

SBILANCIAMOCI

Rapporto sulla Finanziaria 2001

Indice

INTRODUZIONE	4
PARTE PRIMA VALORI, OBIETTIVI E POLITICHE ECONOMICHE.....	13
CAPITOLO 1	14
1. GLI OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA DEL GOVERNO	14
2. GLI OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA DELLA SOCIETÀ CIVILE	15
CAPITOLO 2	18
1. LE MILLE FACCE DELL'IDEA DI SVILUPPO.....	18
2. LA FORBICE SEMPRE PIÙ AMPIA TRA RICCHEZZA E BENESSERE	20
3. RISORSE SPRECAE.....	23
4. L'OBIETTIVO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE.....	25
CAPITOLO 3	28
1. LA STRATEGIA ECONOMICA DEL GOVERNO.....	28
2. I PROVVEDIMENTI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2001.....	29
PARTE SECONDA I SETTORI DI INTERVENTO	35
CAPITOLO 4	36
1. UN SISTEMA DI WELFARE IN TRANSIZIONE	36
1.1 Alcune specificità: trasformazioni del lavoro e povertà	38
2. SANITÀ.....	42
2.1 Una spesa in forte declino.....	42
2.2 La spesa privata non è integrativa ma sostitutiva	42
2.3 Gli effetti sulle fasce deboli.....	44
2.4 I provvedimenti previsti dalla Finanziaria.....	45
2.5 Una prima valutazione.....	46
2.6 Le misure proposte.....	47
3. ASSISTENZA E REDDITO MINIMO	50
3.1 La riforma dell'assistenza.....	52
3.2 Il ruolo del terzo settore.....	53
3.3 Il Reddito Minimo d'Inserimento (RMI).....	54
<i>Scheda. Gli strumenti di garanzia del reddito in Europa</i>	55
<i>Scheda. Finanziaria e Diritto allo studio</i>	56
4. LE POLITICHE MIGRATORIE	57
4.1 Il Fondo Nazionale per le politiche migratorie	58
4.2 Le misure previste nella Finanziaria 2001	59
4.3 Le proposte.....	60
5. IL DIRITTO D'ASILO	61
5.1 La finanziaria 2001.....	62
5.2 Le proposte.....	62
6. LA PREVENZIONE E LA LOTTA ALL' AIDIS	64
7. LA SITUAZIONE DELLE CARCERI ITALIANE	66
8. LE POLITICHE DI INCLUSIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ	68
8.1 Le politiche.....	68
8.2 Proposte di interventi politici e finanziari.....	69
9. LE POLITICHE PER LO SPORT	70
SCHEDA DI RIEPILOGO DELLE PROPOSTE.....	73
CAPITOLO 5	74
1. ASSOCIAZIONISMO E SOCIETÀ CIVILE.....	74
1.1 L'associazionismo in Europa	74

1.2 <i>La disciplina delle associazioni di promozione sociale</i>	75
2. L'ECONOMIA SOCIALE	76
2.1 <i>La crescita del settore</i>	76
2.2 <i>Le dinamiche occupazionali</i>	77
2.3 <i>Un'ulteriore distinzione</i>	78
3. LE POLITICHE PUBBLICHE PER IL TERZO SETTORE	79
4. LE PROPOSTE PER UNA PROMOZIONE DELL'ECONOMIA SOCIALE	80
4.1 <i>Fiscalità</i>	81
4.2 <i>I contratti di lavoro</i>	83
4.3 <i>Servizi e infrastrutture immateriali</i>	83
5. LA STROZZATURA FINANZIARIA DEL TERZO SETTORE	84
5.1 <i>Gli ostacoli allo sviluppo della finanza etica</i>	85
5.2 <i>Le misure necessarie</i>	86
SCHEDA DI RIEPILOGO DELLE PROPOSTE.....	89
CAPITOLO 6	90
1. LA MANCATA INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE AMBIENTALI CON LE POLITICHE SETTORIALI	90
1.1 <i>La fiscalità ecologica</i>	90
2. LA VALUTAZIONE ECONOMICA DI CIÒ CHE NON SI CONSIDERA: I SERVIZI DEGLI ECOSISTEMI	91
3. I COSTI ESTERNI	92
3.1 <i>La spesa ambientale</i>	93
4. LE RISORSE ENERGETICHE.....	93
4.1 <i>Caro petrolio, energie rinnovabili e risparmio energetico</i>	94
4.2 <i>Consumare meno per spendere meno</i>	94
4.3 <i>Come intervenire e con quali azioni</i>	95
5. I TRASPORTI.....	102
SCHEDA DI RIEPILOGO DELLE PROPOSTE.....	105
CAPITOLO 7	106
1. POLITICA DELLA DIFESA E SPESE MILITARI	106
2. IL BILANCIO DELLA DIFESA 2001	107
2.1 <i>Soldati di mestiere</i>	107
2.2 <i>Lo stato di previsione del Ministero della difesa</i>	108
2.3 <i>La difesa nella legge finanziaria 2001</i>	113
2.4 <i>Corte dei Conti</i>	114
2.5 <i>Casi clinici</i>	114
2.6 <i>Le missioni internazionali</i>	117
3. CONCLUSIONI.....	119
3.1 <i>Proposte</i>	120
4. OBIEZIONE DI COSCIENZA E SERVIZIO CIVILE.....	121
4.1 <i>Le proposte</i>	123
SCHEDA DI RIEPILOGO DELLE PROPOSTE.....	125
CAPITOLO 8	126
1. LE POLITICHE PER LA COOPERAZIONE: RECENTI SVILUPPI	126
2. LE RISORSE DISPONIBILI PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO IN ITALIA	126
2.1 <i>La Legge finanziaria 2001</i>	128
2.2 <i>Il ruolo e le difficoltà delle Organizzazioni Non Governative (ONG)</i>	129
2.3 <i>Le proposte per la promozione della cooperazione internazionale</i>	130
3. LA RICOSTRUZIONE DELLA PACE NEI BALCANI	130
3.1 <i>Le proposte</i>	132
4. LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AGLI ORGANISMI FINANZIARI INTERNAZIONALI.....	133
4.1 <i>L'Italia e il finanziamento della Banca Mondiale</i>	134
4.2 <i>Le proposte per una politica di sviluppo</i>	134
SCHEDA DI RIEPILOGO DELLE PROPOSTE.....	137
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	138
APPENDICE.....	140
GLI EMENDAMENTI	141
ULTERIORI EMENDAMENTI SULLA SANITÀ.....	146
L'APPELLO DELLA CAMPAGNA	148

Introduzione

La Campagna

Due mesi fa, rappresentanti ed esponenti di 30 organizzazioni della società civile – associazioni sociali, organizzazioni ambientaliste, organismi di terzo settore, gruppi pacifisti, organizzazioni di volontariato, di cooperazione internazionale, di tutela dei diritti dei cittadini– si sono incontrati per discutere le iniziative, le proposte, le richieste per la finanziaria.

Di solito in questi anni, e in questi casi, molte delle nostre associazioni – o gli organismi che li rappresentano – si adoperano per formulare richieste di stanziamenti, spostamenti di capitoli di bilancio, nuove norme o agevolazioni cercando di esercitare la giusta pressione sul Governo e sul Parlamento. Si esercita un sano ruolo di lobby, fatto in nome dei diritti dei cittadini e degli interessi sociali e generali.

Quest'anno abbiamo pensato di fare qualcosa di più e forse di diverso: dare una lettura complessiva non solo di singoli capitoli di spesa o dei singoli temi di competenza delle nostre associazioni, ma della finanziaria nel suo complesso e anche della spesa pubblica e della contabilità nazionale del nostro paese. Non solo per “rifare i conti” al Governo e al Parlamento ma anche per individuare politiche, provvedimenti e stanziamenti che sostengano la qualità sociale ed ecologica dello sviluppo cui molte istituzioni delle Nazioni Unite ci richiamano spesso nei documenti e nei vari “summit” mondiali, sottolineando la necessità di uno sviluppo umano e sostenibile.

Al posto di indicatori che ormai solo molto parzialmente riflettono il grado di benessere sociale, di eguaglianza e di sviluppo di un paese (il PIL, l'inflazione, il tasso di produttività), chi è impegnato nelle organizzazioni per la tutela dell'ambiente, i diritti, la solidarietà sociale sa che la qualità sociale ed ecologica dello sviluppo è dettata da altri fattori: la riduzione delle diseguaglianze e della povertà, la sostenibilità e la compatibilità ecologica della crescita economica, il tasso di accesso ai servizi sociali, un'occupazione rispettosa dei diritti e della dignità del lavoro, l'accesso all'istruzione e alla sanità. La contabilità nazionale della spesa pubblica non tiene generalmente conto di questa particolare “contabilità” sociale ed ecologica che sola può effettivamente misurare la *capacità di futuro* del paese.

Due dati: l'Italia è il sesto paese del mondo per reddito per abitante, ma è il diciannovesimo in termini di indice umano elaborato dall'UNDP e dodicesimo (su diciotto paesi) nell'indice di povertà umana dei paesi industriali. Sono questi gli indici sui quali dovrebbe intervenire la finanziaria.

I governi che si sono succeduti in questi anni hanno sottoscritto i più altisonanti documenti delle Nazioni Unite, disattendendoli. All'impegno (tra l'altro contenuto nella legge di riforma della cooperazione internazionale) di destinare lo 0,70% del PIL per le politiche di Aiuto Pubblico allo Sviluppo si è risposto con stanziamenti oscillanti in questi anni tra lo 0,12% e lo 0,20% (fino all'anno scorso eravamo per le politiche di cooperazione allo sviluppo al penultimo posto dei paesi OCSE, davanti solo al fanalino di coda USA). Detto così sembrano percentuali irrilevanti, di fatto significano 4-5.000 miliardi in meno di quelli che si dice di voler garantire in un futuro incerto per gli interventi di cooperazione internazionale.

E ancora: aderiamo ai vari summit sociali dell'ONU che ci invitano al disarmo e alla riduzione delle spese militari, che quest'anno abbiamo aumentato di oltre il 4% e avviamo la costruzione di

una portaerei che, secondo stime attendibili, ci costerà in 6 anni, quasi 4.000 miliardi, cioè quanto costerebbe l'estensione del Reddito Minimo di Inserimento a tutto il territorio nazionale. Nel frattempo, per rimanere in tema, non ci sono soldi per gli obiettori di coscienza. Allo stato attuale, se i soldi in finanziaria per il servizio civile rimangono 210 miliardi, circa 35.000 obiettori rimarranno a casa e non potranno svolgere un servizio civile che è una risorsa –e non un costo- per il paese. Abbiamo fatto una stima: se ci fosse una contabilità sociale –oltre che puramente finanziaria – questo significherebbe, in termini di minore erogazione di servizi sociali (quantificandone il costo se quei servizi a cui si dedicano quei 35.000 obiettori dovessero essere sostituiti dallo Stato) una perdita per il 2001 di 450 miliardi di lire.

Rimaniamo ancora in tema, analogo nota dolente per la pace: nel 1999 abbiamo speso tantissimi miliardi per partecipare ad una guerra (in Italia non si sa mai quanto si è speso per le guerre a differenza di ciò che succede negli USA), mentre a distanza di un anno e mezzo dalla fine della guerra del Kosovo non è stata ancora approvata la legge di ricostruzione per i Balcani che stanziava 400 miliardi per interventi in quelle aree martorate. E ai richiedenti asilo (ben 33.360 nel 1999, molti provenienti da quelle terre) lo Stato stanziava per la loro permanenza 34.000 al giorno per soli 45 giorni, mentre ci vogliono in media 8-10 mesi prima che lo Stato risponda la richiesta d'asilo. Cosa succede ai richiedenti asilo dopo il 45° giorno ? Lo Stato li abbandona e ci pensa il volontariato.

Potremmo fare un lungo elenco doloroso di comportamenti contraddittori, di soldi che non ci sono per le cose che si devono fare per rispondere a dei sacrosanti diritti sociali (che invece vengono subordinati ai vincoli di bilancio) o di soldi che vengono regalati –e sono regali perversi e dannosi- a corporazioni agguerrite che hanno il solo vantaggio di farsi sentire e di avere un potere di ricatto: ad esempio un regalo di 300.000 lire (il tutto per un costo di 17 miliardi in tre anni) per il prossimo anno agli autotrasportatori per compensare l'aumento del gasolio, continuando così ad incentivare e sostenere forme nocive ed inquinanti di trasporto, oppure l'aumento dal 10 al 25% delle detrazioni per le attività intramurarie dei medici nei propri studi privati (in tutto un costo per lo Stato di 128 miliardi di lire in tre anni), misura che alla sua istituzione fu pensata come provvisoria e transitoria per la riforma sanitaria. Con quei soldi si potrebbero –come suggerito dalle associazioni per la cittadinanza attiva- costruire degli hospice per i malati terminali.

Ci sono alcuni aspetti sicuramente significativi in materia di maggiori risorse (in realtà ancora poche) per le politiche sociali e sanitarie: si guardi ai 750 miliardi in più per il Fondo per le Politiche Sociali, agli stanziamenti per i disabili, ai 3.800 miliardi per l'edilizia sanitaria e ai provvedimenti per la rimborsabilità piena dei farmaci innovativi. Bisogna però ricordare anche che proprio rispetto a queste materie si rischia di scivolare progressivamente in una pratica dei diritti "a geometria variabile": esigibili in base ai vincoli di bilancio o alla sensibilità degli enti locali e delle regioni che delle politiche sociali sono i soggetti principali. Il rischio reale è che si apra una voragine, in cui il mercato assuma sempre di più una funzione determinante ed escludente. Si guardi alla sanità dove la spesa privata negli ultimi dieci anni è cresciuta dal 22 al 30% dell'intera spesa sanitaria.

Oppure si prenda l'ambiente. Ci sono anche provvedimenti interessanti e da sostenere in finanziaria come il finanziamento con 50 miliardi ad un Fondo per lo Sviluppo Sostenibile, ma la manovra sull'energia con gli sgravi fiscali su benzina e gasolio contraddice gli obiettivi di Kyoto sulla riduzione dei gas per l'effetto serra. In questo modo si sostiene una scelta sbagliata, quella di una forma di trasporto inquinante e alla lunga insostenibile. Così lo stesso per i fondi per i Trasporti. Per il 2001 ci sono ben 2.955 miliardi stanziati; ma invece di puntare con

convinzione a sostenere la riduzione del peso ambientale negativo del traffico motorizzato si investe pesantemente nella costruzione di strade e autostrade.

Guardiamo la finanziaria nel complesso. Questa finanziaria ha alcuni contenuti positivi: non ci sono finalmente solo tagli alla spesa pubblica e ci sono sgravi fiscali, c'è la riduzione dei ticket (che a nostro giudizio dovrebbero essere aboliti) alcuni interventi sociali a favore delle fasce svantaggiate e trasferimenti alle famiglie. Si tratterebbe comunque di accentuare rispetto alle erogazioni monetarie gli investimenti in politiche sociali, di sviluppo, di servizi. E di non utilizzare il bonus prevalentemente per la riduzione delle imposte. Eppure –nonostante queste parziali novità- non c'è ancora un nuovo indirizzo che abbandoni la vecchia strada della politica economica delle finanziarie di questi anni (fondate sulla crescita indiscriminata, sulla competitività senza qualità, sul contenimento della spesa pubblica), strada che si è dimostrata inadeguata: non ha portato a più occupazione (calata dell'1% all'anno in media negli ultimi anni), non ha garantito una qualità sociale ed ecologica dello sviluppo, non ha ridotto le diseguaglianze sociali che purtroppo sono aumentate in questi anni.

Ecco perché diciamo che nonostante le novità che abbiamo evidenziato –e che sono state ampiamente semplificate nello slogan di una finanziaria che non chiede e non toglie, ma dà e distribuisce- la finanziaria del 2001 ha forti elementi di continuità con quelle precedenti. E' una finanziaria rinunciataria. Ecco perché diciamo che segue una strada vecchia.

La Finanziaria 2001

Gli anni '90 sono stati caratterizzati da finanziarie all'insegna del risanamento (prima dettato dalle condizioni disastrose dei conti pubblici, poi dalla necessità di adeguare i parametri finanziari per poter entrare nell'Unione monetaria europea) che concretamente si è tradotto in contenimento e riduzioni delle spese sociali (già estremamente basse rispetto agli altri paesi europei), in insufficiente spesa per la tutela dell'ambiente, in pressoché simboliche politiche per l'occupazione, in scarsissime risorse (siamo il fanalino di coda tra i paesi industrializzati) per la cooperazione allo sviluppo.

Oggi ci sarebbero le condizioni per rovesciare le priorità sin qui seguite e privilegiare le politiche per l'occupazione, per l'ampliamento dei diritti sociali con il rinnovamento del welfare, per le politiche di solidarietà internazionale promuovendo un'economia di giustizia, per la tutela dell'ambiente con uno sviluppo sostenibile. Ma la finanziaria non coglie questa occasione e utilizza massicciamente la maggior parte delle risorse liberate per la riduzione delle imposte e le agevolazioni alle imprese. Si tratterebbe di assistere un po' meno il mercato, sostenendo invece l'economia sociale (cui si destina solamente l'1% della spesa pubblica), di ridurre le spese militari (che anche quest'anno aumentano e sono ben più di 34.000 miliardi) e dare più soldi alla cooperazione allo sviluppo, di intaccare rendite e speculazioni e di dare più risorse al risanamento del territorio per prevenire nuove catastrofi ambientali. Si tratterebbe, cioè, di avere un'idea della politica economia del paese che non sia dominata dalle politiche di contenimento e dai compromessi tra le corporazioni e le categorie, o dall'ossessione della riduzione del carico fiscale, ma che sia fondata invece su una prospettiva diversa di utilizzo innovativo, creativo della spesa pubblica per uno sviluppo sostenibile, per l'estensione dei diritti, per la riduzione delle diseguaglianze.

Le organizzazioni raccolte nel cartello LA FINANZIARIA SOCIALE. *Per un'Italia capace di futuro* hanno voluto tradurre in proposte concrete queste ispirazioni. Non le hanno lasciate nell'ambito delle pure "petizioni di principio", ma le hanno sviluppate in ipotesi di interventi da inserire o integrare negli articoli della finanziaria e nei capitoli di spesa del Bilancio dello Stato.

E' stato presentato un primo pacchetto di emendamenti che sono stati sottoscritti dai parlamentari che sostengono la campagna.

L'idea che abbiamo avuto è quella dunque –evitando i settorialismi- di costruire una nostra finanziaria, di proporre noi delle priorità al governo e al Parlamento e –soprattutto- cominciando a costruire un quadro diverso di riferimento, con indicatori che misurano realmente il benessere del paese – e il PIL e il tasso di produttività non ce lo indicano – andando verso a quello che la contabilità nazionale non misura: un vero e proprio Bilancio sociale nazionale che ci indichi lo stato di salute e di benessere di un paese e che contabilizzi anche tutte quelle risorse invisibili ai ragionieri dello Stato che vengono mobilitate dalle organizzazioni dei cittadini e del terzo settore.

Ora, con la presentazione, di questo rapporto (ancora nella fase di bozza) noi avanziamo proposte di indirizzo politico ed economico, ma anche alcune proposte molto concrete. Ne dimostriamo la sostenibilità, la congruenza, la praticabilità. Le trovate nel rapporto. Chiediamo che il Parlamento, le forze politiche e il Governo diano una risposta. La attendiamo con interesse. Qualche giorno fa i portavoce del Forum del Terzo settore hanno scritto ad Amato stigmatizzando contro la sordità del governo e avanzando il sospetto di sufficienza e di strumentalità dell'atteggiamento fin qui avuto verso il terzo settore. Condivido la preoccupazione. Il terzo settore è un grande veicolo di promozione sociale e di tutela dei diritti dei cittadini e non può essere irretito con qualche simbolica agevolazione fiscale o evocato quando si tratta di ridurre il welfare e creare lavori precari. Il Forum del terzo Settore ha firmato negli ultimi tre anni due protocolli, uno con Prodi, l'altro con D'Alema. Di quegli impegni sottoscritti ne sono stati rispettati purtroppo assai pochi. Anche in questa finanziaria.

Ecco perché è necessario rilanciare un'indipendente iniziativa unitaria delle nostre organizzazioni che rivendicando l'autonomia politica del sociale eviti i rischi che talvolta allignano: l'integrazione subalterna, il collateralismo di schieramento, le sirene dello scambio residuale tra consenso e agevolazioni di vario tipo. Invece molte delle nostre organizzazioni hanno titoli, storia e autonomia politica per ribadire la centralità del merito dei problemi che poniamo e che si declinano con i diritti dei cittadini, con un'economia di giustizia, con la pace, con uno sviluppo sostenibile che riduca diseguaglianze e povertà.

Le nostre organizzazioni, con questo rapporto, cercano di dare un contributo in questa direzione. Ne faremo un libro, lo distribuiremo a tutti i parlamentari, agli enti locali, alle associazioni. Prima di entrare nel merito delle proposte del rapporto, ricordo che la nostra iniziativa non si esaurisce con la finanziaria. Auspichiamo la costruzione di un'iniziativa permanente che sia nello stesso tempo un osservatorio sulla spesa pubblica e l'elaborazione di un vero Bilancio Sociale ed ecologico nazionale. Il nostro messaggio è che bisogna cambiare strada modificando le priorità e l'agenda della politica e delle scelte economiche: per costruire un'Italia capace di futuro non c'è altra possibilità che questa.

La Legge Finanziaria e di bilancio di previsione dello Stato per il 2001 è la prima dopo molti anni che non contiene soltanto tagli della spesa pubblica, privatizzazioni e risanamento fiscale. Ci sono alcuni interventi che sostengono le fasce sociali svantaggiate, ancora nella forma di sostegno ai redditi, piuttosto che nella fornitura di nuovi servizi. Eppure, dietro gli sgravi fiscali e alcuni provvedimenti sociali non c'è ancora un nuovo indirizzo, si continua sulla vecchia strada della politica economica fondata sulla crescita indiscriminata, sulla competitività delle imprese e sulla restrizione della spesa pubblica che restano - lo sono da due decenni - gli obiettivi delle manovre di politica economica in Italia come nella maggior parte dei paesi d'Europa. Eppure negli ultimi dieci anni l'economia italiana è cresciuta appena dell'1.5% l'anno, la spesa pubblica è diminuita lievemente e l'occupazione è caduta dell'1% l'anno in media.

Il problema è che si inseguono obiettivi sempre più contraddittori: la crescita viene presentata come la soluzione di tutti i problemi, ma diventa impossibile raggiungerla con le politiche restrittive adottate in campo fiscale e monetario. La competitività si alimenta con riduzioni dei salari reali, dei costi e delle imposte sulle imprese, ma questo viene pagato dalla spesa pubblica e non basta a sostenere la crescita. Si sceglie di ridurre in modo sistematico l'intervento pubblico, eliminando normative e riducendo le imposte e si affida al mercato e alle imprese private il compito di assicurare una crescita che non si verifica. E l'idea di crescita che si continua ad avere è semplicemente quella dell'aumento del Prodotto Interno Lordo (PIL) a prescindere dagli aspetti distributivi ed ambientali.

Il risultato è una crescente polarizzazione sociale, l'aumento della povertà e dell'emarginazione, insieme a un maggior degrado del territorio e distruzione della natura, due problemi affrontati con qualche misura di contenimento ma senza alcun intervento che ne rimuova le cause.

Sul piano del welfare, la manovra della Finanziaria del 2001 interviene con una maggiore attenzione alle politiche sociali, con interventi a sostegno dei redditi più bassi, con iniziative positive sull'handicap e sugli assegni di maternità, con stanziamenti significativi per l'edilizia sanitaria. Mentre non fanno grandi passi avanti il Reddito Minimo d'Inserimento, la cui estensione su tutto il territorio nazionale è ancora incerta per tempi e finanziamenti, e si è ancora lontani da una effettiva diffusione dei diritti sociali, ancora subordinati ai vincoli di bilancio e alle sensibilità degli enti locali e delle regioni. Gli obiettivi sociali continuano a cedere il passo di fronte a quelli dell'economia.

Sul piano ambientale, allo stesso modo, si è lontani da un modello di sviluppo eco-compatibile che favorisca il risanamento del territorio, la lotta all'abusivismo, il rovesciamento della priorità assegnata al trasporto in automobile, gli eccessivi consumi di energie non rinnovabili. All'ambiente vengono date le briciole mentre il grosso delle risorse pubbliche continua a sostenere il modello di crescita tradizionale. E mentre i provvedimenti sull'energia contraddicono gli obiettivi sottoscritti a Kyoto per la riduzione dei gas che aumentano l'effetto serra, gli stanziamenti per i Trasporti incentivano la costruzione di strade e autostrade.

Crescenti risorse pubbliche invece vanno a gonfiare le spese militari, che superano ormai i 34 mila miliardi e finanziano l'acquisto di nuove inutili portaerei e cacciabombardieri e la professionalizzazione di Forze armate sovradimensionate per le esigenze di sicurezza del paese. Mentre mancano i soldi per il servizio civile degli obiettori di coscienza. A fronte di significativi contributi finanziari agli organismi internazionali, sono ridotti al lumicino i fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo.

La struttura del Rapporto

Questo *Rapporto sulla Finanziaria 2001* - il primo appuntamento che le organizzazioni della società civile dedicano alla valutazione della politica economica e delle scelte di spesa pubblica del governo italiano - parte da qui, per delineare i valori, gli obiettivi e le direzioni d'intervento che la politica economica del paese potrebbe darsi. E' possibile ripensare le priorità della spesa pubblica a partire dai principi e dalle azioni che la società civile pratica quotidianamente, per i diritti sociali, la solidarietà, l'ambiente e la pace?

Le trenta associazioni della Campagna per la Finanziaria sociale, le oltre 35 persone che hanno collaborato alla stesura di questo Rapporto, Lunaria - che ha proposto e coordinato quest'iniziativa - credono che questo sia possibile e necessario. Si tratta di un lavoro aperto, ancora sperimentale, con l'ambizione tuttavia di dare ogni anno uno strumento concreto per chi lavora nella società civile per conoscere e valutare le decisioni della Legge Finanziaria, per offrire una prospettiva diversa alla politica economica, per raccogliere e integrare le proposte che emergono dal lavoro delle organizzazioni della società civile. Un lavoro che punta anche ad

avvicinare il dibattito politico e le scelte del Governo e del Parlamento in materia di spesa pubblica alle priorità sostenute dalla società civile.

La prima parte di *Sbilanciamoci. Rapporto sulla Finanziaria 2001* delinea il quadro di riferimento per una politica che renda il nostro paese "capace di futuro" sul piano sociale, ambientale e della pace.

Il primo Capitolo offre un quadro delle direzioni diverse che la politica economica e la spesa pubblica potrebbero seguire, raccogliendo valori e obiettivi espressi dalle crescenti iniziative della società civile, in Italia e fuori, in campo economico, sociale, ambientale e della pace.

Nel Capitolo 2 sono proposte le nuove direzioni che la spesa pubblica italiana può prendere, dandosi obiettivi specifici che colmino i ritardi del nostro paese rispetto ai molti indicatori internazionali di sviluppo umano, di sostenibilità ambientale, di riduzione della povertà, di impegno nella cooperazione e per la pace. L'Italia è il sesto paese del mondo per reddito per abitante, ma è il diciannovesimo in termini di indice di sviluppo umano elaborato dall'UNDP, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, è dodicesimo (su diciotto paesi) nell'indice di povertà umana dei paesi industriali. Ancora peggiore è la posizione del nostro paese su molti aspetti di sostenibilità ambientale. Le priorità di spesa pubblica devono tener conto di queste realtà e riorientare gli interventi pubblici e i flussi di spesa.

Il Capitolo 3 esamina la vecchia strada che anche quest'anno il governo italiano ha deciso di percorrere: viene analizzata la finanziaria del governo, mostrando chi paga e chi beneficia dei provvedimenti annunciati, quali soggetti sociali e settori d'intervento perdono o guadagnano. L'intervento più significativo è quella della riduzione delle imposte, stimato in media in 350 mila lire per contribuente, ma con effetti distributivi che tendono ad accentuare la polarizzazione dei redditi. La politica per l'occupazione si limita essenzialmente agli incentivi e sgravi per le imprese, mentre minor attenzione viene riservata alle priorità sociali e ambientali.

La seconda parte del Rapporto entra nel merito dei settori specifici, con un'analisi dettagliata della situazione attuale, delle scelte del governo e delle proposte alternative che possono essere avanzate.

Il Capitolo 4 esamina l'entità, la struttura e la dinamica della spesa pubblica destinata ai diritti e al welfare nelle sue varie componenti. Ricordando le già maggiori risorse previste in finanziaria (oltre 750 miliardi per il Fondo per le politiche sociali e 3.800 miliardi per l'edilizia sanitaria) vengono qui evidenziate le misure necessarie: l'estensione su tutto il territorio nazionale del Reddito Minimo di Inserimento, l'abolizione dei centri permanenza temporanei per gli immigrati e l'adeguamento del contributo di prima assistenza per i richiedenti asilo, la costruzione di nuovi hospice per i malati terminali, l'abolizione dei ticket e la copertura finanziaria per i farmaci antiretrovirali per affetti HIV. Con una spesa complessiva di 6.500 miliardi e tagli e risparmi per circa 500 miliardi per l'abolizione degli sgravi ai medici per le attività intramurarie e per la razionalizzazione e riqualificazione della spesa sanitaria.

Il Capitolo 5 esamina i provvedimenti per il terzo settore e l'economia sociale. Di fronte ad una spesa complessiva per il terzo settore che non supera l'1% della spesa pubblica complessiva, la FINANZIARIA SOCIALE prevede interventi di circa 1.100 miliardi a copertura del Disegno di legge sull'associazionismo e per l'abolizione dell'IRAP per i contratti di lavoro. Proposto anche un intervento (50 miliardi) per favorire l'accesso delle organizzazioni di terzo settore ai servizi di consulenza, formazione, informazione, strumenti informatici, ecc.

Il Capitolo 6 è dedicato ai temi ambientali. Accanto ai rilievi critici sulla manovra sull'energia (3.800 miliardi) che con la concessione di sgravi fiscali su benzina e gasolio contrasta con gli obiettivi della riduzione dell'effetto serra stabiliti a Kyoto sono da ricordare quelli sugli stanziamenti per i trasporti (2.955 miliardi) che privilegiano la costruzione di strade e autostrade. Tra le proposte della FINANZIARIA SOCIALE l'aumento di 17 miliardi l'anno per il Fondo per lo Sviluppo Sostenibile, l'aumento delle detrazioni IRPEF dal 36 al 50% per i lavori di ristrutturazione che comportino un miglioramento certificabile delle prestazioni energetiche, l'intermodalità del trasporto merci con il trasferimento su rotaia e cabotaggio marittimo del 5% al 2006, dell'11% nel 2010 e del 29% nel 2020.

Il Capitolo 7 affronta i temi del disarmo e delle spese militari. Sotto accusa è il costante aumento delle spese militari che quest'anno ammontano a 34.000 miliardi con un aumento del 4%, mentre si fanno mancare 90 miliardi al servizio civile degli obiettori, assenza di fondi che potrebbero causare la non prestazione del servizio da parte di migliaia di obiettori. Le proposte della finanziaria sociale è di portare a 300 miliardi gli stanziamenti per il servizio civile e di ridurre in 4 anni del 20% le spese militari (un taglio di circa 7.000 miliardi) con il ridimensionamento del progetto di professionalizzazione delle Forze Armate (passando dai previsti 190.000 soldati professionisti a 120.000). Si propone anche di non procedere alla costruzione della nuova portaerei, decisione che porterebbe ad un risparmio di 3.500-4.000 miliardi in sei anni.

Il Capitolo 8 è dedicato alla cooperazione allo sviluppo e alla politica economica internazionale. Si nota nella finanziaria l'estrema esiguità delle somme stanziare per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS, che non supera lo 0,20% del PIL). Tra le proposte della campagna portare al 60% il canale bilaterale degli interventi (maggiore spesa di 350 miliardi) e la predisposizione di un aumento degli stanziamenti per raggiungere entro il 2003 una quota dell'APS pari allo 0,7% del PIL (spesa di 1,300 miliardi l'anno). La campagna propone anche l'elaborazione di proposte per la riforma della Banca Mondiale che facciano rispettare i principi sociali e ambientali nel finanziamento dei progetti. La FINANZIARIA SOCIALE propone anche ulteriori interventi per la ricostruzione dei Balcani (160 miliardi).

In sintesi, va sottolineato che le proposte della FINANZIARIA SOCIALE comportano un aumento delle spese per welfare, per l'ambiente, per la sanità, per la cooperazione internazionale pari a 10.765 miliardi di lire complessive, meno del 45% del minor gettito che la Finanziaria del Governo propone con la riduzione delle aliquote per le imposte sui redditi.

La fattibilità economica e sostenibilità finanziaria delle misure proposte è dunque evidente. Ed è anche dimostrata dalla tabella allegata in cui viene evidenziato come reperire le risorse (maggiori entrate o minori spese) tali da bilanciare completamente le misure proposte. Con questo non si vuole dire che non vi sia il bisogno di *sbilanciarsi* su questi settori, soprattutto se si parla di welfare e ambiente, ma si vuole sottolineare che il problema nell'affrontare queste scelte non è mai legato ai vincoli di bilancio.

Questo rapporto è nato attraverso un lavoro collettivo, prodotto da associazioni e da persone singole, sviluppatosi nel corso di due mesi attraverso riunioni periodiche di verifica.

Hanno partecipato alla stesura di capitoli o di loro parti: Stefano Anastasia, Gianfranco Bologna, Francesca Buonanno, Federica C. Ciampa, Diego Cipriani, Rubens Curia, Floriana D'Elia, Anna Donati, Alessandro Fontana, Mario Gay, Patrizio Gonnella, Giampiero Griffo, Stefano Inglese, Martin Koehler, Ivano Maiorella, Giulio Marcon, Francesco Martone, Martino Mazzonis,

Alessandro Messina, Grazia Naletto, Licio Palazzini, Massimo Paolicelli, Mario Pianta, Marina Ponti, Nicola Porro, Guglielmo Ragozzino, Fabio Ramano, Massimo Serafini, Carlo Tassara, Roberto Tesi, M. Cristina Zadra.

La redazione del rapporto è stata curata da Federica C. Ciampa, Martino Mazzonis, Alessandro Messina.

Il rapporto è disponibile sul sito www.lunaria.org/finanziariasociale.

Per richiederne delle copie su carta e per informazioni rivolgersi a Lunaria, Via Salaria 89 - 00198 Roma. Tel. 068841880 Fax 068841859, E-mail: ts.lunaria@lunaria.org

Campagna per la Finanziaria Sociale
Per un'Italia capace di futuro

Le principali proposte

Le spese	Impatto sul bilancio dello Stato	
Welfare:	6.565	65%
a) Allargamento della sperimentazione del reddito Minimo di Inserimento a tutto il territorio nazionale;	6.000	91,4%
b) Immigrazione e asilo politico;	135	2,1%
c) Sanità;	415	6,3%
d) Aids.	15	0,2%
Terzo Settore e economia sociale:	1.170	12%
a) Sostegno alla domanda per attività culturali, ambientali, sport amatoriale, di cura (baby-sitter, asili nido, servizi integrativi del welfare pubblico);	200	17,1%
b) Promozione dell'impresa sociale, compresa la qualità del lavoro.	970	82,9%
Ambiente:	400	4%
a) Promozione delle fonti rinnovabili;	50	12,5%
b) Promozione dei trasporti pubblici e di quelli non inquinanti;	200	50,0%
c) Interventi nel settore dell'edilizia.	150	37,5%
Pace:	100	1%
a) Supporto all'Obiezione di Coscienza.	100	
Cooperazione internazionale:	1.860	18%
a) Aiuto Pubblico allo Sviluppo;	1.650	88,7%
b) Ricostruzione dei Balcani.	210	11,3%
TOTALE	10.095	100%

Entrate e minori spese	Impatto sul bilancio dello Stato	
a) Riduzione delle spese militari;	4.075	40,4%
b) Riduzione sgravi fiscali attività intramoenia medici	20	0,2%
c) Reintroduzione Carbon Tax	2.300	22,8%
d) Riduzione contributo straordinario ANAS	3.700	36,7%
TOTALE	10.095	100%

**Parte prima Valori, obiettivi e politiche
economiche**

Capitolo 1

Un nuovo orizzonte per la politica economica

1. Gli obiettivi di politica economica del governo

Una discontinuità tra la Legge Finanziaria per il 2001 e le precedenti c'è. Ottenuto il risanamento della finanza pubblica e l'entrata nell'Unione Monetaria Europea, finita la fase dell'emergenza, della riduzione a tutti i costi del deficit, il governo ora riconosce la necessità di rilanciare un'economia per lunghi anni soffocata dall'effetto congiunto di politiche fiscali e monetarie restrittive. Nasce da qui la scelta del governo di destinare i circa 32 mila miliardi di risorse disponibili in questa manovra di politica economica largamente a riduzioni delle imposte (22.400 miliardi), affidando le possibilità di crescita ai consumi privati e agli investimenti delle imprese. Nell'ultimo anno il governo ha riconosciuto inoltre l'esigenza di contrastare la crescente povertà e marginalità sociale, e nella Finanziaria sono stati introdotti alcuni provvedimenti che vanno in questa direzione.

Questi tentativi di rilanciare lo sviluppo si innestano tuttavia su un modello di sviluppo economico che lascia alle forze del mercato il compito di assicurare la crescita, mentre l'operatore pubblico si limita a stabilire il quadro normativo di riferimento e si impegna a ridurre il più possibile la pressione fiscale e l'estensione dell'intervento pubblico. Lo sviluppo in questa strategia vuol dire esclusivamente crescita quantitativa del Prodotto Interno Lordo, senza dare rilievo ai contenuti distributivi e ambientali. All'azione pubblica resta, in un secondo tempo, il compito di ammorbidire gli effetti negativi più gravi, specie in campo sociale, che questo modello economico produce, utilizzando le (poche) risorse che restano disponibili per interventi "correttivi".

La scelta di contenere l'intervento pubblico ha paradossalmente l'effetto di ritardare anche quegli interventi che sarebbero coerenti con l'evoluzione stessa di quel modello economico (ad esempio, asili nido per aumentare la disponibilità della forza lavoro, reddito minimo d'inserimento per assicurare flessibilità del lavoro e formazione permanente, una politica per la casa che favorisca la ricollocazione della forza lavoro). Non si interviene insomma su quelle "rigidità strutturali" che una strategia che si affida ai mercati dovrebbe necessariamente eliminare.

Tutto questo rivela che l'intervento pubblico, la legge finanziaria, la politica in sé viene concepita sempre più come semplice gestione dell'esistente, nel modo più efficiente possibile, piuttosto che come l'individuazione di obiettivi strategici di medio-lungo periodo (alti) e la ricerca dei percorsi necessari e tecnicamente possibili per il loro conseguimento.

La profondità delle contraddizioni di questo modello economico è tale che non stupisce la scarsità dei risultati ottenuti in questi anni. Nell'ultimo decennio l'economia italiana è cresciuta appena dell'1,5% l'anno, la spesa pubblica è rimasta stabile e l'occupazione è caduta dell'1% l'anno in media.

L'economia italiana, come quella di molti paesi europei, si è trovata in questi anni in una spirale di bassa crescita, senza creazione di occupazione, incapace di modificare la propria struttura produttiva e la logica della spesa pubblica. Nel frattempo l'economia è stata trasformata dal

cambiamento tecnologico portato dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione e dai processi di globalizzazione che ridislocano attraverso i confini nazionali produzione, investimenti, tecnologie e finanza. Su entrambi questi fronti le posizioni tradizionali del nostro paese sono state indebolite, la base produttiva è stata erosa, l'occupazione è diminuita in modo sostanziale. Oggi il rincaro dei prezzi del petrolio, dopo decenni di continue riduzioni in termini reali, riaccende l'inflazione e rischia di inceppare ancora di più il tradizionale meccanismo della crescita.

Per tutti questi fattori, appaiono scarse le possibilità che questo modello economico, e la politica che lo sostiene, abbiano successo nel conseguire una nuova fase di sviluppo. Questa vecchia strada sembra sempre meno capace di portare benessere, reddito e qualità della vita per i cittadini del nostro paese.

Un ripensamento del ruolo e degli obiettivi della politica economica è a questo punto necessario. Se negli ultimi anni gli imperativi della politica economica erano venuti dall'esterno, dai vincoli del Trattato di Maastricht che ha portato all'Unione Economica e Monetaria europea, ora esistono nuovi spazi per ridefinire le priorità e le scelte economiche e sociali. L'imperativo del risanamento della finanza pubblica, l'obbligo di ridurre il deficit del bilancio dello Stato e il debito pubblico, hanno fatto perdere di vista in questi anni il principio che la spesa pubblica resta una parte essenziale della politica economica, da utilizzare per raggiungere obiettivi decisi in modo democratico e condivisi dalla società. E dopotutto, su 100 lire di reddito nazionale ben 48 passano ancora in qualche modo tra le mani dello Stato, che continua ad avere un potere significativo di redistribuzione e orientamento delle risorse. Un potere che va usato in nuove direzioni.

