.1: *"Ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà"*

E ancora l'articolo 25.2: *"La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure e assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale"*¹.

È evidente che gli enunciati di questa Dichiarazione erano e continuano a essere lontane aspirazioni. Le ragioni di questo "ritardo" sono da ricercare piuttosto in un modello sociale ed economico che impedisce di fatto l'applicazione dei diritti fondamentali. Nell'articolo 22 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, infatti, troviamo quanto segue: *"Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché al soddisfacimento, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale e in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità."* Citiamo a questo proposito alcune considerazioni chiarificatrici di Silo rispetto al tema dei diritti umani e della Dichiarazione del 1948:

*Prendiamo in considerazione, per ipotesi, un paese con una sufficiente organizzazione e dotato di risorse, che di punto in bianco passi al sistema di economia di libero mercato. In tale situazione, lo stato tenderà ad essere un semplice "amministratore", mentre l'impresa privata si occuperà dello sviluppo dei propri affari. Gli stanziamenti per sanità, istruzione e sicurezza sociale saranno progressivamente ridotti. Lo Stato cesserà di essere "assistenzialista", di conseguenza non avrà più responsabilità in quella situazione. Neanche l'impresa privata dovrà farsi carico di tali problemi, poiché le leggi che potrebbero obbligarla a proteggere tali diritti verranno modificate. L'impresa entrerà in conflitto con le regolamentazioni riguardanti l'igiene e la sicurezza sul lavoro. Ma l'idea e la pratica salvatrice della privatizzazione della sanità metterà l'impresa in condizione di colmare il vuoto lasciato nella precedente fase di transizione. Questo schema si ripeterà in tutti i campi nella misura in cui dilagherà il privato, che si incaricherà di offrire i propri efficienti servizi a chi potrà pagarli, cosicché il 20% della popolazione avrà coperto le sue necessità. Chi difenderà i diritti umani nella concezione universalista ed egualitaria, se questi saranno rispettati "in rapporto con l'organizzazione e le risorse dello stato?"*²

Il problema fondamentale, quindi, è che gli emarginati non rendono. E se i poveri, gli anziani, i disabili, ecc. non rendono, nessuno in questo modello socio-economico è disposto a pagare per il loro inserimento.

¹ Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, 1948

² Lettere ai miei amici, Nona lettera, Silo, 1991-1993

Quindi divengono non-parte della società, anzi un peso, un esubero cui è necessario trovare al più presto una sistemazione. Qualsiasi sforzo compiuto nella direzione della solidarietà sociale si scontra con un sistema e un modello che privilegia la competizione e la produttività. Ma non solo tale sistema non può e non vuole occuparsi di tutti coloro che rimangono esclusi dal circuito, ma, a sua volta, insito nello stesso meccanismo, produce e alimenta esclusione e emarginazione.

Il Dipartimento per gli Affari Sociali (l'unica istituzione ufficiale che si occupa al livello nazionale del tema) ha esclusivamente funzioni legislative e di ricerca degli standard e solo in alcuni casi ha anche funzioni di intervento diretto (stanziamento di fondi) o di coordinamento di attività.

L'intervento diretto è delegato agli enti locali o alle organizzazioni private di volontariato, quindi difficilmente controllabili e indirizzabili. Inoltre, i livelli di efficienza di molti dei servizi erogati da tali associazioni non sono in generale adeguati ai bisogni, mentre le strutture assistenziali hanno spesso una dimensione insufficiente a produrre tali servizi.

Il settore del volontariato è stato particolarmente preso in considerazione negli ultimi anni, perché permette (da un punto di vista macroeconomico) la riduzione della spesa pubblica e la creazione di posti di lavoro a basso costo (sono milioni i posti necessari in questo settore, anche specializzati), ma nella pratica nessuno vuole assumersi questa spesa.

Tutte le leggi progressiste approvate in questi ultimi anni (o in corso di approvazione) si scontrano, in fin dei conti, con un disinteresse profondo di un modello sociale più preoccupato dei criteri di Maastricht, del deficit di bilancio e dello sviluppo dei propri interessi che non dello sviluppo personale, e delle condizioni necessarie per farlo, di tutti i componenti della società.

Le stesse leggi di riferimento del settore enunciano principi di solidarietà ampi e importanti. Ma negli stessi testi ci si scontra con il limite posto da frasi come: "*Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione*", oppure "*nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio*". In sintesi il diritto alla vita viene sancito dalle leggi nella misura in cui ci sono soldi, altrimenti niente diritti. E non il contrario, come dovrebbe essere e cioè: "*ognuno ha il diritto a vivere una vita degna, adesso vediamo dove troviamo i soldi*".

Inoltre, una parte preminente delle proposte e delle leggi fanno riferimento a "*l'inserimento nel mondo del lavoro*" come se tale inserimento fosse la soluzione per l'esclusione sociale. In pratica, all'interno di una concezione "produttiva" della società, l'importante è che quella parte di popolazione più emarginata, possa sentirsi "produttiva". Si prende in considerazione solo come alternativa laterale l'inserimento sociale "non produttivo".

Quindi anche in questo campo, in cui meno che in ogni altro dovrebbero primeggiare criteri economicisti, ci troviamo di fronte a una visione in cui qualsiasi intervento e qualsiasi proposta vengono sottoposti alle leggi della macroeconomia, del risanamento del bilancio o della produttività.

3. PROPOSTE

Per gli umanisti la solidarietà non è un concetto limitato da criteri economici, ma piuttosto un concetto che si riferisce a tutti gli esseri umani e in modo particolare a tutti quelli che si trovano in difficoltà **per qualsiasi ragione e in qualsiasi momento della propria vita**. Riprendendo lo spirito che animò la stesura della Dichiarazione dei Diritti Umani nel 1948, gli umanisti auspicano un'applicazione immediata delle aspirazioni lì enunciate come **primo passo di una storia finalmente umana**.

Inoltre, gli umanisti non considerano la produttività il criterio principale che dà senso alla vita di una persona. Quindi non limitano il concetto di solidarietà all'inserimento lavorativo e produttivo, anzi ne ampliano l'applicazione nel campo sociale, affinché ognuno possa effettivamente avere le possibilità di espressione più adeguate alla sua condizione di essere umano.

In un contesto storico in cui la tecnologia sostituisce ormai in molti campi produttivi la mano dell'uomo, gli umanisti riscattano questo patrimonio per tutta l'umanità senza eccezioni e non solo per una parte che se n'è appropriata. Questo significa che gli umanisti non ritengono condizione naturale ed essenziale quella dell'inserimento produttivo, ma auspicano, al contrario, la liberazione dalla schiavitù del lavoro, affinché, finalmente, l'essere umano possa dedicare il proprio tempo e la propria energia alle cose veramente essenziali della propria esistenza.

Nella pratica il Partito Umanista propone:

Nel campo politico

1. La trasformazione dell'attuale Dipartimento per gli Affari Sociali, dipendente dalla Presidenza del Consiglio, in un vero e proprio Ministero per gli Affari Sociali con poteri di intervento diretto, di finanziamento e soprattutto di coordinamento e controllo. In questo modo la tematica della Solidarietà sociale avrà, come minimo, il giusto peso all'interno degli organi dell'esecutivo a livello nazionale.
2. La trasformazione dell'Osservatorio nazionale per il Volontariato in un'istituzione per il coordinamento delle attività di assistenza sul territorio, con funzioni anche di controllo e verifica dei progetti e delle spese, in attesa della creazione di un servizio civile (vedi proposte nel campo professionale).
3. La creazione di organi adeguati che si occupino specificamente della tematica in quanto a coordinamento, finanziamento, controllo, proposta e implementazione di progetti all'interno delle regioni, delle province e in modo particolare dei comuni.

Nel campo economico

4. Reddito sociale.
 - L'importo minimo di tale reddito viene fissato in Lit. 2.000.000 per 13 mensilità annue.
 - Il reddito viene garantito per un minimo di 36 mesi.
 - Viene riconosciuto un ulteriore contributo di Lit. 100.000 per ogni persona a carico.
 - Hanno diritto al reddito sociale i disoccupati e i giovani a partire dal 18° anno di età.
5. Fondo per la Solidarietà Sociale
 - Il fondo ha l'obiettivo di creare una rete di credito indipendente dalle banche e a tasso d'interesse zero.
 - Possono usufruire del credito di tale fondo le famiglie o i singoli che abbiano difficoltà sul tema dell'alloggio, oltre a quelle organizzazioni di assistenza socio-sanitaria che rispondano ai requisiti d'intervento.

Nel campo educativo e professionale

6. Inserimento, nei programmi educativi pubblici e privati dei livelli scolastici superiori, delle tematiche relative alla solidarietà sociale, includendo in essi anche la pratica di assistenza ad anziani e disabili, corsi di lingua e di cultura straniera (relativi alle comunità straniere maggiormente presenti sul territorio), pratica di primo soccorso, ecc.
7. Creazione di corsi professionali per la preparazione di addetti alla solidarietà sociale, inclusi specialisti in campi specifici quali psicologi, animatori, medici e paramedici, esperti di problemi dell'infanzia e degli anziani, ecc.

8. Immediato ampliamento del numero di addetti, fino a portarlo a un numero sufficiente affinché almeno i non autosufficienti abbiano garantita assistenza quotidiana e continua. In questo modo anche una parte della forza lavoro non occupata potrebbe essere immediatamente assorbita.
9. Creazione di un Servizio Civile volontario, in alternativa alla carriera militare e a parità di trattamento economico, con compiti di solidarietà sociale e di assistenza.

Nel campo sanitario

10. Immediata creazione di un corpo di medici, assistenti sociali, psicologi, ecc. che operino in base al territorio, con il compito specifico di seguire pazienti con difficoltà d'inserimento sia fisico che psicologico o affetti da polipatologia di qualsiasi genere (disabili, anziani, tossicodipendenti). Il servizio sarà totalmente gratuito, a domicilio, basato sulla prevenzione (con visite periodiche) e che non superi i cento pazienti ogni medico. Il numero chiuso alle facoltà di Medicina per "esubero" di medici, è una chiara dimostrazione del disinteresse di questo modello di investire in salute pubblica.
11. Immediato aumento del numero di posti letto e istituti di cura per la lunga degenza degli anziani, così come per le altre patologie che portano all'emarginazione fisica di una persona.

Nel campo sociale

12. Creazione all'interno del territorio (con ampiezza di quartiere o zona rurale) di spazi adatti alla socializzazione e all'espressione sociale di tutte le persone, con particolare riguardo a quelle con difficoltà di inserimento. In questo senso, apertura di centri multiculturali di incontro, palestre, sale studio, sale di svago e di apprendimento in ogni quartiere, utilizzando le strutture delle scuole che sono oggi inutilizzate per almeno la metà del tempo, oltre a tutti gli edifici di proprietà di enti pubblici oggi inutilizzati.

Nel campo finanziario

13. Priorità assoluta nelle voci del bilancio dello Stato alla solidarietà sociale rispetto ad altre voci (per esempio la Difesa).
14. Introduzione, a livello nazionale, di un contributo (equiparato alle tasse applicate ai dipendenti e alle imprese), applicabile alle transazioni speculative nel mercato dei valori. In questo modo si verrebbe a creare il fondo necessario all'assolvimento delle proposte elencate finora.