2. Gli obiettivi di politica economica della società civile

È giunto il momento su di una spesa diversa, frutto di scelte politiche ed economiche innovative e adeguate ai problemi strutturali del nostro paese e capace di dare segnali innovativi anche sul fronte del ruolo internazionale che l'Italia può svolgere.

È importante ripartire da nuovi punti fermi: chiedersi quali sono i valori che la società italiana vuole affermare, e da questi definire gli obiettivi e le scelte che la politica economica e la spesa pubblica dovrebbero e potrebbero darsi e di verificare se e come le istituzioni hanno avviato strategie per affrontarli.

Per fare questo occorre produrre un punto di vista, prospettare delle soluzioni e valutare la possibilità di avviarle anche tenendo conto della necessità di contenere il deficit. Una politica che decide di mettere mano ai problemi strutturali del paese non si misura solo da quanto lo Stato spende, ma anche e soprattutto dal modo in cui vengono distribuite le poche (o tante) risorse a disposizione.

Mantenere fermo l'obiettivo del rigore e del contenimento del deficit pubblico non significa dunque adeguare le scelte politiche a quell'ideologia che individua nelle sole dinamiche di mercato lo strumento di risoluzione dei problemi che un paese ha dinnanzi a sé. Nel nostro paese persistono ritardi strutturali, emergono problemi nuovi o se ne accentuano di antichi, si riproducono scelte miopi (il mancato riassetto del territorio, una ridefinizione dei consumi energetici e delle modalità di trasporto di persone e merci, le nuove povertà e un mercato del lavoro in rapida trasformazione, l'immigrazione, il frequente uso della forza come strumento di risoluzione delle crisi internazionali).

Se sulle questioni ambientali e della pace, la capacità di leggere i processi guardando aldilà dei confini statali è una pratica antica, la coscienza diffusa che, nell'era della globalizzazione dei mercati e della crescente interdipendenza, ciascuna delle materie di cui questo rapporto si occupa è legata ai processi internazionali è più recente. Proprio in questi anni, è cresciuto un lavoro per

osservare il funzionamento e le politiche implementate dalle agenzie e istituzioni internazionali e valutarne l'impatto in termini di sviluppo sociale, ambientale, redistribuzione della ricchezza a livello planetario, contrasto delle guerre e risoluzione dei conflitti.

A livello ufficiale, con il contributo di numerose organizzazioni della società civile, si sono stipulate delle convenzioni che mirano a mitigare alcuni dei problemi cronici che investono tutto il pianeta quali le emissioni di gas, le questioni sociali, il ruolo delle donne. Le convenzioni di Kyoto, Copenhagen e Pechino, firmate dal nostro, come da moltissimi altri paesi, dovrebbero guidare le scelte politiche e di allocazione delle risorse a partire dagli obiettivi ai quali impegnano i firmatari. Pur non essendo il frutto di assemblee di rivoltosi, ma, piuttosto, indicazioni che tengono conto del quadro internazionale, frutto di innumerevoli mediazioni, queste convenzioni tendono a restare lettera morta. Nel caso della convenzione di Kyoto si è persino arrivati a quell'incredibile pratica che è la vendita delle quote di emissioni assegnate a ciascun paese.¹

Questo lavoro internazionale, che sia di vigilanza, trattativa o conflittuale con le istituzioni e le agenzie, non può non avere una sua traduzione nazionale. Questo significa premere sui governi affinché giochino un ruolo di primo piano nel promuovere un cambiamento di rotta, ma anche vigilare sulla attività interna di governi nazionali ed enti locali in maniera tale che rispettino almeno gli accordi firmati. Esiste infatti un'immane sproporzione tra le energie profuse, ad esempio dai governi europei, per rispettare gli impegni presi con il Trattato di Maastricht, e quelle per raggiungere gli obiettivi fissati a Kyoto o a Copenhagen. Più vicino a noi, la qualità dell'impegno per liberalizzare i mercati, introdurre elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, partecipare con proprie spedizioni alle crisi internazionali, e quella per migliorare la qualità e la sostenibilità dello sviluppo, per ridurre le diseguaglianze tra Nord e Sud del mondo, per l'integrazione degli immigrati non sono, anche in Italia, nemmeno paragonabili.

La risposta a materie difficili come questa non può certo venire da un singolo Paese, al contempo, non possiamo neppure pensare che le scelte che riguardano ciascuno siano il prodotto di mediazioni e scontri tra agenzie sovranazionali non democratiche. A un ripensamento, democratizzazione, riorganizzazione e individuazione delle priorità di queste, va affiancato un lavoro che parta dai singoli stati.

Ecco perché, con questo rapporto, si fa la scelta di stringere l'obiettivo sulla spesa pubblica in Italia. Il degrado ambientale, le diseguaglianze sociali, forme di sfruttamento del lavoro impensabili fino a pochi anni fa, la povertà, il disagio sociale, possono o meno essere nell'agenda politica e nell'azione dei nostri governi. Esaminare la spesa significa quindi capire quali sono le priorità che un paese si dà e confrontarle con quelle che chi promuove la *Campagna per la Finanziaria sociale* individua. L'analisi dei problemi e le soluzioni prospettate nel rapporto sono il frutto della ricerca o dell'intervento sociale sulla materia di cui ci si occupa.

Osservare a quanto ammonta la spesa sociale e come viene utilizzata, quali interventi si prevedono per l'ambiente e per gli impegni internazionali che non hanno a che fare con la moneta, quanti soldi ci sono per l'integrazione degli immigrati e quanti invece per la costruzione di nuovi centri di detenzione, sono alcune delle domande a cui si cerca di dare risposta.

Si tratta dunque di un lavoro che si colloca dentro a un panorama che è quello che si va delineando in varie forme e modalità, quello della messa in discussione dell'attuale processo di globalizzazione per come si è effettivamente realizzato e per i risultati che ha prodotto, ma cerca di guardare a un orizzonte più limitato, quello nazionale.

I fenomeni che si osservano – il welfare e i diritti, l'economia sociale, l'ambiente, la pace e il disarmo, la cooperazione allo sviluppo e la politica internazionale – hanno tutti subito modificazioni a partire dal quadro internazionale.

¹ Ciascun paese si è impegnato ad emettere una quota x di gas più bassa di quella prodotta al momento della firma della convenzione. I paesi più ricchi (gli Usa), comprano la differenza tra la quota assegnata al paese povero e quella che il paese povero effettivamente produce, consentendosi in questo modo di non rispettare la convenzione.

Per questo, nella prima parte del rapporto (il capitolo 2) si delinea un quadro degli strumenti di valutazione innovativi che misurano l'indice di sviluppo umano o quelli di sviluppo sostenibile. Le valutazioni e le proposte su temi specifici riguardanti il nostro paese che formano la seconda parte del rapporto, cercano di misurarsi con questi indicatori. Insieme alle proposte, vengono inoltre valutate le politiche di spesa del governo.

Quanto segue, insomma, non è un elenco di obiettivi infondati e lontani, quanto piuttosto il tentativo di definire politiche realizzabili, compatibili con l'ammontare della spesa, ma allo stesso tempo, capaci di affrontare alcune questioni che riguardano il nostro paese in una prospettiva di medio periodo, capace di pensare a uno sviluppo futuro diverso senza ignorare i limiti posti dal presente, ma neppure facendosene imprigionare come accade ai governi europei in questa fase storica.

Capitolo 2

Una spesa pubblica per uno sviluppo umano sostenibile

1. Le mille facce dell'idea di sviluppo

La valutazione dello sviluppo di ciascun paese è di solito basata sul livello di ricchezza prodotta e sui suoi incrementi nel tempo. Il reddito però, non è l'essenza delle vite umane, così come la sua mancanza non significa privazione assoluta. Esso può essere considerato come una prima approssimazione che consente anche una forma comunemente accettata di confronto internazionale. Serve alla definizione e misurazione di uno standard dignitoso di vita, ma altri elementi devono essere inclusi nella caratterizzazione del benessere umano. Diversi sono gli indicatori dello sviluppo più completi che si possono utilizzare.

Una consolidata elaborazione internazionale ha sviluppato da anni misure diverse che integrano aspetti sociali e ambientali. Questi possono e devono diventare la base di riferimento per le future politiche economiche.

I principali indicatori sono stati elaborati dall'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo). Tra questi è di particolare rilievo l'Indice di Sviluppo Umano (ISU), che ormai costituisce la correzione più efficace e conosciuta all'"economicismo" del Pil. L'indice è sottoposto a continui miglioramenti tesi ad aumentarne l'efficacia e, con lo stesso obiettivo, nel tempo gli si sono affiancati altri indicatori: l'Indice di Sviluppo di Genere (ISG), la misura dell'empowerment di genere (MEG), che riguardano lo sviluppo umano delle donne in una società a prevalente orientamento maschile e la loro partecipazione alle scelte politiche ed economico sociali, e, tra gli altri, l'indice di povertà (IPU). Questi indicatori consentono di valutare il grado di sviluppo e crescita dei paesi, considerando non solo il livello della ricchezza prodotta, ma anche la distribuzione di questa, la longevità, la conoscenza e il grado di partecipazione o esclusione.

L'Isu si caratterizza per l'indicare una misura media dello sviluppo di base utilizzando come variabili rappresentative la speranza di vita, l'alfabetizzazione e il reddito pro-capite. Al contrario, l'IPU, calcolato distintamente per i paesi in via di sviluppo (IPU-1) e per i paesi industrializzati (IPU-2), misura il grado di privazione. In altre parole, utilizzando le stesse variabili dell'ISU, consente di apprezzare quanto lo sviluppo di un paese abbia riguardato gli strati più poveri della popolazione. L'ISG e il MEG sono indicatori rispettivamente della disuguaglianza di genere nello sviluppo di base e del diseguale accesso, tra i sessi, alle opportunità economiche e politiche.

Naturalmente questi indicatori tengono conto solo di alcuni aspetti caratterizzanti e sono per definizione limitati, ma rappresentano un tentativo alternativo apprezzabile di valutazione del livello di sviluppo di un paese.

Sempre in ambito di valutazione dello sviluppo sociale vale la pena di ricordare il rapporto annuale pubblicato da una rete di più di 200 organizzazioni della società civile del Nord e del Sud del mondo, il *Social Watch*. Il rapporto è finalizzato al monitoraggio dello stato di realizzazione degli impegni assunti dai governi nel 1995 a Copenaghen, in occasione del Vertice sullo Sviluppo Sociale promosso dalle Nazioni Unite. Il *Social Watch* è composto da tre parti:

- Prima Parte: analisi e raccolta di dati sullo stato di applicazione e realizzazione degli impegni assunti dai Governi in tema di lotta alla povertà, alla disoccupazione e all'esclusione sociale. In questa sezione sono anche presentati indicatori innovativi come quello sulla *volontà politica*, oltre a parametri di riferimento che valutano i progressi compiuti dai diversi Paesi nel raggiungimento dei loro obiettivi.
- Seconda Parte: approfondimento dei temi più scottanti dell'agenda internazionale nel dibattito Nord-Sud del mondo (dal debito estero, alla regolamentazione dei mercati finanziari, agli accordi commerciali, alle discriminazioni di genere, ecc).
- Terza Parte: presentazione di 50 *Rapporti Paese* redatti da coalizioni nazionali che hanno verificato il concreto operato dei loro governi e l'efficacia delle politiche sociali e dei programmi di riduzione della povertà.

Indice	Longevità	Conoscenza	Standard di vita dignitoso	Partecipazione o esclusione
ISU	Speranza di vita alla nascita	1.Tasso di alfabetizzazione adulta 2.Tasso di iscrizione congiunta	Reddito pro capite aggiustato	
ISG	Speranza di vita alla nascita femminile e maschile	1.Tasso di alfabetizzazione adulta maschile e femminile 2.Tasso di iscrizione congiunta maschile e femminile	Percentuale del reddito guadagnato da maschi e femmine	
IPU-2	Percentuale di persone con speranza di vita inferiore a 60 anni di età	Tasso di analfabetismo funzionale adulto	Percentuale di persone al di sotto della linea della povertà di reddito(50% del reddito familiare disponibile mediano)	Tasso di disoccupazione di lungo periodo (12 mesi o più)

Fonte: UNDP, 2000

2. La forbice sempre più ampia tra ricchezza e benessere

L'Italia, sesto paese al mondo per ricchezza prodotta, diviene il diciannovesimo nella graduatoria ISU e ISG, trentunesimo secondo il MEG e dodicesimo sui 18 paesi valutati con l'IPU-2. Il ritardo dell'Italia appare enorme per quanto riguarda l'alfabetizzazione degli adulti e le opportunità tra i sessi. Ma altrettanto preoccupante è la sempre maggiore polarizzazione della società italiana.

Lo sviluppo umano di genere trova l'Italia nella stessa posizione non troppo lusinghiera dell'ISU, il 19mo posto. Le donne italiane sono longeve, 81,3 anni di attesa di vita, contro i 75,2 dei maschi. E questo fa sì che la loro classifica migliori. D'altro canto, in Italia, vi è uno scarto eccessivo di redditi tra donne e uomini,. Gli uomini, il cui reddito è calcolato a 28.982 dollari all'anno raggiungono i redditi degli Usa (uomini e donne). Le donne italiane invece con i loro 12.665 dollari hanno un reddito che è il più basso nell'Europa a 15, se si escludono le donne irlandesi, potrebbero essere abitanti della Repubblica Ceca (uomini e donne). Insomma se il reddito degli uomini è tra i più alti degli alti, per le donne italiane la posizione è di retroguardia. Per quanto riguarda l'indicatore GEM che misura la partecipazione delle donne al potere, l'Italia cade al 31mo posto. In parlamento le donne sono il 10%. Solo in Giappone e in Francia tra i paesi più floridi, le donne sono meno rappresentate con il 9 e il 9,1%. Trascurando il 42,7% della Svezia, occorre riflettere sul 33,6% della Germania. Più difficile è il calcolo di donne managers o amministratrici. Il massimo qui, trascurando un'eccezione, è rappresentato dagli Usa con il 44,4% e poi tutti gli altri più indietro, con il solito Giappone al 9,5%. La curiosa eccezione sarebbe proprio l'Italia per la quale la tabella riporta il dato 53,8% che evidentemente fa a pugni con la realtà. Deve essersi trattato di uno scambio di colonna, visto che nella colonna vicina che indica i lavori tecnici e professionali delle donne, a fianco al 49,9% della Germania e al 43,8% della Spagna, l'Italia scivola al 17,8%, ciò che rappresenta il minimo assoluto tra i dati calcolati. Siccome il dato compare anche nell'edizione precedente, sarebbe opportuno ricalcolarlo; altrimenti il risultato dell'Italia potrebbe essere falsato. Non che qualcuno imposti le politiche o gli investimenti su questi dati, per ispirarsi o compiacersi dei risultati. Altri sono i dati presi in considerazione, infatti.

La posizione dell'Italia rispetto agli indicatori di sviluppo umano e di genere, 1998

Graduatoria ISU	Graduatoria ISG
1 Canada	1 Canada
2 Norvegia	2 Norvegia
3 Stati Uniti	3 Australia
4 Australia	4 Stati Uniti
5 Islanda	5 Islanda
6 Svezia	6 Svezia
7 Belgio	7 Belgio
8 Olanda	8 Olanda
9 Giappone	9 Giappone
10 Gran Bretagna	10 Gran Bretagna
11 Finlandia	11 Francia
12 Francia	12 Finlandia
13 Svizzera	13 Svizzera
14 Germania	14 Danimarca
15 Danimarca	15 Germania
16 Austria	16 Austria
17 Lussemburgo	17 Nuova Zelanda
18 Irlanda	18 Irlanda
19 Italia	19 Italia
20 Spagna	20 Lussemburgo
21 Spagna	21 Spagna
25 Grecia	25 Grecia
28 Portogallo	27 Portogallo

Fonte: UNDP, 2000

La povertà è una compagna di strada che preferiremmo abbandonare. L'Undp calcola con un suo indice come essa colpisca nei paesi ricchi. Una prima notazione è che non tutti pubblicano i propri dati, proprio come l'Italia che è piuttosto restia nell'offrire alla pubblica ammirazione i dati sull'istruzione. Dei venti paesi più ricchi ben tre (Islanda, Svizzera e Austria) non si offrono alla critica. Dei 17 rimasti (nella tabella è compresa la Spagna che compare al 21mo posto quanto a indice ISU), all'ultimo posto restano gli Usa: il paese più ricco è anche il più povero. Noi italiani siamo superati dalla Spagna che è al decimo posto nella lotta alla povertà. Un primo dato tra quelli presi in considerazione riguarda la percentuale di cittadini con un'attesa di vita inferiore a 60 anni. In Italia si arriva all'8,9%; negli Usa al 12,4%.

La povertà nei paesi industrializzati

Graduatoria IPU-2, 1998			
1 Norvegia	6 Germania	11 Canada	16 Gran Bretagna
2 Svezia	7 Lussemburgo	12 Italia	17 Irlanda
3 Olanda	8 Francia	13 Australia	18 Stati Uniti
4 Finlandia	9 Giappone	14 Belgio	
5 Danimarca	10 Spagna	15 Nuova Zelanda	

Fonte: UNDP, 2000

Per l'Italia manca invece il dato relativo agli analfabeti funzionali adulti. Il fatto che manchi non è poi tanto lusinghiero. La ricerca più accurata in materia per quanto riguarda l'Italia, fornita dal Cede, un istituto del Ministero della Pubblica Istruzione, calcola in quasi il venti per cento il numero degli italiani adulti incapaci di leggere e comprendere un testo semplice. I dati ufficiali pubblicati dall'Undp mostrano che gli Usa viaggiano sul 20,7% della popolazione, la Gran Bretagna sul 21,8%.

Tasso di alfabetizzazione nei principali paesi OCSE, 1998

Posizione ISU	Paese	Tasso di alfabetizzazione (% dai 15 anni in su)
1 - 18	Canada, Norvegia, Stati Uniti, Australia, Islanda, Svezia, Belgio, Olanda, Giappone, Gran Bretagna, Finlandia, Francia, Svizzera, Germania, Danimarca, Austria, Lussemburgo, Irlanda	99
19	Italia	98,3
21	Spagna	97,4
25	Grecia	96,9
28	Portogallo	91,4

Fonte: UNDP, 2000

Il tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta è solo al diciannovesimo posto nel mondo e al dodicesimo nell'UE): nel 1991 il 72% della popolazione tra i 25 e i 64 anni possedeva al massimo un diploma di scuola media inferiore mentre in Francia il 50% possiede un titolo di scuola secondaria superiore, in Gran Bretagna il 65%, in Germania e negli Stati Uniti rispettivamente l'82 e l'83% (dati OCSE del 1993). Inoltre, un semplice ricambio generazionale sarebbe insufficiente considerati i tassi di abbandono (solo il 43% prosegue dopo la scuola dell'obbligo, contro il 66% dei francesi, il 79% dei britannici, l'86% degli statunitensi e l'88% dei tedeschi). Solo la Spagna e il Portogallo hanno performance peggiori.

La differenza nel reddito pro capite tra i sessi è ancora molto rilevante. Soltanto nel Lussemburgo, in Austria e Irlanda si registra una differenza così netta. Allo stesso modo appare scarsa la partecipazione e il potere decisionale delle donne in ambito politico.

Il ruolo delle donne: misura dell'empowerment di genere in alcuni paesi europei, 1998

Posizione GEM	Paese (posizione ISU)	% di seggi parlamentari occupati da donne	% di donne tra gli amministratori e i managers	Pil procapite donne (PPP \$ USA)	Pil procapite uomini (PPP \$ USA)
2	Svezia (6)	42,7	27,9	18.605	22.751
17	Belgio (5)	15,8	18,8	15.951	30.801
10	Olanda (8)	31,6	16,8	14.902	29.600
10	Gran Bretagna (16)	12,3	33,0	15.290	25.575
36	Francia (11)	9,1	9,4	16.437	26.156
5	Germania (14)	29,8	26,6	15.189	29.476
12	Austria (16)	24,7	21,8	14.432	32.190
26	Italia (19)	10,0	53,8²	12.665	28.982
20	Irlanda (20)	13,7	17,3	11.847	31.260
22	Spagna (21)	19,9	12,0	9.636	23.078
66	Grecia (27)	6,3	12,1	8.963	19.079
19	Portogallo (28)	13,0	36,6	10.215	19.538

Fonte: UNDP, 2000

Allo stesso modo gli indicatori del Social Watch stabiliscono che l'Italia si trova al 31esimo posto secondo lo stato di attuazione di nove cruciali impegni selezionati dalla Dichiarazione di Copenaghen. Questi sono:

² Va detto subito che la percentuale del 53,8, la più alta in assoluto che riguarda l'Italia è sbagliata. Probabilmente si è verificato un errore di lettura. Nella colonna a fianco dei testi Undp sono indicati i lavori tecnici e professionali sostenuti da donne e il dato che riguarda l'Italia è 17,8%, di gran lunga il più basso. Se le cose stessero così l'Italia avrebbe il più alto numero di manager donne di tutto il mondo managerializzato ciò che manifestamente non è vero (basta andare a una riunione alla Confindustria per rendersene conto) e il più basso numero percentuale di impiegate donne. E anche questo contrasta con l'esperienza e le statistiche. Se però i dati sono effettivamente scambiati, e lo sono da un po' di anni, è un po' falsato e andrebbe calcolato di nuovo anche l'indice GEM dell'Italia.

- 1) **Alfabetizzazione e istruzione di base.** Percentuale dei bambini che raggiungono il quinto livello. Tasso (netto) di iscrizione alla scuola primaria, e Tasso di alfabetizzazione.
- 2) **Salute infantile.** Tasso di mortalità al di sotto di un anno, Tasso di bambini completamente vaccinati (classificati sotto quattro diversi indicatori: tubercolosi, DPT, polio e morbillo)
- 3) **Sicurezza alimentare e alimentazione infantile.** Assunzione di calorie giornaliere pro capite e percentuale dei bambini sotto i 5 anni con malnutrizione grave e moderata.
- 4) **Salute riproduttiva.** Le percentuali di nascite e di gravidanze assistite.
- 5) **Salute.** Speranza di vita e Percentuale della popolazione con accesso ai servizi sanitari.
- 6) **Acqua potabile e servizi igienici.** Percentuale della popolazione con accesso ai servizi igienici e Percentuale della popolazione con accesso all'acqua potabile.
- 7) **Riduzione delle spese militari.** Spese militari come percentuale del PIL.
- 8) **Aiuto Pubblico allo Sviluppo.** L'APS come percentuale del PNL e sue variazioni in termini reali tratti dai dati dell'OCSE.
- 9) **I piani di lotta alla povertà.** L'esistenza a livello nazionale di espliciti piani di lotta alla povertà.

3. Risorse sprecate

Anche da un punto di vista più «economico», l'Italia è al penultimo posto tra i paesi UE per disoccupazione di lungo periodo (come denota l'indicatore del 1998 usato per calcolare l'IPU-2) ed è il paese con il maggior numero di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà identificata da un reddito disponibile pari al 50% del reddito mediano (dati UNDP, 1997). È una percentuale del 12,8%, la maggiore nell'Unione Europea a 15, (Francia 8,4%, Germania 5,9%) ma molto al di sotto della percentuale di povertà che si registra negli Usa, solitamente indicati come modello da imitare. Qui la povertà delle persone che hanno meno della metà del reddito mediano (come si diceva più sopra) arrivano alla percentuale di 17,3. Esiste poi anche un indicatore di povertà assoluta (nei limiti del mondo opulento) che è calcolato pari a 14,4 0 dollari americani al giorno: gli italiani al di sotto di quella soglia sono il 2%. E anche questa è una cifra da verificare. 14,4 dollari al giorno fanno un milione o poco meno al mese. Davvero solo il 2% della popolazione ha di meno di un milione a testa? è poi strano che accanto al massimo numero europeo (Europa a 15) di poveri, si abbia il minimo mondiale (in percentuale) di persone con meno di 14,40 dollari al giorno.

Di fronte a una grave forma di povertà sarebbe comunque auspicabile un piano organico di sostegno alle politiche sociali, per le pari opportunità e per l'istruzione, che preveda maggiori fondi e migliore qualità dei servizi offerti. Al contrario le politiche di risanamento, attuate in questi anni, hanno compresso diverse voci della spesa sociale e dell'istruzione, non hanno condotto ad una più efficiente organizzazione dei servizi, hanno gravato quasi interamente su coloro che già erano in difficoltà riducendo in povertà anche chi non lo era.

L'incidenza sul Pil della spesa corrente primaria, si è mantenuta per lo più costante dal 1995 al 1998 e solo nel '99 è cresciuto al 38%, rimanendo comunque la più bassa d'Europa dopo Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo (Relazione sulla situazione economica del Paese-1999). Se analizziamo gli aggregati notiamo che la spesa per l'istruzione è in continua diminuzione dagli anni '70, ed è oggi pari al 4,5% del Pil collocandosi (nel 1998) all'undicesimo posto tra i 15. Nell'UE soltanto la Grecia investe una percentuale minore. A questi dati dobbiamo aggiungere una organizzazione del servizio del tutto inefficiente.

Confronto internazionale della spesa per l'istruzione

Paesi	Spesa pubblica in percentuale del Pil per tutti i livelli di istruzione		Spesa pubblica in percentuale del totale	
	1997	1990	1997	1990

Norvegia	6,6	n.d.	15,0	12,1
Danimarca	6,5	6,2	n.d.	10,6
Finlandia	6,3	6,4	11,2	13,6
Francia	5,8	5,1	10,6	10,3
Portogallo	5,8	4,3	n.d.	n.d.
Svizzera	5,4	5,0	14,4	n.d.
USA	5,2	n.d.	15,3	n.d.
Belgio (Fl.)	4,8	4,8	n.d.	n.d.
Spagna	4,7	4,2	n.d.	9,9
UK	4,6	4,3	11,0	10,1
Italia	4,6	5,8	8,9	10,8
Irlanda	4,5	4,7	12,3	11,4
Germania	4,5	n.d.	9,2	n.d.
Olanda	4,3	n.d.	8,8	n.d.
Giappone	3,6	3,6	10,1	11,4
Grecia	3,5	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: OCSE

Per quanto riguarda la spesa per prestazioni sociali, l'Italia si collocava nel 1996 all'undicesimo posto in rapporto al Pil, quasi 4 punti al di sotto della media UE. Se la spesa per pensioni risultava consistente e seconda solo alla Svezia, la spesa per le altre prestazioni sociali, (sanità, disoccupazione, casa, famiglia e maternità nonché tutte le altre forme di integrazione salariale e di servizi sociali) presentava le percentuali più basse tra i 15. Da allora, la spesa è leggermente aumentata rispetto al Pil, passando dal 22,06% nel 1996 al 22,3 nel 1998 e 22,75 % nel 1999. Mentre l'incidenza della spesa previdenziale è cresciuta nel periodo '96-'99 dello 0,66% e la spesa sanitaria è rimasta sostanzialmente invariata, la spesa assistenziale è passata dall'1,58% del Pil nel 1996 all'1,41% nel 1999. In particolare, la spesa sanitaria, nell'ultimo anno, è cresciuta del 3,5% principalmente per l'aumento della spesa farmaceutica (di cui un terzo finisce alla lobby dei farmacisti) e l'incremento della componente relativa alle case cura convenzionate dovuto ad un aumento dei ricoveri in convenzione contro un decremento dei ricoveri totali. Le prestazioni assistenziali, sono cresciute del 4%, ma solo il 21,5% di queste rappresenta beni e servizi erogati (asili nido, colonie, alloggi, ecc.) mentre la parte restante è costituito da trasferimenti in denaro tra le quali le pensioni di guerra e sociali.

Prestazioni di Protezione sociale per funzione in percentuale del Pil (1996)

	B	DK	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU-15
Malattia	7,3	5,8	8,7	6,4	8,5	6,2	5,1	6,4	8,3	7,2	6,4	6,7	7,5	6,8	7,4
Invalità	1,8	3,5	2,2	1,7	1,8	0,9	1,7	3,3	4,5	2,3	2,2	4,6	4,1	3,2	2,3
Vecchiaia	9,1	12,7	11,5	9	10,8	3,6	12,9	7,5	9,7	10,9	6,9	9,4	12,5	9,3	10,9
Superstiti	3,1	0	0,6	0,9	1,9	1,1	2,8	3,5	1,6	3	1,4	1,2	0,9	1,4	1,5
Famiglia e mat.	2,2	4,1	2,8	0,4	2,5	2,3	0,9	3,3	1,3	3,1	1,1	3,9	3,6	2,3	2,2
Disoccupazione	4,1	4,5	2,8	3,2	2,4	3	0,5	0,9	3,5	1,6	1,1	4,3	3,5	1,6	2,3
Casa	n.d.	0,8	0,2	0,1	0,9	0,6	0	0	0,3	0,1	0	0,4	1,1	1,9	0,6
Altro	0,7	1,3	0,7	0,2	0,5	0,4	0	0,3	0,1	0,3	0,1	0,7	1,1	0,2	0,4
Totale	28,2	32,7	29,4	21,8	29,2	18,1	23,8	25,2	29,4	28,6	19,3	31,1	34,2	26,7	27,5

Fonte: Eurostat, 1999

A questa situazione dobbiamo aggiungere una politica dei redditi che dall'accordo sul costo del lavoro non ha fatto altro che accentuare la sperequazione (già marcata dagli elevati tassi d'inflazione dei decenni trascorsi); l'indice IPU-2 sottolinea quest'aspetto.

Il quadro seppur parziale fornisce una dimensione delle ragioni per cui questi indicatori di sviluppo umano e altri che, in maniera più puntuale, venissero costruiti tenendo conto del livello

di soddisfazione dei bisogni dell'individuo, non sono destinati ad assegnarci una graduatoria più favorevole.

Altri indicatori ancora in via di elaborazione, come quelli indicati nel precedente capitolo 2, forniscono un quadro analogamente desolante della posizione del nostro paese in termini di sostenibilità ambientale.

4. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile

Sui temi ambientali l'elaborazione di proposte specifiche per correggere lo sviluppo distorto dei paesi più avanzati – Italia compresa - è stata particolarmente ampia. Sono numerosi gli studi e le proposte - da ultimo il volume *Un'Italia capace di futuro* (Emi, 2000) - che hanno delineato principi e azioni concrete da intraprendere per rendere sostenibile la nostra economia.

Una prospettiva di sviluppo sostenibile mette in discussione radicalmente le categorie della crescita economica e gli obiettivi di politica economica tradizionali. Da qui è nato un intenso lavoro internazionale per individuare nuovi strumenti e nuovi indicatori capaci di rendere meglio la realtà degli effetti sociali, economici ed ambientali dei modelli di sviluppo. Vari organismi delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, il World Resources Institute, il Wuppertal Institute e molti altri istituti di ricerca hanno elaborato metodologie, indicatori e sistemi di contabilità che tengono conto degli aspetti sociali e ambientali nelle procedure di calcolo economico e di valutazione dello sviluppo, arricchendo le informazioni sintetizzate da variabili economiche come il Prodotto Interno Lordo. Utilizzare questi nuovi indicatori e sistemi di contabilità per effettuare le scelte di politica economica sostenibile è ora essenzialmente una questione di volontà politica.

Un esempio importante delle informazioni aggiuntive che possono venire da questo sforzo è venuto dallo studio realizzato nel 1996 dal WWF Italia e dalla Fondazione Mattei in cui è stata effettuata la prima applicazione al PIL italiano di un indice correttivo, ben noto a livello internazionale, l'ISEW (*Index of Sustainable Economic Welfare*) sviluppato da Herman Daly e John Cobb. L'indice, leggermente modificato e definito RIBES (Ricostruzione dell'Indice di Benessere Economico Sostenibile), è stato applicato al PIL italiano dal 1960 al 1990 ed ha consentito la valutazione di ulteriori 21 variabili, 14 economiche (spesa per consumi delle famiglie, spesa delle famiglie in beni di consumo durevoli, spesa pubblica per sanità ed educazione, indice di concentrazione del reddito, valore dei servizi del lavoro domestico, valore dei servizi dei beni durevoli delle famiglie, valore delle spese delle famiglie per educazione secondaria, valore delle spese delle famiglie per la sanità, costo degli incidenti automobilistici, valore dei servizi di strade ed autostrade, crescita del capitale netto, variazione della posizione netta internazionale, costo del pendolarismo, costo dell'urbanizzazione) e 7 ambientali (costo dell'inquinamento dell'acqua, costo dell'inquinamento atmosferico, costo dell'inquinamento acustico, valore della perdita delle zone umide, valore della perdita di terreno coltivabile, consumo di risorse esauribili, danno ambientale di lungo termine).

Come risultato del lavoro è emerso che sebbene entrambi gli indici (PIL e RIBES) presentino, nel lungo periodo, un tasso di crescita positivo, RIBES diverge progressivamente dal PIL, mostrando un tasso di crescita annuo più basso. Si nota un discostamento più rapido di RIBES dal PIL negli anni '60 e dei riavvicinamenti nei primi anni Settanta ed Ottanta. Questa prima analisi per l'Italia sembra confermare anche per il nostro paese l'esistenza, già osservata per altri paesi europei e per gli USA, di una soglia nei rapporti tra PIL e benessere per cui a partire dagli anni Ottanta la crescita del benessere non accompagna più necessariamente quella del PIL. In sostanza negli anni '70-80 RIBES resta inferiore del 30-40% al PIL, un divario simile a quello osservato negli USA dopo gli anni '70 ma inferiore a quello osservato per la Gran Bretagna che arriva nel 1990 all'80%. Nel 1990 un milione di PIL italiano vale solo 620.000 lire in termini di benessere economico sostenibile. Le componenti di benessere fuori mercato – la cui

monetizzazione dovrebbe innalzare notevolmente il reddito – sono di fatto annullate dai fattori ambientali negativi che, nel lungo periodo, tendono a dominare l'andamento del benessere facendolo divergere dal PIL.

Questo lavoro ha stimolato la proposta di legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali (approvata in Senato ed ora, in discussione alla Camera).

Altri indicatori importanti ci possono fornire informazioni sull'impatto ecologico complessivo delle attività economiche. Uno dei più importanti è la "Impronta ecologica", un indicatore aggregato elaborato da Mathis Wackernagel e William Rees che esprime, impiegando come misurazione gli ettari di superficie, l'ammontare di spazio naturale impegnato per la produzione delle risorse necessario al modello di consumo di una determinata comunità umana e per l'assorbimento degli scarti dei processi di produzione e consumo (su questo fronte il metodo si limita alle emissioni di CO₂). Si tratta quindi di una funzione della popolazione e del consumo di materie prime pro capite che ha una forte capacità comunicativa e che sta avendo una sempre maggiore diffusione a livello internazionale.

L'impronta ecologica viene calcolata con la somma della superficie di terra consumata per ciascun bene impiegato, dividendo il consumo di ciascun bene per la produttività media del bene stesso. Nel calcolo vengono considerate 11 categorie di consumo (consumi alimentari di origine animale, consumi alimentari di origine vegetale, prodotti di origine animale non alimentari, fibre vegetali, altri beni di consumo di origine vegetale, prodotti chimici, prodotti minerali non metallici, prodotti metallici, prodotti forestali, fonti energetiche, aree edificate).

Per valutare lo spazio naturale necessario vengono considerate, sulla base dei livelli di produttività reali dell'area analizzata:

- le aree agricole e di pascolo nonché le foreste, per quanto riguarda il legname, necessarie al soddisfacimento dei consumi alimentari, di origine animale e vegetale, e i consumi animali e vegetali non alimentari,
- le aree forestali necessarie all'assorbimento della CO₂ derivante dai consumi energetici diretti o indiretti (legati alla produzione dei beni importati) per gli alimenti, i consumi non alimentari di origine biologica ed i minerali consumati,
- il suolo edificato,
- il mare necessario per il sostentamento delle risorse ittiche consumate.

L'ultimo calcolo dell'impronta ecologica italiana apparsa sul rapporto "Living Planet Report 2000" del WWF in collaborazione con WCMC dell'UNEP, Redifining Progress e Centre for Sustainability Studies, che si riferisce a dati base del 1996, indicano, per il nostro paese, un'impronta ecologica di 5.51 unità di superficie pro capite, a fronte di 1.92 unità di superficie di capacità biologica esistente pro capite e quindi, di un deficit ecologico nazionale di - 3.59 unità di superficie pro capite. Un'unità di superficie è equivalente ad un ettaro di spazio biologicamente produttivo con una media produttività mondiale. Il già citato rapporto inoltre mette in evidenza un dato inquietante: l'impronta ecologica della specie umana è aumentata di circa il 50% nel periodo 1970-1996. Intorno alla meta' degli anni Settanta l'umanità, rispetto al calcolo di questo indicatore aggregato, ha sorpassato la capacità globale rigenerativa della biosfera.

Infine, altri indicatori analoghi sono stati calcolati per il *Flusso totale dei materiali* (Total Material Requirement, TMR) – attraverso i flussi di materie prime e di energia in una data economia si calcola l'uso totale di risorse naturali – e per lo *Spazio ambientale* occupato dall'economia, cioè il quantitativo di energia, acqua, territorio, legname e materie prime non rinnovabili (nonché la capacità dei sistemi naturali di assorbire l'inquinamento) che può essere utilizzato, a livello mondiale, nazionale o regionale, senza determinare danni ambientali, senza mettere a rischio i diritti delle generazioni future e senza ledere il diritto di tutti di accedere alle risorse e ad una buona qualità della vita.

Questi punti di vista diversi sullo sviluppo aprono una prospettiva nuova, di maggior respiro, nell'analisi del sistema economico e degli obiettivi di politica economica. Il prossimo capitolo

prende in esame in maggior dettaglio gli studi empirici che hanno esaminato la posizione del nostro paese, anche attraverso confronti internazionali, in termini di sviluppo economico, sociale e ambientale e che possono consentire di individuare in modo puntuale priorità diverse per la politica economica e la spesa pubblica.

Capitolo 3

La vecchia strada: la Finanziaria del governo

1. La strategia economica del governo

La Legge Finanziaria per il 2001 è in qualche modo il punto conclusivo di un processo iniziato nei primi anni '90. Finisce il periodo nel quale essa è sostanzialmente dominata dall'esigenza di conseguire obiettivi di saldo di bilancio ambiziosi e difficili da raggiungere. Il risanamento finanziario riapre gli spazi per una politica delle entrate e delle spese in senso stretto

Nel 1992 si sarebbe probabilmente potuto perseguire una diversa politica di risanamento; ma una volta scelto di puntare tutto sul conseguimento di un avanzo primario (al netto della spesa per interessi) sufficientemente elevato a garantire la stabilizzazione e il successivo rientro dal debito, la strada per parecchi anni era segnata, e comportava obbligatoriamente un controllo stretto della spesa e sostanziali aumenti delle entrate fiscali. A partire dal 1997, con un deficit sotto il 3% ed un debito che iniziava a ridursi, si sarebbe potuto osare di più, piuttosto che rilanciare, con la firma del patto di stabilità e crescita, l'obiettivo di finanza pubblica verso il pareggio di bilancio, un obiettivo che non ha in sé, qualunque sia l'approccio economico che si vuole utilizzare, alcun senso economico, bensì politico.

Ora la strada verso il pareggio di bilancio è in discesa, l'avanzo primario è stabilmente superiore al 5% del Pil, mentre il debito si sta riducendo di almeno tre punti percentuali l'anno. Nel 1999, dopo aver ottenuto dalla UE di portare l'obiettivo deficit dal 2 al 2,4% a causa della bassa crescita economica, le entrate fiscali sono state tali da generare, a consuntivo, un deficit appena dell'1,9%. Quest'anno e l'anno prossimo si prevedono entrate di gran lunga superiori a quelle preventivate nel DPEF presentato a fine giugno, quantificate nella nota di aggiornamento presentata a settembre in 26.800 miliardi per il 2001.

La politica riconquista dunque i propri spazi: si deve decidere come impiegare i "bonus", bonus sostanziosi, che rendono disponibili risorse che potrebbero permettere la realizzazione di interventi anche molto ambiziosi. Quegli interventi, che, appunto, servirebbero a rendere praticabili quegli obiettivi alti ed ambiziosi di cui abbiamo parlato nel capitolo 1.

La scelta di questa finanziaria sembra invece rinunciataria e si sostanzia nella scelta di "spendere" la parte preponderante del bonus in riduzione delle imposte, invece di utilizzarlo per rilanciare interventi per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Vale la pena di vedere le ragioni che hanno spinto il governo ad una tale scelta.

Una ragione riguarda la ricerca del consenso: la necessità di una finanziaria che, con riduzioni di imposte e trasferimenti alle famiglie, abbia un immediato impatto e una ricaduta percepibile sull'opinione pubblica. Gli interventi della spesa pubblica (investimenti, politiche sociali, ecc.) vanno costruiti e hanno effetti sul medio-lungo periodo. Sono più complessi da programmare e da realizzare e hanno benefici differiti nel tempo. Hanno bisogno di una gestione efficiente e forte della pubblica amministrazione, con una strategia e una politica chiara. Dall'altra parte le agevolazioni alle imprese, senza la delineazione di un indirizzo e una politica, sembrano rispondere solo ad una logica di delega al settore privato senza alcun tentativo di orientamento e di indirizzo delle politiche economiche in questo campo.

In parte, sembra che nelle scelte del governo si manifesti un'adesione alla tesi secondo la quale una riduzione delle imposte avrebbe un effetto espansivo superiore rispetto ad un aumento della spesa, che genererebbe anzi effetti recessivi, sottraendo spazio al dinamismo delle imprese. Una tesi priva di riscontro empirico e che ha avuto effetti molto gravi.

Si rinuncia insomma sia all'idea di qualificare lo sviluppo attraverso l'introduzione di vincoli (ambientali, sociali, ecc.) agli sgravi alle imprese, sia all'idea che lo Stato, attraverso una spesa, limitata ad alcuni comparti (riassetto del territorio, spesa sociale, infrastrutture in alcune aree del Paese, ecc.), possa fungere da promotore di sviluppo.

Si avverte, insomma, un'incapacità di fondo ad immaginare e perseguire obiettivi ambiziosi e di cambiamento.

2. I provvedimenti della Legge Finanziaria 2001

La Legge Finanziaria per il 2001, nonostante alcune significative novità, mantiene una certa continuità con quella dell'anno precedente.

La finanziaria per l'anno 2000, aveva comportato 11 mila miliardi di risparmi di spese e 4 mila di maggiori entrate. Gli interventi più consistenti avevano riguardato tagli delle imposte finalizzati alla riduzione della pressione fiscale. In particolare sono state introdotte consistenti riduzioni e detrazioni IRPEF per pensionati, per i figli e per i redditi bassi.

La politica per l'occupazione si è limitata ad interventi a favore delle imprese, incentivate ad investire, ampliare le dimensioni dell'attività e attraverso questa strada aumentare il livello degli occupati. Alle imprese sono stati destinati 1000 miliardi per finanziare la legge Visco (per l'investimento) e 500 miliardi per l'emersione del lavoro nero.

Stanziamanti minori avevano poi riguardato gli eventi legati al Giubileo (80 miliardi) e il ripristino delle aree colpite da calamità naturali (70 miliardi, attribuiti a Sardegna, Piemonte, Basilicata e Calabria).

Con la Legge Finanziaria per il 2001, e come già indicato nel DPEF per il triennio 2001-2004, si è deciso di continuare sulla vecchia strada della riduzione fiscale a favore di famiglie e imprese. Gli effetti redistributivi di questa politica sono ormai evidenti: aumenta la quota dei redditi che vanno alle imprese (almeno a partire dall'accordo sul costo del lavoro del 1993) e aumentano le disegualianze sociali anche per effetto delle riduzioni fiscali sulle fasce di reddito più elevate, degli sgravi su entrate come i redditi da capitale e finanziari (sempre più capaci di sottrarsi all'imposizione fiscale) e della forte riduzione delle tasse di successione.

I paragrafi che seguono analizzano brevemente le principali misure previste nella finanziaria per il 2001 che hanno una portata generale e esprimono le scelte di politica economica sopra evidenziate. Nella seconda parte del Rapporto sono esaminate con grande dettaglio le scelte relative ad alcuni settori di spesa, avanzando proposte di modifiche e priorità alternative.

L'entità della manovra

Sull'entità della manovra la confusione è stata enorme. Occorre dividerla in due parti: quella per l'anno in corso (oltre 13 mila miliardi, secondo quanto calcolato dal governo in un primo momento) è stata approvata con decreto legge e riguarda grosso modo il cosiddetto bonus fiscale, cioè la restituzione del recupero dell'evasione fiscale; quella per il 2001 ammonta invece a circa 28 mila miliardi. Le due cifre, tuttavia, non vanno sommate: i 13 mila miliardi di quest'anno, infatti, saranno replicati anche nel 2001 e poi nel 2002 e poi negli anni seguenti. Insomma, si è di fronte all'avvio di correzioni strutturali della pressione fiscale che negli anni dovrebbero essere ampliate.

Da un punto di vista macroeconomico la manovra tende ad aumentare le risorse a disposizione delle famiglie; a favorire gli investimenti (alleggerendo ulteriormente la tassazione

degli utili) anche quelli per la ricerca; a ridurre ulteriormente il costo del lavoro; a incentivare il riassorbimento della disoccupazione di lunga durata (disoccupati in cerca di lavoro da oltre 2 anni) con incentivi fiscali (800 mila-1,2 milioni al mese). Inoltre, vengono destinati nuovi fondi per favorire l'emersione del lavoro nero (e soprattutto delle imprese fantasma); una misura che, secondo quanto disposto dalla Ue, mira al ristabilire la concorrenza. Infine, vengono destinati fondi per defiscalizzare gli aumentati costi energetici (per le imprese, ma anche per le famiglie) e per il 2000 viene accantonata l'applicazione (prevista da una legge del 1998) della carbon tax. Anche se, c'è da dire, l'aumento del greggio, di fatto, sta svolgendo gli stessi effetti restrittivi dei consumi che erano l'obiettivo degli incrementi fino al 2005 dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali.

La manovra dovrebbe tradursi in una crescita dei consumi privati abbastanza repressi dall'erosione del potere d'acquisto degli ultimi anni. Non a caso, finora, a trainare il Pil sono stati soprattutto gli investimenti e la domanda estera, favorita dalla svalutazione dell'euro. Insomma, da almeno un anno, come ai tempi della liretta (e con i vantaggi della pace sociale, cioè del blocco dei salari) è stata la svalutazione l'elemento propulsivo della domanda. Rispetto ai tempi della lira, l'unica differenza è che rimangono stabili i cambi con i paesi dell'area dell'euro. Questo ha comportato, in una fase di crescente domanda interna, un peggioramento dei saldi commerciali con i partner europei. Peggioramento che non deriva da una perdita di competitività a causa dei costi (tasto sul quale batte la Confindustria) ma da una perdita di competitività tecnologica delle imprese italiane, come ricordano anche le analisi di Bankitalia. Questo significa che la maggiore domanda interna è soddisfatta, in assenza di una adeguata offerta, dei prodotti provenienti dall'estero.

Le famiglie

Il sostegno alle famiglie si sostanzierà essenzialmente in sgravi fiscali, data la revisione delle aliquote per l'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'articolo 1 (Modifiche degli scaglioni di reddito ed agli importi delle detrazioni), titolo I, è rivolto alla riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e ad innalzare la soglia di esenzione a 12 milioni, per i redditi da lavoro dipendente, e a 6, per i redditi da lavoro autonomo, e alla modifiche delle disposizioni in merito a deduzioni e detrazioni. Tale operazione è resa possibile dall'evoluzione del gettito tributario in crescita con l'economia, grazie alla lotta all'evasione e al recupero di basi imponibili evase, che ha consentito di restituire ai contribuenti una quota di maggior gettito. La struttura delle aliquote attualmente in vigore è descritta nella tabella seguente.

Le aliquote per l'imposta sul reddito

Scaglioni di reddito (£)	Aliquote (%)
Fino a 15 milioni	18,5
Oltre 15 milioni e fino a 20 milioni	25,5
Oltre 20 milioni e fino a 30 milioni	25,5
Oltre 30 milioni e fino a 60 milioni	33,5
Oltre 60 milioni e fino a 135 milioni	39,5
Oltre 135 milioni	45,5

L'adozione della proposta avanzata dal governo si tradurrà in un minor gettito da IRPEF valutato in circa 10.650 miliardi già a partire dall'anno in corso e per il contribuente medio - nascondendo forti disparità tra redditi alti e bassi - si sostanzierà in un maggior reddito disponibile di £ 350.000. Per il triennio seguente, sono previste ulteriori riduzioni delle entrate per complessivi 12.196 miliardi nel 2001, per 19.815 nel 2002 e 20.400 miliardi nel 2003.

La proposta per la nuova struttura di scaglioni

Scaglioni di reddito (£)	Aliquote anno 2000 (%)	Aliquote anno 2001 (%)
---------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

Fino a 20 milioni	18,5	18
Oltre 20 milioni e fino a 30 milioni	25,5	24
Oltre 30 milioni e fino a 60 milioni	33,5	32
Oltre 60 milioni e fino a 135 milioni	39,5	39
Oltre 135 milioni	45,5	45

Sempre a favore delle famiglie sono previsti anche: un aumento delle detrazioni per carichi di famiglia, la deduzione dal reddito complessivo dell'intera rendita catastale della prima casa, l'aumento delle detrazioni previste per coloro che pagano l'affitto della prima casa (il costo per questo provvedimento è rappresentato da minori entrate per: 300 miliardi per il 2001, 170 per ciascuno degli anni 2002 e 2003).

Le imprese

Uno degli interventi più consistenti riguarda la riduzione delle aliquote dell'imposta che colpisce i redditi delle persone giuridiche, uno sgravio che determinerà una riduzione di gettito complessivo pari a 3.712 miliardi nel 2001 e 2.083 miliardi nel 2003. Per il prossimo anno si passerà dall'aliquota attuale del 37% al 36%, e nel 2003 scenderà ancora al 35%. Insieme con la tendenza alla riduzione delle aliquote, si provvederà all'abbassamento degli acconti: dal 98% al 93%. Un'ulteriore perdita di gettito, stimata in 420 miliardi per il 2002 e 310 miliardi per il 2003, sarà legata ad un'altra manovra di alleggerimento del peso fiscale, cioè l'eliminazione della soglia media minima del 27%, prevista dalla *Dual Income Tax*, cui possono essere sottoposti i redditi imponibili di imprese che effettuano investimenti.

Gli incentivi per le imprese che investono al Sud, si tradurranno in ulteriore perdita di gettito pari a 700 mld nel 2001, 2.230 mld nel 2002 e 2.330 nel 2003, poiché verrà riconosciuto un credito d'imposta per i nuovi investimenti realizzati nelle aree depresse. La possibilità per le imprese individuali di poter assoggettare il reddito realizzato all'aliquota proporzionale IRPEG, anziché quella progressiva IRPEF, graverà sulle casse dello Stato per 1.025 miliardi per il 2002 e 610 miliardi aggiuntivi per il 2003, per mancati introiti.

Inoltre, le imprese godranno di ulteriori agevolazioni grazie ai crediti d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo (stanziamento di 180 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003), sostegno per le attività nel settore agricolo, riconoscimento di maggiori detrazioni per spese sostenute per lo svolgimento dell'attività d'impresa. È inoltre prevista una riduzione dei contributi sociali per assegni familiari versati dai datori di lavoro pari a 0,8 punti percentuali. Il costo in termini di minori entrate è stimato pari a 2.212 miliardi nel 2001, 2.675 miliardi nel 2002 e 2.751 nel 2003.

Le pensioni

Sul fronte pensioni non ci sono grandi novità. E' previsto un aumento di 100 mila al mese (x13 mensilità) per le pensioni minime (non sociali) di chi ha più di 75 anni; di 80 mila per chi ha tra i 65 e i 75 anni. Inoltre, dopo alcuni anni di quasi blocco, le pensioni torneranno a recuperare l'erosione dell'inflazione. Gli adeguamenti saranno del 100% /dell'aumento dei prezzi) per quelle fino a 2,2 milioni e del 90% per quelle tra i 2,2 e i 3,6 milioni lordo mensili.

Ma occorre fare attenzione. Secondo i dati Inps sono circa 6,5 milioni le pensioni di importo inferiore al milione mensile. Di queste circa 5,4 milioni sono al minimo (circa 750 mila lire) e molte di queste sono integrate al minimo, in quanto i versamenti contributivi hanno maturato una rendita molto più bassa. Una ulteriore distinzione riguarda le pensioni sociali, pagate a chi non ha altri redditi (o meglio, non supera certi limiti di reddito). Occorre essere consapevoli che far salire a un milione al mese tutte le attuali pensioni di importo inferiore a questa somma costa grosso modo 30 mila miliardi l'anno.

La spesa complessiva che lo Stato sosterrà per la politica pensionistica è pari a:

Aumenti della spesa pensionistica

	2001	2002	2003
Pensioni	1.383	1.527	1.619

A favore dei pensionati, nella finanziaria vengono elevate le percentuali di indicizzazione rispetto ai prezzi delle pensioni, con un aggravio di spesa pari a 429 miliardi nel 2001, 594 nel 2002 e 710 nel 2003. È inoltre previsto l'incremento della maggiorazione sociale per le pensioni minime, con un aggravio di spesa annuo pari a 870 miliardi. Ancora, è prevista un'ulteriore detrazione d'imposta per quei contribuenti titolari solo di redditi di pensione e della prima casa, destinata ad uso abitativo.

In finanziaria è stato introdotto anche uno stanziamento per la costituzione di un fondo copertura assicurativa per il lavoro discontinuo, cioè per il lavoro stagionale, temporaneo, a tempo parziale e parasubordinato. Lo stanziamento, che prevede un aumento delle spese, è descritto nella tabella che segue:

Andamenti del Fondo di copertura assicurativa

	2001	2002	2003
Fondo	70	50	27

L'occupazione

L'impegno a sostegno dell'occupazione si limita essenzialmente a sgravi per le imprese che assumono. Infatti alle imprese che assumono, per il periodo tra il primo ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003, nuovi lavoratori con età superiore ai 18 anni e che non abbiano svolto attività di lavoro dipendente con contratto a tempo indeterminato da almeno due anni, verrà riconosciuto un credito pari a £ 800.000 al mese per ogni neo-assunto. Tale credito arriva fino a £ 1.200.000 per le imprese del Mezzogiorno che assumono. Secondo le stime del Governo gli effetti finanziari consisteranno in minori entrate, che però potrebbero essere bilanciate da imposte e tributi indotti (contributi previdenziali, IRPEF a carico del lavoratore dipendente).

Gli effetti sul gettito di cassa, ipotizzando un aumento delle unità standard di lavoro dell'1,1%, dovrebbero essere pari a:

	2001	2002	2003
Crediti d'imposta accordati	-884 miliardi	-1.716 miliardi	-2.548 miliardi

In Finanziaria entreranno anche sgravi per l'emersione del lavoro nero, circa 900 miliardi per 5 anni cui potranno usufruire le aziende che aderiscono ai contratti di riallineamento. Il meccanismo funzionerà in questo modo, per i lavoratori completamente in nero lo sgravio fiscale si applicherà con questa gradualità: 100% il primo anno, 80% il secondo anno, 60% il terzo, il 40% il quarto e per l'ultimo anno il 20%.

La casa

E' prevista la totale esenzione Irpef per la prima casa, in pratica la deduzione coprirà tutto il valore catastale. Attualmente la deduzione era di 1,8 milioni e, secondo stime, esentava l'80-85 per cento delle abitazioni. La misura ha avuto un effetto di semplificazione. Elimina incongruenze (le nuove abitazioni delle periferie spesso hanno rendite catastali superiori a immobili di pregio nei centri storici; le rendite nelle grandi città sono superiori a quelle dei piccoli centri) ma è indubbio che la deduzione totale finisce per privilegiare le abitazioni più di lusso che, normalmente, sono abitate da soggetti a reddito superiore. La manovra parte dai redditi 2000, quelli che dovranno essere denunciati a maggio del prossimo anno.

Per chi non ha la casa di proprietà (la prima casa) sono previsti aumenti del 50% della detrazione Irpef per gli inquilini a canone concordato: per i redditi al di sotto dei 30 milioni sale

a 960 mila lire; da 30 a 60 milioni l'aumento è a 480 mila lire. Con un calcolo approssimato, la detrazione di 960 mila lire corrisponde a detassare per l'inquilino un affitto di circa 4 milioni l'anno, ovvero meno di 350 mila lire al mese. Un po' pochino visti gli affitti correnti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di portare in detrazione l'intero affitto documentato almeno fino ai 60 milioni di reddito lordo annuo, per poi far diminuire la detrazione al crescere del reddito.

Sempre per la casa, ma è importante non fare confusione, è stata prorogata l'Iva al 10% per le manutenzioni e la proroga della detrazione del 36% delle spese sostenute per lavori di recupero edilizio. La misura non ha fini sociali, ma di lotta all'evasione fiscale e al lavoro nero.

La sanità

Sono state introdotti alcuni strumenti per contenere la spesa farmaceutica in modo da rendere la spesa sanitaria compatibile con gli accordi Stato-Regioni. Tra questi vi è il rimborso fissato al prezzo inferiore per i farmaci che contengono lo stesso principio attivo (la differenza di prezzo, in questo caso, è a carico del cittadino), che dovrebbe produrre un risparmio previsto di 494 miliardi su base annua.

Tra le scelte «sociali» vi è l'abolizione della classe «B» che prevedeva la rimborsabilità da parte del Servizio Sanitario Nazionale del 50% del costo del farmaco. Quasi tutti i farmaci di questa fascia saranno classificati in fascia «A» a totale carico dello Stato con un onere stimato per il 2001 di 83 miliardi e 100 sia nel 2002 che nel 2003. Anche la riduzione dei ticket sanitari da 3000 a 2500 lire per le ricette che contengono un solo farmaco rappresenta un altro passo nella medesima direzione. L'idea alla base del provvedimento è quella di ridurli progressivamente fino ad abolirli nel 2003. Il costo per mancate entrate è di 208 miliardi nel 2001 e di 250 miliardi per ciascuno degli anni 2002 e 2003.

La sperimentazione del budget per i medici, che verrà avviata a giugno del 2001, presenta diversi punti interrogativi. Attraverso un sistema di incentivi si vorrebbe spingere il medico generico a mantenere il costo complessivo delle prestazioni del suo distretto nei limiti del budget complessivo calcolato sulla base del numero di abitanti, eliminando gli sprechi. Infine è stata aumentata dal 10% al 25% la deduzione forfetaria delle spese sostenute dai medici per l'esercizio dell'attività in studi privati. È bene ricordare che il medico, in quanto assimilato al prestatore di lavoro subordinato non avrebbe la possibilità di tenerne conto in sede di determinazione del reddito imponibile. Un approfondimento dell'analisi della spesa sanitaria è sviluppata nella sezione 4.5 di questo Rapporto.

Le politiche sociali

Sul reddito minimo d'inserimento il governo si è limitato a prorogare l'attuale sperimentazione dal 2000 al 2002, estendendola ai comuni che hanno sottoscritto i patti territoriali. Ciò comporta che le famiglie beneficiarie aumenteranno dalle 25.000 attuali a 44.000 (a partire da luglio 2001). L'ammontare complessivo dello stanziamento previsto, pari a 350 miliardi nel 2001 e 450 nel 2002, deriva dall'ipotesi di una erogazione media annua a famiglia di circa 10 milioni. La legge sull'assistenza, approvata alla fine di ottobre, per il 2001 prevede uno stanziamento per il Fondo per le politiche sociali pari a 1.600 miliardi. Un'analisi approfondita su questi temi è sviluppata nel capitolo 4.

Per incrementare l'azione di contrasto al lavoro irregolare è prevista una revisione del sistema sanzionatori in materia di contributi previdenziali, creando condizioni più favorevoli per la regolazione delle pendenze contributive. Inoltre è prorogata la possibilità di stipulare contratti di riallineamento e agevolazioni accanto al potenziamento degli organismi centrali e locali volti a favorire l'emersione.

Un intervento significativo, con una spesa complessiva contenuta (200 miliardi nel 2001, 206 nel 2002 e 212 nel 2003) è quello in favore dei genitori dei disabili gravi. Viene infatti introdotto un congedo retribuito fino ad un importo massimo di 70 milioni per un periodo non superiore ai due anni per l'uno o l'altro genitore del disabile. È stato inoltre esteso ai sordomuti e

agli invalidi civili con invalidità superiore al 74%, il beneficio della contribuzione figurativa (due mesi) ai fini pensionistici per un periodo massimo di 5 anni. L'onere è stato stimato in 78 miliardi per il 2002 e 157 miliardi per il 2003.

In attuazione di apposita direttiva comunitaria, viene prorogata anche per il 2001 l'applicazione dell'aliquota Iva del 10% per l'assistenza domiciliare a anziani, disabili ed inabili adulti, soggetti affetti da disturbi psichici mentali, tossicodipendenti e malati di AIDS. Si prevede infine, con una spesa di 200 miliardi nel 2001 di 400 nel 2002 e di 200 nel 2003, di incrementare il Fondo per le Politiche sociali volto a sostenere la costruzione di comunità alloggio che possano dare rifugio e assistenza ai disabili gravi dopo la perdita dei familiari che ad essi provvedono.

È prevista l'integrazione del Fondo in favore dei minori vittime di abusi per un ammontare di 5 miliardi nel 2001 e 15 miliardi nel 2002 per il finanziamento di specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di reati. Il Capitolo 4 offre un quadro dettagliato delle principali voci della spesa sociale e avanza proposte di cambiamento e integrazione.

La scuola

Gli interventi in materia scolastica riguardano la valorizzazione della professione docente attraverso lo stanziamento di 650 miliardi l'anno per il biennio 2001-2002, come integrazione delle somme stanziate per il rinnovo del contratto del pubblico impiego. A queste si aggiungono 200 miliardi l'anno per l'adeguamento delle retribuzioni dei presidi a quelle dei dirigenti e 50 miliardi per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Inoltre, sono state attivate risorse per 200 miliardi in favore delle famiglie disagiate per l'acquisto dei libri scolastici e 150 miliardi per l'attuazione dell'autonomia scolastica. Altri 600 miliardi, a partire dal 2002, saranno destinati al finanziamento del piano pluriennale di edilizia scolastica e 40 miliardi per l'adeguamento delle scuole alle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Lo sviluppo sostenibile

Con l'articolo 27 della finanziaria viene istituito un apposito fondo, con una dotazione pari a 50 miliardi di lire per ciascuna annualità del triennio 2001-2003. I criteri relativi alla concessione per concedere i contributi, sarà indicato dal Ministero dell'Ambiente. Queste sono le risorse totali che il Governo ha deciso di stanziare per rispettare gli accordi internazionali in materia di sviluppo sostenibile.

Il Capitolo 6, dedicato all'ambiente, esamina in dettaglio alcune misure della finanziaria e propone nuove politiche per uno sviluppo sostenibile.

Dopo questa rassegna della politica economica e delle scelte di spesa del governo, la seconda parte di questo rapporto, dedicata ai principali settori d'intervento, offre un'analisi più precisa e dettagliata della logica dell'azione pubblica esistente, delle risorse disponibili, avanzando proposte per nuovi obiettivi e strumenti di intervento coerenti con l'azione complessiva che le organizzazioni della società civile impegnate sui singoli temi svolgono da anni.

Parte seconda **I settori di intervento**

Capitolo 4

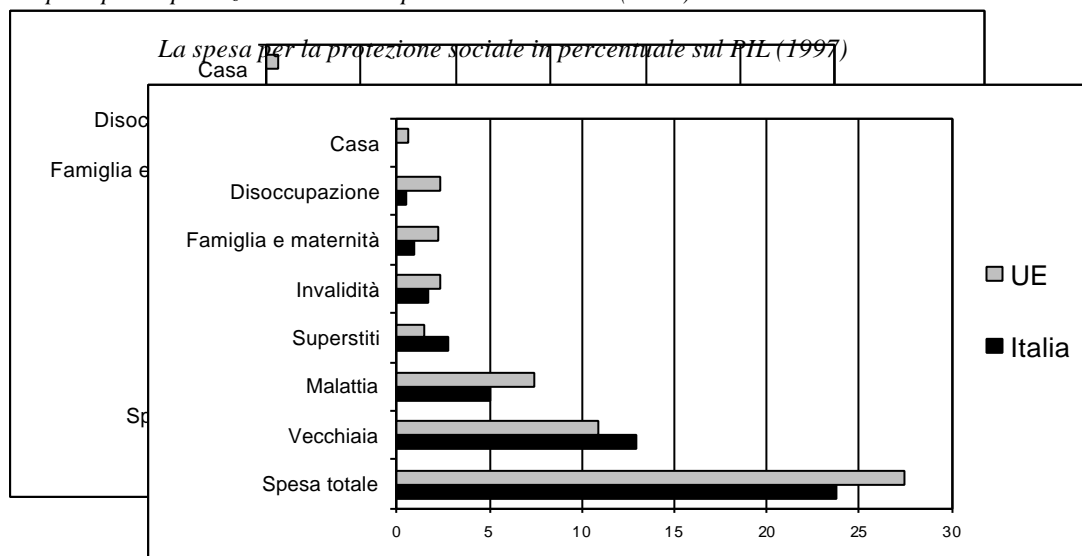
Welfare e diritti

1. Un sistema di welfare in transizione

A partire dagli anni 80, con un'accelerazione durante l'ultimo decennio, le politiche di welfare, in Italia e in Europa hanno conosciuto una profonda trasformazione a partire dai mutamenti avvenuti nella sfera sociale e nell'ispirazione di fondo che ha guidato l'avvio di nuove politiche. Frammentazione sociale ed emersione di nuovi bisogni, mutamenti demografici, vincoli di spesa, trasformazione del ruolo del pubblico, suo arretramento e nuovo ruolo del terzo settore come del privato *for profit* sono gli elementi fondamentali che hanno guidato queste trasformazioni. Tutti questi elementi reali sono andati di pari passo con un'accentuazione dei valori di mercato, dell'individualismo, dell'esaltazione della competizione che ha oggettivamente indebolito l'idea dei diritti universali esigibili come elemento fondante delle politiche sociali. A fronte di questo si è assistito a una crescita della domanda di welfare sia in termini quantitativi che in termini qualitativi (si prenda ad esempio l'invecchiamento della popolazione e il parallelo decrescere del ruolo della famiglia come paracadute sociale o l'impatto dei fenomeni migratori).

In Italia si è molto insistito sulla necessità di riformare il sistema pensionistico (cosa avvenuta con la riforma Dini che verrà verificata con le parti sociali nel corso del prossimo anno) e di riequilibrare la spesa per la protezione sociale dalla previdenza verso gli altri comparti. Il confronto con i paesi dell'Unione Europea indica, infatti, uno squilibrio della nostra spesa corrente per la protezione sociale tutto a favore della previdenza. Questa rappresenta il 54% della spesa complessiva che in Italia si dedica al sistema della protezione sociale, mentre solo l'1,9% va alla disoccupazione.

La spesa per la protezione sociale in percentuale sul PIL (1997)



Fonte: Eurostat, 2000

Il confronto con i dati dell'Ue è significativo per un secondo elemento: la spesa in Italia è di 3,7 punti più bassa della media europea e supera (di poco) solo quella di Portogallo, Irlanda e Spagna. L'Italia si trova di fronte, dunque, non soltanto alla necessità di riqualificare la composizione della spesa per la protezione sociale, ma anche di aumentarla nel complesso. Questo deve essere chiaro se si vuole evitare che, come è avvenuto finora, il dibattito si concentri esclusivamente sulla riforma del sistema pensionistico, motivo importante e delicato ma non unico dei ritardi del nostro welfare.

Composizione percentuale della spesa per prestazioni sociali in Italia

	1997	1998	1999	98/97	99/98
Malattia	23,2	23,5	23,2	1,04	1,04
Invalidità	6,4	6,1	6,0	0,97	1,04
Vecchiaia	53,7	54,3	54,1	1,04	1,04
Superstiti	11,2	10,7	11,2	0,98	1,09
Famiglia e maternità	3,5	3,6	3,6	1,06	1,06
Disoccupazione	1,8	1,8	1,8	1,02	1,05
Casa	0,0	0,0	0,1	0,77	4,19
Altro	0,1	0,1	0,1	1,04	1,24
Totale prestazioni	100	100	100	1,02	1,05

Fonte: Relazione Generale sulla situazione economica 1999

Va poi sottolineato come l'insistenza sulla spesa relativa alla previdenza avviene a partire dal rapporto della Banca Mondiale del 1994 denominato *Adverting the Old Age Crisis*, che esponeva la necessità di trasformare la previdenza pubblica in elemento minimo residuale, di allargare il mercato dei fondi obbligatori e di facilitare quello dei fondi facoltativi (i fondi pensione di tipo privato). Si tratta di un argomento rilevante sulla cui centralità gioca tutto il peso e l'influenza che i fondi pensione hanno nel determinare l'agenda delle istituzioni nazionali e sovranazionali.³

A questo proposito va sottolineato che, nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, sono già cominciate, senza grande visibilità, a Ginevra, le trattative relative all'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (*General Agreement on Trade Services*, GATS) che prevede fornitura transfrontaliera e apertura alla presenza commerciale di imprese straniere per tutti i paesi aderenti. Tra i servizi oggetto della trattativa vi sono, oltre ai servizi commerciali, alle imprese, ecc., anche comparti come il sistema penitenziario, gli ospedali, la salute e le assicurazioni sulla salute, l'educazione e altri aspetti del welfare, quali l'istruzione. Vista la forza del nonprofit americano e dei fondi assicurativi, si profila il rischio di aprire i mercati anche in questi comparti fondamentali. Infatti, pur non nominando i servizi direttamente gestiti dallo Stato, il testo dell'accordo in discussione rimane molto vago nel definire l'oggetto della trattativa, lasciando aperte le possibilità di negoziazioni anche su comparti in cui è forte il ruolo pubblico (sanità e assistenza) con il rischio che si verifichi una ridefinizione dei confini del welfare fuori dal dibattito politico.

Il rischio che i GATS vadano avanti in silenzio è enorme. Come è avvenuto in passato, ci si troverebbe a dover dar seguito ad accordi che cambiano la vita di tutti siglati dagli Stati senza alcuna verifica democratica (l'Italia, poi, è uno dei pochi paesi europei dove la costruzione dell'Unione non è mai stata al centro del di discussioni partecipate sulla qualità del percorso

³ Nel 1996 i fondi pensione controllavano circa 8700 miliardi di dollari. Negli Usa tra il 1970 e il 1994 i fondi pensione sono cresciuti del 2000%. I fondi pensione, assieme agli altri fondi di investimento (assicurazioni, fondi speculativi, ecc.) controllavano nel 1994 il 64,3% delle prime 50 imprese Usa (Ocse, *On maintaining prosperity in an ageing society*, 1998, Ocse).

intrapreso).

Altro punto dolente del nostro sistema di sicurezza sociale è il divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o gli ex lavoratori) che rientrano nella fattispecie della subordinazione e quelle previste per tutti gli altri, a tutt'oggi molto forte. Se si considera la sensibile incidenza del lavoro irregolare, la crescita delle forme di contratto cosiddetto atipico e la bassa partecipazione al mercato del lavoro (cfr. sotto), ci si accorge che il sistema di protezione sociale del nostro paese non è adeguato a fornire una gamma di servizi e garanzie omogenee per tutta la popolazione residente.

Il dato sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro è sconcertante: nel 1998 era del 27,7%, due punti in meno rispetto a quella del 1990 (ma comunque da considerarsi un dato in crescita se si tiene conto che tra gli uomini il calo è molto maggiore). Per lo stesso dato, la media dei paesi dell'Unione europea è del 41,7% (-0,6 rispetto al 1990), quella dei paesi Ocse è del 46,2%, mentre nel Gran Bretagna siamo al 57%, circa trenta punti in più che non in Italia (*Studi economici dell'Ocse, Italia, 1999*). Le donne sposate con figli sono quelle che partecipano meno al mercato del lavoro. Il sovraccarico di lavoro domestico (cura della casa, dei genitori o dei figli) è enorme se paragonato a quello di altri paesi: 45,4 ore settimanali contro le 24,6 della Danimarca, le 31,6 della Norvegia, le 33 del Giappone o le 30 della Gran Bretagna. Del resto in Italia la percentuale di genitori anziani che vivono con i figli e di giovani che vivono con i genitori sovrasta quelle degli altri paesi.

Quello dei giovani è un problema specificamente italiano: l'81% vive con i genitori, contro l'8% della Danimarca, il 35% della Gran Bretagna e il 63% della Spagna - paese col quale il raffronto è significativo (G. Esping Andersen, *The social transformation of Post Industrial Economics*, Oxford University Press, 1999). Il 76,1% degli anziani non autosufficienti e il 74,3% dei disabili o invalidi è affidato alle sole cure della famiglia, tra i 500.000 malati di Alzheimer l'80-90% è assistito dalla famiglia; il parente che lo assiste lascia il lavoro nella stragrande maggioranza dei casi (Gruppo Abele, *Annuario sociale 200*, Feltrinelli, 2000). L'invecchiamento della popolazione non rimanda solo alla famosa «gobba» dell'Inps, ma produce una domanda di assistenza di vario ordine che finisce con l'essere a carico delle famiglie.

1.1 Alcune specificità: trasformazioni del lavoro e povertà

A questi dati generali vanno aggiunti quelli relativi alle trasformazioni del mercato del lavoro e all'aumento dei bisogni e del disagio sociale.

Tra ottobre 1992 e gennaio 2000, in base ai valori destagionalizzati, il numero di occupati alle dipendenze con contratti atipici è aumentato complessivamente del 45,2%: l'incidenza del lavoro atipico è così passata dal 10,6% al 15,2%. Fino al 1997, la diffusione delle forme lavorative atipiche è avvenuta ai danni dell'occupazione standard, almeno a livello aggregato (*Rapporto Istat, 1999*).

La diffusione del lavoro atipico ha fortemente caratterizzato, tra i settori, il commercio, l'agricoltura e i servizi di mercato; tra i gruppi professionali, il personale non qualificato e impiegato nelle vendite e nei servizi alle famiglie. Esso ha inoltre interessato maggiormente le donne, anche a causa della crescita del part-time, e i giovani grazie alle politiche del lavoro che ne hanno incentivato l'assunzione con contratti a tempo determinato. Il lavoro atipico è legato in maniera sensibile all'evoluzione congiunturale del ciclo produttivo, il che significa che a seconda del livello di crescita o della stagione (a seconda dell'attività che si svolge) si può facilmente avere lavoro o perderlo (*Rapporto Istat, 1999*).

Poco più del 42% di coloro che sono entrati nel mondo del lavoro attraverso un'occupazione a termine riesce a ottenere un lavoro permanente entro i successivi cinque anni; quasi il 27% occupa ancora un posto a tempo determinato (nell'ambito dello stessa azienda o avendo cambiato lavoro) e un altro 30% circa scivola nell'area dell'inoccupazione. Il permanere in un'occupazione a termine o il passaggio nell'inoccupazione sono maggiori per il Mezzogiorno

e per gli occupati con titoli di studio bassi (*Rapporto Istat*, 1999). La durata media della disoccupazione risulta elevata per tutte le professioni, superando in media i 14 mesi e non risultando mai inferiore a 11 mesi (*Rapporto Istat*, 1999). Si configura dunque un mercato del lavoro fortemente precarizzato, nel quale trovare lavoro non significa sistemarsi né raggiungere livelli accettabili di reddito. A questo si aggiunga un mercato del lavoro non regolare che occupava 3.089.000 persone nel 1992 e circa 3.282.000 nel 1997 (+6,2%), raggiungendo una quota sul totale degli occupati interni del 14,8%.

Non c'è da stupirsi quindi se il dato sulla povertà⁴ è in costante crescita a partire dai primi anni 90 (13,1% della popolazione e 11,8% delle famiglie, sette milioni e 423.000 persone secondo l'Istat), emerge il fenomeno dei *working poors* che si calcolano essere il 15% del totale della forza lavoro (25% delle donne giovani occupate). Questi numeri non parlano della diffusione territoriale dei fenomeni che, per quanto particolarmente accentuati nelle regioni meridionali, sono diffusi su tutto il territorio nazionale (il 33% delle famiglie povere vive nel centro nord). Nel Mezzogiorno la situazione è comunque più grave: sono povere il 23,2% delle famiglie e il 40% delle giovani donne occupate. Al Centro il fenomeno è in aumento mentre al Nord è in lieve diminuzione. In generale, le categorie da considerarsi più a rischio, o con periodi intermittenti di difficoltà, sono gli anziani ultrasessantacinquenni, i giovani (anche in possesso di titoli di istruzione medio alta), la casalinghe, i minori occupati in maniera irregolare (*La povertà in Italia nel 1999*, Istat Note rapide, luglio 2000).

Da questo quadro emerge come alle categorie tradizionalmente considerate svantaggiate (immigrati, ex detenuti, tossicodipendenti, disabili), si vadano affiancando altre figure (giovani inoccupati, adulti senza lavoro, casalinghe adulte). «L'insieme delle categorie dello svantaggio incide per il 9,8% sull'intero territorio nazionale e per circa il 18% in alcune aree del Mezzogiorno» (Lea Battistoni, a cura di, *Contributo del Dipartimento affari sociali al Rapporto sullo sviluppo sociale per il vertice mondiale di Copenaghen*, 1999).

Dal punto di vista generale della instabilità dei rapporti di lavoro e dell'assenza di diritti per il lavoro autonomo parasubordinato, uno strumento sul quale si è concentrato il dibattito politico per un certo tempo è il progetto di legge Smuraglia recante norme di tutela dei lavoratori atipici. Il disegno di legge, nel passaggio dall'aula del Senato alla Commissione lavoro della Camera, è stato sicuramente peggiorato. Il testo di Smuraglia prevede forme di tutela legate al contenuto dei contratti, applica ai collaboratori continuativi alcuni articoli dello Statuto dei Lavoratori, regola le forme di cessazione del rapporto, le modalità di conversione da rapporto di collaborazione a rapporto di lavoro subordinato, ecc. Pur limitandosi ad imporre dei vincoli piuttosto larghi e non intervenendo nel campo, pure molto utilizzato, delle prestazioni occasionali, il progetto di legge, nella sua versione originale, metteva alcuni punti fermi. Molte delle rigidità introdotte nella prima versione, scompaiono però nel testo così come modificato dalla Commissione lavoro della Camera. Facciamo alcuni esempi: tra gli articoli dello statuto dei lavoratori che venivano applicati ai lavoratori atipici c'era quello sull'impossibilità di fare accertamenti sanitari sulle persone alle quali si fa il contratto, nella nuova versione il riferimento a questo articolo dello Statuto, il 5, scompare; nell'articolato originale si prevedeva l'impossibilità, per il datore di lavoro, di imporre un orario di lavoro, un discrimine non da poco tra lavoratore dipendente e autonomo, il comma 3 dell'art. 1 del progetto di legge è stato soppresso dalla Commissione; l'art. 2 prevedeva che il lavoratore atipico ricevesse le informazioni sui contratti e sulle condizioni contrattuali previste per i lavoratori che svolgono le sue stesse mansioni, questa parte dell'art. 2 viene soppressa dalla nuova formulazione; nella prima versione, si prevedeva che i contratti di collaborazione non dovessero essere inferiori a tre mesi, che indicassero i motivi per i

⁴ L'Istat distingue tra povertà relativa, che consiste nel misurare il tenore di vita medio della popolazione e far emergere il dato per confronto, e povertà assoluta, che si basa sul valore monetario di beni essenziali non potendo comprare i quali si è poveri (livello minimo di sussistenza). Il dato riportato è relativo a tutti i poveri. Se si vuole fare riferimento alla sola povertà assoluta, questa è pari al 4,4% delle famiglie.

quali era possibile giustificare la cessazione prematura del rapporto e le sanzioni previste per chi decidesse la rescissione anticipata, tutto soppresso. Nonostante l'oggettivo indebolimento dell'impianto della legge, questa giace nei cassetti del Parlamento, mentre, sarebbe urgente normare in materia di lavoro atipico, non solo nella direzione di rendere il mercato del lavoro più flessibile, ma anche a tutela dei lavoratori delle nuove generazioni.

1.2 La frontiera dei nuovi bisogni

Oltre ai bisogni di tutti, emerge una domanda di intervento anche verso quella che si definisce marginalità, o verso le categorie svantaggiate o diverse per le quali occorre attivare servizi innovativi capaci di riavviarle verso i circuiti sociali ed economici in maniera stabile. Prostitute, tossicodipendenti, immigrati, profughi e richiedenti asilo, zingari, senza fissa dimora, per fare esempi che richiedono interventi molto diversi tra loro, sono comparti che chiedono servizi specifici, di superamento e riduzione del danno, di orientamento ai servizi, ecc.

Per abbozzare una mappa dei bisogni, facciamo alcuni esempi, rimandando ai contributi di approfondimento contenuti in singoli paragrafi di questo capitolo (immigrati, profughi e richiedenti asilo, Aids, handicap, carceri, sport).

Una delle emergenze apparenti, nel senso che sono causa di grande allarme sociale e della nascita di comitati di cittadini arrabbiati, sono le prostitute. I numeri della prostituzione sono difficili a farsi, si stima che le prostitute fossero tra le 14.700 e le 19.300 nel 1998, metà circa al Nord, un terzo al Centro (F. Carchedi, *I colori della Notte*, Franco Angeli, 1999).

Una alta percentuale di queste sono straniere immigrate (con o senza permesso di soggiorno). Tra le immigrate, ce ne sono alcune, non poche, vittime di tratta. La tratta verso l'Italia è diffusa più che in altri paesi del centro Europa a causa della vicinanza geografica con alcuni paesi dai quali provengono le prostitute (l'Albania e dietro di questa, Romania, Moldavia)⁵. L'Italia, a partire dall'articolo 18 della legge 40/1998 sull'immigrazione, è all'avanguardia dal punto di vista giuridico per quel che riguarda l'approccio al fenomeno della prostituzione coatta. L'art. 18 della legge 40 prevede infatti la concessione di un permesso di soggiorno a quelle donne vittime di tratta che ne sono prive che volessero fuoriuscire dalla prostituzione partecipando a un progetto di inserimento sociale. Si tratta di un principio ripreso successivamente anche da altri stati.