Roma, 25.09.99

4. SINTESI

Le persone coinvolte in Italia, direttamente o indirettamente, in situazioni di emarginazione sociale sono oltre 15 milioni, di cui almeno un terzo ha bisogno di un qualche tipo di assistenza (economica, fisica, sociale, sanitaria o psicologica), in molti casi quotidiana.

I fondi destinati dal Governo agli interventi urgenti e meno urgenti sono praticamente insignificanti.

Il problema fondamentale è che gli emarginati non rendono e in questo modello socio-economico, basato sulla competitività e la produttività, nessuno è disposto a pagare per il loro inserimento, anzi, al contrario, ne alimenta l'emarginazione.

Per gli umanisti la solidarietà non è un concetto limitato da criteri economici, ma piuttosto un concetto che si riferisce a tutti gli esseri umani e in modo particolare a tutti quelli che si trovano in difficoltà **per qualsiasi ragione e in qualsiasi momento della propria vita**. Riprendendo lo spirito che animò la stesura della Dichiarazione dei Diritti Umani nel 1948, gli umanisti auspicano un'applicazione immediata delle aspirazioni lì enunciate, come **primo passo di una storia finalmente umana**.

In pratica il Partito Umanista propone:

1. Trasformazione dell'attuale Dipartimento per gli Affari Sociali in un vero e proprio Ministero per gli Affari Sociali con poteri di intervento diretto, di finanziamento e soprattutto di coordinamento e controllo.
2. Creazione di organi adeguati, che si occupino specificamente della tematica in quanto a coordinamento, finanziamento, controllo, proposta e implementazione di progetti all'interno delle regioni, delle province e in modo particolare dei comuni.
3. Reddito sociale garantito
4. Fondo per la Solidarietà Sociale, con l'obiettivo di creare una rete di credito indipendente dalle banche e a tasso d'interesse zero.
5. Inserimento, nei programmi educativi pubblici e privati dei livelli scolastici superiori, delle tematiche relative alla solidarietà sociale.
6. Creazione di corsi professionali per la preparazione di addetti alla solidarietà sociale, inclusi specialisti in campi specifici quali psicologi, animatori, medici e paramedici, esperti di problemi dell'infanzia e degli anziani, ecc.
7. Creazione di un Servizio Civile volontario, in alternativa alla carriera militare e a parità di trattamento economico, con compiti di solidarietà sociale e di assistenza.
8. Immediata creazione di un corpo di medici, assistenti sociali, psicologi, ecc. che operino in base al territorio con il compito specifico di seguire pazienti con difficoltà d'inserimento sia fisico che psicologico o affetti da polipatologia di qualsiasi genere.
9. Immediato aumento del numero di posti letto e istituti di cura per la lunga degenza degli anziani, così come per le altre patologie che portano all'emarginazione fisica di una persona.
10. Creazione di spazi adatti alla socializzazione e all'espressione sociale di tutte le persone, con particolare riguardo a quelle con difficoltà di inserimento, utilizzando le strutture delle scuole che sono oggi inutilizzate per almeno la metà del tempo, oltre a tutti gli edifici di proprietà di enti pubblici oggi inutilizzati.
11. Priorità assoluta nelle voci del bilancio dello Stato alla solidarietà sociale rispetto ad altre voci (per esempio la Difesa).
12. Introduzione, a livello nazionale, di un contributo (equiparato alle tasse applicate ai dipendenti e alle imprese), applicabile alle transazioni speculative nel mercato dei valori. In questo modo si verrebbe a creare il fondo necessario all'assolvimento delle proposte elencate finora.

Roma, 25.09.99

BIBLIOGRAFIA

- *Indagine sui consumi delle famiglie*, ISTAT
- *L'Italia in cifre*, ISTAT 1998
- *Relazione biennale al Parlamento sulla condizione degli anziani*, Dipartimento Affari Sociali, 1997
- *Condizioni di Salute e ricorso ai servizi sanitari*, ISTAT Indagine multiscopo, 1994
- *Rapporto annuale sulla situazione nel paese nel 1998*, ISTAT
- *Dossier statistico Immigrazione*, CARITAS Roma, 1999
- *Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo*, 1948
- *Lettere ai miei amici*, Silo, 1991-1993

NORMATIVA

- *Decreto del Presidente della Repubblica; 9 ottobre 1990, n. 309.*
Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza
- Legge 27 maggio 1991, n. 176.
Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo.
- *Legge 19 luglio 1991, n. 216.*
Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose.
- *Legge 11 agosto 1991, n. 266.*
Legge quadro sul volontariato.
- *Legge 5 febbraio 1992, n. 104.*
Legge quadro per l'assistenza e l'integrazione sociale e i diritti delle persone **handicappate**.
- *Legge 28 agosto 1997, n. 285.*
Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.
- *Legge 23 dicembre 1997, n. 451.*
Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia.
- *Legge 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59 (commi 44, 45, 46).*
"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", con il quale è stato istituito il **Fondo per le politiche sociali**.
- *D.D.L. 19 dicembre 1997, n. 438, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 febbraio 1998, n. 26.*
Proroga dei termini per assicurare il finanziamento di progetti in materia e recupero delle tossicodipendenze.
- *Legge 6 marzo 1998, n. 40.*
Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- *Decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286*
Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- *Decreto Legislativo.*
Disciplina dell'introduzione in via sperimentale in alcune aree territoriali dell'istituto del reddito minimo di inserimento

Normativa In fase di approvazione

- D.D.L. - "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (Solidarietà sociale)
- P.D.L. "Riforma dell'assistenza" (Testo unificato)
- P.D.L. "Istituzione del reddito sociale minimo" (On. Cento e altri)
- P.D.L. "Carta dei diritti del pensionato, dell'invalide e dell'anziano" (On. Volontè)
- D.D.L. "Disposizioni per facilitare la locazione o l'acquisto dell'abitazione da parte delle giovani coppie e delle famiglie monoparentali" (Solidarietà sociale)

- D.D.L. "Norme per sostenere la maternità e la paternità e per armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia" (Solidarietà sociale)
- D.D.L. "Norme di sostegno in favore di persone adulte con handicap grave" (Solidarietà sociale)
- D.D.L. "Istituzione dell'amministratore di sostegno" (Solidarietà sociale)
- D.D.L. "Interventi in materia sociale e umanitaria" (Solidarietà sociale)
- D.D.L. "Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga" (Solidarietà sociale)

TRASPORTI

Antonio Tevere
atevere@iol.it

1. DESCRIZIONE

1.1 Premessa

Il tema centrale di questo settore è la direzione che stanno prendendo gli assetti societari sia nel campo terrestre, sia aereo che marittimo. La tendenza ad affidare la gestione dei trasporti a società o grosse multinazionali penalizza gravemente sia l'economia che il numero del personale addetto che viene ridimensionato.

La responsabilità degli sprechi economici del settore viene addebitata al costo eccessivo del personale mentre invece, a nostro parere, è da ricercare nella gestione clientelare dei trasporti. Questa favorisce l'ingresso di multinazionali che non hanno nessun interesse a fornire un servizio pubblico e che per risanare i bilanci ricorrono al metodo più conveniente, ossia la riduzione del costo del lavoro.

Quindi il servizio pubblico, che dovrebbe espletare questo settore, è nelle mani di manager che pensano solo ai profitti a scapito della qualità e dell'efficienza del servizio.

1.2 Analisi della situazione attuale

1.2.1 Il trasporto ferroviario dei passeggeri nel periodo luglio-dicembre '98

Nel secondo semestre del '98, la domanda soddisfatta dalle FS è stata di 23,8 miliardi di viaggiatori per km, di cui il 58% trasportati su medie e lunghe distanze e il restante 42% in ambito locale. La flessione del traffico nel semestre è stata, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, di circa sei punti percentuali, determinata in particolare dal calo della domanda per i servizi notturni e per quelli internazionali. Complessivamente nel 1998, la domanda soddisfatta dal vettore ferroviario è diminuita del 3,7%.

Tale dinamica ha determinato ovviamente una riduzione dei ricavi del traffico nel semestre del 4% circa, nonostante l'aumento di due punti percentuali del livello delle tariffe del trasporto locale.

Dal lato dell'offerta, nel secondo semestre del '98 vi è stata una riduzione in termini di treni-km del 3,7%, dovuta a una flessione sulle medie e lunghe distanze particolarmente sostenuta (treni notte e internazionali), 6,2%, e più modesta a livello locale, 2,4%.

Passando ora all'analisi degli indicatori che si riferiscono all'attività complessiva di FS (passeggeri e merci), si rileva che:

- la diminuzione dei ricavi da traffico è stata fra i due semestri a confronto intorno al 4%,
- l'occupazione nel semestre è stata di circa 117 mila dipendenti segnando, rispetto allo stesso semestre dell'anno precedente, una diminuzione di circa 3.200 unità

1.2.2 Il trasporto ferroviario delle merci

Così come era stato previsto, nel secondo semestre del '98 c'è stata una diminuzione su base tendenziale del traffico merci ferroviario. Tre i fattori che hanno determinato questa dinamica. In primo luogo la forte decelerazione della produzione industriale, che ha interessato in maniera significativa i settori a più elevata "vocazione ferroviaria"; in secondo luogo lo sviluppo di nuovi mercati delle importazioni di materie prime a "vocazione marittima"; e infine il fatto che la variazione si riferisce al secondo semestre del '97, un periodo particolarmente positivo. La flessione non ha toccato invece i traffici ferroviari da e per i porti che, nel secondo semestre, si sono mantenuti stabili. Risultano costanti anche i trasporti di prodotti chimici.

La crescita della domanda nel primo semestre del '98 ha comunque limitato le conseguenze sull'andamento complessivo nell'anno 1998. Infatti la domanda, in termini di tonnellate, è cresciuta complessivamente di un ulteriore 1,3%. Tale variazione è stata determinata in particolare dal traffico nazionale (+3,4%), in misura minore da quello in esportazione (+0,5%) e in modo negativo da quello di importazione (-0,3%).

Per quanto riguarda la modalità di trasporto, gli incrementi più elevati sono stati registrati per le casse e per i container (rispettivamente +2,5% e +3,5%). In termini di tkm, però, la domanda ha subito una flessione

annua di circa due punti percentuali, causata da una diminuzione delle percorrenze del traffico sia nazionale che internazionale.

Merci trasportate per modo di trasporto¹ - Anni 1996 e 1997²

ANNI	STRADA		FERROVIA		MARE		OLEODOTTO		TOTALE	
	Interno	Internaz.	Interno	Internaz.	Interno	Internaz.	Interno	Internaz.	Interno	Internaz.
MILIONI DI TONNELLATE										
1996	1.117	25	27	41	67	307	105	-	1.316	373
1997	1.131	22	29	46	75	310	116 ³	-	1.351	378
COMPOSIZIONE PERCENTUALE										
1996	84,9	6,7	2,1	11,0	5,1	82,3	8,0	-	100,0	100,0
1997	83,7	5,8	2,1	12,2	5,6	82,0	8,6	-	100,0	100,0

1.2.3 Il trasporto delle merci su gomma

L'autotrasporto ha mostrato una discreta vivacità sul fronte dell'offerta. Si rileva infatti che:

- solo il 12% delle aziende ha ridotto la capacità complessiva del proprio parco veicolare (è la percentuale più bassa rilevata negli ultimi tre anni) a fronte di aumenti segnalati dal 51% (parallelamente è il valore più elevato),
- solo nel 12% dei casi c'è stata una riduzione dell'occupazione, che è invece aumentata nel 36% delle imprese e rimasta stabile nel restante 52%,
- il livello degli investimenti è diminuito solo nel 10% dei casi, mentre nel 50% è risultato in aumento.

1.3 Finanziamenti nel settore terrestre (dic.98)

La Commissione Lavori pubblici e Comunicazioni del Senato in sede deliberante con il DDL 2935 ha impegnato risorse pari a circa 1.400 miliardi di lire nei settori del trasporto pubblico locale, autotrasporto e altri di competenza del Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

Il provvedimento destina 350 miliardi per il risanamento dei bilanci 1997 delle aziende di trasporto pubblico locale, 300 miliardi per la diminuzione dei contributi previdenziali a carico delle stesse aziende di trasporto e circa 150 miliardi nel settore dell'autotrasporto a favore della sicurezza stradale, della protezione ambientale e per l'assunzione da parte dello Stato degli oneri INAIL dovuti dagli addetti al settore, nonché per le spese non documentabili.

Per quanto riguarda il settore degli investimenti, il DDL riserva circa 400 miliardi per le infrastrutture e oltre 200 miliardi per l'acquisto di autobus per le regioni a statuto speciale.

1.4 Finanziamenti nel settore metropolitano

Su proposta del Ministero dei Trasporti di concerto con il Ministero dei Lavori pubblici, sono stati approvati dal CIPE ulteriori fondi, per un ammontare di 427,696 miliardi, per le tratte delle metropolitane già in costruzione di Napoli, Genova, Spoleto e Padova. Nello specifico sono stati assegnati 175 miliardi per il tratto piazza Dante - piazza Garibaldi della metropolitana di Napoli; 56 miliardi per la metropolitana di Genova; 2,022 miliardi per Spoleto; 12,174 miliardi per Padova. Infine sono stati sbloccati 182,5 miliardi per la Linea tranviaria rapida di Napoli, a seguito del parere favorevole espresso dalla Commissione alta vigilanza alla soluzione prospettata dal Comune di Napoli.

1.5 Finanziamenti nel settore marittimo

È stata definita per il 1999 la ripartizione dei fondi (oltre 1.100 miliardi di lire) destinati dall'art. 9 della legge n.413/98 per finanziare un programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti.

¹ ISTAT: F.S. S.p.A. Ministero dei Trasporti e della Navigazione

² Il traffico interno è misurato considerando il totale delle merci partite; quello internazionale considerando il totale delle merci partite e arrivate

³ Dato stimato

L'intero processo ha coinvolto rappresentanti istituzionali del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, del Ministero dei Lavori pubblici, del Ministero del Tesoro, dell'Assoporti e del Coordinamento tra le Regioni. Le singole amministrazioni regionali sono state anche formalmente "sentite" come prescritto dalla legge.

Particolarmente curata è stata la redazione di criteri selettivi, considerato che l'ammontare delle richieste superava di gran lunga quello delle disponibilità.

Le necessità dei porti non inseriti in questo programma di interventi saranno affrontate dal Ministero dei Lavori pubblici, che ha dichiarato la propria disponibilità a tenerne conto in sede di programmazione della propria attività istituzionale.

Inoltre la legge 454/97 stanziava circa 100 miliardi per ulteriori infrastrutture di potenziamento della rete interportuale per l'incremento del trasporto combinato, con priorità per i nodi intermodali più congestionati. Il relativo piano di interventi ha definito la rete nazionale interportuale e individuato le priorità nelle aree milanese, romana e palermitana. Analogo procedimento dovrà essere seguito per la ripartizione degli ulteriori fondi previsti dalla legge 413/98 di rifinanziamento della citata 454/97 per circa 200 miliardi a partire dal 2.000

1.6 Finanziamenti nel settore aereo

Nel 1999 sono stati stanziati oltre 800 miliardi in favore degli aeroporti, anche alla luce dei finanziamenti già previsti dalle leggi per il Giubileo del Duemila. I fondi, già previsti da precedenti provvedimenti, finora non erano operativi.

Gli interventi sono relativi all'ampliamento e all'ammodernamento dei più importanti aeroporti italiani, nonché a opere infrastrutturali per le strutture aeroportuali di media grandezza.

Il provvedimento è stato immediatamente inviato agli organi di controllo e condiziona l'utilizzazione di tali finanziamenti alla stipula di un'apposita convenzione tra l'Enac (Ente nazionale aviazione civile) e le società di gestione aeroportuali interessate, che dovranno predisporre i necessari progetti.

2. CRITICA

2.1. I conflitti emergenti

Uno dei conflitti emergenti è lo scarso utilizzo dei fondi comunitari messi a disposizione dall'U.E. per superare gli squilibri socio-economici e territoriali tra le diverse aree geografiche degli Stati membri e che chiama in causa l'effettiva capacità di spesa del nostro paese.

Soltanto negli anni 1993 e 1994, il rapporto di dare e avere tra l'Italia e l'Unione Europea si è chiuso con un saldo negativo di oltre 4.000 miliardi di lire dovuto, in larga parte, al mancato utilizzo delle somme stanziare. La causa principale è il disinteresse politico e le lentezze burocratiche accumulate nella fase di approvazione dei programmi operativi regionali e multiregionali, a cui si aggiungono la complessità e la diversità delle procedure comunitarie.

Da allora la situazione non sembra cambiata, perché ancora oggi si ripropongono analoghe difficoltà di attuazione, con gli stessi ritardi nell'iter di approvazione, la stessa disorganizzazione delle strutture preposte, con il rischio di compromettere l'utilizzazione dei circa 30 mila miliardi disponibili nelle aree cui sono destinati per il periodo 1994-99.

Gli altri stati dell'Unione europea dimostrano ben diversa capacità di spesa: valga per tutti l'esempio della Spagna, che aveva già disposto impegni sul FESR per circa 7.300 miliardi, mentre quelli assunti dall'Italia sullo stesso fondo erano soltanto dell'ordine di 1.000 miliardi.

Piano generale dei trasporti¹

È un documento aperto, che avvia una fase di approfondimenti e di ampia concertazione e si concluderà con la stesura definitiva del Piano.

Mentre il precedente Piano del 1986 puntava in particolare alla realizzazione di nuove opere pubbliche, il nuovo Piano considera queste ultime soltanto un aspetto del problema complessivo della mobilità di merci e passeggeri.

Si punta soprattutto a interventi per aumentare l'efficienza del settore, concentrando l'attenzione sui processi di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati. Da settore protetto i trasporti dovranno divenire un mercato aperto e concorrenziale, con clienti - e non più soltanto utenti - che pagano prezzi di mercato in cambio di un servizio che dovrà essere di qualità.

Il nuovo Piano generale dei trasporti è preparato in stretto collegamento con le similari iniziative in corso di attuazione in Francia, Germania, Inghilterra, Austria, Spagna. Indicherà le linee e gli obiettivi di trasformazione e sviluppo del sistema nazionale dei trasporti, individuando un gruppo ristretto di opere prioritarie per rafforzare il sistema economico, accrescerne la competitività sia settoriale che complessiva, migliorare la qualità della vita della comunità nazionale. Rappresenterà dunque un quadro di riferimento per le amministrazioni pubbliche, le imprese e i cittadini.

Per quanto riguarda gli obiettivi di carattere economico, si promuove l'integrazione delle reti stradale, ferroviaria, marittima e aerea ai fini della creazione di un Sistema Integrato nazionale per il trasporto di uomini e merci, che assicuri collegamenti coordinati ed efficienti tra le grandi aree nazionali ed europee. Non più dunque opere pubbliche e investimenti decisi in base a logiche aziendali, settoriali o di interesse locale, ma una visione unitaria e strategica della spesa pubblica e privata, nel quadro delle compatibilità finanziarie decise dal Parlamento.

Il Sistema dovrà essere sostenuto da una rete logistica - oggi a livelli precari - adeguata agli standard europei, onde accrescere l'efficienza, contribuire alla maggior competitività dell'apparato produttivo nazionale, riequilibrare la scelta tra le diverse modalità di trasporto (oggi sbilanciata a favore della via stradale), contribuire al decongestionamento dei punti critici di traffico e quindi anche alla maggior sicurezza e alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico.

Quello che invece succede realmente è che, nonostante queste premesse, si continua a incentivare il traffico su gomma per scelte puramente economiche di interesse (vedi FIAT), penalizzando il trasporto su ferro, il cui andamento continua a decrescere, come dimostrano i dati relativi agli ultimi anni.

In tema di sicurezza e ambiente l'Italia ha vincolanti impegni in sede internazionale. Per abbattere le emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera e per ridurre del 40% in un decennio il numero degli incidenti è necessario un impegno globale e articolato, che permetta di intervenire in tutte le fasi, dalla progettazione,

¹ Conto Nazionale dei Trasporti (varie annate)

alla costruzione e alla manutenzione delle opere pubbliche. Altri elementi sono l'immissione di nuove tecnologie innovative per i dispositivi di sicurezza, il controllo, la prevenzione, le politiche tariffarie, un forte rigore nell'applicazione delle norme di legge, incentivi al rinnovamento industriale e del parco mezzi circolante, manovre fiscali e tariffarie selettive, onde incentivare e disincentivare l'uso dei mezzi in funzione di flussi di traffico ottimizzati.

Sarà dunque necessaria la predisposizione di un Piano nazionale per la sicurezza con una dotazione di 2.500 miliardi l'anno. Tale somma rischia però di essere insufficiente, nonostante questi buoni propositi, in quanto già nel 1994, l'allora ministro Burlando aveva previsto stanziamenti per 7.000 miliardi l'anno, che non hanno portato a nessuna modifica sostanziale alla situazione attuale. Infatti il peso del settore dei trasporti sull'economia nazionale è quantificato da poche cifre: le spese complessive (correnti e in conto capitale) sostenute dalla collettività per i trasporti, nel periodo 1991-1995 sono aumentate notevolmente, passando da circa 371.000 a 494.000 miliardi di lire correnti (+33%). Nello stesso periodo, il finanziamento pubblico delle spese complessive è diminuito in termini percentuali (dal 15% all'11%).

Nel 1996 il settore trasporti ha partecipato alla formazione del valore aggiunto ai prezzi di mercato dell'intera economia con circa 85.000 miliardi (pari al 4,6% del totale) e con 99.000 miliardi (5,7%) in termini di V.A. al costo dei fattori con incrementi, rispetto al 1992, del 31,4% e del 31,8% rispettivamente.

Malgrado la notevole mole di risorse destinate al settore trasporti, la qualità dei servizi e la produttività delle imprese risultano, in generale, insoddisfacenti. Il massiccio ricorso alla motorizzazione privata, gli ingenti contributi pubblici per ripianare i disavanzi di esercizio, la scarsa competitività delle imprese di trasporto sul mercato internazionale possono essere considerate come delle conseguenze dirette o indirette di questi fenomeni.

La scarsa competitività delle imprese di trasporto merci italiane trova conferma nei saldi della bilancia dei pagamenti, i cui valori mostrano un deficit che, dal 1990 al 1996, aumenta da circa 4.700 a 13.000 miliardi, in contrasto con il generale andamento della bilancia dei pagamenti.