Al fine di rendere applicabile davvero l'art.18 occorrono però alcuni strumenti e delle scelte relative all'interpretazione dell'articolo stesso. In primo luogo occorre aumentare e rendere omogeneo sul territorio l'intervento delle unità di strada che fanno lavoro di distribuzione di preservativi, sono uno strumento per stare in contatto con questa realtà, capirne l'andamento, promuovere l'utilizzo della sanità pubblica quando ce ne sia bisogno, dopo un lavoro di avvicinamento, la fuoriuscita (verso la quale le prostitute possono essere diffidenti, avere paura delle autorità e della visibilità, oltre che avere paura dei loro sfruttatori). Successivamente occorre avere a disposizione un numero adeguato di quelle che si chiamano le "case di fuga", appartamenti dove queste donne si ricoverano nel momento in cui decidono di lasciare il marciapiede mettendo a rischio la loro incolumità.

La disputa sull'interpretazione dell'articolo 18, invece, è relativa al meccanismo per il quale viene riconosciuto il diritto al permesso di soggiorno. Le autorità preposte al rilascio dei permessi tendono spesso a legare i benefici che la legge consente alla denuncia degli sfruttatori. L'articolo non va interpretato come una sorta di legge sui pentiti della prostituzione, quanto piuttosto come uno strumento che consenta la fuoriuscita. La paura delle autorità di concedere il permesso a donne che poi tornerebbero a prostituirsi, va superata attraverso l'istituzione di progetti di inserimento sociale efficaci e, semmai, verificando la partecipazione a questi.

⁵ Con il termine tratta si intende il trasporto di persone con l'inganno o contro la loro volontà; non bisogna confondere la tratta con il traffico di persone, che è invece il trasporto di persone che chiedono di passare un confine o il mare.

Un'altra emergenza sociale, nel senso delle reazioni che provoca la loro presenza, e delle condizioni in cui molti di loro vivono, è rappresentata dagli zingari, che in Italia sono tra gli 85.000 e i 120.000, pari allo 0,15/0,21% della popolazione residente. Molti, i gruppi più antichi o di nazionalità italiana integrati in forme diverse nelle comunità dove risiedono.

Circa 40.000 provengono dalle repubbliche della ex-Jugoslavia o dalla Romania, non sono nomadi e, in alcuni casi non hanno mai vissuto in campi (*Annuario Sociale del Gruppo Abele*, 2000). Soprattutto tra questi si manifestano forme più forti di degrado sociale in quanto da gruppi, magari marginali, ma stabilmente integrati in un tessuto sociale, si trovano a vivere ai margini della società italiana, senza un ruolo e senza la possibilità di acquisirlo. Per gli zingari occorre, intanto, evitare sortite avvilenti come quella dell'espulsione di persone che vivono stabilmente sul territorio italiano e non hanno i documenti in regola perché vivono ai margini della società. Un percorso di verifica dello status giuridico di queste persone (magari con passaporto della Jugoslavia di Tito che oggi nessuna ambasciata riconosce come cittadino), se intrapreso, va inteso come forma di regolarizzazione (anche se impopolare) e non di controllo volto a produrre più espulsioni possibili.

C'è poi il bisogno di attrezzare in maniera dignitosa i campi sosta, magari individuare delle forme di costruzione di abitazioni in aree dove ricreare elementi di comunità in un contesto meno isolato. Da ultimo occorre rendere definitivo, certo, omogeneo sul territorio l'intervento in favore della scolarizzazione dei minori. Per fare questo occorrono i servizi di trasporto, i mediatori culturali nelle scuole e un lavoro di sostegno allo studio.

Nel 1991, i Senza Fissa Dimora in Italia erano 45.000/62.000, nel 1994, 150.000/200.000, tra questi, molti sono stranieri, immigrati regolari o meno, alcuni hanno qualche forma di riparo (baracche, auto abbandonate, ecc.) altri nulla (*Gruppo Abele, Annuario sociale 2000*, Feltrinelli, 2000). L'aumento del numero ci parla anch'esso di un disagio sociale, prodotto anche dalla modernità e dalle sue forme di inclusione competitiva. La grande maggioranza dei Senza fissa dimora non ha rapporti con i servizi pubblici. Ecco che un lavoro di contatto attraverso le unità di strada si rende utilissimo per mantenere una relazione tra lo stato e questi suoi cittadini, distribuire beni di prima necessità, individuare persone che cercano di superare la propria condizione e avviarli al lavoro (attraverso la costituzione di cooperative sociali di tipo B). Altra questione riguarda la prima accoglienza durante le emergenze invernali. Occorre che ci sia un numero di posti letto, o ambienti riscaldati accessibili dove queste persone possano trovare ricovero.

Questa sezione prosegue con un'analisi relativa alla Sanità, la questione più generale, assieme alla scuola e alle pensioni, tra quelle riguardanti il welfare, per poi proseguire con contributi più circoscritti.

2. Sanità

2.1 Una spesa in forte declino

Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) si è misurato, nel corso degli ultimi anni, con una spesa significativamente superiore alle risorse delle quali disponeva. Questa situazione ha portato ad un accumulo, tra il 1992 e il 1998, di oltre 40.000 miliardi di nuovi debiti. Sull'origine di questo deficit si sono espresse due scuole di pensiero: da una parte c'è chi sostiene che si è speso male, ci sono ancora troppi sprechi e una parte delle prestazioni erogate è inappropriata; dall'altra chi preferisce soffermarsi sulla inadeguatezza e insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione. Probabilmente le posizioni espresse da queste due scuole di pensiero contengono, entrambe, elementi di verità. È assai difficile, tuttavia, non soffermarsi in particolare sul secondo aspetto, quello relativo alla inadeguatezza delle risorse finanziarie.

Dal 1992 in poi il Fondo sanitario nazionale (FSN) ha subito tagli consistenti, passando da 117.200 miliardi a 104.500 miliardi nel 1998 (-11%). Per un intero quinquennio il budget del Sistema Sanitario Nazionale ha oscillato intorno ai 102.000 miliardi e ancora nel 1999 esso risultava inferiore a quello del 1992, attestandosi sui 108.600 miliardi.

Se si guarda alle cifre in termini reali, tra il 1992 e il 1998 il FSN ha subito una riduzione superiore al 10%. L'esame dell'andamento della spesa sanitaria nel periodo tra le ultime due riforme, ci consente di individuare due fasi: la prima, di drastica riduzione, negli anni tra il 1992 e il 1995 (-14,5%); la seconda di espansione (+9,6%), tra il 1996 e il 1998. La riduzione della spesa sanitaria pubblica è passata attraverso una serie di fattori:

- la revisione del prontuario farmaceutico;
- l'aumento della partecipazione alla spesa da parte dei cittadini (ticket);
- il blocco di contratti, convenzioni e assunzioni di personale .

All'incremento delle quote ricavate dalla compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini e alla riduzione delle prestazioni relative (farmaceutica e specialistica), vanno ascritti senza dubbio i risultati più consistenti, con una riduzione della spesa pari a circa 5.000 miliardi. Il rimbalzo degli anni successivi, al contrario, è da addebitare prevalentemente all'incremento della spesa per il personale (+7.500 miliardi tra il 1995 e il 1997) e alla spesa per beni e servizi (+8,2%). Si è registrata contestualmente anche una espansione della spesa farmaceutica, ma non va dimenticato che essa è stata in larga misura assorbita dall'aumento dell'I.v.a.

2.2 La spesa privata non è integrativa ma sostitutiva

La riduzione della spesa sanitaria pubblica registrata nel nostro paese tra il 1992 e il 1995 non rappresenta un caso unico tra i paesi dell'Ocse, anche se l'Italia si è distinta per entità e durata della contrazione. Va detto, peraltro, che nello stesso periodo la spesa sanitaria totale ha subito comunque un incremento, passando da 96.300 miliardi a 113.400 miliardi. Ciò significa, in altre parole, che la contrazione della spesa sanitaria pubblica ha corrisposto, di fatto, ad un trasferimento netto di oneri dallo Stato alle famiglie e ha determinato, come è ovvio, una crescita significativa della quota di spesa sanitaria privata, come testimoniato dalla tabella che segue.

La composizione della spesa sanitaria in Italia, anni 1980-1997

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1997
Spesa privata	18,9	22,9	22,2	23	24,8	27	28,1	30,1
Spesa pubblica	81,1	77,1	77,8	77	75,2	73	71,9	69,9
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione della Campagna per la Finanziaria Sociale su dati Ocse (1998)

Ciò che va sottolineato è anche la velocità con cui si va ridefinendo la composizione della spesa nazionale, elemento da non sottovalutare sia come fattore di squilibrio sia per la ricaduta negativa in termini di qualità dei servizi e della loro accessibilità.

Il grafico seguente mostra proprio come, non solo la spesa privata sia cresciuta rapidamente, ma anche come questa crescita si sia concentrata negli ultimi 10 anni.

L'esistenza di una percentuale di spesa privata consistente non può essere considerato certo un fenomeno solo italiano, anche se in Italia ha assunto connotazioni un po' diverse in relazione alla bassa percentuale di spesa sanitaria pubblica. Ciò rende la crescita parallela della spesa privata assai meno voluttuaria di quanto non accada in altri paesi. Infatti, mentre l'Italia spende solo il 5,3% del Pil per spesa sanitaria pubblica, collocandosi sotto tutti i principali paesi dell'Unione Europea, è anche il paese in cui la spesa privata è massima (2,3% del Pil) insieme alla Germania, che però spende nettamente di più dal lato pubblico (8,2%).

Nel 1997, secondo dati Istat, la spesa sanitaria privata ammontava a circa 44.000 miliardi, 30.000 dei quali, si stima, per prestazioni che dovrebbero essere già garantite dal SSN. Basti pensare che nel settore dell'assistenza farmaceutica, per esempio, la quota a carico dello Stato è scesa, dal 1993 in poi, dal 57% al 45%.

Incidenza della spesa sanitaria pubblica e privata sul Pil in alcuni paesi Ocse (% sul Pil)

Paese	Spesa pubblica	Spesa privata (A)	Totale (B)	% A/B
Italia	5,3	2,3	7,6	30,1
Spagna	5,9	1,8	7,7	23,7
Olanda	6,6	2,0	8,6	23,0
Germania	8,2	2,3	10,5	21,7
Francia	7,8	1,8	9,6	19,3
Regno Unito	5,8	1,1	6,9	15,7

Fonte: elaborazione della Campagna per la Finanziaria Sociale su dati Ocse (1996)

La tabella che segue dà conto della ripartizione della spesa sanitaria privata: da notare, in particolare, l'entità della spesa per farmaci.

Ripartizione della spesa sanitaria privata nell'anno 1997

Tipo di spesa	Miliardi	%
Farmaci	17.024	39%
Presidi	3.678	8%
Prestazioni mediche in cliniche	13.380	30%
Terapie	9.953	23%
Totale	44.035	100%

Fonte: elaborazione della Campagna per la Finanziaria Sociale su dati ISTAT

Attualmente l'incidenza della spesa sanitaria pubblica sul Pil oscilla, nel nostro paese, tra il 5,3% e il 5,6%: ma nel 1992 aveva toccato il 6,4% e il confronto con gli altri paesi europei ci pone, in tutta evidenza, agli ultimi posti. Le cifre elencate delineano, sia pure in maniera sintetica, il quadro economico con il quale il SSN ha dovuto misurarsi in questi anni. Le condizioni descritte lasciano intravedere la possibilità di una crescita dell'1-1,5% della spesa, che sarebbe compatibile con la situazione economica complessiva del paese e terrebbe in maggiore considerazione l'incremento dei bisogni collegati all'aumento della aspettativa di vita e alla conseguente maggiore incidenza di patologie croniche.

Agli elementi di contesto individuati sinora vanno aggiunti quelli relativi alla attuazione, ormai praticamente in fase avanzata, dei provvedimenti relativi al federalismo fiscale. Dal 2003

le regioni potranno disporre delle risorse attualmente utilizzate per la sanità senza vincolo di destinazione di bilancio, il che significa che saranno libere di decidere quanto spendere per i servizi sanitari offerti ai cittadini residenti sul territorio regionale. Senza che ciò comporti un approccio terroristico alla materia, è evidente che gli scenari che si prefigurano per i prossimi anni ci propongono, verosimilmente, una inevitabile tensione tra il dovere dello Stato di tutelare il diritto alla salute e l'autogoverno regionale dei servizi.

2.3 Gli effetti sulle fasce deboli

Va detto che molte delle questioni che qualche anno fa interessavano problematicamente, e in maniera generalizzata, tutto il servizio sanitario riguardano oramai solo alcune aree particolari. Il che pone alla nostra attenzione da una parte una questione di equità complessiva del sistema, giacché le fasce di pazienti coinvolte sono prevalentemente quelle deboli, come i malati cronici o quelli in fase terminale; dall'altra fornisce indicazioni utili per le *policy* specifiche, individuando target ben definiti di popolazione sui quali indirizzare prioritariamente gli sforzi per il miglioramento della qualità della offerta di salute nel nostro paese.

Vale la pena di ricordare, in maniera estremamente schematica e sintetica, quali sono le questioni sulle quali varrebbe la pena di soffermare l'attenzione:

- il razionamento delle prestazioni, realizzato attraverso i lunghi tempi di attesa per le principali prestazioni diagnostiche e terapeutiche;
- il fenomeno delle dimissioni forzate, per il quale si rileva nel corso dell'ultimo anno un peggioramento sensibile nell'area oncologica e in quella delle patologie croniche e un trend crescente negli ultimi tre anni;
- le limitazioni di accesso ai farmaci: anche in questo caso siamo in presenza di un problema che muta fisionomia, smette di interessare le generalità del sistema per concentrarsi prevalentemente su alcune fasce di popolazione, vale a dire, come al solito su malati cronici e oncologici;
- una offerta di salute sempre più ospedalocentrica, alla quale si accompagna l'assenza di strutture di riabilitazione sul territorio così come di altri servizi necessari come l'assistenza domiciliare integrata, le strutture per lungodegenti e gli hospice;
- il peso della burocrazia, che resta più o meno stabile a dispetto di ogni tentativo di snellimento della pubblica amministrazione ed aumenta per i malati cronici. I punti di maggiore crisi riguardano, in particolare, il rinnovo delle esenzioni per patologia, la gestione degli indennizzi per sangue infetto e il riconoscimento di invalidità;
- la difficoltà di accesso ai presidi medico-chirurgici e la inadeguatezza degli stessi, lontani soprattutto dalle esigenze di personalizzazione sollevate dai cittadini, che riguardano soprattutto l'iter burocratico, i tempi di consegna, la qualità dei prodotti;
- la mancanza di sicurezza nella pratica medica con l'incremento costante del dato relativo a sospetti errori di diagnosi e terapia.

Alla luce di quanto detto ci sembra che esistano elementi sufficienti per proporre un'agenda delle politiche sanitarie e rivedere l'ordine delle priorità:

- dando centralità ai malati cronici e a tutte le politiche a loro connesse: affrontare i problemi del 20% della popolazione significa risolvere, di fatto, l'80% delle questioni sul tappeto;
- garantendo i servizi di riabilitazione e le strutture di supporto per i pazienti dimessi, in modo da evitare l'aumento delle invalidità e di scaricare completamente oneri e responsabilità sulle famiglie;
- assicurando presidi ed ausili personalizzati e di qualità adeguata, privilegiando e antepoendo questi elementi tra i criteri decisionali rispetto a quelli economico-finanziari;
- affrontando in modo organico la questione oncologica, dalla diagnosi precoce al follow-up, sino ad arrivare alla assistenza ai malati terminali;

- investendo sui servizi territoriali, progettando e potenziando le strutture necessarie e destinando risorse certe e quantificate, anno per anno;
- abbattendo le liste di attesa, attraverso la utilizzazione di tutti gli strumenti necessari, dalla informazione all'acquisto di apparecchiature, dall'aumento dell'offerta alla riorganizzazione di ciò che già esiste;
- aumentando la sicurezza delle strutture e della pratica medica ed assistenziale, andando oltre la messa a norma e investendo sulla vigilanza e sulla riforma dei modelli professionali;
- riducendo in via definitiva il peso della burocrazia su esenzioni, invalidità, rimborsi e indennizzi.

2.4 I provvedimenti previsti dalla Finanziaria

Il testo della legge di bilancio presentato alla Camera prevede, per la sanità, interventi su vari fronti. Proviamo ad esaminarli per singoli capitoli.

Finanziamento del FSN e ripiano dei debiti pregressi. Il testo prevede il recepimento dell'accordo tra Governo e Conferenza Stato-Regioni dell'ultimo 3 agosto per il ripiano dei debiti pregressi. Ciò significa che nei prossimi anni la disponibilità del Fsn supererà, di fatto, i 120.000 miliardi anche se non è possibile, al momento, disporre di previsioni più accurate in ragione della incertezza sulle entrate legate alle quote derivanti dai ticket, per i quali sono previsti tagli in percentuale ancora da definire.

Edilizia sanitaria. I fondi dell'ex art. 20 della L. 11 marzo 1988, n. 67, vengono incrementati, passando da 30.000 miliardi a 33.800 (art. 53, comma 3). Dei quasi 4.000 miliardi stanziati ex novo, 1.800 saranno destinati alla realizzazione di strutture che consentano ai medici l'esercizio della libera professione all'interno degli ospedali, la parte restante all'ammodernamento strutturale.

Ticket. Viene stabilito che eventuali risparmi di spesa ottenuti dalla gestione ordinaria siano utilizzati per la riduzione delle quote di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria (art. 54, comma 2). È prevista, per l'assistenza farmaceutica, la riduzione della quota fissa per ricetta da 3.000 a 2.500 lire per prescrizioni di una confezione e da 6.000 a 5.000 lire per prescrizioni di più confezioni (art. 55, comma 2).

Farmaceutica. È uno dei settori maggiormente interessato dalla manovra.

È abrogata, a partire dal 1° marzo 2001, la fascia B del prontuario farmaceutico, cioè quella fascia contenente farmaci per i quali i cittadini si fanno carico del 50% del costo. I farmaci relativi transiteranno in massima parte in fascia A, e in quel caso saranno completamente gratuiti per i cittadini, o in fascia C, e in quel caso, invece, saranno totalmente a carico dei cittadini. La riclassificazione dei farmaci di fascia B sarà realizzata dalla Commissione unica del farmaco entro il prossimo 31 gennaio del 2001 (art. 55, comma 1).

Sono introdotte le confezioni ottimali per ciclo di terapia, tanto per quanto riguarda l'avvio delle terapie (confezioni *starter*) che per quanto riguarda l'uso prolungato (per le patologie croniche, sino ad una copertura di 28-40 giorni). L'individuazione delle categorie di medicinali per le quali saranno previste le confezioni ottimali per ciclo di terapia sarà realizzata dalla Commissione unica del farmaco entro il prossimo 31 gennaio 2001. Dal 1° settembre 2001, una volta introdotte le confezioni ottimali, non si potranno prescrivere più di due scatole di farmaci per ricetta (art. 55, comma 4).

Il prezzo dei farmaci scaduti di brevetto è ridotto del 10% nell'arco dei prossimi due anni (5% nel 2001, 5% nel 2002), fatta eccezione per i medicinali con prezzo non superiore alle 10.000 lire (art. 55, comma 5).

È prevista l'introduzione, a titolo sperimentale e per un periodo di tempo limitato, di farmaci innovativi nella fascia A del prontuario (totalmente gratuita per i cittadini). La Commissione unica del farmaco deciderà, in seguito a verifica, se conservare o meno, stabilmente, la gratuità degli stessi farmaci per i cittadini (art.55, comma 12).

A decorrere dal 1° marzo 2001 viene modificato il meccanismo di rimborsabilità dei farmaci: a parità di molecola, forma farmaceutica, via di somministrazione, numero di unità posologiche e di dosi unitarie, il Ssn garantisce il rimborso pieno per i cosiddetti *farmaci generici* (il cui costo è più basso, a parità di qualità). Nella eventualità che sia prescritto un farmaco non generico, la differenza tra il prezzo del medicinale prescritto e quello del medicinale avente prezzo più basso è a carico dell'assistito (art. 55, comma 17). L'entrata in vigore del provvedimento sarà preceduta dallo svolgimento di una campagna di informazione sui *farmaci generici* rivolta a medici, farmacisti e cittadini (art. 55, comma 18).

Budget di distretto per i medici di medicina generale e per i pediatri di libera scelta. Entro il 30 giugno del 2001 le regioni dovranno individuare, nell'ambito del proprio territorio, un distretto nel quale assegnare, in via sperimentale, per 12 mesi, un budget prefissato concernente le spese per prestazioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche, ospedaliere e residenziali, sotto il diretto controllo dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta. Gli eventuali risparmi di spesa rispetto al budget prefissato saranno destinati alla erogazione di servizi per i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, con esclusione di incentivi di carattere pecuniario (art. 56, comma 5).

Lungodegenze. Per le tariffe per le prestazioni di assistenza ospedaliera per i ricoveri nei reparti di lungodegenza è prevista una riduzione del 30% oltre il 60° giorno di degenza.

Intramoenia. Per i medici che esercitano la libera professione intramuraria nei loro studi privati (in assenza di spazi idonei all'interno delle loro strutture sanitarie) è previsto l'innalzamento dal 10% al 25% degli sgravi fiscali previsti sui guadagni realizzati al netto delle quote spettanti alle A.S.L.

2.5 Una prima valutazione

Il testo della Legge Finanziaria, nella forma presentata all'esame della Camera, presenta luci ed ombre. Proviamo a considerare, molto schematicamente e in rapida sintesi, le questioni fondamentali.

Va valutato positivamente l'impegno per il risanamento dei debiti pregressi delle regioni e l'innalzamento della disponibilità di risorse per il Fsn per i prossimi anni. Si tratta, peraltro, di una misura in linea con quell'incremento dell'1-1,5% della spesa unanimemente ritenuto compatibile con la situazione economica complessiva del paese. L'ampliamento delle risorse finanziarie a disposizione del Fsn pone al primo posto, per i prossimi anni, le questioni della qualità dei servizi erogati ai cittadini, piuttosto che quelle conseguenti alla insufficienza delle risorse a disposizione.

Sono da considerare positive, senza dubbio, anche le misure previste per l'accantonamento di risorse per il finanziamento di provvedimenti legislativi già all'esame del Parlamento, come quelli destinati agli interventi per la ridefinizione della normativa in materia di attività trasfusionale e di produzione di emoderivati.

La disponibilità di nuove risorse (3.800 miliardi) per l'edilizia sanitaria pur non riuscendo a far fronte alle necessità, consentirà quanto meno di far fronte agli interventi più urgenti e dovrebbe favorire la realizzazione di spazi per l'esercizio effettivo della libera professione intramuraria all'interno delle strutture sanitarie pubbliche.

Buoni, complessivamente, i provvedimenti che riguardano la farmaceutica, in particolare quelli relativi alla introduzione, sia pure temporanea, della rimborsabilità piena per i farmaci innovativi. Per quanto riguarda la modifica del meccanismo generale di rimborsabilità dei farmaci a carico del SSN, che prevede la utilizzazione come riferimento del prezzo dei farmaci generici, i dubbi non riguardano tanto il meccanismo individuato quanto le modalità e i tempi di attuazione. I provvedimenti previsti dalla Legge Finanziaria in favore della introduzione dei farmaci generici sono in linea con quanto sperimentato con successo negli altri paesi europei, e non si vede davvero per quale ragione il nostro paese dovrebbe sperperare risorse che possono essere dirottate su altri capitoli di spesa con maggiore utilità per i cittadini. Ma la data del 1° marzo 2001 ci sembra troppo vicina per garantire una effettiva informazione per cittadini, medici e farmacisti, in assenza della quale si rischia di compromettere il successo della iniziativa. Se i provvedimenti relativi decorressero effettivamente dal 1° marzo, chi potrebbe garantire ai cittadini la prescrizione e la distribuzione effettiva di farmaci generici rispettivamente da parte di medici e farmacisti? E in assenza di queste garanzie per quale ragione il costo della intera operazione dovrebbe ricadere sui cittadini? Uno slittamento di qualche mese nella attuazione del provvedimento (dal 1° marzo al 1° settembre) offrirebbe, probabilmente, maggiori garanzie. Sempre nel settore della farmaceutica vanno segnalate come positive anche le misure che prevedono la riduzione del 10% nei prossimi anni dei farmaci scaduti di brevetto. Si tratta, peraltro, di una proposta che tanto il Tribunale per i diritti del malato che il Coordinamento nazionale delle Associazioni dei Malati Cronici presentano regolarmente da alcuni anni a questa parte. Non c'è traccia, tuttavia, della destinazione vincolata dei risparmi di spesa ottenuti dalla introduzione di questa misura allo stesso budget della farmaceutica, in favore della introduzione di farmaci innovativi.

Mancano assolutamente interventi in favore dell'area oncologica, che pure erano stati annunciati, e della offerta di salute sul territorio, della quale beneficerebbero soprattutto i malati cronici. E l'intera operazione sui ticket è, almeno per quanto riguarda il testo presentato all'esame della Camera, ancora solo annunciata, più che realizzata. Inoltre essa riguarda solo la farmaceutica e non la diagnostica e la specialistica, che hanno certamente un impatto assai più significativo sulle finanze dei cittadini. Resta poi l'incognita della eventuale scomparsa della deducibilità fiscale, che trasformerebbe tutta l'operazione in una beffa.

Non v'è traccia infine di provvedimenti in favore di una più celere attuazione di provvedimenti di legge già approvati dal Parlamento, come per esempio la L. n. 91 del 1999 in materia di donazione d'organi e trapianti, ancora largamente inapplicate. Si è pensato bene di elevare, invece, gli sgravi fiscali per i medici che esercitano la libera professione intramuraria nei propri studi privati, portandoli dal 10% al 25%.

In complesso, quindi, una manovra che introduce alcuni elementi positivi, ma con notevoli margini di miglioramento per i quali un ruolo decisivo può essere giocato dal Parlamento.

2.6 Le misure proposte

1. Abolizione di tutti i ticket. L'estrema improbabilità di giungere alla applicazione concreta del sanitometro e ad una più equa distribuzione degli oneri relativi alla compartecipazione al pagamento delle prestazioni da parte dei cittadini rende ormai improponibile il mantenimento dell'attuale sistema dei ticket. Si chiede, quindi, che vengano aboliti tutti i ticket dal 1 gennaio 2001, contestualmente all'entrata in vigore della nuova legge di bilancio.

2. Riduzione del prezzo dei farmaci scaduti di brevetto (art.55, comma 5). Si propone di destinare in maniera vincolata i risparmi ottenuti attraverso la riduzione del 5% del prezzo dei farmaci scaduti di brevetto, per i quali sono già stati ammortizzati i costi per ricerca e sviluppo, al budget individuato per la spesa farmaceutica, orientandoli in particolare alla introduzione di farmaci innovativi.

3. Sostegno alla introduzione dei farmaci generici (art.55, comma 17). Si propone di destinare in maniera vincolata i risparmi di spesa ottenuti attraverso la introduzione sempre più estesa dei farmaci generici e le modifiche al meccanismo della rimborsabilità a carico del Ssn al budget individuato per la spesa farmaceutica e in particolare alla introduzione di farmaci innovativi. L'introduzione dei nuovi meccanismi di rimborsabilità per i farmaci dovrà essere graduale, a decorrere dal 1° settembre del 2001 (invece che dal 1° marzo), e dovrà essere subordinata alla realizzazione di una efficace campagna di informazione rivolta a medici, farmacisti e cittadini.

4. Snellimento delle procedure per l'autorizzazione alla introduzione di nuovi farmaci. Si suggerisce la messa a punto di procedure più snelle per le pratiche autorizzative alla immissione in commercio di nuovi farmaci, in modo da coniugare l'esigenza dei cittadini di disporre in tempo reale di quanto l'innovazione tecnologica può mettere a loro disposizione e la necessità di assicurare garanzie adeguate della qualità del prodotto.

5. Incremento della trasparenza del prezzo dei farmaci. Si richiede la promozione di una operazione di trasparenza del prezzo dei farmaci che consenta di eliminare eventuali fattori di disomogeneità e di distorsione fissando un prezzo equo ed unico per il Ssn, indipendentemente dal canale attraverso il quale la distribuzione raggiunge il cittadino (ospedale o farmacia).

6. Stanziamento di ulteriori 400 miliardi per nuovi hospice. Si propone di prevedere per il 2001 uno stanziamento di 400 miliardi per la realizzazione di nuove strutture tipo *hospice* per il potenziamento dell'assistenza ai malati terminali. Uno stanziamento di questa consistenza consentirebbe la realizzazione di una nuova unità per regione, e la creazione di circa tremila nuovi posti letto per l'assistenza ai pazienti oncologici in fase terminale.

7. Raddoppio del fondo speciale per le unità di radioterapia. Si propone il rifinanziamento del fondo per la realizzazione di nuove unità di radioterapia. Il fondo, introdotto con un emendamento alla finanziaria dello scorso anno, prevede stanziamenti di 15 miliardi l'anno per il 2000, il 2001, il 2002. Allo scopo di rendere più celere l'adeguamento delle strutture ai bisogni della popolazione si suggerisce di raddoppiare gli stanziamenti previsti, portandoli a 30 miliardi tanto per il 2001 che per il 2002.

8. Incremento del numero di specialisti in radioterapia. Si propone uno stanziamento di 1.500 milioni l'anno per i prossimi tre anni finalizzati alla creazione di ulteriori posti di specializzazione in radioterapia. Uno stanziamento di questa entità consentirebbe di formare 50 nuovi medici specialisti.

9. Modifica alla regolamentazione per la prescrizione dei farmaci oppiacei per la terapia del dolore. Si propone l'estensione della durata della prescrizione dagli otto giorni attuali a trenta giorni. Ciò comporta una semplificazione tanto per i medici che per i cittadini.

10. Attività delle strutture per lungodegenti. Soppressione dell'art. 59, comma 1. Si propone la soppressione dell'art. 59, comma 1, che prevede la riduzione, in misura non inferiore al 30%, delle tariffe giornaliere delle strutture per lungodegenti. Questa misura avrebbe come effetto le dimissioni forzate dopo il 60° giorno di degenza.

11. Monitoraggio degli errori nell'esercizio della pratica medica ed assistenziale. Sperimentazione del monitoraggio degli errori. Si propone per il 2001 lo stanziamento di 1 miliardo per la realizzazione a titolo sperimentale, in alcune aziende sanitarie, di unità di monitoraggio e prevenzione degli errori nell'esercizio della pratica medica ed assistenziale (unità di risk-management).

12. Attività intramoenia dei medici. Destinazione delle quote per gli sgravi alla realizzazione di nuove strutture di tipo *hospice* per l'assistenza ai malati oncologici. Si propone di dirottare la quota di risorse destinata ad aumentare gli sgravi per i medici che svolgono la professione al di fuori degli ospedali alla creazione di nuove strutture di tipo *hospice*.

13. Donazione d'organi e trapianti. Attuazione della legge sulla donazione d'organi e sui trapianti. La legge approvata dal Parlamento lo scorso anno stenta ancora ad essere attuata: dei 12 decreti attuativi previsti, solo 4 sono stati a tutt'oggi emanati. I provvedimenti non ancora emanati potrebbero essere inseriti all'interno del testo della finanziaria.

14. Riconversione dei piccoli ospedali. Trasformazione dei piccoli ospedali in strutture per lungodegenti e riabilitative. Si propone di incentivare la riconversione dei piccoli ospedali in strutture per lungodegenti e riabilitative, ponendo a carico dei Comuni le spese relative al mantenimento degli ospedali da riconvertire in caso di rifiuto immotivato e immotivabile delle riconversioni stesse.

15. Riscossione del credito nei confronti della sanità. Istituzione di una addizionale sui biglietti delle discoteche finalizzata al finanziamento delle unità spinali. Si propone di istituire una addizionale di 3.000 lire su ogni biglietto di ingresso alle discoteche (con un gettito previsto di circa 750 miliardi) da destinare al Ssn per la realizzazione di unità spinali. La percentuale di incidenti stradali invalidanti collegati, in qualche modo, all'accesso in massa dei giovani alle discoteche è, come è noto, elevata, nonostante l'attenzione della opinione pubblica sia richiamata prevalentemente sui decessi. A questa situazione fa da contraltare, peraltro, una notevole carenza di strutture di assistenza e riabilitazione ad elevata specializzazione come, appunto, le unità spinali.

16. Introduzione di una oriented-tax sul fumo. Si propone la introduzione di una tassa pari al 5% delle entrate delle aziende produttrici di tabacco i cui proventi siano essere interamente destinati al Ssn per le spese sostenute per combattere i danni provocati dal fumo (gettito previsto: 1.000 miliardi annui).

17. Recupero delle spese sostenute per gli infortuni sul lavoro. Si propone l'attribuzione alle aziende nelle quali si siano verificati incidenti sul lavoro degli oneri relativi al 30% dei costi sostenuti dal Ssn per le cure mediche degli infortunati. Ciò produrrebbe, peraltro, un maggior impegno per la sicurezza da parte dei datori di lavoro.

3. Assistenza e reddito minimo

Aumento dei rapporti di lavoro atipici e precari, persistenza del lavoro nero, bassa partecipazione della donna al mercato del lavoro e relativo ruolo di supplenza nel lavoro di cura, limitata autonomia delle giovani generazioni, invecchiamento della popolazione e fasce di povertà: sono queste sfide di carattere generale che implicano una trasformazione degli strumenti di welfare capace di registrare le trasformazioni sociali intervenute. A un ripensamento che mantenga ed estenda le caratteristiche universalistiche va abbinato un aumento delle risorse destinato alle politiche di welfare se si vuole incrementare la capacità di dare risposte efficaci anziché moltiplicare gli interventi episodici. Stesso discorso vale per gli interventi che possiamo chiamare di frontiera (che, è bene ricordarlo, non vanno confuse con l'insieme del welfare); in questo caso la spesa per l'intervento non può che essere a totale carico della Pubblica Amministrazione, aumentando per quantità e qualità gli interventi e prolungandoli nel tempo. Risposte efficaci, finanziate adeguatamente, prolungate nel tempo, rispondono anche alle paure e alla conseguente domanda di sicurezza che i cittadini esprimono di fronte ai profondi cambiamenti della società italiana: una risposta più efficace, avanzata, completa, può arrivare attraverso gli interventi delle organizzazioni di terzo settore, tramite il loro lavoro di cura e monitoraggio sociale, che non attraverso il pattugliamento delle strade.

Negli ultimi anni un impulso alla trasformazione delle politiche sociali è comunque arrivato. È stato accentuato sia il ruolo delle organizzazioni che si occupano di marginalità sia quello degli utenti, mentre l'attenzione su alcuni temi specifici è certamente cresciuta (infanzia, prostituzione coatta, ecc.). Importanti strumenti di legge sono stati approvati (le riforme della Sanità e dell'assistenza, la sperimentazione del RMI, gli assegni di maternità) o sono all'esame del Parlamento. Il trasferimento agli Enti locali di importanti funzioni ha consentito risposte più rapide maggiore vicinanza tra problemi e istituzioni e tra queste e le organizzazioni di terzo settore che spesso vengono chiamate a fornire i servizi. Purtroppo, un esame della spesa evidenzia come:

1. la percentuale di spesa relativa all'assistenza sia ancora molto bassa e addirittura in discesa tra 1996 e 1999, rappresentando soltanto il 6,59% del sistema della protezione sociale;

<i>Composizione percentuale della protezione sociale</i>				
	1996	1997	1998	1999
Sanità	20,12	20,40	20,55	20,27
Previdenza	72,46	72,76	72,79	73,14
Assistenza	7,42	6,84	6,66	6,59
	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministero del Tesoro, 2000

2. persista una ripartizione della spesa che privilegia largamente i trasferimenti in denaro (il 69% del totale), nonostante venga auspicata una revisione del ruolo del settore pubblico in direzione di una maggiore quantità di servizi erogati attraverso le proprie strutture o quelle di terzo settore.

La spesa per assistenza in Italia

	1996	1997	1998	1999	%
Assistenza	34.196	33.665	33.608	34.868	
Prestazioni sociali in denaro	23.809	23.585	23.355	24.186	69%
Pensione sociale	3.431	3.606	3.720	4.048	17%
Pensione di guerra	2.839	2.625	2.447	2.169	9%

<i>Pensione agli invalidi civili</i>	14.506	14.280	14.244	14.333	59%
<i>Pensione ai ciechi</i>	1.497	1.488	1.466	1.475	6%
<i>Pensione ai sordomuti</i>	235	238	241	242	1%
<i>Altri Assegni e sussidi</i>	1.301	1.348	1.237	1.919	8%
Prestazioni sociali in natura	5.069	4.880	4.770	4.927	14%
Prestazioni di servizi assistenziali	5.318	5.200	5.483	5.755	17%

Fonte: *Relazione Generale sulla situazione economica del paese 1999*

C'è poi un generale eccesso di riferimento al nucleo familiare, che contribuisce a escludere da alcuni diritti sociali e di cittadinanza porzioni importanti della popolazione (si pensi al diritto alla casa). Le istituzioni non possono e non devono collegare la garanzia di un diritto alle scelte di vita dei cittadini contribuenti.

Una trasformazione strutturale viene dal trasferimento di molte competenze a Comuni e Regioni a partire dalle leggi Bassanini. Queste senz'altro contribuiscono a produrre un aumento della capacità di intervento, un legame più diretto con i bisogni dei territori, una possibilità di costruire interventi integrati reali, ma lasciano aperta la questione degli squilibri territoriali. Il primo rapporto dell'Osservatorio dello Spi-Cgil sulle politiche sociali dei Comuni (Rassegna sindacale, 32, 2000), basandosi su un'indagine compiuta su 15 comuni sopra i 100 mila abitanti, ha rilevato divari di spesa enormi tra una città e l'altra. La spesa pro-capite per l'assistenza per il 2000, ad esempio, va dalle 98 mila lire di Torre del Greco a cifre sopra le 420 mila lire a Modena, Aosta, Perugia, Milano. I bilanci di previsione prevedono un calo della spesa per il 2001 in 12 delle 15 città. Il rapporto continua sottolineando come «Secondo le previsioni per gli anni 2001 e 2002, tali divari tendono ad allargarsi in presenza di una diminuzione degli interventi di assistenza...è evidente come tali previsioni siano fondate su calcoli di equilibrio del bilancio». Il rapporto mette inoltre in evidenza come i divari siano grandi anche in termini percentuali (dal 4% di spese sociali sul totale della spesa di Potenza al 20,5% di Aosta) e di ripartizione della spesa tra i diversi servizi (assistenza, asili nido, ecc.). Divari simili esistono anche tra Regioni e in particolar modo tra l'insieme di queste e quelle a statuto speciale.

La disomogenità è quindi anche legata alle scelte fatte dalle amministrazioni locali: i diritti garantiti non sono omogenei su tutto il territorio nazionale tanto dal punto di vista della sanzione del diritto, quanto da quello delle risorse impiegate per l'effettiva realizzazione degli interventi. Inutile sottolineare come la mancanza di risorse sia geograficamente collocata nelle zone dove più acuti sono i problemi sociali.

3.1 La riforma dell'assistenza

La breve panoramica fatta nel paragrafo precedente lascia emergere tre esigenze fondamentali:

1. aumentare le risorse complessive destinate alle politiche di welfare, con particolare attenzione alla protezione sociale (assistenza, previdenza, sanità): la tendenza degli ultimi anni sembra invece orientata a ridurle e semmai a redistribuirle tra le tre macrocategorie, soprattutto attaccando la previdenza⁶;
2. cambiare l'uso delle risorse nelle politiche assistenziali, ribaltando la proporzione tra trasferimenti monetari (ad oggi largamente prevalenti) ed erogazione diretta di servizi;
3. dedicare maggiore attenzione alle disparità territoriali, sia in termini di qualità del servizio erogato, sia in termini di quantità di risorse.

A dare una regolamentazione organica, almeno dal punto di vista dei diritti esigibili interviene la legge appena approvata dal Parlamento denominata «*Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*». La legge, che finalmente definisce una materia che aspettava di essere regolamentata dal 1890, resta però vaga relativamente alla individuazione dei diritti esigibili e garantiti e nell'indicare le modalità di finanziamento dei servizi per rendere l'offerta omogenea sul territorio.

Soprattutto non è chiaro al momento se la legge sarà in grado di rispondere a due dei tre punti precedenti: mentre infatti è innegabile la maggiore attenzione ai servizi rispetto ai trasferimenti monetari, non è affatto certo che la maggiore disponibilità di risorse sia sufficiente, né che si arrivi ad una maggiore equità distributiva sul territorio. Rispetto al primo punto va rilevato come la legge subordini la soddisfazione di molti dei bisogni, che pure in altre parti riconosce, alle necessità di bilancio⁷. Rispetto al secondo punto i rischi evidenti riguardano il massiccio trasferimento di competenze progettuali, gestionali e finanziarie agli enti locali, con particolare ruolo delle Regioni. Nonostante gli sforzi che la legge fa per delineare un quadro di standard qualitativi omogeneo, resta forte il rischio di discrezionalità che sul territorio avranno le amministrazioni pubbliche per la concreta attuazione della legge⁸.