Per quanto concerne i costi sociali della mobilità, difficilmente quantificabili in termini monetari, basta considerare che nel 1995 la circolazione dei veicoli stradali ha causato circa 6.500 morti e 260.000 feriti. Ai considerevoli danni alle persone vanno poi aggiunti i pesanti guasti ambientali, dovuti sia alle emissioni inquinanti che alla presenza di infrastrutture in zone ad elevato valore storico ed artistico.

2.2. Conflitti di carattere sindacale

Nel corso degli ultimi anni si sono verificati una serie di attentati alle libertà sindacali, conquistate dopo decenni di duri scontri con le aziende.

Da una parte esiste ormai un processo di "liberalizzazione" dei trasporti che sta consentendo il passaggio della gestione dai grandi monopoli pubblici ai privati. Dall'altro lato questo passaggio graduale sta sviluppando un contesto lavorativo privo di regole, con ricadute sociali molto gravi. Uno dei primi passi compiuti in questa direzione, infatti, è stato l'accordo del 23/12/98 definito "*Patto delle regole*", o meglio accordo anti-sciopero, avallato anche da sindacati compiacenti. Il Ministro Treu ha ammesso che questa liberalizzazione sarà portata avanti con il concorso delle parti sociali e che questa linea "*è imposta dall'Europa e dalla sfida della globalizzazione*". In nome di questa globalizzazione economica dovremmo quindi aspettarci di tutto, anche la graduale eliminazione dei diritti fondamentali dei lavoratori. Il Patto delle regole prevede, inoltre, l'eliminazione di decine di sigle sindacali, ritenute non rappresentative, a differenza di quelle "*amiche*" che rappresentano ormai la vera forza dei vertici aziendali e governativi. Il Ministro Treu parla di una "*necessaria selezione della rappresentatività sindacale*", definendo tali quei sindacati che abbiano almeno un "*5% di rappresentatività misurata nei vari ambiti contrattuali sulla base delle deleghe sindacali e dei voti ottenuti nelle elezioni delle RSU (Rappresentanze sindacali unitarie)*".

Noi riteniamo che questo sia un atto molto grave e illegittimo nei confronti di tutti i lavoratori del settore, che pregiudica pesantemente la stessa libertà di azione e di pensiero e che porterà a decisioni sempre più unilaterali da parte degli enti. Per "risanare" si vuole passare principalmente dai tagli al costo del lavoro. Un esempio emblematico sono i tagli di circa 2.000 miliardi previsti nel settore ferroviario che, secondo il Ministro Treu "*si possono ottenere in due modi: rinunciando a 22.000 dipendenti o riducendo i salari del 25%*". Inoltre "*per salvare le ferrovie serve la solidarietà di tutti i dipendenti*". Nessuno parla invece dell'aumento dei profitti delle imprese che saranno interessate da questi provvedimenti.

A nostro parere la qualità dei servizi va salvaguardata partendo dalla qualità della vita dei dipendenti e degli utenti e non attraverso misure restrittive che mortificano il loro operato.

2.3 Possibili tendenze e conseguenze della politica attuale sulla popolazione

L'andamento attuale della politica nel settore trasporti tende a sottoporre questo servizio, considerato pubblico, ad analisi e logiche di mercato più che a garantire una qualità e un'efficienza che tutelino gli interessi degli utenti e dei dipendenti del settore.

Infatti l'efficienza della "liberalizzazione" di questo settore sta già dimostrando le sue lacune. I grossi conflitti sindacali non riguardano soltanto la violazione di diritti fondamentali dei lavoratori, ma anche la stessa sicurezza dei trasporti. L'opinione pubblica, influenzata molto spesso dai mass media, tende a criminalizzare le stesse proteste sindacali non tenendo conto, invece, che queste sono rivolte anche a garantire i diritti degli stessi utenti. Certo, esistono anche i diritti alla mobilità degli utenti, ma è anche vero che l'unica forma democratica di protesta, lo sciopero, deve essere salvaguardata in quanto difende gli interessi di tutti.

Assistiamo da circa dieci anni a un decadimento del settore trasporti che è sotto gli occhi di tutti, proprio da quando ha avuto inizio questo processo di "globalizzazione" che ha visto alle dirigenze aziendali personaggi incapaci e corrotti che sono, insieme ai vertici politici di turno, i veri responsabili di questa situazione.

3. PROPOSTE

La posizione umanista, in questo settore, è quella di salvaguardare i diritti sia degli utenti sia dei lavoratori, attraverso forme democratiche e partecipative da parte degli stessi. La gestione non può essere affidata esclusivamente alle dirigenze e deve essere controllata da un consorzio composto da utenti e lavoratori, in quanto si tratta di un servizio pubblico e, come tale, deve riguardare gli interessi di tutti.

La tutela della qualità dei servizi e della qualità della vita dei dipendenti è l'aspetto fondamentale. In questa ottica, quindi, bisognerebbe salvaguardare la condizione lavorativa evitando di appesantire i turni di servizio e garantendo al cittadino la qualità delle infrastrutture e delle condizioni di viaggio.

La priorità, per quanto riguarda gli investimenti, dovrebbe essere indirizzata alla sicurezza, in quanto assistiamo, specialmente negli ultimi anni, a un aumento degli incidenti sul lavoro, causata nella maggior parte dei casi dalla mancanza di standard minimi di sicurezza.

1. *Formazione di un consorzio di utenti del trasporto e di lavoratori, che tuteli la reale applicazione del piano integrato dei trasporti.*

Questo consorzio dovrebbe avere la funzione di controllare eventuali disservizi e le reali condizioni del settore, denunciando situazioni che potrebbero pregiudicare la qualità e la sicurezza degli utenti. Dovrebbe essere composto da membri eletti periodicamente. Inoltre la sua competenza fondamentale dovrebbe essere quella di orientare gli organi competenti per quanto riguarda gli investimenti relativi al piano integrato dei trasporti.

2. *Riduzione dei costi dei biglietti di viaggio, agevolando alcune categorie come pensionati, disoccupati e studenti*

Spesso si ricorre all'aumento del prezzo dei biglietti di viaggio per risanare deficit economici non causati dai contribuenti, bensì da scelte di vertice. Considerando che quello che si offre è un servizio pubblico, i costi non dovrebbero aumentare anzi, in linea di tendenza dovrebbero tendere alla gratuità, visto che l'apparato fiscale copre già gran parte delle spese.

3. *Abolizione dell'accordo del 23/12/98 tra Ministero e parti sociali definito "Patto delle regole"*

Questo accordo limita fortemente il diritto di rappresentanza sindacale, quindi la stessa democrazia e come tale nega la libertà di scelta e di pensiero dei lavoratori. Proponiamo quindi l'elezione diretta annuale dei rappresentanti sindacali, la cui funzione sarà quella di assumere posizioni in base alle decisioni dei lavoratori opportunamente consultati, riportando quindi al vero significato il concetto di sindacato.

4. *Impegno da parte degli enti a investire nella sicurezza e quindi nelle infrastrutture e nei mezzi, assumendo personale da qualificare*

Gli investimenti nella sicurezza, attualmente, non sono adeguati alle reali necessità lavorative. Se è vero che l'innovazione tecnologica è un'esigenza sempre più impellente, è anche vero che nella pratica si punta alla riduzione del costo del lavoro e, nonostante tutto, si investe molto poco in tecnologie che garantiscano elevati standard di sicurezza. Nella sicurezza rientra anche l'impiego del personale viaggiante. Una legge che limiti al minimo le ore di lavoro straordinario ridurrebbe certamente i rischi di incidenti con conseguenti disservizi.

4. SINTESI

La situazione attuale di questo settore va inquadrata nello scenario politico neo-liberista nazionale e comunitario.

Come in altre aree, fino a qualche anno fa, questo settore era in qualche modo controllato in quanto servizio al pubblico, mentre la tendenza odierna, favorendo l'ingresso di privati per una questione di riduzione dei costi, contribuisce solo a un aumento dei loro profitti. L'aspetto più inquietante è che questa direzione sta influenzando negativamente una caratteristica fondamentale dei trasporti: la manutenzione e la sicurezza sia dei mezzi che delle infrastrutture. Attualmente, invece di puntare a un riequilibrio del sistema dei trasporti, si punta solo ad affidare lo stesso sistema nelle mani di chi ha solo interessi economici e non a chi sente la responsabilità di offrire un servizio pubblico e quindi di tutti.

Noi siamo contrari a questo tipo di scelte e affermiamo per principio che il trasporto pubblico, non offrendo un prodotto ma un servizio, debba essere salvaguardato e non assoggettato alle regole di mercato.

Per questo proponiamo:

1. *Formazione di un consorzio di utenti del trasporto e di lavoratori che tuteli la reale applicazione del piano integrato dei trasporti.*

Questo consorzio dovrebbe avere la funzione di controllare eventuali disservizi e le reali condizioni del settore, denunciando situazioni che potrebbero pregiudicare la qualità e la sicurezza degli utenti. Dovrebbe essere composto da membri eletti periodicamente. Inoltre la sua competenza fondamentale dovrebbe essere quella di orientare gli organi competenti per quanto riguarda gli investimenti relativi al piano integrato dei trasporti.

2. *b) Riduzione dei costi dei biglietti di viaggio, agevolando alcune categorie come pensionati, disoccupati e studenti.*

Spesso si ricorre all'aumento del prezzo dei biglietti di viaggio per risanare deficit economici non causati dai contribuenti, ma da scelte di vertice. Considerando che quello che si offre è un servizio pubblico, i costi non dovrebbero aumentare anzi, in linea di tendenza dovrebbero tendere alla gratuità, visto che l'apparato fiscale copre già gran parte delle spese.

3. *c) Abolizione dell'accordo del 23/12/98 tra Ministero e parti sociali definito "Patto delle regole"*

Questo accordo limita fortemente il diritto di rappresentanza sindacale, quindi la stessa democrazia e come tale nega la libertà di scelta e di pensiero dei lavoratori. Proponiamo quindi l'elezione diretta annuale dei rappresentanti sindacali, la cui funzione sarà quella di assumere posizioni in base alle decisioni dei lavoratori opportunamente consultati, riportando al vero significato il concetto di sindacato.

4. *Impegno da parte degli enti a investire nella sicurezza, nelle infrastrutture e nei mezzi, assumendo personale da qualificare*

Gli investimenti nella sicurezza, attualmente, non sono adeguati alle reali necessità lavorative. Se è vero che l'innovazione tecnologica è un'esigenza sempre più impellente, è anche vero che nella pratica si punta alla riduzione del costo del lavoro e, nonostante tutto, si investe molto poco in tecnologie che garantiscano elevati standard di sicurezza. Nella sicurezza rientra anche l'impiego del personale viaggiante. Una legge che limiti al minimo le ore di lavoro straordinario ridurrebbe certamente i rischi di incidenti con conseguenti disservizi.