Dal punto di vista dell'impatto sulle risorse finanziarie la legge rafforza il peso del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, istituito dall'art.44 della legge 449 del 1997 (*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*) che ora raccoglie le risorse relative a misure specifiche per la tutela della famiglia, l'assistenza a categorie svantaggiate, l'invalidità civile, trasferimenti a enti e associazioni di volontariato e assistenza, immigrazione, tossicodipendenza, infanzia e adolescenza. Il bilancio previsionale dello Stato per il 2001 indica in 805 miliardi la somma stanziata per il Fondo. La legge sull'assistenza appena approvata stabilisce un incremento del Fondo stesso di 761.500 milioni per il 2001 e di 922.500 per il 2002. Si arriva così ad un valore complessivo pari a circa 1.600 miliardi per l'anno prossimo, un aumento quasi del 100%, ma tenendo conto della vasta gamma di servizi da affrontare e dei passaggi burocratici e organizzativi e che si può presumere deriveranno dal decentramento delle risorse (dalla

⁶ A proposito di spesa pensionistica sembra interessante notare che quando si cita il rapporto italiano pensioni/Pil come uno dei più alti d'Europa (15,05%), spesso lo si fa considerando al numeratore il valore delle pensioni al lordo delle imposte, che poi comunque lo Stato incasserà (!). Detratto questo valore il rapporto si riduce al 13%; inferiore alla media UE.

⁷ Il comma 8 dell'articolo 20 della legge recita che «A decorrere dall'anno 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo (...) è determinato dalla Legge Finanziaria (...), assicurando comunque la copertura delle prestazioni di cui all'articolo 24 della presente legge». Le prestazioni in oggetto, le uniche che dunque la legge riconosce come inattuabili, sono relative a emolumenti per invalidità, sordomutismo e cecità. Si ricade dunque nel rischio di sbilanciamento verso i trasferimenti monetari, oltre che nella mancanza di garanzie sull'adeguato ammontare delle risorse disponibili.

⁸ «La riforma dell'Assistenza farà poca differenza se i suoi principali protagonisti istituzionali (regioni ed enti locali) non si attrezzano bene, anche con l'aiuto di Roma e Bruxelles, e se non verrà rapidamente attivato un sistema nazionale di monitoraggio, che preveda forme di condizionalità fra l'erogazione di fondi e la capacità di agire», Maurizio Ferrera, Il Sole 24 Ore del 20 ottobre 2000.

Presidenza del Consiglio fino alla cooperativa sociale che eroga il servizio), rischia di essere inadeguato rispetto alle necessità.

3.2 Il ruolo del terzo settore

La nuova legge sull'assistenza sancisce negli articoli 1 e 5 il ruolo cruciale del terzo settore nella gestione del welfare, affiancando associazioni e cooperative sociali ad altri enti nonprofit, ai privati profit e agli enti locali nella erogazione dei servizi.

La novità assoluta di questi ultimi anni, nonostante la disomogeneità degli interventi a livello locale, è stata proprio quella dello sviluppo e della capacità di intervento di quel comparto di terzo settore che si occupa di welfare e del ruolo che questo ha assunto nell'erogazione e progettazione dei servizi per conto dell'ente pubblico o assieme a questo.

Questo tipo di intervento si può dividere in tre gruppi:

- i servizi di assistenza affidati in convenzione dai Comuni, soprattutto a cooperative sociali di tipo A (anziani, handicap e minori a rischio);
- i servizi che per brevità abbiamo chiamato «di frontiera» (unità di strada, case di fuga e centri di accoglienza, sportelli per la prostituzione, le tossicodipendenze, l'immigrazione, i rifugiati), anche questi affidati dagli enti locali a strutture di terzo settore, con un'incidenza maggiore delle associazioni;
- servizi attivati sul territorio e che vivono di una domanda privata incentivata, in via sperimentale, dai Comuni attraverso l'emissione di buoni o la defiscalizzazione delle spese sostenute dagli utenti.

Nella legge, il terzo settore viene però chiamato in causa anche per «la progettazione e la realizzazione concertata degli interventi» (comma 4 e 5, art.1). Di fatto, questo insieme di norme non fa che recepire una prassi sempre più consolidata nelle amministrazioni locali, che, da un lato riconosce il ruolo di antenne sul territorio e di innovazione sociale di cui sono portatrici le organizzazioni di terzo settore, dall'altro solleva dei problemi relativi alla scelta delle priorità, alla modalità di scelta dei partner della Pubblica Amministrazione, ecc.⁹

Altro discorso è quello relativo alla pianificazione degli interventi in alcuni settori, dove (è il caso di immigrazione, prostituzione, tossicodipendenze) le antenne delle organizzazioni di terzo settore sono strumenti vitali per capire le problematiche e l'evoluzione del fenomeno. Al fine di sfruttare al meglio queste potenzialità, e dunque di creare effettivamente un sistema di welfare integrato, emerge la necessità di prevedere momenti di formazione comuni per operatori pubblici e del terzo settore implicati negli stessi servizi, individuare figure e luoghi di coordinamento reali, verificare le scelte fatte e la loro qualità in tempi brevi. Mentre in fase di valutazione sarebbe utile realizzare dei sistemi periodici di monitoraggio della soddisfazione e dei bisogni degli utenti.

Occorre infine valutare con attenzione l'opportunità di inserire meccanismi tipicamente di mercato nei processi di erogazione dei servizi di welfare. Stimolare la domanda pagante può rappresentare una soluzione quando si è certi della qualità della prestazione e della solvibilità dell'utente. Ma la logica imprenditoriale improntata alla massimizzazione dell'utile, che talvolta esiste anche per strutture nonprofit, conduce inevitabilmente a scelte di razionalità economica - le economie di scala e le connesse inefficienze dell'oligopolio, l'analisi di mercato che sposta l'interesse verso i target più benestanti, l'analisi del cash-flow che fa preferire determinati servizi ad altri - in contrasto con le esigenze di assicurare la più ampia gamma di servizi e di accessibilità, penalizzanti per i più piccoli segmenti di cittadinanza o le zone svantaggiate del territorio, con il rischio che si verifichino così dei *gap* di offerta.

⁹ Pur rifiutando le facili e non giuste accuse di corporativismo ai danni del terzo settore, non possiamo evitare di constatare che dati recenti mostrano come l'80% dell'aumento di fatturato delle imprese sociali tra 1995 e 1997 sia andato al 10% delle organizzazioni (NETS, 1999).

Da ultimo, relativamente al terzo settore, va tenuto conto di come vadano svincolate le politiche finalizzate allo sviluppo occupazionale da quelle rivolte alla riforma del welfare.

3.3 Il Reddito Minimo d'Inserimento (RMI)

Attualmente lo schema di minimo vitale si trova in via di sperimentazione. Il Dlgs 237 del 18 giugno 1998 ha istituito il Reddito Minimo di Inserimento in 42 comuni per una durata non superiore ai 2 anni e la sperimentazione deve comunque terminare entro il 31 Dicembre 2000. I destinatari sono i soggetti con reddito inferiore a 500 mila lire al mese per persona sola e di reddito equivalente per nuclei con due o più membri. Dunque chi dispone di meno di 500 mila lire al mese ha diritto al sostegno al reddito che lo reintegri fino a raggiungere almeno 500.000 lire al mese. La ragione di una cifra così poco significativa (la pensione minima sociale è di circa 750.000 lire) è da ricercare nel cinico timore del legislatore che cifre superiori possano scoraggiare il beneficiario a cercare lavoro (la c.d. trappola della povertà).

Nel periodo della sperimentazione sono state presentate 45.511 domande, il 92,7% di queste è stato esaminato, 23.754 (67,4%) sono state accettate e 13.775 (32,6%) sono state respinte. La stragrande maggioranza di domande è venuta dalle regioni del Sud, molte sono le famiglie di dimensioni sopra la media nazionale, il 6,9% delle famiglie che hanno ottenuto l'RMI hanno almeno un componente disabile.

La legge sull'assistenza stabilisce che entro maggio 2001 il Governo dovrà riferire al Parlamento sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti e che, con successivo provvedimento legislativo, si dovrà procedere alla estensione dell'istituto come misura di contrasto generale della povertà. Non è specificato nella legge con che tempi questo avverrà e che impatto avrà sulla spesa pubblica. Il bilancio di previsione 2001 prevede un aumento del numero di Comuni in cui sperimentare l'RMI, stanziando 350 miliardi per il 2001 e 450 miliardi per il 2002 per la copertura di questa misura.

L'estensione della sperimentazione sul RMI

	1999	2000	2001	2002
Stanziamiento in miliardi	224	190	350	450
Nuclei famigliari	25.000	25.000	44.000	44.000

Fonte: Camera dei Deputati, Atto n. 7328 (2000)

Essendo più di 450 mila le famiglie povere che non ricevono trasferimenti pubblici a causa della storia lavorativa e contributiva dei loro componenti (Istat, 1999), l'introduzione di un RMI nazionale, con maggiore flessibilità nei criteri di erogazione è una misura quantomeno dovuta. Le stime della Commissione Onofri indicano in 4.000 miliardi il fabbisogno per estendere il RMI a tutto il territorio nazionale. Sembra allora più che sostenibile l'aumento a 6.400 miliardi per portare l'importo del RMI al livello delle pensioni sociali e dargli così una maggiore dignità come reale strumento di lotta alla povertà.

Ma la questione delle forme di reddito garantito è molto più ampia. Per quel che si osserva delle dinamiche del mercato del lavoro, l'ipotesi di introdurre degli ammortizzatori sociali che riguardino i cosiddetti contratti atipici è un imprescindibile elemento di discussione. L'RMI si prefigura come una misura per poveri, per tutti quegli individui e quelle famiglie che vivono di lavoro precario e devono vedersi garantite alcune forme di benefici che consentano loro di sostenere i periodi di fuoriuscita dal mercato del lavoro. Negli altri paesi europei, infatti, all'incremento della flessibilità del lavoro, ancorchè più legata ad orari e retribuzioni che non a rapporti contrattuali precari, corrispondono strumenti di intervento pubblico adeguati anche per chi non è vicino alla soglia di povertà. In questo senso, una riforma degli ammortizzatori sociali slegata dal principio della povertà, che prevedesse l'estensione a categorie non contemplate attualmente dalla legge, sarebbe in linea con l'evoluzione del mercato del lavoro. Una possibilità

potrebbe essere quella di offrire una gamma di servizi pubblici gratuiti (autobus, asili nido, scuole e testi scolastici, servizi sanitari). Un'ipotesi che contribuirebbe a rendere questi nuovi lavoratori soggetti sociali, cittadini a tutti gli effetti e scoraggerebbe il ricorso al lavoro nero con concorso del lavoratore e alla corsa a fondi pensione individuali, che alla lunga toglierebbero ogni legittimità ai servizi pubblici e al prelievo fiscale.

Nella direzione di garantire un diritto universale vanno gli assegni di maternità per le nuove madri che non percepiscono altra forma di indennità e per le famiglie con tre figli minori introdotti nel 1999. Il calcolo Istat è che ne beneficerebbero circa 490.000 famiglie per una spesa di circa mille miliardi. In base ai calcoli Istat, i requisiti necessari per accedere al diritto dell'assegno per le famiglie con tre figli a carico, si configura però come uno strumento tendenzialmente per poveri, visto che il 77% dei percettori si trova sotto la linea di povertà.

Diverso il discorso per un'altra nuova legge, quella che disciplina i congedi parentali. Pur introducendo un'estensione al padre di diritti riconosciuti alla sola madre, la legge, come è naturale che sia senza una riforma più complessa, sancisce un diritto per i lavoratori dipendenti e non per gli atipici. Avanzato è invece il contenuto relativo alla non necessità di vivere con il parente handicappato per poter usufruire del congedo: si registra il fatto che le persone handicappate possono avere bisogno dei parenti ma anche voler e poter avere una vita indipendente senza perdere la possibilità del sostegno familiare.

Scheda. Gli strumenti di garanzia del reddito in Europa

Il dibattito teorico sul reddito minimo è molto ricco di parole-chiave: si parla infatti di "salario sociale", di reddito di cittadinanza", di "reddito garantito", ecc. Ma espressioni diversi si riferiscono anche a concetti e misure diverse. Non è questa la sede idonea per affrontare il dibattito politico-economico sul reddito minimo e si forniscono solo alcune coordinate di massima.

Il reddito di cittadinanza è un'allocazione universale, rivolta a tutti i cittadini, non solo chi è sprovvisto di reddito, senza alcuna distinzione e senza alcuna contropartita. Secondo i proponenti porterebbe molti vantaggi sia sul piano dell'equità sia sul piano dell'efficienza.

Il reddito di base è di importo più modesto (intorno alla soglia di sussistenza) ma sempre universale e incondizionato.

Il reddito di partecipazione viene invece corrisposto ai cittadini che partecipano ad attività lavorative, formative o di cura a cui in cambio di un importo fisso, verrebbe richiesta una contropartita in termini di partecipazione.

Il reddito minimo garantito è invece un sussidio selettivo e condizionato che spetta solo a coloro privi di mezzi ed è subordinato all'accertamento delle risorse del richiedente (il c.d. *means tested*). Di solito viene erogato sotto condizione e l'importo garantisce la sussistenza.

L'Italia, oltre alla Grecia, è l'unico paese dell'Unione Europea che non preveda una forma di minimo vitale a livello nazionale.

Forme di reddito minimo esistono in 13 paesi dell'Ue (fuori la Grecia e, di fatto, l'Italia), i beneficiari sono più di 10 milioni. «Molte sono le combinazioni possibili: ad un estremo si collocano le proposte per un'integrazione dei redditi troppo bassi, senza adeguarli ai minimi salariali; in opposizione si trovano le proposte di un reddito universale che garantisca la sussistenza e non richieda prestazioni lavorative come contropartita» (E. Lombardi, A. Messina, O. Polimanti, *Lavorare bene*, Edizioni Lavoro, 1999). In mezzo stanno infinite opzioni fatte di contributi più o meno generosi, *means tested* o meno, formule che consentono di fruire di servizi gratuitamente, contributi per le spese d'affitto o di mutuo, ecc. In tutti i paesi si vanno comunque restringendo i limiti e aumentano le sanzioni per chi non accetta il lavoro che gli viene offerto (si alza cioè la soglia di ingresso). In Inghilterra si accompagna per alcuni mesi il nuovo lavoratore con un sussidio decrescente o con una somma bonus. Altrove il sussidio si riduce col passare dei mesi.

Francia. Reddito minimo d'inserimento (Rmi): per tutti i soggetti a basso reddito di più di 25 anni residenti in Francia da almeno tre anni (con permesso), integrazione del reddito fino a coprire un minimo *plafond* - fino a 2405 franchi al mese, tutti versati se non si hanno redditi, sufficienti a sopravvivere. Viene richiesta la partecipazione alle attività di inserimento sociale, vengono rimborsate le spese sanitarie e di maternità, sussidi per la casa ed esonero dalle tasse su questa.

Germania. Doppia indennità: per i soggetti a basso reddito che lavorano almeno 16 ore a settimana che non dispongono di abbastanza risorse e che partecipano alla formazione, varia a seconda delle dimensioni della famiglia; e "sostegno per situazioni particolarmente difficili", per chi già percepisce l'altro sussidio, ha almeno sedici anni e non ha soldi o per gestanti e puerpere prive di mezzi. La somma erogata è poco più alta di 500 marchi e viene integrata con il 100% dei costi di casa e riscaldamento.

Olanda. Diritto a un sussidio per i residenti di almeno 18 anni che dispongono di meno del minimo sociale e che sono disponibili al lavoro (con l'eccezione di coloro che hanno figli piccoli). Bonus per le vacanze e per spese mediche o per la casa.

Regno Unito. Sussidio per i residenti di almeno 18 anni che lavorano per meno di 16 ore settimanali, con reddito familiare inferiore a un tetto fissato per legge, disponibili a lavorare e che cercano lavoro.

Svezia. Legge nazionale gestita dagli Enti locali che garantisce un reddito a tutti i privi di reddito sopra i 18 anni che ne fanno richiesta. Il sussidio si aggira intorno alle 3000 corone, più costi di affitto e riscaldamento. Il sistema svedese è tra i più generosi in termini monetario e il meno selettivo tra quelli europei.

(*Fonti: Censis, Ocse, Gruppo Abele 1999*).

Scheda. Finanziaria e Diritto allo studio

L'Università attraversa una fase estremamente delicata: il completamento della riforma dei cicli, l'abbattimento delle tabelle nazionali, il sistema dei crediti, la flessibilità curricolare e la differenziazione competitiva tra gli Atenei, rappresentano i tasselli di un processo di trasformazione che è, in mancanza di interventi a sostegno del diritto allo studio, destinato a riprodurre le ingiustizie che hanno caratterizzato fin qui il mondo della formazione.

Il trasferimento di poteri dal livello centrale verso gli Atenei richiede la loro democratizzazione, che passa attraverso la riforma dello status giuridico dei docenti, la piena partecipazione degli studenti all'organizzazione e alla valutazione della didattica ed un massiccio investimento per la mobilità studentesca, aumentando la quantità e la qualità dei servizi individuali e collettivi (case, borse di studio, prestiti d'onore, agevolazioni nei trasporti e nell'accesso alla cultura). Inoltre una politica che crede nella funzione sociale della formazione non può non tenere in considerazione il processo di omogeneizzazione che investe titoli e percorsi formativi a livello europeo. Infatti, perché la riforma dell'università non si traduca nella consacrazione di nuove forme di esclusione ma, al contrario, sia uno strumento per rendere la più importante agenzia formativa motore di promozione e di riscatto sociale, occorre superare ritardi e limiti strutturali del nostro sistema di diritto allo studio, confermati dalla bassa percentuale degli studenti che percepiscono la borsa di studio (meno del 6% contro oltre il 18% della Francia), dal numero irrisorio di posti letto (appena 27.000 contro gli oltre 150.000 della Germania) e da uno scarso 6% di studenti fuori sede che trova alloggio in strutture pubbliche (contro oltre il 50% della Francia). Inoltre, nel nostro paese, negli ultimi anni si è assistito ad un vertiginoso aumento delle tasse universitarie (a Milano si paga oltre 4 milioni l'anno) che adesso in Europa sono le più alte. Gli effetti della mancanza di servizi, case, borse di studio sono davanti gli occhi di tutti: una mortalità studentesca pari al 70% e una composizione sociale dei laureati, con oltre il 90% proveniente da famiglie alto-borghesi, quasi totalmente a senso unico.

Insomma nell'Università trova la sua conclusione quel processo di selezione e di scrematura censitaria iniziato anni prima: dei 1000 bambini entrati nel percorso formativo solo 7 hanno conquistato la laurea. E' in questo contesto che si inserisce l'Autonomia, sulle cui potenzialità la nostra organizzazione non ha mai smesso di credere ma che necessita di una scelta politica forte e di investimenti massicci. E' infatti forte il rischio che l'Autonomia scarichi tutte le distorsioni, le contraddizioni e i costi di un sistema malato sulle spalle degli studenti, condannando gran parte delle generazioni più giovani a restare ai margini dei percorsi formativi. A tutto questo la finanziaria 2001 da una risposta? Noi crediamo di no. Abbiamo parlato più sopra del vertiginoso aumento delle tasse: la stessa conferenza dei Rettori ha confermato che, in mancanza di un significativo incremento dei FFO per l'Università, saranno "costretti" a rivolgersi alla fonte più diretta, gli studenti. E' quindi, a parer nostro, necessario aumentare il FFO del 16% e non solo dell'8%, considerato che il prossimo anno sarà anche quello della sperimentazione della riforma. Inoltre, per tentare di colmare la distanza tra il nostro paese e il resto d'Europa sul terreno dei servizi abitativi, risultano assolutamente insufficienti i 180 miliardi stanziati. Con queste risorse non si va incontro alla domanda abitativa e non si sottraggono gli studenti fuori sede alla selvaggia speculazione sugli affitti. E' bene ricordare che in Francia, negli anni '80, per l'edilizia residenziale universitaria furono investiti circa 10.000 miliardi. Chiediamo quindi che siano almeno 360 i miliardi investiti per la costruzione e la gestione delle strutture e le case dello studente. Infine, l'aumento del Fondo integrativo per borse e prestiti d'onore di 150 miliardi (in tre anni) ci lascia insoddisfatti perché impedisce di fatto l'abbassamento della soglia meritocratica per l'accesso ai benefici oltre a permettere che altri 20.000 studenti idonei non possano beneficiare della borsa per mancanza di fondi. Questi interventi crediamo rappresentino la premessa fondamentale per superare un approccio debole che vede nel Dsu una sorta di "accessorio" del sistema universitario, giungendo alla riforma della 390/91. Senza nuove garanzie e nuovi diritti la riforma dell'Università sarà destinata a restare una scatola vuota in cui per le fasce più giovani e più deboli del paese non ci sarà spazio nè cittadinanza.

4. Le politiche migratorie

La Caritas di Roma nel *Dossier statistico immigrazione 2000* stima la presenza di immigrati regolarmente soggiornanti in Italia al 31 dicembre del 1999 in 1.490.000 persone. La stima tiene conto non solo degli stranieri registrati (1.251.992) ma anche dei $\frac{3}{4}$ dei minori che non sono titolari di un permesso di soggiorno a titolo personale e di un certo numero di adulti i cui permessi non sono stati ancora registrati presso l'Archivio del Ministero degli Interni. Le donne rappresentano il 46% degli stranieri registrati, mentre i bambini rappresentano il 16%.

L'incidenza sul totale della popolazione italiana è del 2,6%, una percentuale molto più bassa che in altri paesi europei. Nel 1999 il numero di nuovi ingressi è stimato in 130.475, un dato più alto rispetto a quello del 1998 che si attesta sui livelli di Francia e Gran Bretagna e resta distante da quello più alto della Germania. Al dato sui flussi va sommato quello relativo alla regolarizzazione di 138.000 persone già presenti sul territorio, avvenute in seguito alla sanatoria prevista dalla legge 40/1998. I dati sulla presenza sul territorio indicano nelle regioni del Nord quelle in cui la presenza è più forte (53,6% del totale, 23% nel solo Nord Est), seguite dal Centro (29,9%), dal Sud (11,5%) e dalle isole (5,5%). Questo dato sulla distribuzione territoriale è molto diverso da quello dei primi anni 90: la crescita del numero di immigrati presenti a Nord (43,8% nel 1992) implica una forte mobilità interna al paese dovuta alla dinamicità del mercato del lavoro di alcune regioni. Le città più toccate dal fenomeno sono Roma, Milano e Torino (rispettivamente 237mila, 172mila e 53mila presenze). Le comunità più grandi sono quelle marocchina, albanese, filippina e jugoslava (Serbia e Montenegro).

Gli immigrati residenti in Italia da più di 5 anni, che avrebbero quindi diritto alla carta di soggiorno, sono più di 400.000, intorno ai 300.000 quelli che avrebbero diritto alla cittadinanza e dunque risiedono in Italia da almeno 10 anni. La garanzia effettiva di questi diritti è però vincolata alla posizione fiscale del richiedente; quella di molti immigrati non è in regola a causa della diffusa evasione contributiva che li riguarda (che riguarda i loro datori di lavoro). Solo il 63,8% dei detentori di permesso di soggiorno per lavoro occupati sono iscritti all'Inps, e solo il 44,1% ha versato i contributi.

La legge 40/98 ha tentato di introdurre una disciplina organica dell'immigrazione prevedendo nuove norme sull'ingresso, sul soggiorno e sulle espulsioni, meccanismi di programmazione dei flussi, strumenti miranti a favorire l'integrazione sociale e culturale degli immigrati e decentrando fortemente le competenze in materia tra gli enti locali.

Purtroppo la concreta attuazione della legge ha privilegiato le norme relative ai flussi di ingresso, al soggiorno e alle espulsioni, mentre le indicazioni relative alle politiche di integrazione sono rimaste in gran parte inattuata. Prevale dunque ancora la tendenza a gestire l'immigrazione come un "problema di ordine pubblico" e a dare priorità alle politiche di chiusura nella convinzione che queste e solo queste costituiscano lo strumento principale per combattere l'immigrazione "clandestina".

La distinzione, del tutto fuorviante, tra "immigrati buoni" (quelli già presenti regolarmente nel territorio italiano e quelli che, secondo la nuova politica dei flussi, arrivano con un contratto di lavoro in mano) e "immigrati cattivi" (quelli che arrivano illegalmente, che muoiono sui gommoni dei "trafficienti di carne umana" o che aspettano da due anni che la loro richiesta di regolarizzazione arrivi a compimento) sta alla base dell'impianto della legge e ne condiziona l'attuazione.

La politica italiana in materia si inserisce nel contesto europeo: il processo di armonizzazione dell'Unione Europea è in pieno corso e dopo gli accordi di Schengen, Maastricht e Amsterdam le politiche di restrizione e di chiusura nei confronti dell'immigrazione si sono omogeneizzate in tutta Europa.

Non è questa la sede per analizzare in dettaglio i contenuti della legge 40/98. Ci limiteremo a fare delle osservazioni in relazione all'oggetto di questo rapporto ovvero al modo in cui lo Stato decide di spendere (o di non spendere) i fondi pubblici per gestire le politiche migratorie. Premettiamo che la lettura della Legge Finanziaria 2001 non permette di fare un quadro complessivo sull'allocatione delle risorse pubbliche in questa materia in quanto alcuni capitoli di spesa che negli anni precedenti erano a sé stanti sono stati incorporati in capitoli di spesa più generali.

4.1 Il Fondo Nazionale per le politiche migratorie

La prima cosa da sottolineare è che nella Finanziaria 2001 scompare come voce a sé stante il Fondo nazionale per le politiche migratorie. Questo, come anche altri fondi nazionali che riguardano le politiche sociali, viene incorporato nel Fondo per le politiche sociali ai sensi dell'articolo 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n.449 recante "Misure urgenti per la stabilizzazione della Finanza pubblica". La ripartizione di questo fondo non è però assolutamente chiara e impedisce di avere certezze sulle risorse destinate alle politiche migratorie. Possiamo fare un'ipotesi.

Lo scorso anno, secondo il Bilancio assestato per il 2000, sono stati destinati complessivamente in materia di immigrazione 199 miliardi, 569 milioni (la cifra comprende gli 81 miliardi stanziati per il Fondo Nazionale per le Politiche migratorie più le voci di spesa che verranno analizzate di seguito).

Nella Finanziaria del 2001 vengono stanziati complessivamente 113 miliardi 494 milioni, pari ad una diminuzione del 43%. Se ipotizziamo che la quota del Fondo per le politiche sociali

destinata all'immigrazione sia pari a quella stanziata lo scorso anno per il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie e sommiamo quindi gli 81 miliardi del 2000 ai 113 miliardi previsti quest'anno, raggiungiamo una cifra di poco inferiore a quella dello scorso anno.

Nella più rosea delle previsioni, le politiche migratorie non vengono considerate una priorità tale da giustificare un incremento della spesa.

Ciò avviene in una situazione in cui il sistema di accoglienza per immigrati, richiedenti asilo e rifugiati, le politiche di integrazione sociale, economica e culturale, gli strumenti di lotta alla discriminazione, il riconoscimento formale e sostanziale dei diritti di cittadinanza sono ben lontani dall'essere garantiti.

4.2 Le misure previste nella Finanziaria 2001

La Legge Finanziaria per il prossimo anno prevede quattro voci principali con un impatto sulle politiche migratorie. Tre di queste rientrano nelle politiche per l'accoglienza, una è relativa all'assistenza economica e sanitaria agli immigrati.

1. *Spese per l'individuazione, l'attivazione, l'acquisizione e la gestione dei centri di permanenza e quelli di accoglienza per stranieri irregolari. Spese per interventi a carattere assistenziale anche fuori dai centri:* si tratta di 50 miliardi (contro i 54 circa del consuntivo dello scorso anno), assegnati al Ministero degli Interni. Cosa si intenda per "centri di permanenza e accoglienza" per stranieri irregolari non è affatto chiaro. La competenza del Ministero degli Interni, sembra fare riferimento ai cosiddetti "centri di permanenza temporanea", che tanto sdegno hanno provocato tra gli immigrati e le associazioni antirazziste e che vengono considerati incostituzionali da autorevoli giuristi (le persone ivi reclusi non hanno commesso alcun reato). Stante il fatto che a nostro giudizio questi centri devono essere chiusi, ciò che interessa qui rilevare è che mentre nella finanziaria questa voce di spesa è chiara e ben visibile non si può dire lo stesso per quella relativa all'accoglienza in senso proprio. Vogliamo evidenziare che se questi 50 miliardi venissero spesi in centri di accoglienza si potrebbero creare 3.044 posti letto, stante che per assicurare uno standard minimo di accoglienza dignitosa servono 45.000 lire al giorno a persona, ovvero 16.425.000 lire all'anno.
2. *Contributi alle Regioni per realizzazione di centri di accoglienza per immigrati:* questa quota era di circa 7 miliardi e mezzo nella Finanziaria del 1999. Lo scorso anno questa voce scompare come voce a sé stante, probabilmente incorporata nel Fondo per le politiche migratorie, dal quale era separata l'anno precedente. Nella Finanziaria di quest'anno la voce rimane assente. La lettura degli allegati della finanziaria non ci permette di ricostruire quale sarà la quota del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie per il 2001, né tanto meno di ricostruire quanto di questo fondo sarà stanziato per il potenziamento del sistema di accoglienza.
3. *Spese per l'Assistenza economica e sanitaria in favore di stranieri:* questa voce rimane invariata rispetto al 2000 con uno stanziamento di 10 miliardi non tiene dunque conto dell'aumento degli immigrati presenti in Italia registrato nel 1999.
4. *Spese per la predisposizione degli interventi di accoglienza, di assistenza e di rimpatrio degli sfollati della ex Jugoslavia:* Questa voce di spesa, finanziata nel 2000 con 112 milioni, viene soppressa nella finanziaria del 2001 "per cessazione dell'onere". Evidentemente il Governo pensa che nel 2001 tutti i profughi dell'ex Jugoslavia avranno fatto la scelta di rimpatriare nella loro terra, di tornare nelle loro case magari rase al suolo, incendiate o cadute in mano dell'etnia avversa.

Il difetto di trasparenza nella previsione delle spese per l'immigrazione non può che farci preoccupare soprattutto quando l'unica voce chiara e individuabile risulta quella destinata ai centri di detenzione (centri di permanenza temporanea). La decisione di accorpate nel Fondo per le politiche sociali gli stanziamenti previsti dal T.U 286/98 desta ancora più preoccupazione se si

tiene conto che un emendamento presentato dal Governo alla finanziaria prevede che a partire dal 1 Gennaio 2001 essi vengano ripartiti tra le regioni in unica soluzione insieme agli stanziamenti previsti dal DPR 309/90 e dalle leggi 104/92, 284/97, 285/97, 162/98 e 45/99.

4.3 Le proposte

1) Abolizione dei centri di permanenza temporanea e riallocazione dei fondi per essi stanziati per il rafforzamento di un sistema di accoglienza qualificata differenziato per tipologie di bisogni (accoglienza di breve periodo e di lungo periodo; accoglienza per immigrati, per richiedenti asilo, per rifugiati).

2) Attuazione di politiche per l'integrazione economica, sociale e culturale capaci di favorire la costruzione di percorsi individuali indipendenti dalla assistenza pubblica o del privato sociale attraverso:

a) Il rafforzamento delle iniziative di formazione professionale, di orientamento e di inserimento lavorativo.

b) L'effettiva garanzia del diritto all'alloggio. Circa il 20% degli immigrati non ha un posto dove abitare. Il restante 80% vive in condizioni comunque diverse dagli italiani. "A parità di reddito, gli alloggi in cui vivono gli immigrati sono peggiori di quelli in cui vivono gli italiani per alloggi di analoga qualità, gli immigrati pagano un prezzo più alto" (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, 2000). La cronica carenza di alloggi, l'assenza di un mercato degli affitti, gli scarsi investimenti in materia di edilizia pubblica, rendono difficile prospettare delle soluzioni al problema. Ma l'attivazione di servizi di ricerca della casa con l'intermediazione degli enti locali e l'aumento delle risorse destinate all'edilizia pubblica potrebbero consentire un piccolo salto di qualità e l'avvio di percorsi individuali che consentano l'emancipazione dall'assistenza pubblica e privata.

A questo proposito, una recente ricerca (*Migranti e banche*, Lunaria, 2000), ha indagato il rapporto tra immigrati e banche, individuando le difficoltà per gli immigrati in Italia, di stabilire rapporti con le banche e, soprattutto di accedere al credito. Oltre a forme di discriminazione vera e propria, siamo in presenza di barriere di tipo culturale e strutturale che scoraggiano gli immigrati ad utilizzare i servizi bancari (mancanza di materiale informativo in lingua, impreparazione del personale, eterogeneità dei documenti richiesti, ecc.). Come è noto, l'accesso al credito è un momento essenziale sia per avviare attività autonome che per, ad esempio, acquistare una casa. La labilità del rapporto tra immigrati e banche, rischia quindi di essere elemento che mantiene gli immigrati in una condizione di separatezza, integrazione con limiti. Su questo terreno si può pensare a fondi di garanzia degli enti locali, a corsi di formazione specificamente mirati a immigrati che vogliono avviare attività imprenditoriali, a mediatori culturali negli istituti bancari, a interventi di formazione e sensibilizzazione dei dipendenti, e soprattutto a sostenere e promuovere quelle forme di finanza etica che privilegiano la persona rispetto al patrimonio, il progetto rispetto alle garanzie, essendo nate proprio per favorire l'accesso al credito dei soggetti tradizionalmente non o poco bancabili (cfr. capitolo sul terzo settore).

c) Il finanziamento di convenzioni tra servizi pubblici (Questure, Prefetture, Comuni, Servizi Sanitari) e mediatori interculturali per garantire effettivamente il diritto all'informazione e un corretto accesso ai servizi.

d) La lotta alla discriminazione. Con l'approvazione del Testo Unico n.286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" sono state introdotte delle norme contro la discriminazione. La legge affida alle regioni la costituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per le vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Ma sino ad oggi solo una regione, la Toscana, si è attivata per provvedere in questa direzione. Ciò significa che

attualmente non esistono in Italia osservatori pubblici contro la discriminazione. È auspicabile che lo Stato si adoperi affinché le Regioni costituiscano osservatori pubblici capaci di garantire anche l'assistenza legale alle vittime di discriminazione e che venga predisposto un organo nazionale di controllo e coordinamento.

e) L'aumento dei fondi pubblici destinati a sostenere le attività sociali e culturali delle comunità straniere e la creazione di spazi interculturali.

5. Il diritto d'asilo

La moltiplicazione di conflitti interni, di crisi politiche e di violazioni dei diritti umani in diverse parti del mondo spinge un numero crescente di persone a lasciare il proprio paese e a cercare asilo in altri paesi. Un sesto degli 11.675.380 rifugiati nel mondo ha scelto di rifugiarsi in Europa: di questi 1.760.910 risiedono nei paesi dell'Unione Europea.¹⁰

Seppure il numero di rifugiati costituisca una parte minoritaria dei migranti residenti in Europa, il fenomeno dell'asilo ha acquisito negli ultimi anni una rilevanza crescente e ha indotto alcuni paesi europei a predisporre un sistema di servizi specifico mirante a garantire effettivamente il diritto all'asilo.

L'Italia ha conosciuto una crescita significativa del numero di profughi, di richiedenti asilo e di rifugiati solo recentemente. Tale crescita è stata favorita oltre che dalla nascita di conflitti in aree geografiche vicine (Balcani, Somalia, Algeria) anche dallo spostamento delle frontiere esterne dell'Europa determinato dall'approvazione degli Accordi di Schengen e della Convenzione di Dublino. Dalle 1900 richieste di asilo presentate in Italia nel 1997, si è passati alle 11.120 del 1998 alle 33.360 del 1999. A gennaio 2000 i rifugiati presenti in Italia risultavano 22.900¹¹ (la somma comprende rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione per motivi umanitari).

L'aumento delle domande di asilo registrato in tutta l'Europa Occidentale ha assunto in Italia una misura proporzionalmente molto più elevata, ma in termini assoluti rimane molto inferiore a quella di altri paesi europei quali la Germania, la Svezia, l'Austria, la Danimarca.

L'Italia non si è ancora dotata di una legge specifica sull'asilo. La materia è attualmente disciplinata dall'art.1 della legge Martelli 39/90. L'aumento dei richiedenti asilo e dei rifugiati presenti ha colto dunque l'Italia impreparata: il sistema di accoglienza e di orientamento per i richiedenti asilo si mostra inadeguato a garantire la gestione del fenomeno e d'altra parte le politiche di integrazione sociale e lavorativa per i rifugiati riconosciuti risultano insufficienti.

¹⁰ Fonte: ACNUR Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

¹¹ Fonte: ACNUR Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Paese	1997	1998	1999	Rifugiati presenti all'1/1/00
Austria	6.700	13.810	20.100	85.500
Belgio	11.800	21.960	35.780	17.900
Danimarca	5.100	5.700	6.470	69.000
Finlandia	1.000	1.270	3.110	12.800
Francia	21.400	22.370	30.910	129.700
Germania	104.700	98.640	95.110	975.500
	0			
Grecia	4.400	2.950	1.530	6.300
Irlanda	3.900	4.630	7.720	1.100
Italia	1.900	11.120	33.360	22.900
Lussemburgo	430	1.710	2.910	700
Paesi Bassi	34.400	45.220	39.300	139.200
Portogallo	250	340	270	410
Regno Unito	41.500	59.830	71.150	137.000
Spagna	4.900	6.650	8.410	6.400
Svezia	9.700	12.840	11.230	159.500

Fonte: ACNUR

Ciò anche a causa di una discrasia tra la disciplina dettata dalla legge Martelli (elaborata in una fase in cui i richiedenti asilo nel nostro paese erano poche centinaia) e la realtà attuale del fenomeno. La legge Martelli prevede per i richiedenti asilo un contributo di prima assistenza pari a 34mila lire giornaliere per soli 45 giorni. Ma attualmente tra la data della domanda di asilo e la decisione finale della Commissione centrale passa in media un anno. In questo periodo il richiedente non ha diritto al lavoro e se ha il “privilegio” di essere ospitato in un centro di accoglienza, può rimanervi per un periodo massimo di nove mesi.

5.1 La finanziaria 2001

Due sono gli aspetti, strettamente correlati, toccati dalla Legge Finanziaria 2001 in tema di asilo:

1. *Contributi di prima assistenza ai richiedenti lo status di rifugiato privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia.* I 15 miliardi presenti nel consuntivo del 2000 vengono portati a 25. A prima vista sembrerebbe dunque che lo Stato abbia preso atto dell'opportunità di prevedere un aumento di bilancio corrispondente alla crescita considerevole dei richiedenti asilo. Ma non è così. Perché viene incorporata in questa voce di bilancio quella relativa al seguente punto;
2. *Contributi per interventi assistenziali o di integrazione sociale in favore dei rifugiati residenti in Italia,* che nello scorso anno prevedeva uno stanziamento di 10 miliardi. Ciò significa che non si prevede un supplemento di spesa nonostante l'aumento dei richiedenti asilo e dei rifugiati riconosciuti residenti in Italia. Resta dunque la drammatica insufficienza del contributo destinato ai richiedenti asilo e il suo mancato adeguamento alla durata effettiva della procedura che supera di gran lunga i 45 giorni. È inoltre opportuno evidenziare che il contributo di prima assistenza è alternativo all'ospitalità nei centri di accoglienza.

5.2 Le proposte

Per migliorare la condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia è indispensabile predisporre un nuovo sistema dell'asilo attraverso:

1. *l'approvazione di una legge sull'asilo*: il disegno di legge "Norme in materia di protezione umanitaria e diritto di asilo" è fermo ormai da un anno alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati. Al di là dei contenuti del disegno di legge in oggetto, su cui sarebbe necessario apportare modifiche sostanziali, la mancata approvazione di una legge sull'asilo costituisce uno degli ostacoli principali alla predisposizione di un sistema organico capace di gestire il fenomeno;
2. *il potenziamento della struttura della Commissione Centrale* organo che decide sul riconoscimento dello status di rifugiato. Ad oggi la Commissione si riunisce una volta a settimana. Nel periodo 1993-97 il carico di domande da esaminare era di circa 1500/2000 casi annui, nel 1998 le domande sono diventate 11.120 ma la Commissione è riuscita ad esaminare solo 5.000 casi. Nel 1999 hanno chiesto lo status di rifugiato circa 18.000 persone, la Commissione ha esaminato 8.330 casi. La dilatazione della procedura di asilo, in una situazione in cui i richiedenti asilo non possono lavorare, ha immediate ripercussioni sul sistema di accoglienza;
3. *il potenziamento delle strutture di accoglienza in termini quantitativi e qualitativi*. In Italia esistono ad oggi 820 strutture residenziali per immigrati e circa 300 strutture non residenziali che garantiscono complessivamente 17.200 posti letto.¹² Buona parte di questi posti letto vengono utilizzati per ospitare i richiedenti asilo non essendo stato creato un sistema differenziato di accoglienza per immigrati e per richiedenti asilo. Ciononostante il sistema attuale è incapace di garantire accoglienza a tutti i richiedenti asilo;
4. *l'adeguamento del contributo di prima assistenza*. È necessario non solo prevedere un aumento del capitolo di spesa proporzionale all'aumento dei richiedenti asilo ma aumentare l'entità del contributo. Un contributo giornaliero di 34.000 lire per soli 45 giorni lascia i richiedenti asilo in una condizione di completa dipendenza dai centri di accoglienza, dai servizi di assistenza sociale pubblici e privati e, soprattutto, dal lavoro nero. E' necessario dunque estendere la durata del contributo all'intero periodo della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Se ipotizziamo che l'attesa media si riduca a sei mesi, prevediamo un aumento del contributo giornaliero di L.16.000 e ipotizziamo che il numero di richiedenti asilo vari tra le 15.000 e le 20.000 persone l'anno, la voce di spesa destinata ai contributi di prima assistenza dovrebbe oscillare tra un minimo di 136,875 miliardi e un massimo di 182,5 miliardi;
5. *il potenziamento delle strutture amministrative*. Gli uffici profughi delle Questure e delle Prefetture devono essere dotati di maggiori risorse umane e finanziarie e devono avere la possibilità di inserire mediatori interculturali nei loro organici. La presenza di mediatori faciliterebbe l'accesso dei richiedenti asilo e dei rifugiati ai servizi, garantirebbe il diritto all'informazione e contribuirebbe ad alleggerire, facilitare e velocizzare il lavoro degli operatori;
6. *il potenziamento degli interventi miranti a favorire l'integrazione sociale e lavorativa dei rifugiati*.

Il ruolo dello Stato a tutela dei diritti dei rifugiati non si esaurisce con il riconoscimento del loro status giuridico. E' indispensabile rafforzare gli interventi e le iniziative a sostegno dell'inserimento sociale e lavorativo dei rifugiati riconosciuti. La carenza di questo tipo di interventi mantiene i rifugiati in una condizione di dipendenza dalle strutture di accoglienza e impedisce loro di costruire percorsi individuali di integrazione.

L'adozione della maggior parte di queste misure richiede l'approvazione di una nuova legge in materia, ma alcune di esse possono essere adottate anche per via amministrativa.

¹² Caritas di Roma, *Dossier Statistico Immigrazione 2000*, Edizioni Anterem, Roma, 2000

6. La prevenzione e la lotta all'AIDS

In Italia, tra 1995 e 1998, sono decedute 30.527 persone a causa dell'AIDS. Questo dato fa del nostro paese il più colpito dalla malattia nell'intera Unione Europea, di cui rappresenta il 25% del totale dei decessi, mentre, in termini di incidenza sulla popolazione, soltanto la Spagna ci supera.

I decessi per AIDS in Europa

	1995	1996	1997	1998	Totale complessivo	% UE	% popolazione
Italia	4.979	4.999	2.259	2.769	30.527	24,6%	0,053%
Francia	4.154	3.340	1.612	839	30.190	24,3%	0,052%
Spagna	4.694	4.206	3.267	1.431	29.527	23,7%	0,075%
Germania	1.550	1.138	785	553	11.658	9,4%	0,014%
Regno Unito	1.187	1.339	1.293	331	11.526	9,3%	0,020%
Portogallo	433	561	529	412	3.517	2,8%	0,035%
Danimarca	257	111	165	31	1.742	1,4%	0,033%
Belgio	145	158	108	50	1.535	1,2%	0,015%
Austria	157	93	33	49	1.199	1,0%	0,015%
Svezia	144	177	25	161	1.149	0,9%	0,013%
Grecia	217	147	258	79	1.134	0,9%	0,011%
Irlanda	46	34	7	20	342	0,3%	0,009%
Finlandia	39	30	7	11	215	0,2%	0,004%
Lussemburgo	7	4	4	5	81	0,1%	0,019%
Totale	18.009	16.337	10.352	6.741	124.342	100,0%	0,035%

Fonte: elaborazione della Campagna per la Finanziaria Sociale su dati Gruppo Abele, OCSE

Anche il dato sui casi pediatrici mostra il ritardo dell'Italia rispetto agli altri paesi europei: contro i nostri 664 casi al 30 giugno 1999 la Germania ne presenta soltanto 118, mentre la Francia è l'unico paese ad averne di più (745 a novembre 1998). La situazione non cambia molto dal lato delle persone affette da HIV/AIDS che l'UNAIDS, la costola delle Nazioni Unite che si occupa di AIDS, stima in 95.000 le alla fine del 1999, con una percentuale di adulti dell'0,35% per l'Italia contro una media dello 0,22%.

Stima del numeri di persone che vivono con HIV/AIDS

	Adulti (15-49 anni)	Percentuale di adulti
Portogallo	36.000	0,74
Spagna	120.000	0,58
Svizzera	17.000	0,46
Francia	130.000	0,44
Italia	95.000	0,35
Austria	9.000	0,23
Olanda	15.000	0,19
Danimarca	4.300	0,17
Grecia	8.000	0,16
Belgio	7.400	0,15
Regno Unito	30.000	0,11
Germania	37.000	0,10

Fonte: UNAIDS

Se i dati OMS sull'Europa letti in serie cronologica sui casi di Aids forniscono un quadro confortante per quanto riguarda il calo dei casi (da un totale di 24.699 nel 1995 a un totale di 4883 al giugno 1999, metà dell'anno quindi), va segnalato un mutamento del peso relativo dei gruppi di trasmissione. Se nel 1995 i maschi omosessuali (o bisessuali) rappresentavano il 36,6

dei nuovi casi, nel 1999 calavano al 24,88%, mentre i tossicodipendenti erano il 41,26% nel '95 e il 45,11% nel 1999. Tra le donne, i nuovi casi sono in proporzioni quasi eguali le tossicodipendenti e i contatti eterosessuali.

È bene sottolineare che il calo del numero di nuovi casi non implica un calo dei pazienti, anzi, essendo aumentata la speranza di vita, il numero delle persone da curare cresce ogni anno. La crescita percentuale dei numeri relativi alla tossicodipendenza indica invece la necessità di incrementare le misure di attivare servizi di prevenzione a contatto diretto con una categoria marginale quale quella dei tossicodipendenti (unità di strada, interventi di riduzione del danno).

Gli interventi del legislatore in materia, si sono dapprima concentrati su campagne informative volte a modificare i comportamenti dei soggetti a rischio, poi a svolgere una attività di prevenzione e assistenza ai pazienti affetti. Con l'inizio degli anni '90, in ritardo rispetto ad altri paesi, (che spiega in parte le percentuali più alte relative al numero di morti) è stato sviluppato un piano di interventi (legge 135/90) che riguardava la formazione, l'assunzione di personale specializzato, il finanziamento dei controlli del sangue, dei laboratori di analisi, del volontariato, la costruzione di appositi reparti nonché il finanziamento del trattamento domiciliare.

Allo stato attuale l'intervento pubblico per l'assistenza ai pazienti affetti da AIDS e HIV positivi si sostanzia in:

- 105 miliardi negli ultimi tre anni per la formazione degli operatori delle unità operative di malattie infettive (legge 135/90);
- 180 miliardi negli ultimi tre anni per l'assistenza domiciliare ai pazienti, limitata però ai pazienti con più rilevanti limitazioni all'autosufficienza o in condizioni di terminalità (legge 135/90);
- 2.098 miliardi per la costruzione e/o la ristrutturazione dei reparti di malattie infettive in modo da creare una disponibilità di 6.836 posti letto (Del. CIPE 21/12/93);
- 50 miliardi per l'adeguamento strutturale delle case alloggio (decreto dirigenziale Ministero della Sanità del 12/10/96);
- 100 miliardi che dovrebbero essere destinati a coprire i maggiori costi derivanti dalle nuove terapie antiretrovirali (Legge Finanziaria 449/97);
- 9,5 miliardi per gli accertamenti diagnostici e l'acquisto di farmaci antiretrovirali destinati ai pazienti detenuti (DM 18/11/98).

Bisogna altresì precisare che con l'istituzione del Fondo Nazionale di intervento per la lotta alla droga è prevista la possibilità di finanziare attività di prevenzione (DPCM 1/6/99).

La logica che ha ispirato questi provvedimenti è rivolta principalmente a creare strutture adeguate e dare assistenza a pazienti in condizioni terminali o comunque ai limiti dell'autosufficienza. L'introduzione, in questi anni, delle terapie HAART ha prodotto alcuni significativi cambiamenti che sono stati quasi completamente trascurati nelle politiche di intervento pubblico. Si è verificato, infatti, un notevole incremento del costo dei farmaci richiesti dalle nuove terapie, un deciso prolungamento della sopravvivenza, un minore allettamento e una forte domanda di inclusione sociale. Appare quindi necessario superare la logica degli interventi sino ad ora programmati.

In particolare, occorre:

- garantire la copertura finanziaria per i farmaci antiretrovirali a tutti i pazienti, inclusi i detenuti;
- spostare circa 2.000 miliardi dalla costruzione di reparti di malattie infettive allo sviluppo di una rete di servizi sul territorio, in ambito distrettuale, che garantiscano l'assistenza a domicilio;
- potenziare le case alloggio perché sviluppino reti comunitarie che valorizzino la soggettività del paziente e ne incoraggino l'autonomia e la responsabilità;
- spostare risorse economiche sul fronte sociale finanziando progetti che favoriscano l'inclusione sociale dei pazienti HIV positivi e AIDS.

7. La situazione delle carceri italiane

Lo scandalo di Sassari, il procedimento penale aperto contro il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, la Direttrice, il Comandante della polizia penitenziaria e ben settantotto agenti in servizio nell'Istituto, ha aperto uno squarcio sulle drammatiche condizioni del nostro sistema di esecuzione penale. Alle molte polemiche, il Ministero della giustizia e il Parlamento – pur non avendo affrontato il tema specifico della tutela dei diritti dei detenuti - hanno fatto seguire alcuni provvedimenti attesi da tempo, come l'approvazione del nuovo Regolamento di esecuzione, che prevede tra l'altro più avanzati e costosi standard abitativi delle strutture penitenziarie, e della cd. Legge Smuraglia, per l'incentivazione del lavoro in ambito penitenziario, provvedimenti che comportano nuovi investimenti nel settore penitenziario. Il Governo ha inoltre definito un piano di assunzioni di personale giudicato necessario al buon funzionamento del sistema penitenziario e ha previsto nel cd. Pacchetto Fassino norme e fondi di incentivazione al lavoro dei detenuti. Si tratta di una complessa manovra i cui esiti andranno misurati nel tempo, quando tali norme saranno a regime e saranno avviate le necessarie disposizioni attuative. Ciò che desta qualche preoccupazione è, a fronte di tali impegni, la riduzione fino a 741 milioni delle spese per l'organizzazione della attività dirette alla risocializzazione dei detenuti (**Tabella n.4 Stato di previsione del Ministero della Giustizia per l'anno finanziario 2001 Capitolo 1822** *ossia spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti di prevenzione e di pena delle attività scolastiche, culturali, ricreative, sportive e di ogni altra attività inerente all'azione rieducativa - spese per il funzionamento del servizio delle biblioteche penitenziarie - pagamento tasse scolastiche. Sussidi giornalieri e premi di rendimento scolastici*), che rischia di determinare un ulteriore abbassamento della qualità della vita all'interno delle carceri.

Il sovraffollamento che caratterizza in negativo le carceri italiane richiede invece una inversione di tendenza nella previsione di opportunità trattamentali che possano contribuire alla umanizzazione degli istituti di pena. Il carcere, inteso quale extrema ratio, deve essere il luogo di proiezione e di partenza verso l'esterno. Perché funzioni tale percorso esso non può ridursi a mera custodia ma deve fornire effettive possibilità di crescita culturale a chi vi è detenuto. Il tutto in conformità al dettato costituzionale. Quasi 55 mila persone vivono infatti in carceri la cui capienza regolamentare è di 42.704 posti e quella «tollerabile», come eufemisticamente la definisce la stessa Amministrazione penitenziaria - di 48.255. Dal 1983 ad oggi la popolazione detenuta in Italia è cresciuta di circa 13mila unità. Il COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA (CPT), a seguito delle sue visite ispettive nei luoghi di detenzione italiani, ha raccomandato che le Autorità del nostro Paese accordino la massima priorità alle misure destinate a mettere definitivamente fine al sovraffollamento, nel sistema penitenziario italiano. A questo riguardo il CPT ha ritenuto opportuno sottolineare che la costruzione di nuove carceri non costituisce necessariamente di per sé una soluzione durevole. Difatti, taluni Stati europei si sono lanciati in vasti programmi di costruzione di istituti penitenziari per scoprire che la loro popolazione carceraria aumentava di concerto, con la accresciuta capienza del loro parco-penitenziario. E' necessario evidenziare che, nei Paesi in cui le prigioni non sono sovraffollate, l'esistenza di politiche miranti a limitare e/o armonizzare il numero di persone inviate in carcere tende, parimenti, ad essere un importante elemento per il contenimento della popolazione carceraria entro un livello gestibile. (CONSIGLIO D'EUROPA, *Rapporto al Governo italiano relativo alla visita effettuata in Italia dal CPT dal 22 ottobre al 6 novembre 1995, adottato il 14 giugno 1996*). Ed allora bisogna creare le condizioni perché si intervenga sulle carceri esistenti, ristrutturandole laddove necessario. Qualora siano costruite nuove carceri, altrettanto ne devono essere chiuse.

La situazione strutturale delle carceri italiane è estremamente variegata e non riconducibile ad una matrice unitaria: diverse le tipologie architettoniche e i materiali usati, diversa l'origine storica, diversi i luoghi, ma quasi dappertutto la stessa condizione di sovraffollamento. Non vi è dubbio che la struttura di un carcere, le modalità con cui è stato costruito, le varie ristrutturazioni intervenute negli anni, abbiano una ricaduta sensibile sia sulla qualità della vita detentiva che sulla garanzia dei diritti fondamentali. Il 2000 è stato l'anno di approvazione del nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario. Docce in camera, bidet per le donne, luce naturale sufficiente, cucina per non più di 200 detenuti, asili nido. Molti degli istituti di pena italiani rischiano di non essere in regola con le nuove norme. Vanno previsti finanziamenti ad hoc per renderli luoghi dove i diritti umani vengano garantiti e la dignità delle persone detenute rispettata. Si deve quindi avere la consapevolezza che buona parte degli istituti necessiterà di sostanziosi lavori di adeguamento, senza i quali l'amministrazione penitenziaria risulterà inadempiente. Un messaggio culturale nuovo potrebbe essere quello che spinge alla rapida esecuzione dei lavori necessari, per evitare che anche questa volta si crei un o scollamento, tipico del nostro paese, tra una legislazione che introduce principi avanzati e una realtà desolante. Sono stati previsti 5 anni per l'adeguamento: un tempo congruo a disposizione per fare le cose per bene. Ci vorrebbe un monitoraggio globale delle strutture ed un progetto di ristrutturazione unitario che tenga conto degli standards normativi minimi.

Le condizioni generali di vita nelle carceri possono essere fonte di trattamento inumano o degradante. L'umanizzazione della vita detentiva, la previsione di fondi per le attività formative, lavorative, scolastiche, ricreative e culturali, la presenza di un maggior numero di operatori sociali può favorire un allentamento delle tensioni oltre che meglio rispondere alla ispirazione costituzionale. Gravissima è la carenza di organico degli operatori sociali: ad esempio per più di 50mila persone detenute nelle carceri italiane, si contano in tutto 608 educatori per dare attuazione al trattamento rieducativo.

Il trattamento penitenziario è un concetto plurale: a esso si fa ricorso per qualificare il regime cui è sottoposta la generalità dei detenuti (*il trattamento conforme a umanità*, rispettoso della dignità della persona, improntato ad assoluta imparzialità), ma anche per distinguerne i contenuti, tra imputati (che devono essere «trattati» in assoluto ossequio del principio di non colpevolezza) e condannati, e tra ciascuno di essi in vista della «risocializzazione» (*il trattamento individualizzato*). Sotto questa ultima, più diffusa accezione si comprendono tutte quelle attività culturali e ricreative, formative e lavorative che almeno in teoria dovrebbero coinvolgere l'intera popolazione detenuta e consentire a ciascuno degli ospiti delle patrie galere di costruirsi il proprio percorso «rieducativo». Nel trattamento rientrano sia attività che hanno come scopo quello di impegnare la giornata delle persone detenute, mantenendo vivi i loro interessi o stimolandone di nuovi, sia interventi finalizzati a favorirne il reinserimento sociale, soprattutto attraverso l'apprendimento o la pratica di un'attività lavorativa. In particolare nell'idea di trattamento, così come viene sviluppata nella vita penitenziaria, rientrano sia i diritti (al lavoro, all'istruzione), sia le opportunità. Ovviamente, al fine di evitare che molte di queste nuove disposizioni rimangano lettera morta, ci si attende una forte inversione di tendenza negli investimenti.

Spese per "trattamenti" nelle maggiori carceri italiane (in milioni)

	Istituto	Trattamenti	%
Torino Val.	80.000	180	0,23%
Rebibbia Nuovo C.	77.000	523	0,68%
Napoli Secondigl.	75.000	257	0,34%
Milano San Vittore	70.000	578	0,83%
Sollicciano II	47.000	115	0,24%
Rebibbia Femminile	35.000	75	0,21%
Bari	30.000	232	0,77%

Nuoro	30.000	30	0,10%
Pisa	30.000	200	0,67%
Totale Italia	909.200	6.563	0,72%

Fonte: Antigone, 2000

Oggi il bilancio di ciascun Istituto muove ogni anno alcune decine di miliardi, ma in gran parte immobilizzate dai costi vivi di parte corrente (stipendi e quant'altro), al punto che è diventato un gioco diffuso il calcolo del costo medio di una giornata di detenzione e il raffronto con quanto sarebbe sufficiente investire in prevenzione per ridurre significativamente il rischio criminale. La tabella precedente evidenzia il forte gap fra quanto investito per il trattamento ed il budget complessivo dell'istituto.

8. Le politiche di inclusione delle persone con disabilità

8.1 Le politiche

Nella discussione sulle politiche riguardanti le persone con disabilità, fino alla conferenza nazionale sull'handicap del dicembre 1999, erano prevalse le preoccupazioni per i dati previdenziali del problema (le pensioni). Questa impostazione è estremamente riduttiva. Gli interventi pensionistici, in particolare quelli assistenziali che riguardano più da vicino il settore (pensioni di invalidità, indennità, ecc.) non possono essere valutati da soli in maniera avulsa dal contesto di vita e dalla condizione di discriminazione e mancanza di pari opportunità. Questo significa ribadire:

a) le persone con disabilità (maggiormente quelle che vivono condizione di handicap gravi) sopportano tutti i giorni discriminazioni e limitazioni dei loro diritti civili ed umani. Quindi, un primo principio da rivendicare sono politiche di inclusione sociale e di egualizzazione di opportunità di condizione per questi cittadini sulla base della Costituzione italiana e della dichiarazione del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea del 20/12/1996;

b) questa condizione di discriminazione e di limitazione di diritti civili ed umani comporta costi umani, sociali ed economici che devono essere tenuti in conto quando si discute di interventi che interessano questi cittadini. Questi costi devono essere contabilizzati e posti politicamente all'interno della discussione della riforma dello stato sociale. Ciò significa valutare:

b1) quali sono le responsabilità del governo e delle istituzioni sulla limitazione dei diritti e sulle discriminazioni. Facciamo un esempio: le politiche pubbliche sui trasporti. Le istituzioni locali e il governo hanno finora realizzato politiche sul trasporto pubblico che non hanno garantito eguali condizioni di opportunità alle persone con disabilità (inaccessibilità dei servizi di trasporto su ferro, su gomma, su fune, sull'acqua); il governo e le istituzioni locali hanno iniziato a modificare questa situazione timidamente; per sanare questa situazione in modo da rendere tutti i cittadini uguali nella fruizione dei servizi di trasporto, si dovrà investire in questo campo, in maniera adeguata, cosa che non pare essere all'ordine del giorno. In pratica il governo e le istituzioni sono in debito con i cittadini perché non spendono abbastanza in questo settore. Quindi, se si vuole parlare di spesa sociale, si deve sottolineare che lo stato non può toccare le attuali provvidenze se prima non offre servizi di attuale opportunità a questi cittadini, anzi, il problema non è di ridurre ma piuttosto di aumentare la spesa pubblica in questo settore. Questo esempio può essere esteso a molti altri servizi e interventi che riguardano l'ambito della disabilità (politiche del lavoro, rimozione delle barriere architettoniche, istruzione, turismo).

b2) Una riduzione delle spese per promuovere e realizzare le pari opportunità (così vanno definiti gli interventi e le provvidenze a favore dei cittadini con disabilità finché vivono in condizioni di discriminazione e di limitazione dei diritti) comporta sia un aumento della spesa assistenziale, di ricoveri in istituti e strutture protette, sia una riduzione di potenziali consumatori

esclusi dal mercato perché segregati (senza contare i costi in termini di diritti umani, non quantificabili). Infatti, a fronte di una spesa mensile di circa 1.100.000 lire per un disabile in situazione di gravità che non lavora vi è una spesa mensile che oscilla dai cinque ai dieci milioni per un internato in istituto per disabili; il governo deve quindi tener conto di questi risparmi (e degli eventuali aumenti di spesa nel bilancio dello Stato) nella valutazione degli interventi nel settore della disabilità;

b3) Quali sono i costi aggiuntivi che sopportano le persone con disabilità ed i loro familiari per affrontare e cercare di superare le situazioni di discriminazione e di limitazione dei loro diritti. Infatti solo un esempio restando sempre nel campo di trasporti: una persona che non può fruire dei mezzi di trasporto pubblico e costretta a spostarsi con mezzi di trasporto propri o in affitto, o a pagare una persona che lo aiuti a superare le discriminazioni e le limitazioni, quindi spende più degli altri cittadini per spostarsi; costi che vengono sopportati anche in molte altre attività della vita quotidiana (spese sanitarie, riabilitative, educative, di tempo libero, ecc.).

c) La tutela dei diritti civili ed umani con disabilità richiede una conoscenza statistica della situazione del settore e della reale condizione degli interessati per poter approntare politiche conseguenti. Sia il governo, sia gli Ee. Ll. ignorano spesso questi dati. Va finanziata dal governo un'inchiesta nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, valutando la spesa pubblica e privata per il settore, il rapporto costi benefici delle politiche finora realizzate, i costi sopportati dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie.

d) Nel processo in corso che prevede forme di accentuamento delle competenze degli enti locali (federalismo), la tutela dei diritti deve prevedere la definizione di un meccanismo che, anche per il futuro, possa offrire provvidenze economiche e servizi uguali a cittadini in eguali condizioni su tutto il territorio nazionale. Questo comporta che le entrate su cui basare l'erogazione dei servizi locali dovranno prevedere dei meccanismi di integrazione finanziaria federale per garantire la parità di trattamento a tutti i cittadini.

8.2 Proposte di interventi politici e finanziari

Sulla base del piano nazionale sull'handicap approvato dal governo nello scorso luglio andrebbero approntate le seguenti politiche:

1) Riformulazione delle politiche di presa in carico e abilitazione sociale basata su servizi territoriali distribuiti in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale e realmente esigibili come diritto soggettivi perfetti. Tali servizi devono essere centrati sul conseguimento dei diritti di cittadinanza, sull'egualizzazione di opportunità di condizione, sul sostegno al conseguimento dell'autonomia e sul potenziamento dell'autodeterminazione e dell'interdipendenza.

2) Finanziamento di servizi previsti dalle leggi vigenti ed in particolare:

2a) creazione di servizi per l'integrazione lavorativa. SIL distribuiti omogeneamente su tutto il territorio nazionale e formazione delle commissioni previste dalla legge 104 del '92 in modo da applicare l'atto di indirizzo del governo (legge 68 del '99, DPCM 22.1.2000);

2b) creazione di servizi di accoglienza e di assistenza personale per persone con elevati bisogni di assistenza e non in grado di autodeterminarsi (legge 162/'98) e approvazione di legislazioni sul TRUST e sull'amministratore di sostegno;

2c) potenziamento del finanziamento dei servizi di vita indipendente basati su piani individualizzati di intervento (legge 162/98);

2d) rideterminazione del rapporto tra insegnanti di sostegno e alunni basata su un'insegnante ogni cento alunni;

2e) incremento dei finanziamenti per il sostegno allo studio universitari discriminati a causa della disabilità (L.17/99);

2f) ampliamento della disponibilità gratuita degli ausili per l'autonomia;

2g) distribuzione omogenea su tutto il territorio nazionale dei servizi medico riabilitativi territoriali (dl 229/99).

3) Vincolo per i finanziamenti pubblici per i servizi di trasporto pubblici o in convenzione, all'acquisto di mezzi di trasporto accessibili a tutti (Dpr 503 del 96).

4) Rispetto della normativa in materia di accessibilità per tutti i lavori pubblici e l'edilizia privata, rifinanziando leggi di settore ed incentivi all'adeguamento delle strutture turistico e ricreative.

5) Introduzione e finanziamento di agevolazioni che favoriscano l'accesso al pensionamento ai lavoratori disabili a causa dell'accentuata usura lavorativa (335/95).

6) Sgravi fiscali per l'acquisto di beni e servizi legati alla pari opportunità alla vita autonoma, autodeterminata e interindipendente (ausili, trasporto, aiuto personale, ecc.).

7) Equiparazione delle prestazioni e provvidenze economiche sulla base del principio che ad eguale minorazione corrisponda eguale provvidenza.

8) Riconoscimento dell'intera pensione di reversibilità nel caso che il beneficiario sia una persona disabile grave.

9. Le politiche per lo sport

Quello dello sport, e più in generale del tempo libero, è un ambito che va divenendo centrale e che, per alcune fasce di età – giovanissimi e anziani –, come per alcune fasce sociali, andrebbe considerato come un diritto. Anche questa, insomma, è da considerare una delle nuove frontiere del welfare.

A partire dagli anni '70 il fenomeno sportivo si è enormemente dilatato nel nostro paese, sia per quanto riguarda gli aspetti del tradizionale sport competitivo, spettacolare e campionistico, sia per quanto concerne le pratiche fisico-motorie, legate alla salute, alla socializzazione, alla riabilitazione, alla prevenzione. Proprio queste ultime componenti risultano essere costitutive di un nuovo imponente fenomeno sociale: lo sport per tutti, che interessa in Italia 36 milioni di cittadini di tutte le età, coinvolti a vario titolo in pratiche sportive (Istat, 1998). Lo sport per tutti interpreta un nuovo diritto di cittadinanza, appartiene alle politiche della vita, si legittima grazie al principio dell'inclusione e non dell'esclusione, che è proprio di tutte le attività selettive e, tra queste, anche dello sport di prestazione assoluta. Per questo la diffusione dello sport a livello amatoriale svolge un'importante funzione sociale, costituisce un bene pubblico e un bene meritorio che la comunità ha il dovere di sostenere e sviluppare.

Lo sport per tutti è un bene pubblico in quanto il diritto alla pratica appartiene ad ogni cittadino, ad ogni età della vita, indipendentemente dal ceto sociale e dalle possibilità economiche.

Lo sport per tutti è un bene meritorio in quanto, pur non producendo utili finanziari diretti per la comunità, contribuisce a contenere e meglio orientare determinati costi sociali. È statisticamente dimostrato, ad esempio, che dove è più diffusa la pratica dello sport per tutti, minori sono le spese che il sistema sanitario deve sostenere per patologie di vario genere. Lo sport per tutti, in particolare, sollecita l'adozione di stili di vita che non sono compatibili con la sedentarietà, l'obesità, il consumo di alcool e tabacco, fattori di rischio sanitario che presentano onerose ricadute sui bilanci dello stato sociale.

Il sistema sportivo italiano pone ancora al centro l'attività sportiva ad alto livello che ha come finalità quella della competizione, del risultato. Questa centralità trova la sua istituzionalizzazione nella centralità del Coni come strumento di governo di tutto lo sport.

Un sistema sportivo che riconosca invece come esiste una peculiarità, bisogni, forme organizzative distinte tra le funzioni peculiari dello sport per tutti i cittadini e quello finalizzato alla produzione di risultati è invece un obiettivo da perseguire. La prossima Conferenza nazionale sullo sport potrà essere un'occasione per intervenire sulla questione.

Lo sport per tutti, infatti, è un produttore di innovazione potenziale, un indicatore sociale in grado di misurare la qualità della vita di un paese, la sua capacità di rispondere in maniera attiva alla trasformazione dei tempi di vita, un erogatore di servizi di pubblica utilità.

Ma oltre a una funzione avanzata, legata alla trasformazione dell'organizzazione della vita sociale e di un rapporto più consapevole con il proprio corpo, lo sport per tutti svolge un importante funzione sociale di presidio. Si tratta di un soggetto collettivo di decine di migliaia di club e società sportive, di dirigenti e tecnici volontari, di un tessuto democratico in grado di intervenire in porzioni di territorio marginale, di contribuire a strapparle al degrado, alla devianza, al disagio giovanile. Attività per bambini nei parchi delle periferie, costi accessibili per tutti e diffusione della cultura sportiva non competitiva sono importanti strumenti di partecipazione e di intervento sul disagio giovanile.

Per implementare una politica dello sport per tutti, si avanza la proposte di riformare il sistema sportivo costituendo, al di fuori dell'ambito Coni, un *Consiglio Nazionale dello Sport dei cittadini*, che rappresenti formalmente questo settore dello sport italiano e ne sancisca la pari dignità rispetto allo sport olimpico e di prestazione assoluta.

Si sollecita poi l'approvazione della *legge sul dilettantismo sportivo*, che colmi il vuoto normativo del settore dopo la regolazione delle società professionistiche, la nuova normativa sulle Onlus e per le attività di promozione sociale.

Rispetto poi alle politiche di spesa delle amministrazioni pubbliche, è necessaria l'individuazione di una politica delle risorse a sostegno allo sport per tutti e di tutela alla pratica individuale dei cittadini.

Le attività sportive di tipo amatoriale e nonprofit costituiscono un minimo sotto-insieme della voce sport del nostro paese, se guardati dal lato dell'impatto economico, ma coinvolgono la gran parte dei cittadini che fanno sport. Queste attività ricevono dai fondi pubblici non più di 250 miliardi di lire l'anno, pari al 45% delle spese complessive da essi sostenute. Il meccanismo di finanziamento dello sport in Italia, che passa attraverso la raccolta del Totocalcio¹³, dirotta gran parte delle risorse verso lo sport agonistico. Gran parte del sostegno alle strutture di sport amatoriale viene dalle famiglie (tra il 70 e l'80%) e, soprattutto, mancano risorse per investimenti in beni durevoli, cruciali in un settore come questo (si pensi agli attrezzi per le palestre o alla necessità di rimodernare periodicamente gli impianti).

Si tratta dunque di prevedere interventi esclusivamente finalizzati alla diffusione e al sostegno dello sport per tutti, che andrebbero fondati (a) sulla periodica promozione di grandi *campagne nazionali* (contro il doping, la sedentarietà, la specializzazione precoce; per la promozione della cultura dello sport come stile di vita attivo), in analogia con quanto avviene in tutte le realtà nazionali più avanzate; (b) sul trasferimento al Consiglio Nazionale dello sport dei cittadini di *risorse finanziarie certe*, come, a titolo di esempio, una quota dei proventi derivanti dai *diritti televisivi* sulle manifestazioni sportive di grande rilevanza, provvedimento questo recentemente adottato in Francia che si configura come una forma di redistribuzione dallo sport agonistico e legato al mondo delle sponsorizzazioni, verso lo sport dilettantistico; (c) su *programmi pubblici di cofinanziamento* a progetti di particolare qualità ed efficacia (sull'esempio delle politiche sociali europee); (d) su politiche di *sviluppo dell'impiantistica* che tengano conto di persistenti carenze (soprattutto nel Sud), ma anche delle esigenze derivanti

¹³ Una ricerca di Nomisma del 1994 sosteneva come lo sport, attraverso il sistema di ripartizione delle quote (vincite, Stato e Coni) finanziasse lo Stato per 4000 miliardi.

dalla diffusione di nuove pratiche e di diverse esperienze maturate nell'ambito dello sport dei cittadini; (e) sulla costituzione di *strutture e strumenti di servizio* (di competenza nazionale o regionale) che garantiscano a tutti i praticanti, indipendentemente dalla loro affiliazione associativa, il diritto all'informazione, alla tutela sanitaria e assicurativa e alle garanzie connesse allo svolgimento delle attività.

Scheda di riepilogo delle proposte

Campagna per la Finanziaria Sociale *Per un'Italia capace di futuro*

I provvedimenti richiesti per:

Welfare e diritti

Provvedimento	Impatto sul bilancio dello Stato
Allargamento della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento a tutto il territorio nazionale.	6.000 miliardi di lire.
Abolizione dei centri di permanenza temporanei e riallocazione dei fondi per essi stanziati per il rafforzamento di un sistema di accoglienza qualificata differenziato per tipologie di bisogni.	Nulla.
Adeguamento del contributo di prima assistenza per i richiedenti asilo politico.	135 miliardi di lire all'anno.
Realizzazione di nuove strutture di tipo <i>hospice</i> per il potenziamento dell'assistenza ai malati terminali.	400 miliardi di lire all'anno.
Integrazione degli stanziamenti previsti per il fondo speciale per le unità di radioterapia.	30 miliardi di lire in due anni (2001-2002).
Attribuzione alle aziende, dove si siano verificati incidenti sul lavoro, degli oneri relativi al 30% dei costi sostenuti dal Ssn per le cure mediche degli infortunati.	Non significativo
Garantire la copertura finanziaria per i farmaci antiretrovirali a tutti i pazienti HIV positivi, inclusi i detenuti.	15 miliardi di lire l'anno.
Abolizione delle agevolazioni per l'attività intramoenia dei medici	maggiori entrate per 20 miliardi l'anno.
Totale	6.500 miliardi l'anno

Capitolo 5

Il terzo settore e l'economia sociale

1. Associazionismo e società civile

1.1 L'associazionismo in Europa

Descrivere il fenomeno associazionismo in una cornice europea non è semplice perché i dati Eurostat sui quali ci si può basare¹⁴ sovrappongono molti piani che, nella realtà, occupano posizioni diverse nelle società dei paesi europei. Sindacati, associazioni sportive e cooperative sociali, per fare degli esempi sono forme di partecipazione alla vita sociale del paese che hanno caratteristiche molto diverse tra loro e nei diversi paesi dell'Unione Europea.

Parlando in generale, si può comunque dire che gli stati della Scandinavia e l'Olanda hanno il più alto livello di partecipazione alla vita associativa (sopra l'80%) mentre quelli del Sud Europa (Italia, Spagna, Grecia e Portogallo) il più basso (tra il 20 e il 30%). In realtà un divario così importante è dato dal livello di partecipazione ai sindacati, che, in alcuni dei paesi europei (Danimarca e Svezia) svolgono un ruolo determinante nella gestione di alcuni strumenti di previdenza. Se si guarda alle associazioni sportive o al volontariato, le differenze restano ma il livello di partecipazione sul totale della popolazione diminuisce. Le punte più alte restano in Svezia, Danimarca e Olanda (sopra il 35%) e quello più basso nei paesi del Sud Europa e in Irlanda. Per quanto riguarda il volontariato, le classifiche rimangono uguali con l'eccezione dell'Italia (8%) che in questo caso si colloca poco sopra la media europea e della Francia che, in questo caso, è molto sotto (meno del 4%). Mentre i dati sulle iscrizioni al sindacato sono certi e facilmente reperibili, tutt'altro discorso è quello relativo all'associazionismo vero e proprio, grande e piccolo e diffuso sul territorio. Va comunque sottolineato che i soggetti deboli (le persone che hanno un reddito sotto la media, i disoccupati, chi abita in zone marginali, chi ha problemi di salute) hanno un tasso di partecipazione più basso della media alle attività associative. Questo fattore (la ricchezza, e alcuni suoi effetti sulla qualità della vita) spiega anche le differenze tra paese e paese. Capovolgendo il punto di vista si può anche dire che i paesi dove più sono sviluppate le strutture associative sono anche quelli dove il tessuto sociale tradizionale (famiglia, quartiere o paese, ecc.) ha subito più trasformazioni.

Venendo alla sola Italia, il rapporto IREF 2000, segnala che nel 1999 il 19,7% degli italiani fa parte di associazioni sociali (nel 1994 erano il 23,2%), mentre il totale degli associati (sindacati, associazioni, partiti, associazioni professionali) era del 33,3% (contro il 34,9% del 1997). Le fasce d'età che vedono un incremento della partecipazione, sono le due agli estremi (18-24 anni e 65-74), mentre tutte le altre scendono. Ai primi posti stanno il settore sportivo, quello culturale, religioso, sociosanitario ed ambientalista, le donne sono in lenta crescita (39,3% nel 1991, 40,8% nel 1999). I volontari sono invece il 12,6% della popolazione italiana (13,6% nel 1991) ed operano soprattutto nel settore assistenziale, educativo e religioso.

¹⁴ Eurostat, *The social situation in the European Union*, 2000.

1.2 La disciplina delle associazioni di promozione sociale

Lo scorso luglio la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha approvato la proposta di legge che disciplina l'associazionismo sociale. Il disegno di legge è un testo unificato che raccoglie e integra le diverse proposte che si sono susseguite nel periodo di discussione lungo circa dieci anni.

Dopo l'emanazione della disciplina delle cooperative sociali (l.381/91) e delle organizzazioni di volontariato (l.266/91), la definizione di una figura giuridica ad hoc per le associazioni si era resa urgente e improrogabile, per completare il quadro di riferimento del terzo settore e per superare "confusioni" e "sovrapposizioni" soprattutto con il ruolo ricoperto dalle organizzazioni di volontariato.

La proposta, ora in fase di discussione al Senato, crea una figura giuridica, "a metà strada" tra le due già esistenti, che presenta caratteri associativi e imprenditoriali allo stesso tempo. Infatti si afferma che le associazioni si avvalgono prevalentemente di attività volontaria per il perseguimento dei fini istituzionali, ma possono avvalersi anche di prestazioni lavorative dipendenti e autonome (anche ricorrendo ai propri associati).

Vengono definite associazioni di promozione sociale (APS), le associazioni (anche non riconosciute), i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale e senza fini di lucro a favore di associati o di terzi. Rimangono esclusi dall'associazionismo sociale i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali o di categoria e tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati. Dal punto di vista fiscale, nell'ultima versione del provvedimento è stata soppressa l'automatica estensione del regime fiscale delle ONLUS alle APS, che quindi devono richiederne il riconoscimento.

Un passaggio particolarmente rilevante è l'istituzione dell'Osservatorio dell'associazionismo sociale a cui vengono attribuite una serie di funzioni: promozione di studi e ricerche, sostegno di iniziative formative e di aggiornamento, approvazione di progetti sperimentali promossi dalle associazioni, nonché la partecipazione alla composizione del CNEL. Nel complesso un ruolo "di indirizzo", almeno sulla carta, piuttosto rilevante, che prevede la partecipazione di *"...10 rappresentanti delle associazioni a carattere nazionale maggiormente rappresentative, 10 rappresentanti estratti a sorte tra i nominativi indicati da altre associazioni e 6 esperti."* (art.11).

Nel complesso la proposta, se non verrà ulteriormente modificata, risponde principalmente alle esigenze delle grandi associazioni, con ampia base sociale e numerose sedi operative sul territorio, che si trovano a gestire realtà variegata e complesse, più che alle associazioni di dimensione locale. Va evidenziato il modo discutibile e poco trasparente in cui viene composto l'Osservatorio, che non ha caratteristiche elettive e lascia alcuni punti cruciali non determinati: come si stabilisce la rappresentatività, quali associazioni o associazioni di secondo livello nominano le persone da estrarre a sorte, ecc.

2. L'economia sociale

2.1 La crescita del settore

Un primo sguardo quantitativo alla componente economica del terzo settore ci permette di sottolinearne l'enorme crescita degli ultimi anni.

Le prime elaborazioni che si possono fare dai dati ISTAT¹⁵, tenendo conto delle considerazioni su definizione e criteri sviluppate nei paragrafi seguenti, ci dicono che tra 1992 e 1998 il settore si è sviluppato a dei ritmi estremamente accelerati:

<i>La crescita del settore nonprofit</i>								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Crescita media
Produzione	16.000	16.800	17.600	19.200	20.400	22.100	23.500	7%
% Pil	0,99%	1,00%	1,01%	1,07%	1,13%	1,20%	1,26%	-
Occupati	253.000	251.000	260.000	268.000	281.000	294.000	304.000	3%

Fonte: elaborazione della Campagna per la Finanziaria Sociale su dati ISTAT

Il campo di attività in cui si è osservata la maggiore crescita in termini di occupati risulta essere quello dei servizi sociali e socio-sanitari che si è sviluppato ad un tasso medio del 7%, rappresentando circa il 16% dell'intero settore¹⁶. Va detto che in queste statistiche non sono comprese le cooperative sociali, la cui crescita negli stessi anni è stata particolarmente pronunciata, soprattutto nell'erogazione dei servizi di welfare. Alcune ricerche su campione mostrano tassi di sviluppo della cooperazione sociale ancora più alti, con valori medi annui del 9% al nord, del 17% al centro e del 23% al sud del paese nel biennio 1995-97¹⁷.