UNIVERSITÀ e RICERCA SCIENTIFICA e TECNOLOGICA

Pier Paolo Dutto
p.dutto@flashnet.it

1. DESCRIZIONE

L'area Università e Ricerca Scientifica e Tecnologica ha fondamentale importanza per quanto riguarda le possibilità di crescita e sviluppo per un paese. L'università e la ricerca, infatti, si occupano di elaborare e inventare nuovi strumenti per il miglioramento della qualità della vita. In particolare in un mondo tecnologicamente avanzato, è sempre più importante la presenza di specialisti, che conoscano le tecnologie, che ne elaborino di nuove e che possano proporre soluzioni applicabili ad un mondo sempre più "veloce". All'interno del campo dell'educazione, l'Università ricopre la parte più operativa ed applicativa, o quanto meno così dovrebbe essere.

1.1 Struttura decisionale del sistema Universitario

Con la legge 168/89 (istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica) le università italiane hanno subito molti cambiamenti, in quanto si è riconosciuta loro l'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile.

In particolare, le università possono emanare i propri rispettivi statuti (dall'art. 6 della L. 168/89: le università sono dotate di personalità giuridica e si danno ordinamenti autonomi, nel rispetto di alcuni limiti generali).

Le decisioni inerenti all'amministrazione, all'economia, alla didattica vengono prese dagli organi di governo contemplati dagli statuti degli Atenei: Il Rettore ha compiti di iniziativa, di attuazione e di vigilanza, assicura il coordinamento tra gli organi dell'ateneo e rappresenta l'Università a ogni effetto di legge. Il Rettore è eletto fra i professori ordinari ed è proclamato eletto dal Ministro. Nel quadro dell'autonomia universitaria e nel rispetto del potere di proposta, delle prerogative e dell'autonomia specifica proprie delle singole strutture didattiche e scientifiche, il Senato accademico definisce le linee di intervento e di sviluppo dell'ateneo programmandone le fasi e sovrintende al coordinamento delle attività didattiche e scientifiche. È composto dal Rettore, da tutti i Presidi di Facoltà, da una rappresentanza di professori e di ricercatori, dai rappresentanti del personale tecnico e amministrativo e dai rappresentanti eletti degli studenti. Il Consiglio di Amministrazione sovrintende alla gestione economica, finanziaria e patrimoniale dell'università. È costituito dal Rettore, dal Prorettore, dal Direttore amministrativo, da una rappresentanza di professori e ricercatori confermati, dai rappresentanti eletti del personale tecnico e amministrativo, dal rappresentante del governo nominato dal Ministro, dal Direttore regionale delle entrate e da pochi (solitamente 3) rappresentanti eletti dagli studenti. Il Consiglio di Facoltà opera quale struttura fondamentale per le decisioni riguardo la didattica. Il Preside rappresenta la Facoltà, convoca e presiede il Consiglio di Facoltà, cura l'attuazione delle sue delibere, coordina i servizi generali di competenza della Facoltà. Ha compiti di vigilanza. Il Consiglio di Facoltà è composto dai professori di ruolo e fuori ruolo, da una rappresentanza dei ricercatori e da una rappresentanza degli studenti.

Il C.d.A. non può deliberare in materia di valutazioni tecniche riguardanti una singola, o più facoltà, ma deve consultare il Senato e i Consigli di Facoltà. Da questo si deduce chiaramente che questi ultimi sono gli organi con effettivo potere decisionale.

Naturalmente la rappresentanza studentesca sia nel Senato Accademico che nei C.d.F. è esigua; solo gli atenei di Milano, Palermo, Napoli possono vantare una rappresentanza di studenti nel Senato Accademico (con un massimo di 8 rappresentanti!). Ne consegue che la rappresentanza studentesca è assente o, dove è presente, non ha valore, poiché gli studenti hanno diritto solo al voto consultivo, o possono votare solo su determinate questioni all'ordine del giorno.

Per quanto riguarda le competenze delle Regioni, esse stabiliscono autonomamente i servizi e i benefici a concorso (banditi annualmente per borse di studio, posti alloggio, contributi monetari, ecc.); servizi diretti alla generalità degli studenti (mense, orientamento al lavoro, attività culturali); interventi specifici per fasce di utenza disagiate (accompagnamento disabili, servizi socio-assistenziali, ecc.).

1.2 Università: tasse ed economia

I soggetti istituzionali di riferimento sono il MURST, le Regioni, per quanto riguarda la gestione dei fondi per il diritto allo studio e ovviamente i singoli atenei.

Oggi le università statali si finanziano prevalentemente attraverso due fonti di entrata: i finanziamenti dello Stato e le tasse e i contributi degli studenti. Esistono altre fonti di entrata (finanziamenti da Regioni, Province e Comuni, attività autonome delle università), comunque decisamente secondarie. Il finanziamento dello Stato prevede una quota, la "quota di riequilibrio", da assegnare ad atenei "meritevoli" in base all'impegno nell'innovazione didattica e nei servizi per gli studenti.

Il fondo stanziato nel '98 dallo Stato per il MURST ammonta a circa 15.000 miliardi, di cui circa 10.000 miliardi per l'università (fondo ordinario per le università statali), 3.600 miliardi per la ricerca, 350 miliardi per il diritto allo studio e le borse di studio post-laurea.

Il tema dei contributi degli studenti oggi è disciplinato dal DPR 25 luglio '97 n° 306, che li divide in una tassa di iscrizione, fissata a Lit. 300.000 e nei contributi universitari. Questi ultimi vengono determinati autonomamente da ogni singolo ateneo, tenendo conto della specificità del percorso formativo e devono essere graduati in base alla condizione economica (reddito, patrimonio e ampiezza del nucleo familiare). In tutti i casi il contributo studentesco non deve superare il 20% del finanziamento ordinario annuale dello Stato. Fanno eccezione le scuole di specializzazione, per le quali non si fissa un limite al contributo studentesco.

La riforma "Berlinguer" sull'autonomia didattica, in preparazione, prevede una differenziazione dei contributi destinati ai singoli atenei. *"Pertanto al crescere del finanziamento ordinario la contribuzione in valore assoluto potrà crescere: quanto più l'Ateneo merita un incremento del finanziamento dello Stato, tanto più potrà chiedere agli studenti di contribuire alle spese"* (nota al DPR 306 del 25 Luglio 1997).

Sottolineiamo inoltre che con le tasse non si esauriscono le spese necessarie al mantenimento agli studi, giacché vanno aggiunte quelle, ingenti, per il materiale didattico.

Il tema del diritto allo studio è disciplinato dal DPCM 30 aprile '97. Gli interventi per il diritto allo studio sono destinati agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi e consistono in borse di studio, prestiti d'onore, servizi abitativi e contributi per i programmi di studio con mobilità internazionale. Sono concessi dalle Regioni e in parte (alcune borse di studio) dagli atenei.

I criteri di selezione dei beneficiari sono per gli immatricolati al 1° anno di tipo economico, per gli anni successivi dipendono anche dal merito personale.

Sono previsti degli importi minimi per le borse di studio, il cui scopo è coprire le spese di mantenimento degli studenti. Questi corrispondono a Lit. 6.500.000 per i fuori sede, Lit. 3.600.000 per i pendolari e Lit. 2.700.000 per gli studenti in sede.

Inoltre, gli organismi regionali di gestione possono realizzare, con propri fondi e modalità, forme di collaborazione degli studenti alle attività connesse ai propri servizi.

Sono esonerati totalmente dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari i beneficiari delle borse di studio e dei prestiti d'onore, gli studenti idonei al conseguimento delle borse di studio ma che per scarsità di risorse non le hanno ricevute e i portatori di handicap e si possono stabilire forme di esonero totale e parziale per altre categorie. (I principi generali per le norme sui contributi universitari e sul diritto allo studio sono indicati nella legge 15 marzo 97 n° 59: garantire l'accesso ai capaci e meritevoli privi di mezzi, ridurre il tasso di abbandono degli studi, determinare una percentuale massima di contribuzione studentesca e graduarla con equità, solidarietà e progressività).

1.3 Fuori sede

La scelta dell'indirizzo accademico non passa sempre per le aspirazioni di ogni singolo studente, ma per quello che viene definito da molti "senso pratico".

Spesso la facoltà che si sceglie è legata alle possibilità economiche o alla domanda di lavoro.

Il fatto che ci sia una maggiore concentrazione di iscritti in determinate facoltà è dato, spesso, dalla richiesta delle imprese, che di fatto orientano l'intero sistema universitario.

Inoltre la distribuzione di strutture universitarie è molto diseguale all'interno del territorio nazionale. Infatti nel Sud troviamo una concentrazione di strutture minore che al Nord (Lombardia 15 atenei, Lazio 16, Calabria 5, Campania 8, Sardegna 4) e inoltre di minor prestigio.

Questo determina per molti studenti la necessità di spostarsi in altre città per garantirsi migliori prospettive a futuro. Ci sono quindi molti studenti pendolari e fuori sede. Se per i primi le difficoltà maggiori sono legate a costi di spostamento, problemi di orari e organizzativi, per i secondi sono legate alle spese per il proprio mantenimento.

Le case dello studente non sono in grado di accogliere l'alto numero di fuori sede; di conseguenza gli studenti sono costretti ad appoggiarsi a strutture private.

Il costo della vita di uno studente fuori sede si divide in:

1. Tasse universitarie
2. Materiale didattico
3. Affitto
4. Mantenimento

1.4 Qualità dello studio

Secondo dati dell'ISTAT, a fronte di un elevato numero di immatricolazioni l'Italia è caratterizzata da un numero estremamente basso di laureati: meno di quattro studenti ogni dieci. Si rileva anche un'altissima percentuale di abbandoni al termine del primo anno (25% circa), motivati (sempre secondo l'ISTAT) dalla difficoltà di adeguamento al sistema didattico universitario, dalla mancanza di reale motivazione, dalla insoddisfacente scelta del corso di laurea e da difficoltà incontrate nello studio. Altissimo è anche il numero dei laureati fuori corso, anche con tre anni o più di ritardo, da mettere in relazione con la difficoltà del percorso. Per l'anno 1998-1999 su 1.676.702 studenti iscritti a corsi di laurea o di diploma universitario 140.128 hanno completato gli studi e di questi solo 20.612 erano in corso (dati forniti dal sito Web del Murst)

All'interno dell'università, lo studente è sostanzialmente abbandonato a se stesso, sia per quanto riguarda la relazione con i docenti, sia nella fruizione delle strutture e nel rapporto con la burocrazia. Se il rapporto docente/studenti è in media di 1 a 33,2, la legge fissa in 250 il numero massimo di studenti a docente. Valutando caso per caso, ci si renderebbe conto di fatto della grande sproporzione che esiste rispetto al suddetto rapporto fra differenti facoltà e corsi. L'esistenza di situazioni in cui il numero di studenti è sproporzionato al numero di docenti causa l'impossibilità di stringere relazioni umane di interscambio reciproco tra chi insegna e chi riceve l'insegnamento. Di conseguenza, se da un lato lo studente diventa un contenitore da riempire, dall'altro il docente viene privato dell'opportunità di esprimere un insegnamento creativo e dinamico. Molti docenti, infatti, che aspirerebbero a trasmettere non solo nozioni, ma anche passioni, spirito critico ed esperienze, si ritrovano a dover impartire un insegnamento ripetitivo. Allo studente è richiesta grande disponibilità di tempo e organizzazione (con enormi disagi per pendolari e studenti lavoratori), poiché le strutture (segreterie, dipartimenti, aule studio, mense, biblioteche) sono disseminate sul territorio e con orari di apertura inadeguati. Troppo spesso l'unica fonte di informazione ufficiale è rappresentata dalle bacheche. In alcune facoltà si verificano sovrapposizioni negli orari dei corsi che rendono impossibile la frequenza desiderata.