Sempre partendo dai dati ISTAT è possibile ricostruire la spesa pubblica destinata alle attività nonprofit. Si tratta di circa 11.000 miliardi di lire l'anno, appena l'1% della spesa pubblica totale, con una tendenza comunque in crescita del 6% annuo, con Stato e Regioni come principali finanziatori (circa 30% del totale a testa), ed i Comuni subito dopo (20%). Queste cifre si riferiscono esclusivamente ai trasferimenti correnti: manca perciò tutta la componente relativa al ruolo della Pubblica Amministrazione come cliente del terzo settore, che sembra particolarmente significativo soprattutto negli ultimi anni. Una prima stima indica in 25.000 miliardi questa somma, di competenza questa volta prevalentemente dei Comuni, che acquistano servizi socio-sanitari dalle cooperative sociali e servizi ricreativi e culturali dalle associazioni (con un'incidenza molto minore, sotto il 10%). Le cooperative sociali, in particolare, dipendono dagli enti locali per almeno il 60% del loro bilancio, principalmente attraverso il meccanismo delle convenzioni e degli appalti per la fornitura di questi servizi.

¹⁵ I dati su cui sono stati basati i calcoli provengono da A. Messina e S. Riccioni (*The Economic Account of Nonprofit Institutions Serving Households*, Working paper, ISTAT 2000). L'articolo è presente anche in http://www.ine.es/voor/sessions/paper_ses6.doc.

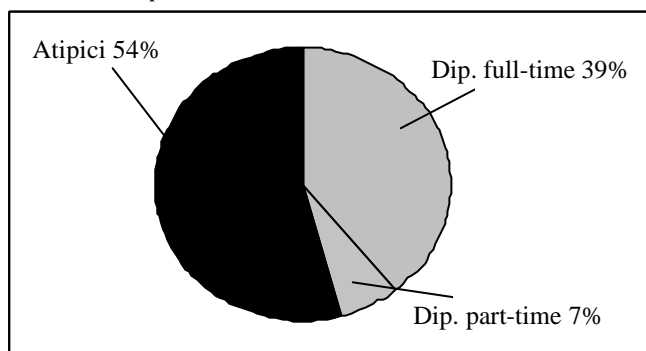
¹⁶ Sembra interessante sottolineare che da questi dati emerge una stima dell'occupazione nell'intero settore nonprofit ben lontana da alcune cifre che circolano su giornali anche molto accreditati (*Il Sole 24 Ore* del 25 settembre 2000 parlava di 690.000 occupati) e a cui, anche aggiungendo gli occupati della cooperazione sociale (comunque non superiori a 100.000), è proprio impossibile arrivare.

¹⁷ Dati provenienti dalla ricerca *NETS - New Employment Opportunities in the Third Sector*, finanziata dalla Commissione Europea e coordinata dall'Università di Roma La Sapienza. I principali risultati si trovano in G. Marcon e M. Mellano, *Le Dimensioni economiche del terzo settore*, Ed. la Sapienza 2000 e sul sito http://www.lunaria.org/tertiun/ricerca/conclusi/nets/default_i.htm.

2.2 Le dinamiche occupazionali

In una fase di sviluppo così spinto è cruciale tenere sotto controllo le componenti qualitative, essenziali alla tenuta e all'identità stessa del settore. Un aspetto importante riguarda la tipologia delle forme occupazionali all'interno di queste organizzazioni, in grado di influenzare notevolmente la loro capacità progettuale, la qualità dei servizi prodotti e dunque la soddisfazione dei bisogni, il legame col territorio. Le ricerche più recenti (NETS, 1999) lasciano emergere un'incidenza del 25% delle forme di lavoro più flessibile (atipico), senza considerare l'ambigua figura dei soci lavoratori delle cooperative sociali, occultati dietro il velo della "dipendenza"¹⁸. Si tratta di un risultato non particolarmente sorprendente se visto alla luce delle tendenze in atto in tutto il sistema economico italiano, ma un po' più illuminante se si considera che i dati si riferiscono al 1997 e le variabili in questione sono di stock e non di flusso. È come se il terzo settore abbia anticipato quei processi che ora stanno diventando propri di tutto il sistema economico. Infatti i dati sulle tendenze (forme occupazionali dei *nuovi* occupati) mostrano risultati molto più netti: per ogni 100 nuovi posti di lavoro creati dalle imprese sociali (associazioni, cooperative sociali ecc.) 54 sono lavoratori atipici, 39 sono dipendenti full-time, 7 sono dipendenti part-time. A proposito dei lavoratori dipendenti va ricordato che tra questi le statistiche nascondono i soci-lavoratori delle cooperative sociali, che contribuiscono ad aumentare il grado di flessibilità del sistema.

I nuovi occupati nel terzo settore



Fonte: NETS (1999)

Un dato particolarmente significativo è inoltre quello relativo alla presenza di donne negli organici delle imprese sociali. Il 58% degli occupati è di sesso femminile e questa percentuale è ancora più alta nel caso del lavoro dipendente (sia full-time sia part-time), pur sottolineando ancora una volta che all'interno di questa categoria è compresa anche la forma, tipica per le cooperative sociali, del socio-lavoratore. Ed è proprio in questo ambito che la partecipazione femminile è ancora più alta (61%), contro una presenza più bilanciata (49%) nelle altre organizzazioni. Ciò è certamente dipendente dalla natura dei servizi "di prossimità" forniti da quelle organizzazioni, le cooperative sociali, che più tipicamente si dedicano all'area del welfare.

Infine, l'analisi della relazione tra fonte di finanziamento principale e flessibilità dei lavoratori mostra chiaramente che il settore pubblico, principale sostenitore delle iniziative nonprofit, non sempre è un partner ideale. Sono infatti proprio le organizzazioni maggiormente dipendenti dai fondi pubblici ad adottare le forme occupazionali più flessibili. Ciò in qualche misura, anche stando ai dati qualitativi a disposizione sul tema¹⁹ sembra essere comprensibile se si considera la totale assenza di co-progettazione tra terzo settore e pubblica amministrazione.

¹⁸ Per collaboratori si intende tutto il mondo degli "atipici" (prestazione occasionale, collaborazione coordinata e continuativa, partita IVA). I soci lavoratori delle cooperative sociali sono stati classificati all'interno della voce "dipendenti", in accordo con le metodologie utilizzate dall'ISTAT.

¹⁹ E. Lombardi, A. Messina, O. Polimanti; *Lavorare bene. Manuale sull'organizzazione e le forme di lavoro nel terzo settore*, Edizioni Lavoro 1999.

L'incapacità delle organizzazioni dipendenti dal pubblico di prevedere "cosa accadrà domani" porta alla scelta di forme di lavoro (contratti) sempre più flessibili e sempre meno vincolanti per la dirigenza delle imprese sociali. Al contrario quelle organizzazioni che riescono a mobilitare risorse private e dunque, presumibilmente, a programmare più a lungo termine la propria attività, riescono anche a tenere più bassa la quota di contratti atipici utilizzata, fino a un 21% che sembra rispondere più a esigenze fisiologiche - gestionali e strutturali - delle forme di lavoro in questo settore che a strategie penalizzanti per i lavoratori.

2.3 Un'ulteriore distinzione

Le tendenze descritte nei due paragrafi precedenti fanno emergere la necessità di operare un'ulteriore distinzione. Guardando infatti al terzo settore dalla prospettive delle politiche pubbliche significa innanzi tutto liberare il campo da alcune ambiguità che, stante la natura estremamente eterogenea e ricca delle attività nonprofit, rischiano di inquinare l'analisi.

La vasta letteratura esistente sul tema ci aiuta a trovare in modo sintetico un percorso guida al ragionamento:

1. secondo l'ISTAT e le norme di contabilità nazionale riconosciute a livello mondiale rientrano nel settore nonprofit tutte le organizzazioni private che sono sottoposte al vincolo della non distribuzione degli utili (questo esclude dall'analisi, nel caso italiano, le cooperative sociali). Il settore così determinato viene poi distinto tra attività *market* e *non-market*, a seconda che i proventi derivanti da attività di vendita di beni e servizi superino o no il 50% delle spese dell'organizzazione²⁰;
2. le ricerche di tipo socio-economico, volte a sottolineare le capacità di innovazione di queste organizzazioni, si sono preoccupate di dare definizioni più articolate e dettagliate del settore, basandosi sulle caratteristiche operativo-funzionali delle "imprese sociali". Ciò ha comportato l'esclusione di quelle organizzazioni troppo para-mercato (associazioni di categoria, professionali ecc.) o para-stato, o con vocazione eccessivamente corporativa e non solidaristica (è questo il caso dei partiti politici, le organizzazioni religiose, i sindacati). Allo stesso tempo, l'accento posto sui modelli operativi e le forme produttive ha condotto ad estendere l'universo anche a quelle organizzazioni che, pur avendo la possibilità di distribuire utili, sono riconducibili al settore: è il caso delle cooperative sociali²¹;
3. ulteriori analisi, essenzialmente basate sullo studio del potenziale occupazionale del settore, hanno evidenziato come solo quei modelli che realmente si discostano dalle forme produttive *profit* possono dare un contributo innovativo alla creazione di nuovi (e buoni) posti di lavoro: si è costruita così una definizione di terzo settore in cui presenza del volontariato, democrazia interna, partecipazione ai processi decisionali di soci e lavoratori, legame col territorio e attenzione ai nuovi bisogni sono caratteristiche imprescindibili²².

Il lavoro che viene svolto in questa sede, finalizzato alla elaborazione di proposte misurabili in termini finanziari (e non solo) e che, allo stesso tempo, siano caratterizzate da un legame con tutto il resto dei provvedimenti che impattano su economia e società civile, porta in realtà ad un ulteriore distinguo, basato sul tipo di attività in cui le organizzazioni di terzo settore sono impegnate. Se infatti ci si concentra su potenzialità occupazionali, innovazione sociale ed economica, modelli organizzativi e produttivi risulta molto diverso pensare a delle politiche per quelle organizzazioni attive nell'area del welfare tradizionale (o protezione sociale) e per tutte le

²⁰ Su questo punto si vedano i documenti ufficiali del System of National Account (1993) e System of European Account (1995), mentre una panoramica più generale dei tre approcci qui esposti e delle loro implicazioni è in A. Messina e S. Riccioni (2000).

²¹ Questo approccio ha guidato la ricerca comparativa internazionale della Johns Hopkins University (USA), i cui risultati per l'Italia sono contenuti in G.P. Barbetta, Senza scopo di lucro, Il Mulino 1996.

²² Si tratta di un'interpretazione del terzo settore più orientata a valorizzare le radici storiche e i contesti culturali europei. Deriva dal già citato progetto *NETS* (G. Marcon e M. Mellano, 2000).

altre, che occupano spazi in settori particolarmente eterogenei: dall'ambiente allo sport amatoriale, dalle attività culturali al commercio equo-solidale, dalla *advocacy* alla finanza etica.

Nella prima area consideriamo i servizi socio-sanitari, l'assistenza sociale e una serie di servizi di frontiera (reinserimento lavorativo di persone svantaggiate, recupero di soggetti a rischio, assistenza legale e orientamento sociale per immigrati ecc.) che, coinvolgendo quella sfera dei diritti universali di cui primo garante deve essere lo Stato, implicano una diversa articolazione del rapporto di sussidiarietà, un più moderato potenziale occupazionale netto (cioè non sostitutivo di quei posti di lavoro assicurati fino a pochi anni fa dalla Pubblica Amministrazione), e una maggiore necessità di garantire qualità dell'output e tutela dell'utente.

Ciò porta alla distinzione di due macro-aree di terzo settore: la prima, quella della protezione sociale, in cui vanno riconosciuti sia il ruolo innovativo e più efficiente del terzo settore come erogatore e organizzatore del servizio sia la necessità di programmazione, controllo e partecipazione diretta, in termini di finanziamento, da parte dello Stato; la seconda, quella dei servizi alla comunità, integrativi di quelli pubblici e più orientati alla domanda privata, in cui si possono sviluppare mercati sociali che associano logica economica e crescita del benessere della collettività²³. Gli interventi dello Stato, le politiche di promozione e sostegno e gli investimenti finanziari che ne derivano sono conseguentemente differenti per le due aree.

3. Le politiche pubbliche per il terzo settore

La posizione che, dalla Commissione Europea al nostro Governo, sta diventando dominante per quanto riguarda le politiche sul terzo settore parte dalla necessità di creare nuovi bacini occupazionali e di riformare i sistemi di welfare. In questo contesto emerge il rischio che la logica del mercato come strumento di regolazione naturale di ogni attività economico-sociale investa anche le politiche di welfare. L'attenzione di cui il terzo settore sta godendo in questi anni è spesso purtroppo orientata a promuoverne una crescita di tipo imprenditoriale, finalizzata ad una sua sempre maggiore autonomia dal pubblico, nella convinzione che la domanda delle famiglie, trasformata da latente in pagante, sia sufficiente a sostenere tanto la qualità dei servizi quanto l'occupazione che ne scaturisce. Così si spiegano alcune delle misure che sempre più sono dibattute a livello di Governo, in particolare la defiscalizzazione delle spese delle famiglie verso il terzo settore, l'estensione delle agevolazioni per le piccole e medie imprese alle organizzazioni nonprofit, nuove forme di accesso al mercato dei capitali per questi soggetti²⁴.

Questo comporta due ordini di problemi. Il primo riguarda l'intero insieme delle attività nonprofit, per le quali la componente imprenditoriale, così come le potenzialità occupazionali che esse esprimono, rischiano di essere vanificate se non si tengono adeguatamente in considerazione ruolo sociale e peculiarità produttive di queste organizzazioni (elementi motivazionali, etici, valoriali). Tutti i documenti ufficiali sono infatti concordi nell'evidenziare l'importanza dei fattori extra-economici che guidano l'operatività del terzo settore, anche ai fini del suo ruolo economico (e della sua crescita), però sembrano fare di tutto per sminuirli

²³ Va notato che, di fronte a questa distinzione, il terzo settore mostra ancora una volta la sua magmaticità, presentando casi non facilmente collocabili in modo certo nell'una o nell'altra area. Basti pensare alle cooperative sociali di tipo B per rendersene conto: il loro obiettivo istituzionale (reinserire nel mondo lavorativo soggetti svantaggiati) rientra chiaramente tra le attività di welfare ma il modo in cui questo viene perseguito, attraverso la produzione di beni e servizi con modalità produttive spesso vicine a quelle delle imprese tradizionali, sembrerebbe sfuggire ad una accezione di welfare in senso stretto.

²⁴ Si veda il *Documento della Commissione Istituita presso il Ministero del lavoro sul tema terzo settore e Occupazione* del maggio 2000. Si tratta certamente di misure necessarie e utili, ma comunque non sufficienti, come il dibattito rischia di far credere, a coprire le esigenze delle organizzazioni di terzo settore, legate al riconoscimento del loro ruolo pubblico e alla tutela della loro autonomia (contratti di lavoro, comunicazione, formazione, accesso a servizi).

appiattendo queste organizzazioni sui modelli di funzionamento delle imprese tradizionali ed esponendole alle pressioni della logica mercantile.

Il secondo problema è relativo all'area della protezione sociale e alla tutela di quei diritti universali sanciti dalla Costituzione. Inserire logiche di mercato in questa area e per di più farlo attraverso il terzo settore è una scelta sbagliata. Le organizzazioni di terzo settore che lavorano per l'assistenza sociale e socio-sanitaria o per quei servizi di frontiera identificati nel paragrafo precedente hanno bisogno di politiche più rivolte al consolidamento ed innalzamento qualitativo di alcuni standard fondamentali (principalmente per i lavoratori e per la qualità del servizio prestato) che non dell'acquisizione delle metodologie delle imprese profit-oriented. E questo non può passare che per un innalzamento delle risorse pubbliche a ciò dedicate.

In particolare queste organizzazioni, corrispondentemente alla loro natura *labour-intensive*, sono basate in modo fondamentale sul lavoro, che però necessita di attenzioni e protezioni adeguate per esercitare l'atteso benefico effetto sulla collettività. Da una parte infatti è necessario riconoscere il ruolo pubblico dei lavoratori di queste organizzazioni, cui vanno garantiti per legge livelli retributivi minimi e forme contrattuali a tutela di fenomeni ricorrenti, quali il *burn-out* dell'operatore sociale. Dall'altro lato, proprio in accordo con la natura innovativa del terzo settore e la sua flessibilità organizzativa e vocazione all'efficacia ed all'efficienza, occorre evitare di ingabbiare questo lavoro nel quadro delle relazioni di lavoro subordinato, riconoscendone le caratteristiche di cogestione, mutualismo, democrazia, volontariato (anche del lavoratore). Solo in questo modo, soprattutto in una logica di lungo periodo, la qualità dei servizi erogati e la soddisfazione degli utenti possono giustificare il passaggio dal pubblico al terzo settore e, elemento altrettanto importante, la creazione di posti di lavoro di buona qualità può promuovere l'attivarsi di dinamiche positive di innovazione sociale, formazione, radicamento territoriale.

Per chi lavora nell'area del welfare così come per tutte le organizzazioni di terzo settore vi sono poi delle necessità specifiche relative alla formazione e all'aggiornamento professionale, alla consulenza legale e fiscale, all'accesso alle nuove tecnologie e a forme di comunicazione efficaci, che troppo spesso, per strutture che hanno enormi problemi di capitalizzazione si rivelano impossibili da gestire se non gravando sul monte-lavoro a cavallo tra volontariato e straordinario non remunerato. Queste sembrano essere le maggiori carenze, insieme all'accesso al credito che trattiamo in un paragrafo separato, soprattutto di quelle organizzazioni con maggiori potenzialità occupazionali e con maggiori margini di sviluppo. Si tratta delle iniziative nonprofit nei servizi alla comunità, caratterizzate da piccole strutture - solitamente con meno di 15 lavoratori - che sono attive nel campo della cultura, della comunicazione, dell'ambiente, dello sport amatoriale, secondo formule di integrazione e arricchimento (comunque non sostituzione) dell'intervento pubblico. Sono queste le organizzazioni ad aver assistito ad una forte crescita dell'occupazione negli ultimi anni, con punte fino al 14% annuo, ma sono anche quelle a lamentare l'assenza di un sostegno nella fase di avvio, nella contrattazione con la Pubblica Amministrazione, nell'accesso a sedi e strutture ecc.

4. Le proposte per una promozione dell'economia sociale

Lo sviluppo della componente più economica del terzo settore può derivare dunque dall'attuazione di politiche innovative che valorizzino il ruolo sociale delle organizzazioni nonprofit attive nei campi indicati, che riqualifichino la spesa pubblica verso questi soggetti, che intervengano in modo strutturale sulle differenze tra imprese sociali e imprese tradizionali, da un punto di vista fiscale, del sostegno alla domanda, dei contratti di lavoro, della costruzione di servizi infrastrutturali.

4.1 Fiscalità

Dal punto di vista fiscale sembrano essere soprattutto due le voci principali: la prima riguarda le leve fiscali usate per promuovere lo sviluppo degli enti non commerciali e in particolare l'assoggettamento all'IVA, la seconda il regime IRAP.

a) Leva fiscale e IVA

Le legge sugli enti non commerciali ed istitutiva delle ONLUS (d.l.vo 460/97) ha previsto alcune ridotte agevolazioni relative all'IVA. Tali agevolazioni non riguardano l'acquisto di beni strumentali ma si limitano ad esentare alcune attività esercitate dalle ONLUS e altre esercitate da alcuni enti non commerciali. Rispetto a questo va detto che la mancata esenzione come soggetto passivo e la contemporanea esenzione come soggetto attivo implicano una situazione paradossale per cui l'IVA, nel complesso, rischia di gravare solo su questi soggetti mentre le imprese tradizionali riescono a scaricarla sul consumatore. Certamente va riconosciuto che in materia di imposta sul valore aggiunto la normativa comunitaria frena non poco l'iniziativa del singolo stato membro, e ciò potrebbe giustificare le esitazioni del nostro legislatore.

Va sottolineato però come sia del tutto assente la volontà di usare la leva fiscale come concreto strumento di promozione delle attività nonprofit. La stessa definizione di ONLUS risente molto di questo approccio, concentrandosi troppo sulla categoria di soggetti svantaggiati, interpretata dal Ministero delle Finanze in un modo assolutamente restrittivo e miope. Ed i primi due anni e mezzo della legge sembrano dimostrare la scarsa efficacia della stessa (sono sempre più le organizzazioni che pur avendone i requisiti scelgono di non essere ONLUS) e l'effetto boomerang delle sue ambiguità (l'assenza di un disegno politico coerente ha portato alla mancata nomina della *authority* per più di due anni, al ritardo estremo nella costruzione dell'anagrafe delle ONLUS, alla inefficacia dei titoli di solidarietà, al paradosso dell'indeducibilità delle donazioni rispetto all'IRAP, alla scarsa chiarezza di molti dei precetti contenuti nel decreto).

Rimane questo approccio in tutte le iniziative del Governo, che continua a vedere il terzo settore come mero strumento di politiche socio-assistenziali senza riconoscergli quel ruolo di promotore di sviluppo e occupazione che potrebbe avere. L'ultimo esempio è contenuto nella Legge Finanziaria per il 2001 dove, all'art. 6, si prevedono agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate a favore dei soggetti titolari di reddito di impresa, ma si escludono espressamente da questi gli enti non commerciali. Perché? Qual è la ratio di questa norma? Ricordiamo che al Sud del paese l'economia sociale sta crescendo a tassi elevatissimi e uno dei limiti alla crescita sta proprio nelle difficoltà legate alla sottocapitalizzazione e alla fatica nel realizzare investimenti in beni strumentali.

Quali dunque le politiche percorribili? Ancora una volta occorre distinguere tra area del welfare tradizionale e servizi alla comunità. Nel primo caso la gestione IVA, fin dove permesso dalle norme comunitarie, ma comunque non tralasciando la possibilità di influenzarle attivamente, deve evitare la trappola attuale e permettere: a) l'incidenza minore possibile sull'acquisto dei beni durevoli; b) crediti di imposta per quelle spese non recuperabili perché non trasferibili sui consumatori. Quest'ultima misura potrebbe essere sostenuta con una spesa pubblica limitata, intorno ai 600 miliardi di lire²⁵, che però avrebbe un forte impatto sul bilancio di quelle organizzazioni attive nel campo dei servizi di welfare (l'agevolazione può essere circoscritta alle ONLUS che non svolgono attività connesse di tipo commerciale con incidenza superiore al 50% delle spese complessive, il *non-market* della contabilità nazionale).

Nel caso dei servizi alla comunità le esigenze sono diverse e più vicine alla necessità di sostenere la nascita dei cosiddetti mercati di qualità sociale²⁶. Infatti le attività culturali, ambientali, di sport amatoriale, di cura (baby-sitter, asili nido, servizi integrativi del welfare pubblico), se fatte secondo modalità nonprofit, pur producendo utilità sociale e contribuendo

²⁵ Il calcolo è stato basato sul valore dei consumi intermedi per l'intero settore nonprofit, isolando quella parte di costi relativa alle attività di welfare.

²⁶ Si veda in proposito De Vincenti e Gabriele (1999), in particolare sui servizi domestici e di baby sitter.

all'innalzamento della qualità della vita, soprattutto a livello locale, raramente riescono ad avere le risorse finanziarie sufficienti ad affrontare una logica strettamente di mercato. Attrarre una domanda che esiste ma stenta a trasformarsi in pagante senza usare grandi investimenti in marketing, comunicazione e strutture è molto difficile. Allora un sostegno alla domanda potrebbe essere ottenuto in due modi: o permettendo la deducibilità delle spese (una percentuale di queste) che le famiglie sostengono per questi servizi; oppure fornendo strumenti alternativi quali dei buoni o *voucher* per le fasce di reddito più basse, ad integrazione di qualche forma di Reddito Minimo di Inserimento.

Alcune prime stime mostrano che questa misura avrebbe un impatto sul bilancio pubblico pari a circa 200-250 miliardi l'anno, considerando una deducibilità del 19% delle spese sostenute dalle famiglie (tutte) o in alternativa una corresponsione dei voucher ai segmenti più deboli della società (ad esempio: anziani, giovani, disoccupati)²⁷.

b) *La gestione dell'IRAP*

Con effetto dal 1998 è stata introdotta l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP). L'intento di questa misura era ridurre l'impatto complessivo di imposte e tasse sul costo del lavoro, eliminando molte di queste e accorrandole in un'unica imposta con aliquota mediamente minore. Ciò, se ha comportato la riduzione degli oneri gravanti sul lavoro subordinato (non più gravato da Contributo al Servizio Sanitario Nazionale, ILOR, ecc.), ottenendo dunque l'effetto macroeconomico sperato, ha però appesantito non poco la gestione e il costo dei contratti di lavoro atipici. Questi ultimi sono sempre più presenti nel terzo settore (rappresentano la metà dei nuovi posti di lavoro, come già mostrato nel paragrafo 2.2) e, soprattutto fra le associazioni, ciò implica un aumento notevole dei costi del personale, nonché un appesantimento della gestione amministrativa.

Alcune stime, basate principalmente sull'effetto sostituzione tra IRAP e la coppia CSSN-ILOR, indicano in circa 113 miliardi il minor carico fiscale complessivo di cui il settore nonprofit ha beneficiato nel 1998, anno dell'introduzione della nuova imposta²⁸. Il problema è che questo minor carico si è tutto concentrato sulle strutture più grandi, consolidate, quelle in cui è presente in modo significativo il lavoro subordinato. Le piccole, più instabili e flessibili per necessità, ma spesso anche le più dinamiche, sono invece penalizzate da questo nuovo regime. La cifra risparmiata dal settore nasce infatti dalla somma algebrica tra l'ampio beneficio per le organizzazioni più grandi, basate sul lavoro subordinato (222 miliardi in meno rispetto alla situazione antecedente), e il nuovo (aggiuntivo) carico fiscale per le piccole, stimato in circa 109 miliardi. Riconoscendo il ruolo sociale, ma anche il dinamismo economico, delle piccole organizzazioni occorre dunque trovare soluzioni per rimuovere questi ostacoli al loro sviluppo (si veda anche il paragrafo seguente per quanto riguarda i contratti di lavoro). L'impatto di tale misura sulla spesa pubblica, che vada nella direzione di un credito d'imposta o nella diretta esenzione dall'IRAP per le associazioni più piccole (con un numero di dipendenti non superiore a 5), non sarebbe comunque superiore ai 100 miliardi l'anno.

La questione IRAP è poi rilevante anche per un altro aspetto, limitato alle Onlus. Recenti provvedimenti fiscali hanno infatti introdotto la indeducibilità delle erogazioni liberali rispetto all'IRAP. Ciò significa che, mentre rispetto alle imposte sui redditi, le donazioni ad una Onlus sono deducibili (per un importo fino al 2% del reddito di impresa), sancendo così la loro meritorietà sociale, questo non avviene rispetto all'IRAP, con un differente trattamento che complica ulteriormente il quadro fiscale di riferimento e certamente non contribuisce ad incentivare le erogazioni liberali dalle imprese al nonprofit. Inutile dire che occorre al più presto

²⁷ La stima è basata sui valori della tavola *input-output* (con dati al 1992), da cui si evince quanto le famiglie consumano per le singole branche produttive: per le attività ricreative, culturali e sportive è stata stimata la quota prodotta dalle istituzioni senza scopo di lucro, pari a circa 1.000 miliardi.

²⁸ Sono escluse le cooperative sociali da questa analisi.

rimuovere questa misura per non rendere ancora più penalizzare la già scarsamente proficua normativa Onlus.

4.2 I contratti di lavoro

Anche per ciò che concerne le forme di lavoro vanno distinte le due aree di intervento delle organizzazioni nonprofit. Il caso delle imprese sociali che lavorano nel settore del welfare infatti richiede soprattutto un riconoscimento del ruolo sociale e pubblico di queste attività. Ciò implica la definizione di standard retributivi e di tutela che avvicinino questi lavoratori allo status dei dipendenti pubblici, senza necessariamente ricorrere al meccanismo del lavoro subordinato. Può essere sufficiente che alcune delle regole di finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione richiedano il rispetto di norme sulle forme di lavoro, fissino delle retribuzioni minime (disincentivando il ricorso dell'appalto al massimo ribasso), valorizzino adeguatamente i costi generali dell'organizzazione (spesso uno dei motivi per cui si ricorre all'abbassamento dei salari), consentano maggiore certezza e capacità di progettazione nel medio periodo (motivo per cui oggi il livello di *turnover* nelle imprese sociali che fanno welfare è intorno al 300%)²⁹. Un primo passo consiste nel facilitare l'adozione del contratto collettivo di lavoro per tutti i soci lavoratori delle cooperative sociali di tipo A, impegnate in attività di welfare, obiettivo che potrebbe essere conseguito con una spesa di circa 120 miliardi l'anno per lo Stato, che permetterebbe di innalzare gli standard qualitativi (condizioni di lavoro e output, con relativa soddisfazione dell'utente) per circa 30.000-40.000 lavoratori.

Nel caso delle attività locali che facciamo rientrare tra i servizi alla comunità, invece, la necessità è quella, più in generale propria di tutto il mondo del lavoro, di associare una flessibilità organizzativa, produttiva, nella gestione dei tempi e delle mansioni, con un insieme di tutele che non penalizzino chi sceglie queste forme occupazionali. Questa considerazione vale tanto per la figura particolare dei soci lavoratori delle cooperative sociali (collocate a metà strada tra rischio imprenditoriale e lavoro dipendente) quanto per le forme contrattuali cosiddette atipiche. Per queste ultime sarebbe quanto mai opportuno che si procedesse all'approvazione del Disegno di Legge Smuraglia (atto Senato 2049 AR) e che anzi alcune delle norme ivi contenute fossero estese anche ai soci lavoratori, la cui posizione e tipologia è più vicina a quella del lavoro atipico che a quella del dipendente.

4.3 Servizi e infrastrutture immateriali

Il 73% delle organizzazioni di terzo settore³⁰ chiede politiche ad hoc che facilitino l'accesso a quei servizi necessari a compensare il *gap* di conoscenze e risorse che, soprattutto in fase di avvio, ne rallenta le potenzialità di sviluppo. Si tratta prevalentemente di consulenza (legale e gestionale), comunicazione e informazione, nonché della disponibilità di strutture materiali come uffici, strumenti informatici (dallo scanner ai server per Internet), telefoni e fax. Politiche che vadano in questa direzione possono risolvere uno dei primi vincoli allo sviluppo del terzo settore, dato dalla assenza o insufficienza del capitale di rischio e dunque dalla difficoltà a fare investimenti nel momento della crescita (o dell'avvio).

Alcuni esempi di buone pratiche in tal senso si trovano a livello locale dove (è il caso di alcuni Comuni) l'ente locale crea un vero e proprio "laboratorio" di impresa sociale, un luogo in cui sono forniti questi servizi e vi sono possibilità di rivolgersi a professionisti per consulenze specifiche. Investimenti in questa direzione possono avere un impatto molto ridotto sui bilanci degli enti locali (che, tra l'altro, ricorrono al terzo settore per una cifra stimata attorno ai 25.000 miliardi l'anno e hanno perciò tutto l'interesse a migliorarne l'efficienza) e dare un notevole

²⁹ Il significato di questo indicatore è che in media, nel corso di un anno, sono tre i lavoratori impiegati per averne uno equivalente full-time. Dati tratti dalla ricerca NETS (1999).

³⁰ Dati tratti dalla ricerca NETS (1999).

contributo alla sviluppo occupazionale in queste organizzazioni. L'avvio di queste strutture in 500 comuni, considerati sufficienti a coprire in modo adeguato la domanda su tutto il territorio nazionale, comporterebbe una spesa annua intorno ai 50 miliardi di lire, da investire soprattutto in materiale per ufficio (una quota, dunque, sarebbe in conto capitale) e piccole consulenze.

5. La strozzatura finanziaria del terzo settore

Lo sviluppo, occupazionale e non, del terzo settore dipende, tra gli altri, da un fattore cruciale: la strutturale sottocapitalizzazione delle organizzazioni, che rende sempre più rilevante il momento finanziario rispetto a quello economico (traduzione dei proventi in entrate). L'analisi condotta da Lunaria³¹ su incarico della Commissione Europea lascia emergere un quadro particolarmente penalizzante per le organizzazioni di terzo settore e, in particolare, per quelle italiane.

Enti pubblici			Clienti privati		
<i>Rispetto dei tempi di pagamento</i>	<i>Europa</i>	<i>Italia</i>	<i>Pagamenti</i>	<i>Europa</i>	<i>Italia</i>
Nulla	15%	24%	Alla consegna	32%	18%
Scarso	39%	41%	A due mesi	15%	18%
Abbastanza soddisfacente	34%	29%	A tre mesi	7%	12%
Pienamente soddisfacente	2%	0%	Irregolari	17%	24%
Non risponde	10%	6%	Non risponde	29%	28%
Totale	100%	100%	Totale	100%	100%

Fonte: Lunaria, 1999

Fonte: Lunaria, 1999

A fronte di una frequenza nei pagamenti pattuita con gli enti pubblici principalmente secondo scadenze trimestrali o in funzione delle fasi dell'attività, il 15% delle organizzazioni intervistate ha indicato nulla il livello del rispetto nei tempi di pagamento. Questa percentuale sale al 24% se si considerano solo le italiane. La situazione non è più brillante se si guarda all'altro lato delle entrate, quello dei clienti privati.

Poiché la quota di entrate provenienti da vendite è mediamente insufficiente a coprire i costi generati dalla gestione operativa, e i contributi provenienti da privati sono poco significativi, l'organizzazione è finanziariamente strozzata dalle dinamiche dei fondi pubblici, che la costringono ad anticipare risorse per molti mesi prima di ottenere i tanto attesi finanziamenti. Si potrebbe osservare che ciò non costituisce alcuna peculiarità, essendo una condizione tipica anche delle imprese tradizionali quella di dover anticipare risorse, a causa dello sfasamento naturale che esiste tra ciclo operativo e ciclo finanziario: esse fanno normalmente ricorso all'indebitamento, in diverse forme, per raggiungere l'equilibrio necessario. Analogamente, è nella natura dell'impresa che sta sul mercato anticipare fondi utilizzando il proprio capitale, che può essere incrementato anche grazie al supporto di nuove sottoscrizioni da parte di terzi³².

Qual è il punto critico di questo processo per l'organizzazione di terzo settore?

L'assenza di quella che viene chiamata capacità di credito, legata a doppio filo con la capacità di remunerare il capitale e, dunque, di generare e soprattutto distribuire profitti. L'assenza di questi

³¹ Lombardi E., Messina A., Polimanti O., *Lavorare bene. Manuale sull'organizzazione e le forme di lavoro nel terzo settore*, Edizioni Lavoro 1999.

³² In merito al finanziamento tramite il mercato finanziario va sottolineata l'enorme potenzialità insita nello strumento dei titoli di solidarietà, introdotti dal decreto legislativo 460/1997. I titoli, regolamentati successivamente con il decreto n. 328/1999 del Ministero del Tesoro, permetterebbero alle Onlus di finanziare progetti di medio-lungo termine direttamente tramite un'emissione di obbligazioni con tassi agevolati per l'emittente, da cui la dizione "di solidarietà". L'efficacia di questa misura è stata però praticamente annullata dal modo in cui l'operazione è concretamente gestita, con le banche messe al centro di tutto (anziché le Onlus e i loro progetti) e beneficiarie, al posto dei risparmiatori, delle agevolazioni fiscali sullo spread dei rendimenti.

requisiti allontana l'impresa sociale prima di tutto dai potenziali investitori di lungo termine e poi da chi dovrebbe svolgere la tipica attività di intermediazione finanziaria: le banche. Una ricerca condotta dall'IREF³³ evidenzia come negli ultimi anni sia molto cresciuto il ricorso ai fondi comunitari per le organizzazioni di terzo settore italiane. Ebbene, se si chiede ad una banca di anticipare dei fondi sulla base del contratto sottoscritto con la Commissione europea, il massimo che si ottiene è il 15% dell'importo complessivo, a meno che non si sia in grado di aggiungere garanzie reali e patrimoniali di altro tipo³⁴.

Per rispondere a queste esigenze, in accordo con lo spirito di autorganizzazione proprio del terzo settore, è nato anni fa il movimento della finanza etica. Non solo per creare un'alternativa ad un sistema bancario considerato non etico dal punto di vista dei risparmiatori, comunque sempre più sensibili al tema³⁵, ma anche per dare vita a dei motori di sviluppo "locale e solidale" che possano fare da supporto alle imprese sociali. Così le Mag (Mutue di auto gestione), a livello locale, e la Banca Popolare Etica, a livello nazionale, provano ad assumere quel ruolo che il sistema finanziario tradizionale ha ripudiato, tentando di attivare una spirale virtuosa di crescita economica e sociale e fornendo la risorsa finanziaria lì dove esiste già un potenziale umano ed economico in grado di garantire dei risultati concreti.

La dimostrazione dell'importanza di questi strumenti viene ancora una volta dalle interviste dirette con le organizzazioni, che mostrano come in Italia la finanza etica sia uno strumento propulsivo di primo piano per tutto il terzo settore. Infatti, a fronte di un 35% di organizzazioni italiane che dichiarano di non aver mai avuto accesso a finanziamenti bancari tradizionali, si osserva che proprio per questi soggetti la finanza etica assume un ruolo particolarmente significativo rispetto alle imprese sociali del resto d'Europa.

Accesso a strumenti di finanza etica	Europa	Italia
Si	17%	29%
No	32%	35%
Mai chiesti	51%	36%
Totale	100%	100%

Fonte: Lunaria, 1999

5.1 Gli ostacoli allo sviluppo della finanza etica

Uno dei primi limiti al consolidamento del terzo settore sta nella difficoltà di essere "impresa sociale" in un sistema di regole basato sulla presunzione di atteggiamento egoistico e speculativo degli operatori economici. Questa considerazione è tanto più vera nel caso della finanza etica, i cui operatori, nati per proporre un nuovo approccio alla finanza, inevitabilmente devono registrare un appesantimento della struttura dei costi di "gestione". Si pensi all'impatto economico del perseguimento di alcuni obiettivi che stanno alla base della finanza etica. Nella fattispecie:

- trasparenza sia dal lato della raccolta che dell'impiego;
- democrazia reale e non solo formale;

³³ IREF, *Combinare risorse*, Ed. Aesse 1999.

³⁴ Una precisazione va fatta in merito ai fondi comunitari. Questi vengono erogati in modo diverso a seconda che si tratti di un contratto sottoscritto direttamente con la Commissione europea oppure vi sia l'intermediazione di un'autorità nazionale (la Regione per il Fondo sociale europeo, i ministeri per altri fondi). Nel primo caso la Commissione eroga il finanziamento suddividendolo normalmente in tre tranches, corrisposte all'inizio, a metà ed alla fine del progetto e corrispondenti rispettivamente al 40%, 30% e 30% dell'importo assegnato. In genere i ritardi nei pagamenti non sono mai superiori ai 60 giorni. Molto diversa è la situazione quando vi sia l'intermediazione di un'autorità nazionale: in questo caso infatti le procedure burocratiche si moltiplicano e il beneficiario del finanziamento paga tutte le inefficienze della pubblica amministrazione nazionale, particolarmente grave per l'Italia (si arriva anche a ritardi superiori ai 12 mesi).

³⁵ Si veda in proposito IREF, *Denaro solidale. La propensione dei cittadini italiani verso l'acquisto di prodotti finanziari etici*, Rapporto di ricerca Aprile 1999.

- gestione personalizzata del rapporto con la clientela;
- valutazione sociale dei progetti finanziati;
- rifiuto della logica della speculazione.

Risulta evidente che per poter perseguire gli obiettivi di cui sopra un intermediario finanziario etico debba sopportare costi aggiuntivi rispetto a quelli normalmente sostenuti da istituti di credito caratterizzati da dimensioni simili. In particolare, viene presentato il caso emblematico della Banca Popolare Etica (BE), operatore nazionale di finanza alternativa:

1. il perseguimento degli obiettivi della trasparenza, della democrazia e del rapporto personalizzato con la clientela determina costi di comunicazione del tutto anomali per il sistema bancario tradizionale. Per realizzare un primo confronto si consideri che i volumi di raccolta ed impiego di BE possono essere equiparati a quelli delle Banche di Credito Cooperativo (BCC) le quali però, si trovano ad operare in un ambito territoriale molto ristretto (comune/provincia) e ad intrattenere rapporti poco significativi con i soci e con la clientela. E comunque, anche ipotizzando che le BCC debbano sostenere costi unitari per singolo socio in linea con BE, si può affermare che quest'ultima debba farsi carico di maggiori costi, determinati dall'alto numero di soci, pari ad almeno 350 milioni di lire (i soci di una BCC non superano quasi mai le mille unità);
2. Banca Etica effettua un'istruttoria non solo economico-finanziaria ma anche di tipo etico-sociale. I maggiori costi annui possono essere stimati a circa 70 milioni di lire;
3. il rifiuto delle logiche della speculazione impongono a BE di rinunciare a quella che può essere definita come una delle principali fonti di reddito degli Istituti di Credito: le commissioni relative all'intermediazione su titoli, azioni, ecc. Si può ragionevolmente ritenere che il minor introito annuo sia pari a 100-150 milioni di lire.