Anche il momento di elaborazione della tesi è spesso complicato da intoppi burocratici, lunghi tempi di attesa, disponibilità o meno del docente. Tutto questo contribuisce a rendere difficile un completamento del corso di studi secondo gli specifici interessi di ciascuno studente.

1.5 Numero chiuso

Sono ormai più di cinque anni che in Italia è possibile applicare la limitazione degli accessi, ma è solo dal 1997 con il decreto Berlinguer che è stato possibile applicarla in 5 facoltà (medicina, odontoiatria, veterinaria e chirurgia e architettura) sotto tutela di una legge governativa.

Il 27.11.98 per la prima volta in Italia la Corte Costituzionale si è espressa sulla delicata questione del numero chiuso.

La sentenza della Corte Costituzionale ha sancito la "legittimità" del decreto Berlinguer, salvando il Ministro, ma ben pochi sanno che questo decreto è stato introdotto dal governo scavalcando completamente il dibattito parlamentare.

Pur ammettendo la mancanza in Italia di una chiara legislazione sul tema del limite degli accessi, la Corte ha sostenuto la legittimità del numero chiuso, in quanto, essendo l'Italia entrata a far parte della CEE, deve adeguare le proprie normative a quelle della Comunità Europea.

Oggi esiste la legge n. 264 del 2.8.99 che è ipocritamente passata attraverso i media come "la legge sanatoria" ma in realtà s'intitola così: "*Norme in materia di accessi ai corsi universitari*". Questa legge istituisce il numero chiuso nei seguenti corsi universitari: medicina, chirurgia, veterinaria, odontoiatria, architettura, in tutti i corsi di diploma delle aree sanitarie, in tutti i diplomi universitari che prevedono l'obbligo di tirocinio, nelle scuole di specializzazione delle aree sanitarie e per le professioni legali.

Inoltre tale legge si cautela per il futuro, lasciando all'università la facoltà di introdurre il numero programmato negli eventuali nuovi corsi attivati, nonché in tutti quei corsi di laurea che prevedono l'utilizzo di laboratori ad alte specializzazioni, di sistemi informatici o comunque posti studio personalizzati.

1.6 Riforma

Da due anni si parla della riforma che dovrebbe stravolgere il sistema universitario, in linea con gli ultimi accordi della Comunità Europea. Secondo la prima nota di indirizzo del 15 Maggio 1997, tale riforma si inserisce nel "*quadro governativo di riassetto autonomistico dell'intera organizzazione dello Stato*". Quello che apparentemente risulta essere una tendenza al decentramento amministrativo, con queste modalità mostra una chiara tendenza "all'aziendalizzazione" dello Stato e dei suoi organi. Tutta la riforma, infatti, auspica la competitività come strumento di miglioramento del sistema universitario. Prevede un'equipollenza (art. 4 della riforma) dei titoli di studio rilasciati, ma allo stesso tempo lascia ampia autonomia agli atenei e ai docenti per la realizzazione degli stessi, al punto che non sarà inverosimile parlare di concorrenza tra i vari atenei o addirittura tra i diversi esami.

La riforma prevede, inoltre, l'istituzione di crediti universitari, ossia di punteggi assegnati ai singoli esami sostenuti: a ogni esame corrisponde un certo numero di crediti e lo studente potrà conseguire la laurea nel momento in cui raggiungerà 180 crediti. Ad ogni credito corrispondono 25 ore di lavoro (lezioni, laboratori, studio individuale, ecc.).

Ogni corso di laurea sarà della durata di tre anni, seguito da un'eventuale laurea specialistica: altri due anni di formazione, ossia 120 crediti da aggiungere a quelli acquisiti in precedenza. A ciò seguirà, infine, la possibilità di accedere al diploma di specializzazione o al diploma di dottorato di ricerca.

Tutti gli insegnamenti verranno divisi in 5 macro aree, previste dai decreti d'area che verranno stabiliti da appositi comitati di docenti su commissione del Ministero.

1.7 Professori

Gli obblighi e i diritti del personale docente vengono regolamentati da leggi statali, in particolare dal D.P.R. n.382 dell'11 Luglio 1980, il quale prevede tra le altre cose l'obbligo per i professori ordinari di assicurare la loro presenza per le attività didattiche per non meno di 250 ore annuali, più altre 100 ore per l'assolvimento dei compiti organizzativi. Nella stragrande maggioranza dei casi, tuttavia, tali obblighi non vengono rispettati e la reperibilità dei docenti dipende dalla buona volontà e dal senso etico di ciascuno.

Lo stesso decreto sancisce inoltre la libertà di insegnamento e di ricerca scientifica.

1.8 Ricerca scientifica e tecnologica

L'altro ambito di competenza del Ministero riguarda la ricerca scientifica e tecnologica. Nonostante sia collegato strettamente al sistema universitario, tuttavia presenta una sua specificità. Con il decreto legislativo n.204 del 5 giugno 1998 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.151 dell'1-7-1998), si dettano le disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica.

Tali disposizioni si possono così riassumere: il Governo, attraverso il documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), determina le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca. Il decreto predispose ed approva il Programma nazionale per la ricerca (PNR) di durata triennale, aggiornabile annualmente. Il PNR definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi a cui concorrono le pubbliche amministrazioni, le università e gli enti di ricerca. Le pubbliche amministrazioni, con esclusione della ricerca libera nelle università e negli enti, operano in coerenza con le finalità del PNR. Preliminarmente all'approvazione del DPEF da parte del Consiglio dei Ministri, il PNR e gli aggiornamenti annuali sono approvati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), che delibera inoltre in ordine all'utilizzo del Fondo Speciale e valuta periodicamente l'attuazione del PNR. L'esercizio di tali funzioni è coordinato dal Ministro dell'università e ricerca scientifica, nell'ambito di un'apposita commissione per la ricerca da istituirsi presso il CIPE. Il governo si avvale di un comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR) istituito presso il MURST, composto da non più di 9 membri, nominati dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dell'università e ricerca scientifica. La nomina dei presidenti degli enti di ricerca, dell'Istituto per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna, dell'ASI e dell'ENEA è disposta con decreto del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente.

1.9 Competenze del MURST

Ci si riferisce alle destinazioni e modalità degli stanziamenti operati dal MURST. Si apportano inoltre modifiche e integrazioni alla legge 9 maggio 1989. In particolare: il punto a) nel comma 1 dell'articolo 2, lettera b) è sostituita dalle seguenti "b) valorizza e sostiene, anche con adeguato supporto finanziario, la ricerca libera nelle università e negli enti di ricerca, nel rispetto delle autonomie previste dalla presente legge e definite nei rispettivi ordinamenti, promuovendo opportune integrazioni e sinergie tra la ricerca pubblica e quella del settore privato, favorendone lo sviluppo nei settori di rilevanza strategica."

Nella Gazzetta Ufficiale n. 201 del 27 agosto 1999 è stato pubblicato il Decreto Legislativo n. 297 del 27 luglio 1999, intitolato "Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori".

Con tale provvedimento il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica porta sostanzialmente a termine la riforma del sistema nazionale della ricerca, avviata con la delega che il Parlamento ha concesso al Ministro nell'ambito della legge n. 59/97 (legge Bassanini I).

I soggetti ammissibili alla generalità degli interventi previsti dal suddetto decreto sono individuati in modo chiaro e semplificato; soprattutto, si prevede una più semplice possibilità per Università e Enti Pubblici di Ricerca di collaborare con le imprese per la presentazione di progetti di ricerca.

I fondi riservati alla ricerca sono abbondantemente inferiori all'1% del PIL, a fronte di un investimento negli altri paesi industrializzati che supera abbondantemente tale cifra; un raffronto interessante è dato dalla seguente tabella:

Personale addetto alla Ricerca e Sviluppo, ricercatori (o laureati), per principali Paesi industrializzati¹

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Stati Uniti	Giappone
1987	70.556	109.359	165.616	134.000	877.800	513.267
1988	74.833	115.163	..	137.000	..	535.008
1989	76.074	120.430	176.401	133.000	924.200	560.276
1990	77.876	123.938	..	133.000	..	582.815
1991	75.238	129.780	241.869	131.000	960.500	598.333
1992	74.422	141.710	234.280	134.000	..	622.410
1993	74.434	145.898	229.839	140.000	962.700	641.083
1994	75.722	149.193	..	148.000	..	658.866

Nota: Si osserva che la spesa per ricerca e sviluppo in Italia in percentuale di PIL è stata, nel 1994, circa la metà di quella francese e tedesca o americana, e poco più della metà di quella inglese.

¹ OCSE

2. CRITICHE

Estratto dalla *Dichiarazione Internazionale Dei Diritti Dell'uomo* (10/12/1948)

ART. 26

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa **alla portata di tutti** e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.
2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia di tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. (...)

ART. 27

1. Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle arti e a partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici.
2. Ogni individuo ha diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia autore.

Estratto dal *Patto Internazionale Sui Diritti Economici, Sociali E Culturali* (Il patto, 16.12.66)

2. Gli Stati parti del presente patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che:
 - a) l'istruzione primaria dev'essere obbligatoria e accessibile a tutti gratuitamente;
 - b) l'istruzione secondaria, nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale e accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, e in particolare mediante **l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita**;
 - c) l'istruzione superiore deve essere resa accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, e in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; (...)

Estratto dalla Costituzione Italiana

ART: 3

(...)

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese.

ART. 33

L'arte e la scienza sono libere, e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e i gradi.

(...)

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato.

ART 34:

La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre previdenze, che devono essere attribuite per concorso.

2.1 La posizione umanista

Tutte queste dichiarazioni, che ci giungono come aspirazioni alle quali tendere, nella pratica vengono in gran parte disattese. Tuttavia l'indignazione più grande e la denuncia più aspra sorge dalla chiara direzione che stanno prendendo gli ultimi avvenimenti, i quali violano palesemente tali dichiarazioni, cercando di limitare, e atomizzare la cultura superiore.

2.2 Economia

Graduare i contributi studenteschi in relazione al finanziamento dello Stato significa creare atenei di serie A, di maggior prestigio e costo, riservati a pochi, e atenei di serie B, meno costosi e meno efficienti. Questo porterebbe tra l'altro parte degli studenti a spostarsi, aumentando il numero dei fuori sede. Inoltre è prevedibile che in una condizione del genere lo sguardo di chi gestisce l'ateneo sia rivolto all'acquisire prestigio verso lo Stato, e non alle necessità degli studenti.

Lo stesso discorso varrà anche per i singoli esami: si avranno esami di serie A, con un punteggio di crediti più alto e un maggior prestigio e retribuzione del docente e esami di serie B, dando vita a una concorrenza assurda tra gli stessi docenti per risultare migliori degli altri.

Il fatto che l'ammontare dei contributi vari a seconda del percorso formativo crea un vincolo di tipo economico nella scelta della facoltà, giacché esistono facoltà più o meno accessibili.

Un problema spesso rilevato è che le borse di studio non sono sufficienti per tutti gli studenti risultati idonei ad ottenerle, o laddove i fondi sono stati stanziati per qualche motivo non sono resi subito disponibili. Nel migliore dei casi le borse di studio e il rimborso dei contributi arrivano agli studenti con grande ritardo, lasciando aperto il problema di mantenersi nel frattempo (senza contare che tali fondi sono del tutto insufficienti al sostentamento di una persona).

Perché l'accesso all'università deve essere limitato a chi ha i mezzi necessari oppure, nel migliore dei casi, ai capaci e meritevoli che riescono ad accedere (quando ci sono) alle borse di studio? L'istruzione non è un privilegio da destinare a pochi, è invece un diritto di tutti, così come uno studente non è un esubero, ma una ricchezza per la società.

È evidente che i filtri che selezionano gli studenti nel passaggio all'Università sono sempre meno improntati sui progetti degli studenti e sempre più sulle loro possibilità economiche. A ciò contribuiscono tutte le problematiche organizzative ed economiche che incidono sulla qualità dello studio e sulla percentuale di abbandoni.

La diseguale distribuzione delle strutture sul territorio ed il loro differente prestigio rende inevitabile il fenomeno degli studenti fuori-sede. Questo determina differenze discriminanti nelle possibilità offerte agli studenti e ha ricadute sullo sviluppo di ciascun territorio. Laddove siano presenti molti studenti fuori-sede si creano difficoltà nella gestione di spazi e strutture a causa del forte squilibrio tra richiesta e offerta; una delle conseguenze di questo fenomeno è l'aumento della speculazione affittuaria.

Le ultime riforme e provvedimenti non tengono in considerazione aspetti prioritari in riferimento alla qualità dello studio ed alle necessità degli studenti.

È impensabile che non sia previsto nessun intervento su voci che aggravano pesantemente il costo degli studi, in particolare le spese per il materiale didattico (libri, strumenti, ecc.) e l'alloggio nel caso di studenti fuori-sede. L'accesso all'università deve essere libero e garantito al di là delle condizioni economiche, senza alcuna discriminazione.

2.3 Qualità dello studio

La preparazione fornita dall'Università è essenzialmente teorica e nei casi in cui si voglia intraprendere una professione specifica ci si trova sì laureati ma non ancora qualificati; si riparte allora con corsi post-laurea, scuole di specializzazione e...nuove spese.

La conoscenza per gli umanisti è un valore in sé, rappresenta un patrimonio per l'intera umanità e non spetta a nessuno decidere chi abbia diritto a conoscere e chi no. La tendenza attuale è quella di assoggettare l'università alle esigenze del mercato. Ciò che il mercato chiede, quello l'università dovrà fornire, con la massima efficienza possibile.

L'università deve prioritariamente occuparsi dello sviluppo della conoscenza e del miglioramento della vita per tutti gli esseri umani. Deve garantire la formazione di coscienza critica ed autonomia di giudizio, deve fornire strumenti che permettano di intervenire sulla realtà e modificarla. In questo senso riteniamo che lo studente vada considerato soggetto protagonista negli studi e il docente un essere umano che, spinto dall'aspirazione a trasmettere quanto acquisito, deve essere messo in condizione di farlo nel miglior modo possibile. Bisogna quindi partire dalle necessità di chi aspira a conoscere e di chi aspira ad insegnare, permettere l'espressione della creatività individuale, dare strumenti affinché si possa applicare ciò che si apprende a livello teorico.

Ci troviamo d'accordo sulla necessità di snellire ed aggiornare gli studi universitari a patto che non si atomizzi il sapere, inibendo la possibilità di una visione d'insieme e delle relazioni che intercorrono fra discipline ed ambiti di studio.

La tendenza generale, inoltre, non prevede alcun controllo rispetto al ruolo e alle responsabilità dei docenti, il cui impegno, in molti casi, non è adeguato alle necessità di chi studia, sia in quanto a reperibilità, consulenza ed orientamento, sia in quanto ad aggiornamento dei corsi. Il problema sta principalmente nella mancanza di possibilità di replica degli studenti di fronte ad atteggiamenti arbitrari, cosicché tutto è lasciato all'impegno personale di chi ancora crede che educare e insegnare siano un contributo fondamentale per l'evoluzione della cultura e quindi delle possibilità di un popolo. Bisogna tenere conto, infatti, che per quanto ci siano molti problemi di natura anche didattica, l'università italiana fornisce una cultura generale di buona qualità e vanta un corpo docente di altissimo livello intellettuale.

2.4 Numero programmato

La posizione del Partito Umanista non può che essere decisamente contraria al numero programmato.

L'introduzione del numero chiuso viene giustificata dai nostri politici dalla bassa percentuale di laureati rispetto agli iscritti e dal gran numero di abbandoni nelle università italiane, dalla scarsa relazione laurea - posto di lavoro, dalle poche strutture universitarie e dall'insufficiente numero di professori in Italia

La nostra critica parte da un punto preciso: il diritto allo studio è un diritto innegabile di tutti gli esseri umani, quindi non solo va incoraggiata la possibilità di frequentare gli studi scelti, ma gli studenti vanno anche aiutati a conseguire la laurea.

Il Partito Umanista denuncia la scarsità di strutture universitarie (per esempio in tutta la Sardegna non c'è una facoltà di Architettura), le difficoltà economiche dovute all'enorme costo dei libri e del materiale didattico e al sempre maggiore aumento delle tasse universitarie. Tutto questo contribuisce in larga parte all'abbandono degli studi.

Il numero chiuso non si può giustificare con la poca disponibilità di posti di lavoro, giacché il problema della scarsa occupazione non è un problema universitario, ma è frutto di una congiuntura economica internazionale.

Tanto meno lo si può giustificare con una scarsità di strutture, poiché il problema non è che ci sono troppi studenti, ma che ci sono pochi investimenti in questo campo.

2.5 Riforma dell'autonomia didattica

Diversi punti appaiono ancora appena abbozzati (per esempio aree tematiche, concorrenza fra atenei e fra esami, ecc.).

L'istituzione dei crediti non tiene in considerazione la personalità specifica degli studenti, poiché stabilisce un numero fisso di ore necessarie all'apprendimento di un insieme di nozioni. È chiaro che tale provvedimento parte da una visione che giudica l'essere umano come una macchina al servizio del mercato.

Se possiamo usare un termine studentesco diremmo che bocchiamo completamente tale riforma, che tra l'altro non prevede un cambiamento strutturale del modo di studiare e di insegnare. Per gli umanisti l'autonomia didattica significa, tra le altre cose, che ogni studente possa interagire nel processo di apprendimento, che ci sia spazio per la creatività ed un adeguato sviluppo della propria personalità, cioè esattamente l'opposto di quanto previsto.

2.6 Ricerca scientifica e tecnologica

Da quanto visto precedentemente si deduce che la gran parte della ricerca in Italia viene controllata e quindi indirizzata a partire da interessi politici e in particolare governativi. Il Presidente del Consiglio e i relativi Ministri, infatti, distribuiscono i fondi destinati alla ricerca e nominano coloro che li gestiranno. Tale sistema produce inevitabilmente un tipo di ricerca dettato spesso da interessi personali o di ambiti particolari che possano fare pressioni su tali organi, o anche da interessi politici per attirare voti.

Un'altra questione importante è la sempre maggiore incidenza dei privati nella ricerca, per esempio con incentivi agli atenei per formare studenti su specifiche tematiche, borse di studio su alcune materie, ecc.

Il problema è che le aziende private tendono a investire nella ricerca finalizzata (in grado cioè di produrre innovazioni che portino ricchezza in tempi brevi), di natura quasi esclusivamente tecnologica e a breve termine, a discapito, quindi della ricerca pura, di natura più scientifica e a lungo termine, con alti rischi di

insuccesso, ma che è l'unica che permette i salti di qualità a livello sociale. L'accelerazione tecnologica, troppo veloce rispetto a quella scientifica, oltre ad atomizzare il sapere, genera uno squilibrio che potrebbe causare gravi danni nel medio e lungo termine (per esempio non si possono prevedere gli effetti delle onde elettromagnetiche prodotte da oggetti elettronici, nel medio o lungo termine, e così via), e sicuramente non può portare a salti di qualità nella società. Nella storia, infatti i periodi di maggiore sviluppo tecnico hanno seguito periodi di grande studio scientifico.

Un'altra critica è legata alla scarsa trasparenza nella gestione dei fondi destinati ai programmi di ricerca. La maggior parte delle ricerche in ambiti universitari è svolta da precari (laureandi, laureati o dottori di ricerca) che per lo più si mantengono con borse di studio insufficienti, secondi lavori che magari non hanno nulla a che fare con la propria specializzazione, o risorse personali (facilitando ancora una volta chi può permetterselo).

Nonostante tutte queste difficoltà la ricerca italiana risulta sempre di altissima qualità; i problemi legati allo sviluppo dei programmi di ricerca, tuttavia, spingono all'emigrazione in altri paesi molti dei migliori ricercatori..

3. PROPOSTE

1. Il diritto allo studio è assolutamente prioritario. Vanno aumentati i finanziamenti dello Stato all'università e garantite borse di studio di buon livello per chiunque risulti idoneo a riceverle.
2. Si deve prevedere la diminuzione progressiva delle tasse e dei contributi universitari per tutti, affinché ogni corso di laurea o diploma universitario diventi gratuito fin da adesso per una larga fascia di popolazione. Va preparato un piano che ne preveda la gratuità per tutti entro dieci anni.
3. Abolizione del Numero Programmato per ogni corso di laurea e diritto di iscrizione a qualunque diploma universitario o corso di laurea per chiunque disponga dei requisiti scolastici richiesti. Abrogazione, quindi, della legge 264/99, e di ogni limitazione dell'accesso allo studio universitario. Per rendere possibile tutto ciò è necessario investire più soldi nel sistema universitario e nella ricerca (l'Italia è il ventesimo paese fra quelli dell'OCSE per investimenti nella ricerca). È necessario, inoltre, trovare spazi e creare infrastrutture per poter arrivare a università sempre più distribuite sul territorio. Per questo si può destinare una parte delle aree dismesse alla creazione di nuove sedi universitarie. È necessario, inoltre, incrementare il numero dei professori.
4. Esiste per gli studenti lavoratori la possibilità di avere permessi dal lavoro per 150 ore di lezioni e 5 giorni di permesso studio, ma il difficile rapporto tra impiegato e datore di lavoro e la mancanza di un reale intervento sindacale negano di fatto tali diritti previsti dalla legge in favore del lavoratore. L'università deve quindi assolvere il compito di garantire accesso agli studi a questa categoria di studenti. Pertanto proponiamo: corsi serali per tutte le materie del primo biennio e per quelle obbligatorie del biennio o triennio di indirizzo. Orari di ricevimento o disponibilità del docente a fissare incontri con lo studente in momenti compatibili. Seminari: Almeno uno svolto in orari accessibili agli studenti-lavoratori.
5. Riguardo ai disabili, sono sicuramente necessarie strumenti ausiliari di tre tipi:
 - a) didattici: postazioni per non vedenti, registratori e cassette per le lezioni, ecc.
 - b) strutturali: parcheggio riservato, ascensori accessibili, scivoli o assenza di scalini, servizi igienici accessibili, banchi fruibili da persone in carrozzina. In generale, abbattimento delle barriere architettoniche
 - c) umani: affinché gli strumenti sopracitati abbiano un'organicità e' indispensabile che ci siano delle persone preposte al necessario seguimiento (con un rapporto di 1:4)
6. Stranieri: Posti riservati alla casa dello studente, istituzione di un *tutor* che conosca la loro lingua e possa aiutarli nella burocrazia o qualora si renda necessario.
7. Fuori sede: visto che le case dello studente sono insufficienti ad ospitare tutti gli iscritti all'università provenienti da altre località, vanno presi provvedimenti per combattere la speculazione dei privati e il caro affitti. Chi vuole affittare un appartamento dovrà far pervenire la sua offerta all'università più vicina, precisando il prezzo dell'affitto e le caratteristiche dell'appartamento. L'università si occuperà di fornire agli studenti un indirizzo elettronico con gli elenchi aggiornati degli appartamenti disponibili. Gli abusi o i trattamenti ingiustificati o scorretti verranno perseguiti.
8. I fondi destinati al finanziamento delle università private devono essere riconvertiti in interventi per il diritto allo studio.
9. I brevetti e i diritti d'autore su progetti elaborati da studenti o programmi di ricerca vanno messi sul mercato a prezzi realmente competitivi e i proventi derivanti vanno reinvestiti attraverso un fondo comune gestito dall'Ateneo all'interno del quale e' stato prodotto il brevetto o il diritto d'autore.
10. Informatizzazione delle biblioteche, per arrivare, secondo tempi stabiliti dalle singole facoltà, alla realizzazione su CD-ROM di tutti i testi degli esami previsti.
11. Riduzione del costo dei libri:
 - Potenziamento delle biblioteche universitarie, garantendo un numero di testi per il prestito sufficiente a soddisfare la richiesta di tutti gli studenti.
 - Tipografie universitarie per i libri non più in stampa e per i libri pubblicati a fini didattici dai docenti; agevolazioni fiscali per chi produce libri a basso costo.
 - Detrazione dalle tasse dell'anno successivo dei costi di I.V.A. sostenuti per l'acquisto dei libri di testo.
 - Introduzione in ogni facoltà di un ufficio con delega di legge per fotocopiare, che renda accessibili tutti i testi d'esame che i docenti si preoccuperanno di depositare, qualora le biblioteche si trovino impossibilitate a rispondere adeguatamente alle richieste degli studenti.
- 11.1 Ciascun ateneo sarà comunque libero di valutare la strategia da seguire per rendere il materiale didattico più accessibile nei costi.

12. Apertura degli organi decisionali (Senato Accademico, Consiglio di Amministrazione, Consigli di Facoltà) anche a tutti gli studenti regolarmente iscritti e al personale non docente. In caso di impossibilità logistiche di partecipazione alle assemblee, possibilità di visione attraverso riprese a circuito chiuso e di rappresentanza in percentuali uguali per ogni ambito
13. Possibilità di votare le delibere degli organi decisionali da parte di tutti i docenti, ricercatori, associati, studenti e personale non docente, attraverso sistemi informatici che facilitino la partecipazione
14. Stampa a carico del Consiglio di Facoltà di una pubblicazione almeno bimestrale che informi sulle decisioni deliberate dagli organi collegiali e dia sufficienti informazioni sulle successive consultazioni.
15. Ogni ateneo deve farsi carico di far pervenire, in allegato al bollettino di pagamento delle tasse universitarie o con altri mezzi idonei, il bilancio della facoltà con specificate le maggiori voci di entrate e di spesa. Tale bilancio deve essere approvato annualmente dall'organo competente formato da tutti i docenti, ricercatori, associati, personale regolarmente assunto e tutti gli studenti regolarmente iscritti, il voto dei quali avrà uguale valore decisionale. Il medesimo organo deve provvedere inoltre a ratificare il preventivo di bilancio per l'anno successivo, garantendo la massima trasparenza nella gestione dei fondi comuni. Ogni ateneo provvederà a tali doveri nei tempi e nei modi che riterrà più idonei.
16. Limite massimo di 100 studenti a docente e rapporto docente+collaboratori/studenti di 1 a 20. I corsi dovrebbero prevedere, inoltre, lo svolgimento di lavori pratici in équipe, i cui componenti saranno in numero variabile a seconda dell'opportunità, di modo che si possa costruire l'importante legame umano tra studenti e insegnanti. Ogni studente deve raggiungere una preparazione sufficiente già entro la fine del corso e sostenere, poi, un eventuale colloquio finale. Possibilità, inoltre, di produrre agli esami o in sessione di laurea dei lavori multimediali. L'utilizzo delle attrezzature multimediali non deve comportare costi aggiuntivi.
17. Obbligo per i docenti di garantire un numero di venti ore settimanali all'interno della Facoltà o per motivi didattici o di ricerca, fatto salvo casi di provata necessità. Obbligo di tenere tre ricevimenti la settimana, di cui uno destinato a laureandi e laureati.
18. Introduzione di test di valutazione sull'operato dei docenti in quanto a valore del corso e del modo di insegnare, compilabili dagli studenti. Tali test dovranno essere presi in considerazione dal professore e dal C.d.F., che in caso di continui giudizi negativi dovrà invitare il docente a risolvere le carenze denunciate tramite: corsi di aggiornamento, cambiamento del formato del corso, o altri mezzi ritenuti idonei
19. Introduzione di un "Ufficio Reclami", al quale chiunque possa rivolgersi per denunciare situazioni di sopruso da parte di docenti o altri organi dell'Università, garantendo l'anonimato e il seguito della vicenda, nonché in caso di accertamenti, i provvedimenti necessari.
20. Apertura di laboratori e biblioteche in orari serali e presenza di personale specializzato per aiutare nelle ricerche a fini didattici.
21. Abrogazione, nel caso in cui sia stata approvata come legge, della Riforma Berlinguer sull'autonomia didattica, attualmente (Ottobre 1999) in discussione.
22. Equiparazione dei diplomi rilasciati dalle accademie di Belle Arti a titoli di laurea o quanto meno ai diplomi universitari, come del resto avviene in tutti gli altri paesi europei.
23. Estensione a tutte le facoltà della possibilità di effettuare eventuali tirocini in strutture del mondo del lavoro prima della fine degli studi. Questi tirocini, della durata di 3/6 mesi, potrebbero avere attinenza col lavoro della tesi e/o la professione futura. L'argomento della tesi potrà essere scelto indifferentemente prima o dopo il tirocinio, in ogni caso a ciascun studente deve essere garantita la possibilità di sviluppare la tesi attraverso il lavoro del tirocinio. L'azienda o la struttura presso la quale è avvenuto il tirocinio, in cambio del servizio prestato dovrà farsi carico del mantenimento base dello studente per tutta la durata del tirocinio (eventuali vitto e alloggio, rimborso spese per spostamenti o materiale didattico relativo al lavoro svolto, minimo sussidio per le spese varie).
24. Ufficio informativo facilmente accessibile, a carico di ogni corso di laurea o diploma universitario, su domanda/offerta nel mondo del lavoro, che provveda inoltre a fare da tramite per il collocamento degli studenti, garantendo, entro due anni dal conseguimento della laurea o diploma universitario, un lavoro, indifferentemente in azienda privata o Ente Pubblico, da proporre al soggetto.
25. Abolizione degli albi professionale ed esami di stato.
26. Aumento dei finanziamenti stanziati per la ricerca pura (o di base) e per la ricerca in generale.

27. Trasparenza nella gestione dei fondi stanziati per le ricerche in ambito accademico, informando in modo dettagliato l'ateneo in tutte le sue componenti (corpo docente, personale tecnico-amministrativo, studenti, e chiaramente tutti i ricercatori); indicando l'entità dei fondi, i risultati della ricerca, ecc. e relativa possibilità di controllo
28. Meccanismi di distribuzione equa dei fondi per gli enti di ricerca e i programmi di ricerca.

4. SINTESI

L'università italiana attualmente conta su 1.676.702 studenti iscritti (a.a. 1998/99) a corsi di laurea o di diploma universitario; 140.128 (nel medesimo anno accademico) hanno completato gli studi e di questi solo 20.612 in corso (dati forniti dal sito Web del Murst).

A fronte di un elevato numero di immatricolazioni l'Italia è caratterizzata da un numero estremamente basso di laureati: meno di quattro studenti ogni dieci. Si rileva anche un'altissima percentuale di abbandoni al termine del primo anno (25% circa), motivati (sempre secondo l'ISTAT) dalla difficoltà di adeguamento al sistema didattico universitario, dalla mancanza di reale motivazione, dall'insoddisfacente scelta del corso di laurea e da difficoltà incontrate nello studio. Altissimo è anche il numero dei laureati fuori corso, anche con tre anni o più di ritardo, da mettere in relazione con la difficoltà del percorso. Pur essendo di buon livello per quanto riguarda la cultura generale, la preparazione è molto teorica e distante dal mondo del lavoro.

Le ultime riforme e provvedimenti non tengono in considerazione aspetti prioritari in riferimento alla qualità dello studio ed alle necessità tanto degli studenti quanto dei docenti, ma rispondono alla miope logica del mercato, che pretende di costruire robot produttivi e non esseri umani critici e creativi.

È impensabile che non sia previsto nessun intervento su voci che aggravano pesantemente il costo degli studi, in particolare le tasse, le spese per il materiale didattico (libri, strumenti, ecc.), le borse di studio e l'alloggio nel caso di studenti fuori-sede.

La chiara tendenza generale va verso una limitazione dell'accesso, verso un'uniformità nella visione del mondo e verso la limitazione di ogni possibilità di critica.

Il campo della ricerca, infine, viene trascurato e sempre più ceduto a imprese private che investono principalmente nella ricerca finalizzata, a breve termine e che tende principalmente allo sviluppo tecnologico, a discapito di programmi di ricerca più a lungo termine che potrebbero, invece, portare a innovazioni di grande valore sociale.

PROPOSTE

- Aumento dei finanziamenti dello Stato alle università-
- Abolizione del numero programmato
- Diminuzione progressiva delle tasse, fino alla gratuita' entro dieci anni.
- Introduzione di norme specifiche per studenti lavoratori, disabili, stranieri, per garantire a tutti uguali possibilità
- Norme per regolamentare e agevolare gli affitti di case a studenti.
- Norme affinché le università producano denaro (brevetti, diritti d'autore, ecc.)
- Informatizzazione e ampliamento delle biblioteche (per garantire la possibilità' di studiare senza ulteriori costi)
- Apertura degli organi decisionali anche a tutti gli studenti regolarmente iscritti e al personale non docente, con relativo diritto di voto
- Trasparenza sui bilanci e sulle decisioni prese.
- Abrogazione, nel caso in cui sia stata approvata come legge, della riforma Berlinguer sull'autonomia didattica, attualmente (Ottobre 1999) in discussione.
- Limite massimo di 100 studenti a docente, e rapporto docente+collaboratori/studenti di 1 a 20.
- Introduzione di test di valutazione sull'operato dei docenti
- Estensione a tutte le facoltà della possibilità di effettuare eventuali tirocini in strutture del mondo del lavoro prima della fine degli studi
- Ufficio informativo facilmente accessibile su: domanda/offerta nel mondo del lavoro
- Abolizione degli albi professionale ed esami di stato.
- Aumento dei finanziamenti stanziati per la ricerca pura (o di base) e per la ricerca in generale.
- Trasparenza nella gestione dei fondi stanziati per la ricerca