Le considerazioni di cui sopra conducono alla conclusione che i maggiori oneri attualmente sostenuti da Banca Etica rispetto ad una BCC caratterizzata da dimensioni similari siano pari a circa 550-600 milioni di lire.

Oltre ai maggiori oneri connessi al nuovo approccio alla finanza, BE deve sopportare un carico fiscale nettamente più elevato rispetto alle BCC. A tale proposito si ricorda come queste ultime possano di fatto eliminare l'impatto dell'IRPEG grazie all'accantonamento a riserva indivisibile del risultato economico civilistico. Ciò significa che su un reddito di 1 miliardo di lire Banca Etica deve sostenere maggiori costi fiscali pari 370 milioni (37%). È evidente l'iniquità di tale trattamento fiscale, che fa rientrare nella disciplina delle cooperazione le BCC (ormai lontane, nella operatività, da quei requisiti mutualistici che le caratterizzavano alla nascita) mentre vi esclude soggetti che fanno finanza etica (nel caso di BE, perché banca popolare). Sotto questo aspetto si può affermare che soggetti che fanno finanza etica svolgono una funzione che può essere definita "pubblica", codificata nel loro statuto e testimoniata dall'impatto realizzato sul territorio dagli interventi.

Gli effetti di quanto descritto finora tende inevitabilmente a limitare la capacità di capitalizzazione e l'operatività di intermediari finanziari etici. I volumi di attività di una banca sono infatti strettamente legati all'entità del capitale proprio della stessa (cfr. vincoli imposti da Banca d'Italia). Il mercato di riferimento della finanza etica, pur non potendo a stretto rigore essere definito di nicchia, non è in grado di fornire gli strumenti finanziari (sottoscrizione del capitale sociale) necessari per il superamento di questi limiti in assenza di strumenti legislativi ad hoc.

5.2 Le misure necessarie

L'analisi fin qui svolta porta a concludere che il tema sul quale vale la pena di intervenire, al fine di ottenere un riconoscimento in termini normativi, è e rimane quello del riconoscimento, in capo alle banche che si richiamano a valori di eticità, della caratteristica della mutualità.

Anzitutto occorre verificare in cosa si estrinseca la mutualità:

- un intermediario finanziario etico va considerato come una cooperativa di consumo: per essa vale la regola, ormai non più codificata a livello legislativo, della preferenza da accordarsi al socio, a parità di condizioni, fra più richiedenti il credito: il socio di questa banca è in grado di manifestare in mille modi, non ultimo la partecipazione al rischio d'impresa, l'*affectio societatis* che lo lega e lo distingue fra i mille potenziali clienti. Il vantaggio mutualistico per il socio è dunque quello di ottenere una preferenza a parità di condizioni nell'accesso al credito;
- l'altro grande vantaggio per il socio-cliente va ricercato in un concetto di mutualità diverso da quello originario di fine ottocento, elaborato per una società rurale e depressa che cercava solo nuove e concrete possibilità di sviluppo. In una società avanzata come la nostra la scala di soddisfazione dei bisogni passa dalla soddisfazione di necessità primarie, quali i bisogni fisiologici (fame, freddo) o di sicurezza, a quelli che coinvolgono in misura più pressante necessità di autostima e di autorealizzazione. Questi bisogni possono essere soddisfatti anche mediante la realizzazione di attività solidaristiche che rispondano alle necessità primarie di soggetti altri da noi: in una parola, il bisogno di solidarietà.

Una banca etica realizza dunque, mediante uno strumento normativo neutro, tanto scopi mutualistici interni che esterni, rivolti a soggetti che ottengono in tal modo la soddisfazione di un bisogno. Se questo è vero allora è possibile vedere come sia compatibile con la natura di queste banche includere elementi che tradizionalmente appartengono a quelle di credito cooperativo, che ne qualificano l'intervento e giustificano le agevolazioni fiscali di cui sono destinatarie.

L'accantonamento degli utili in fondi di riserva indisponibile, fissazione di un limite alla distribuzione dei dividendi, operatività prevalentemente esercitata a favore dei soci, devoluzione di una quota di utili ai fondi mutualistici (ovvero, trattandosi di finalità etiche, ad altre finalità compatibili) sono tutte disposizioni che potrebbero essere inserite negli statuti delle banche etiche e a cui potrebbero ancorarsi le disposizioni speciali in tema di finanza etica. Questa rappresenta senza dubbio la prima grande misura da realizzare per sostenere lo sviluppo della finanza etica in Italia, con un impatto complessivo sulla materia, che ne riconosca finalità sociali e atipicità rispetto ai modi tradizionali di fare finanza.

Vi sono poi altri aspetti, più specifici, che devono essere affrontati per correggere da subito le "distorsioni" che frenano lo sviluppo di queste organizzazioni. In sintesi si riportano a seguire le misure ritenute più urgenti:

a) Imposte dirette

IRPEG: potrebbe essere ipotizzata una esenzione ai fini IRPEG a fronte di utili destinati a riserva indivisibile con delibera dell'assemblea ordinaria. Tale esenzione dovrebbe di fatto riprendere la normativa prevista per le BCC;

b) Imposte indirette

Esenzione dall'imposta sostitutiva su tutte le operazioni di durata superiore a 18 mesi qualora le stesse siano relative a finanziamenti erogati a ONLUS.

c) Diritto societario

Le banche popolari (e dunque tra queste anche la Banca Etica) sono state inserite in una nuova categoria di soggetti vigilati denominata " Emittenti strumenti finanziari diffusi fra il pubblico in misura rilevante". Il presupposto dichiarato di questa normativa è permettere al pubblico di ottenere quella tutela, in termini di informazione e di vigilanza, sinora consentita solo ai soci di società quotate. Il risultato è stato quello di caricare di costi aggiuntivi (apertura di un dossier titoli per ogni socio) tutte le banche, in specie le piccole, e di mettere a rischio la sopravvivenza dell'unica banca etica esistente e che trova, nella polverizzazione del suo azionariato (più di 14.000 soci), come rappresentazione della condivisione di idee solidaristiche, la ragione del suo esistere. Si chiede dunque, per le banche che si ispirino in via esclusiva ai principi della finanza

etica, l'esenzione dall'inserimento nell'elenco degli "emittenti strumenti finanziari diffusi fra il pubblico in misura rilevante" tenuto dalla Consob.

Scheda di riepilogo delle proposte

Campagna per la Finanziaria Sociale *Per un'Italia capace di futuro*

I provvedimenti richiesti per:

Terzo settore ed economia sociale

Provvedimento	Impatto sul bilancio dello Stato
Approvare la legge sull'associazionismo di promozione sociale.	100 miliardi l'anno.
Equilibrare la gestione IVA per le ONLUS che non svolgono attività connesse di tipo commerciale con incidenza superiore al 50% delle spese complessive.	600 miliardi di lire
Dare sostegno alla domanda per le attività culturali, ambientali, di sport amatoriale, di cura (baby-sitter, asili nido, servizi integrativi del welfare pubblico), se fatte secondo modalità nonprofit.	200-250 miliardi l'anno
Eliminare l'assoggettamento ad IRAP per i contratti di lavoro (subordinati e atipici) siglati da associazioni che operino nei settori della cultura, sport, ambiente, servizi di cura.	100 miliardi l'anno
Favorire l'applicazione del contratto collettivo di lavoro in tutte le cooperative sociali che svolgono attività di welfare.	120 miliardi l'anno.
Favorire l'accesso delle organizzazioni ai seguenti servizi: consulenza (legale e gestionale), comunicazione e informazione, disponibilità di uffici, strumenti informatici, telefoni e fax.	50 miliardi.
Esentare ai fini IRPEG gli utili destinati a riserva indivisibile con delibera dell'assemblea ordinaria da parte di intermediari finanziaria etici.	non significativo
Esenzione dall'imposta sostitutiva su tutte le operazioni di durata superiore a 18 mesi qualora le stesse siano relative a finanziamenti erogati a associazioni e Onlus.	non significativo
Totale	1.100-1.200 miliardi l'anno

Capitolo 6

L'ambiente

1. La mancata integrazione delle politiche ambientali con le politiche settoriali

Le questioni ambientali sono profondamente trasversali a tutte le politiche settoriali; non e' un caso, infatti, che per l'applicazione concreta di politiche verso la sostenibilita', prevista da tantissimi documenti ufficiali e, negli ultimi anni, in particolare dall'Agenda 21, il master plan della sostenibilita' per il XXI secolo, approvato al grande Earth Summit delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro nel giugno 1992, si espliciti continuamente la necessita' di integrare le politiche economiche a quelle ecologiche. Non solo anche il V programma di azione ambientale dell'Unione Europea si pone chiaramente in questa direzione ed, ancor piu', la preparazione del sesto programma di azione. Anche tutta l'impostazione dei nuovi Fondi Strutturali e dello sviluppo regionale nell'Unione esplicita chiaramente questo punto, come elemento centrale della nuova programmazione.

Si tratta di una declamazione continua praticamente mai applicata in concreto, soprattutto nel nostro paese; in diversi paesi dell'Unione i passi verso questa direzione appaiono con maggiore chiarezza. I problemi che ne derivano sono documentati chiaramente dalle nostre leggi Finanziarie che mai mettono in luce una strategia di intervento che, finalmente, dimostri concretamente l'integrazione di queste politiche.

1.1 La fiscalità ecologica

Un tema fondamentale per l'integrazione di politiche ambientali ed economiche riguarda il sistema della fiscalita'. Il sistema di incentivi e disincentivi, il sistema dei sussidi perversi (quelli negativi in campo ambientale) e dei sussidi virtuosi (quelli positivi in campo ambientale) e' certamente alla base di un progressivo riorientamento delle politiche verso la sostenibilita' che tarda clamorosamente ad essere attuato. Si tratta di strumenti fondamentali per integrare le considerazioni ambientali nelle decisioni degli operatori economici e dei consumatori. Se si attuasse una concreta destinazione orientata all'ambiente, ad esempio, dei Fondi Strutturali o dei sussidi agricoli, si otterrebbero, con ogni probabilita', risultati concreti e superiori rispetto a qualsiasi modesta dotazione di spesa ambientale ordinaria.

A livello europeo dal 1980 ad oggi gli introiti da tasse ambientali sono andati lentamente crescendo. Nel 1997 costituivano meno del 7% della tassazione totale (EEA, 2000) Con l'eccezione di Danimarca ed Olanda le tasse sull'energia producono piu' della meta' delle entrate da tasse ambientali negli stati membri dell'UE (EEA, 2000).

Il meccanismo dei prezzi deve essere assolutamente utilizzato nel senso di una maggiore ecocompatibilita' della nostra economia. In Italia si puo' affermare che il successo sinora ottenuto da alcune raccolte differenziate dei rifiuti e' dovuto dagli alti prezzi dello smaltimento finale che hanno reso conveniente il ricorso alla strada del riciclaggio. Un altro esempio positivo da citare puo' essere rappresentato dalla defiscalizzazione degli interventi di manutenzione

edilizia.

L'Italia purtroppo non si avvia decisamente verso una politica fiscale ecologica. Persino la "povera" carbon tax che costituiva senza alcun dubbio un segnale politico importante non è stata fatta decollare in maniera significativa e non ha mai costituito un vero segnale di "spostamento" di priorità nell'utilizzo virtuoso delle risorse energetiche e nell'eliminazione dell'inquinamento.

Per i dati relativi al nostro paese la fiscalità ambientale che nel 1991 copriva il 13% delle entrate (pari ad un 3,3% del Pil) nel 1998 è piombata al livello del 9,4% delle entrate (pari al 2,6% del Pil) (Istituto di Ricerche Ambiente Italia, 2000).

Non si è assistito ad un trasferimento della tassazione sul lavoro alla tassazione sui prelievi ambientali e sull'inquinamento, come indicato da tutta la letteratura internazionale più avanzata sull'argomento, ma anzi si è assistito ad un alleggerimento della tassazione sui consumi di risorse e un appesantimento della tassazione sul reddito da lavoro e capitale. Questa Finanziaria 2001 prevede addirittura la riduzione delle aliquote delle accise sui prodotti petroliferi (art.12) evitando di affrontare il problema strutturale della quasi totale dipendenza del nostro sistema energetico dai combustibili fossili e contrastando con gli obiettivi di riduzione dei consumi di combustibili fossili per i quali il nostro paese si è impegnato per il raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto (delibera CIPE del 19.11.1998). Prevede poi nell'art.27 una sorta di mix di interventi, da definire con successivo decreto dei ministri dell'ambiente, di concerto con quelli dell'industria e delle finanze, sul fronte della promozione dello sviluppo sostenibile con particolare riferimento all'innovazione tecnologica finalizzata alla protezione dell'ambiente, alla riduzione del consumo delle risorse naturali ed al risparmio energetico, istituendo un apposito fondo con dotazione di 50 miliardi (sic !!!) per ciascuno degli anni 2001-2003. La Finanziaria 2001 manca quindi di una vera strategia di fondo che la indirizzi verso politiche di sostenibilità, con l'integrazione di politiche ambientali ed economiche, e drammaticamente carente sul fronte della fiscalità ecologica, dove si fanno persino passi indietro, e' continua a vedere alle questioni ambientali e di sostenibilità soltanto come politiche di spesa, alle quali peraltro, fornire cifre irrisorie, per quanto concerne politiche innovative.

2. La valutazione economica di ciò che non si considera: i servizi degli ecosistemi

Gli interventi umani, numerosi e variegati, che sono previsti sugli ambienti naturali mancano perennemente di qualsiasi valutazione dei servizi che gli ecosistemi offrono alla nostra esistenza, al nostro benessere ed al nostro sviluppo sociale ed economico.

Da tempo gli studiosi di ecologia economica hanno messo a punto metodi in grado di fornire una valutazione economica, certamente perfettibile e per difetto, del valore dei servizi che gli ecosistemi mettono a disposizione della nostra vita: regolazione della composizione chimica dell'atmosfera, formazione del suolo, ciclo idrico, fotosintesi e produzione primaria netta, produzione alimentare, impollinazione, risorse genetiche ecc. Lungi dal salvaguardare e proteggere la base naturale che consente l'esistenza di tali servizi, facciamo di tutto per distruggerli e non diamo loro nessun valore economico. La prima stima globale elaborata a livello planetario da un team di studiosi guidati dal noto ecologo economista Robert Costanza e pubblicata su "Nature" nel maggio 1997 ci fornisce una cifra media annuale di questi servizi che si aggira sui 33.000 miliardi di dollari, con un valore stimato che varia dai 16.000 ai 54.000 miliardi di dollari l'anno. Una finanziaria diversa ed innovativa deve assolutamente iniziare a considerare il valore economico dei servizi degli ecosistemi, tenendone in debito conto nell'avviare capitoli di spesa per la loro tutela e nell'eliminazione di capitoli di spesa che invece vanno nella direzione della loro distruzione. Questa impostazione va anche nella direzione

dell'implementazione della già citata Agenda 21.

E' clamoroso continuare a registrare i danni ambientali, sociali, economici, sanitari ecc. prodotti da inondazioni, alluvioni, incendi, inquinamenti ecc. senza provvedere ad una seria valutazione del valore economico "di per se" che hanno gli ambienti, le specie ecc. per la nostra vita.

3. I costi esterni

Alla precedente riflessione si connette immediatamente l'analisi delle esternalità economiche prodotte da iniziative dannose per l'ambiente che continuano ad essere persistentemente presenti in tutte le Finanziarie.

Ad esempio i costi esterni, ambientali e sociali, della mobilità che sono a carico dell'intera collettività, in Italia ammontano ogni anno a molte decine di migliaia di miliardi. Uno studio degli Amici della Terra e delle Ferrovie dello Stato documenta che tali costi, nel 1997 sono stati di circa 220.000 miliardi di lire, quasi 4 milioni di lire a testa (neonati ed ultraottantenni inclusi). Di questi circa 209.000 miliardi sono attribuibili ai mezzi su strada (113.000 miliardi alle autovetture e 17.000 alle due ruote, la parte restante e' attribuibile principalmente al trasporto delle merci). Si tratta di costi provocati dall'inquinamento atmosferico che produce danni alla salute della popolazione, agli edifici ed ai monumenti, ai boschi ed all'agricoltura; di danni legati all'incremento dell'effetto serra dovuto all'intervento umano; dei costi relativi alla perdita di tempo causati dalle congestioni del traffico e degli incidenti stradali (che inoltre producono migliaia di morti e centinaia di migliaia di feriti l'anno); dei costi dovuti all'inquinamento acustico.

La produzione automobilistica mondiale e' andata incrementando dai 194 milioni di auto circolanti nel 1970, ai 320 milioni del 1980, ai 445 milioni del 1990, ai 520 milioni del 1999. Secondo stime del World Energy Council si potrebbero avere 1,2 miliardi di autovetture circolanti nel 2020 e 2,5 miliardi nel 2060.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, presentato dai ministri dei trasporti, dei lavori pubblici e dell'ambiente nel luglio scorso, prevede per l'analisi della crescita della domanda di mobilità al 2010 due scenari, dei quali uno piu' alto e drammaticamente piu' realistico se, non verranno presi, urgenti provvedimenti alternativi. Questo scenario prevede un incremento della mobilità dei passeggeri del 36% rispetto ad oggi, e delle merci del 30%. Sulla strada i passeggeri incrementerebbero dell'85% e le merci del 90%. Gli scenari di riequilibrio modale ipotizzati sono minimi (sulla strada si ridurrebbe dell'1,6% per i passeggeri mentre aumenterebbe dell'1,9% per la ferrovia e dello 0,4% per l'aereo; per le merci si ipotizza una riduzione per strada del 2,7% ed un equivalente incremento per ferrovia). Si tratta di numeri piccoli e quasi insignificanti rispetto alla straordinaria gravità del problema. E' certamente impossibile raddoppiare il sistema in modo illimitato ogni 15 anni.

Si continua imperterriti ad assecondare i sistemi artificiali da noi creati e non a governarli. Per governarli sarebbero necessari provvedimenti molto innovativi e coraggiosi.

Le fonti energetiche rinnovabili, dal solare all'eolico, rappresentano nel nostro paese, una quota irrisoria, che copre meno dell'1% della produzione globale. E' indispensabile muoversi decisamente e con urgenza, per avviare scelte strategiche che riducano la dipendenza da tutto il sistema petrolifero. Si propone quindi di mantenere l'attuale imposta sulle benzine convertendo parte di essa per contribuire direttamente all'installazione di impianti solari. Inoltre si avvia un piano di investimenti tesi a diminuire l'utilizzo dei prodotti petroliferi nel campo del riscaldamento e dei consumi energetici domestici.

Il territorio nazionale necessita di una straordinaria opera di difesa, manutenzione,

gestione e riqualificazione. Il nostro territorio urge di una vera e propria azione di decostruzione per avviarlo ad una minore insostenibilità. Il WWF calcola una situazione gravissima di almeno 50.000 ettari di territorio che ogni anno viene trasformato ed urbanizzato. Abbiamo almeno 400.000 costruzioni abusive gravi che devono essere abbattute e non meno di ulteriori 700.000 abusi di entità minore.

Anche nel campo della situazione urbana e' indispensabile mantenere e rafforzare gli incentivi al recupero edilizio ed urbanistico (detrazioni IRPEF e riduzioni IVA) necessari a riconvertire il comparto edilizio verso la manutenzione e la gestione, valorizzando, nel contempo, lo straordinario patrimonio nostrano di città e di beni culturali.

Le prime stime governative valutano in oltre 12.000 miliardi di lire le spese per la ricostruzione dopo le recentissime inondazioni nel Nord-Ovest. Normalmente vengono stimati intorno ai ai 1.000 miliardi di lire l'anno le stime dei danni provocati dagli incendi (anche se possono esserci ovviamente differenze da anno in anno). Come abbiamo visto esistono anche stime sui costi esterni dei sistemi di mobilità', altri ve ne sono sui danni da inquinamento ecc.

E' di tutta evidenza che non ha senso continuare con Finanziarie che si occupano solo di intervenire "a valle" con dotazioni di spesa "ambientale" che non vanno nella direzione della prevenzione. Le leggi mirate alla prevenzione infatti sono continuamente disattese ed e' inutile continuare a farne delle altre, sull'onda dell'emergenza, pensando che facendo ciò, si ottengano risultati concreti senza prima intervenire a fondo sulla struttura ed operatività di tutta la Pubblica Amministrazione, dal livello nazionale a quello periferico.

3.1 La spesa ambientale

Nel corso di questi ultimi 10-15 anni sono stati varati impegnativi piani di spesa ed investimenti ambientali statali ai quali si sono aggiunti quelli autonomamente programmati dagli enti locali. In particolare con i programmi triennali per l'ambiente si sono evidenziate somme specifiche spendibili per le iniziative in campo ambientale. Le analisi dei dati svolte in particolare dall'Istituto di Ricerche Ambiente Italia (cfr. per ultimo Istituto Ricerche Ambiente Italia, 2000) dimostrano che tale spesa pubblica e' rimasta sostanzialmente sulla carta. Il primo programma triennale per l'ambiente

1989-1991 di 3.205 miliardi con i propri residui di 1.525 miliardi, ha consentito lo stanziamento del secondo programma (1994-1996). Per le spese ambientali tra il 1995 ed il 1998 la quota dei residui passivi ha oscillato tra l'80% ed il 65% della massa spendibile. Alla fine degli anni Ottanta il ministero dell'Ambiente era diventato un importante centro di spesa: da una massa spendibile del 1988 di 1.206 miliardi ai 3.783 miliardi del 1991.

Il rapporto tra pagamenti e risorsa spendibile e' stato pari al 6% nel 1989, al 14% nel 1995, al 22% nel 1996 ed al 18% nel 1997.

4. Le risorse energetiche

"L'età della pietra non è finita per mancanza di pietre e l'età del petrolio non finirà per il prosciugamento dei pozzi, ma per merito della tecnologia che è il vero nemico dell'OPEC". Questa frase illuminante del ministro saudita del petrolio, Ahemed Zaki Yamani, pone l'accento su una questione fondamentale: se non ora, quando promuovere un nuovo modello energetico in grado di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, suscitare una diffusa innovazione tecnologia e una più generale modernizzazione del paese e della sua economia? Questa è l'opportunità che l'aumento del prezzo del barile, le possibili difficoltà di approvvigionamento che l'incendio mediorientale potrebbe acuire offre e che una classe dirigente saggia e lungimirante dovrebbe cogliere. Questa opportunità si può sintetizzare nei punti seguenti.

4.1 Caro petrolio, energie rinnovabili e risparmio energetico

Ragioni ambientali e di protezione del clima dicono che da molti anni questo tempo è arrivato. Anche per queste l'aumento del prezzo del barile rappresenta un importante stimolo per applicare finalmente gli impegni assunti a Kyoto dall'Europa e dall'Italia. Essi prevedevano una riduzione, rispetto al 1990, delle emissioni di gas serra del 6,5 %, che sono invece aumentate del 6 %, con gravi conseguenze per l'ambiente e la salute dei cittadini. Il governo italiano non sembra aver colto le opportunità che l'alto costo del barile offriva. La mobilitazione degli interessi di parte, gli insopportabili ricatti di alcune corporazioni, hanno prevalso sugli interessi del paese e spinto il governo a concedere nella Legge Finanziaria sgravi fiscali sulla benzina e sul gasolio per 3.800 miliardi. Non è il cedimento alle pressioni corporative che colpisce, ma l'assenza di un progetto capace di tirare fuori il paese dai ricatti corporativi e dalla dipendenza da fonti energetiche ambientalmente ed economicamente superate.

4.2 Consumare meno per spendere meno

Il petrolio rappresenta nel nostro paese il 52% delle fonti energetiche, mentre il metano è attestato soltanto al 22% e le fonti rinnovabili (quasi esclusivamente idroelettriche) costituiscono solo il 7%. Il 5% è dato da energia elettrica importata.

Consumo di fonte primaria in Italia (dati 1998)

Petrolio	52 %
Metano	22 %
Solidi (carbone)	7 %
Rinnovabili (quasi tutto idroelettrico)	7 %
Importazione elettricità	5 %

In tutto si tratta di 180 Mtep³⁶, un terzo dei quali viene consumato dai trasporti, un terzo dagli usi civili e un terzo dall'industria. Su questi settori vanno dunque orientati gli interventi per ridurre la dipendenza. Degli obiettivi sostenibili e oggettivamente realizzabili consistono nella riduzione del consumo (risparmio) del 10% fino al 2006, del 25% fino al 2010 e del 50% fino al 2020.

180 Mtep/anno corrispondono a 1.320 milioni di barili equivalenti di petrolio ogni anno. Se prevediamo un assestamento del prezzo del barile attorno ai 30 US\$ (ma è ottimistico) la bolletta energetica dell'Italia si avvicina ai 100.000 miliardi di lire annue (meno del 1% del Pil), per cui con questa proposta si arriva a risparmiare 50.000 miliardi l'anno.

Proiezioni di risparmio energetico

Anno	2006	2010	2020
Risparmio	-10%	-25%	-50%
Miliardi	-10.000	-25.000	-50.000

L'effetto positivo non si limita solo al risparmio sulla bolletta petrolifera, ma la proposta è in grado di garantire, a parità, se non migliore, di comfort, più occupazione, più salute e qualità della vita. Inoltre lo sviluppo delle energie rinnovabili darà impulso a numerosi settori industriali, dalla metalmeccanica all'elettronica, fino ai materiali di costruzione. La stessa agricoltura ed il settore forestale, se chiamati a fornire la materia prima per l'utilizzo energetico

³⁶ Mtep = Milioni di tonnellate equivalenti di petrolio.

della biomassa e per la produzione di biocombustibili vivranno una forte ripresa, con ricadute positive sull'occupazione oltreché sulla manutenzione del territorio e conseguente riduzione del rischio frane, alluvioni, incendi boschivi³⁷.

Il progetto vuole aprire una transizione che durerà i prossimi 20 anni che però, per essere credibile, deve partire da subito, concentrando ricerca, mezzi ed uomini su questa prospettiva. Senza questa scelta perderemo di competitività rispetto a paesi che hanno da tempo iniziato ad investire nel loro futuro (Giappone, Germania, USA, Australia, Austria, Svizzera, ma anche Spagna e Grecia). Siamo infatti buoni ultimi sia nell'uso delle energie rinnovabili mentre siamo il primo paese quanto a irrazionalità e spreco nell'uso dell'energia.

4.3 Come intervenire e con quali azioni

È necessario intervenire sugli stessi settori individuati dalle linee guida della delibera CIPE numero 137 del 19 novembre '98 che conteneva le misure nazionali finalizzate alla riduzione dei gas di serra in attuazione del protocollo di Kyoto.

Azioni nazionali per la riduzione delle emissioni di gas serra	Mt CO₂ 2002	Mt CO₂ 2006	Mt CO₂ 2008-2012	Incidenza
Aumento di efficienza nel parco termoelettrico	-4/5	-10/12	-20/23	21%
Riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti	-4/6	-9/11	-18/21	19%
Produzione di energia da fonti rinnovabili	-4/5	-7/9	-18/20	18%
Riduz. dei cons. energ. nei settori industriale, abitativo, terziario	-6/7	-12/14	-24/29	25%
Riduzione delle emissioni nei settori non energetici	-2	-7/9	-15/19	17%
Assorbimento delle emissioni di CO ₂ dalle foreste			(-0,7)	
Totale	-20/25	-45/55	-95/112	100%

Gran parte di queste proposte sono già largamente praticate in numerosi paesi europei e non. Le strade che concretamente sono percorribili sono le seguenti.

A) **Fonti rinnovabili:** nei prossimi 20 anni l'Italia deve raggiungere le seguenti capacità installate:

energia eolica	10.000 MW (circa 16.000 turbine eoliche)
energia solare fotovoltaica	0,3 mq/abitante pari a 4000 MWp
energia solare termica	0,9 mq/abitante

Gli obiettivi sono ambiziosi ma largamente praticabili, se non si perderà ulteriore tempo. Tanto per cominciare si potrebbe far partire una cosa che già c'è: il programma dei 10.000 tetti fotovoltaici. Tre anni di continui rinvii hanno già provocato un disastroso effetto annuncio al contrario, mettendo in ginocchio l'industria fotovoltaica nazionale. Ma se veramente si vuole

³⁷ Il termine "biomassa" comprende: prodotti da coltivazioni energetiche (agricoltura non-alimentare); scarti agricoli; scarti forestali, scarti della lavorazione (industria) del legno e della carta; scarti della lavorazione alimentare (industria e distribuzione); biogas (da digestione eiezioni animali/umani); metano da discariche. Mentre non comprende l'incenerimento dei rifiuti solidi urbani.

superare i ritardi sul fronte delle rinnovabili bisogna mettere in atto nuove politiche capaci di intervenire sulle barriere che impediscono alle fonti rinnovabili di decollare. Chiediamo che nel programma legislativo di fine legislatura del Governo venga presentata una legge sulle rinnovabili analoga a quelle già operanti e che danno ottimi frutti in Germania, Spagna, Austria (Germania 50.000 addetti occupati nel settore delle rinnovabili in pochi anni). Con questa legge, invece di sovvenzionare il costo degli impianti fotovoltaici (70% dell'investimento) indipendentemente dal loro reale utilizzo si passa a remunerare l'energia cioè le chilowattora (kWh) effettivamente prodotte.

Come la legge tedesca si dovrà prevedere: l'obbligo di allacciamento di generatori rinnovabili a spese dell'esercente della rete; l'obbligo di acquisto e remunerazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili secondo le seguenti tariffe minime:

Fonte		potenza massima ammessa	tariffa	Durata
			Lire/kWh	
Solare	su edifici	< 5 MW	1.000	20 anni
	non su edifici	< 0,1 MW		
Eolico		senza limiti	180	15 anni
Biomassa		< 0,5 MW	200	20 anni
		< 5 MW	180	20 anni
		> 5 MW	170	20 anni
Biogas		< 0,5 MW	150	20 anni
		< 5 MW	130	20 anni
Mini-Idroelettrico		< 20 MW	150	20 anni
Geotermia		< 20 MW	140	20 anni
		> 20 MW	100	20 anni

Come in Germania il costo per questa maggiore remunerazione delle rinnovabili non dovrà gravare sul bilancio dello stato, bensì sull'esercente elettrico, dando origine ad un sovrapprezzo irrisorio (di entità molto minore) rispetto a quello "termico" e "nucleare", al quale il consumatore italiano non ha potuto sottrarsi. - In questo modo la ripartizione di questa spesa seguirà criteri di maggiore giustizia in quanto, invece di gravare sulla fiscalità generale, inciderà in proporzione al consumo (ed il relativo carico inquinante) di ciascun utente elettrico.

Ulteriori proposte riguardanti lo sviluppo delle rinnovabili sono:

- sbloccare e rilanciare la *carbon tax* finalizzandone i proventi al finanziamento delle successive proposte;
- esenzione IVA fino al 2010 per impianti energetici e mezzi di trasporto a zero emissioni (date le modeste dimensioni del mercato, l'incidenza sul gettito di questi sgravi fiscali sarà, almeno per i primi anni, irrisoria);
- completa deducibilità dalla dichiarazione dei redditi dei costi relativi ad acquisti e installazione di impianti o mezzi a zero emissioni;
- eliminare la tariffa di vettoriamento a distanza zero di L. 151.000 per impianti rinnovabili inferiori a 20 kW;
- stabilire dei criteri uniformi su tutto il territorio nazionale per i bandi regionali;
- una generale semplificazione delle procedure autorizzative, realizzando il diritto al sole, (ad esempio per l'installazione di impianti ad energia rinnovabile su edifici prevedere la sola comunicazione inizio lavori, allegando apposita autocertificazione della ditta venditrice relativamente al carattere "Zero emissioni" dell'installazione).

B) Generazione energia elettrica da fonti fossili: il rinnovo del parco termoelettrico italiano con Centrali a Ciclo Combinato è già avviato ed in fase di attuazione da parte dei principali operatori elettrici nazionali (Enel, Falck, Edison, Eni) per motivi di pura convenienza

economica³⁸. Pertanto, pur cogliendo i relativi benefici ambientali su scala macro (l'impatto su scala locale rimane tuttora da valutare), non occorrono interventi specifici a favore di questo normale ammodernamento tecnologico.

La *Macro-cogenerazione*: oggi in Italia consumiamo combustibile separatamente per produrre energia elettrica nelle centrali, ed altro combustibile ancora nelle caldaie domestiche per il riscaldamento³⁹. La cogenerazione produce invece elettricità e calore contemporaneamente, e consumando combustibile una sola volta. Alla luce di questo vistoso vantaggio la conclusione può essere una sola: smettiamola di realizzare centrale termoelettriche che producono solo elettricità. Lo dice già il termine "termo-elettrico": qualunque realizzazione termoelettrica del futuro dovrà sfruttare anche la parte termica della sua produzione, ovvero essere di tipo cogenerativo.

³⁸ Centrali termoelettriche a Ciclo Combinato: impianti termoelettrici composti da due "cicli" (sezioni): un gruppo turbogas (di derivazione aeronautica) alimentato a gas metano, di cui i gas di scarico (a 600°C) vengono riutilizzati per alimentare il secondo "ciclo" a vapore, sfruttando in questo modo due volte lo stesso combustibile. Le centrali CC presentano rendimenti elettrici intorno a 56%. Nel confronto con il rendimento medio dell'attuale parco termoelettrico nazionale (= 39 %), la sostituzione provoca un risparmio di fonte primaria del 30%, mentre la riduzione delle emissioni di CO₂ supera il 50 % (a causa dell'implicita sostituzione dell'olio combustibile con gas metano).

³⁹ Macro-cogenerazione: già in uso nell'industria dove occorrono insieme grandi quantità di energia elettrica e di calore, così come per il teleriscaldamento di quartieri situati nelle vicinanze di centrali (frequente nel nord ed est-Europeo, raro in Italia). Rispetto alla generazione separata, la cogenerazione provoca un risparmio di fonte primaria (e di emissioni di CO₂) di circa 40%.

COMPOSIZIONE RISPARMI ENERGETICI DI FONTE PRIMARIA - PREVISIONE PER L'ITALIA

Settore	Intervento / tecnologia	risparmio medio conseguito sul singolo intervento	durata ciclo di rinnovo/introduz. anni	Penetrazione di mercato della nuova tecnologia			Conseguente riduzione nei consumi di fonte primaria (180Mtep nel 1998)			
				2006	2010	2020	2006	2010	2020	
Fonti rinnovabili	generaz. elettrica	Eolico (1)	-100%	20	2%	3%	5%	-0,4%	-0,8%	-1,5%
		Solare Fotovoltaico (2)	-100%	30	0%	1%	2%	0,0%	-0,2%	-0,5%
		Biomassa	-100%	20	1%	2%	5%	-0,2%	-0,6%	-1,5%
	per usi termici	Mini-idroelettrico	-100%	15	1%	2%	3%	-0,2%	-0,5%	-0,8%
		Collettori solari termici (3)	-70%	10	3%	8%	13%	-0,5%	-1,7%	-3,0%
		Solare passivo in edilizia	-30%	20	1%	4%	11%	-0,1%	-0,4%	-1,0%
		Biomassa per usi termici	-100%	20	2%	5%	13%	-0,5%	-1,5%	-4,0%
		biocombustibili per autotrazione	-100%	20	2%	5%	14%	-0,5%	-1,6%	-4,4%
		Totale nuove fonti rinnovabili							-2,4%	-7,1%
Scenario anno 2020: (1) 16000 turbine eoliche - (2) Superf. solare FV = 0,3 mq/abitante - (3) Superficie solare termica = 0,9 mq/abitante										
Generazione energia elettrica	Centrali a ciclo combinato	-30%	10	13%	24%	26%	-1,1%	-2,1%	-2,4%	
	Macro-Cogenerazione	-40%	20	5%	8%	16%	-0,5%	-1,0%	-2,0%	
	Micro-Cogenerazione diffusa	-44%	20	2%	5%	13%	-0,2%	-0,6%	-1,7%	
	Fonti rinnovabili (generazione elettrica)	-100%	20	3%	7%	14%	conteggiato nelle rinnovabili			
	Idroelettrico convenzionale (macro)			18%	18%	18%	-	-	-	
	Geotermia			2%	2%	2%	-	-	-	
	Altro (termoelettrico tradizionale + import)			58%	37%	11%	-	-	-	
Totale generazione			100%	100%	100%	-1,8%	-3,7%	-6,1%		
Usi razionali ed efficienza	sostituzioni a gas	Scaldabagni elettrici	-60%	10	9%	16%	18%	-0,1%	-0,3%	-0,3%
		Lavatrici/lavastoviglie con presa per l'acqua calda dall'esterno	-50%	10	22%	40%	44%	-0,3%	-0,6%	-0,7%
		Cucine elettriche	-60%	15	4%	8%	13%	0,0%	-0,1%	-0,1%
		Stufette elettriche	-60%	10	13%	24%	26%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
	utenze elettriche	Frigoriferi efficienti (classe A)	-30%	10	22%	40%	44%	-0,3%	-0,5%	-0,6%
		Pompe di calore	-10%	20	4%	8%	17%	0,0%	0,0%	-0,1%
		Illuminazione (lampade a risparmio)	-75%	10	18%	32%	35%	-0,5%	-1,1%	-1,2%
		Riduzione consumi stand-by (telecomandi)	-60%	10	25%	49%	62%	0,0%	-0,1%	-0,1%
		Totale usi razionali dell'energia ed efficienza energetica						-1,5%	-2,9%	-3,4%
		Trasporti	Persone	Riduzione bisogno di mobilità (telecom, telelavoro, teleservizi etc)	-90%	20	3%	5%	10%	-0,4%
Trasporti pubblici	-90%			15	4%	10%	22%	-0,6%	-1,7%	-4,1%
Ristrutturaz "intelligente" sistema viario	-20%			20	2%	6%	15%	-0,1%	-0,2%	-0,6%
Automobili a basso consumo	-30%			10	7%	17%	26%	-0,4%	-1,0%	-1,6%
Automobili	-40%			10	1%	7%	13%	-0,1%	-0,5%	-1,1%
Biocombustibili	-100%		20	2%	5%	14%	conteggiato nelle rinnovabili			
Merci	Spostamento da gomma su rotaia		-90%	20	3%	7%	18%	-0,2%	-0,7%	-1,7%
	Spostamento su mare (cabotaggio)		-95%	20	2%	4%	11%	-0,1%	-0,4%	-1,1%
Totale trasporti						-2,0%	-5,5%	-12,0%		
Edilizia	Parco edile esistente	Riqualificazione energetica nell'ambito della normale ristrutturazione edile	-25%	20	3%	9%	22%	-0,2%	-0,7%	-1,7%
		Rinnovo impianti riscald./climatizzazione	-15%	15	5%	12%	26%	-0,2%	-0,5%	-1,3%
		Riordino / recuperi urbanistici	-10%	20	2%	4%	11%	0,0%	-0,1%	-0,3%
		Micro-cogenerazione	-44%	20	2%	5%	13%	conteggiato in generazione		
	nuova	Edificio intelligente, DSM etc.	-20%	15	2%	6%	13%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
		Architettura bioclimatica	-50%	25	1%	2%	6%	-0,1%	-0,4%	-0,9%
		Edifici a consumo energetico "zero"	-100%	25	0%	1%	2%	-0,1%	-0,2%	-0,6%
Solare passivo	-30%	20	1%	4%	11%	conteggiato nelle rinnovabili				
Totale edilizia						-0,8%	-2,3%	-5,7%		
Industria	Spostamento strutturale da industria pesante a quella leggera	-90%	20	1%	1%	3%	-0,2%	-0,4%	-1,1%	
	Incrementi di efficienza elettrica	-20%	10	7%	15%	22%	-0,5%	-1,2%	-1,8%	
	sostituz a gas usi termici dell'elettricità	-60%	10	1%	2%	3%	-0,2%	-0,4%	-0,7%	
	Recuperi termici	-10%	15	4%	10%	22%	-0,2%	-0,4%	-0,9%	
	Cogenerazione (macro + micro)	-40%	20	5%	8%	16%	conteggiato in generazione			
	Automazione	-20%	10	5%	12%	18%	-0,4%	-1,0%	-1,5%	
	DSM, servizi post-contatore	-10%	15	4%	8%	18%	-0,1%	-0,3%	-0,7%	
Totale industria						-1,4%	-3,5%	-5,9%		
GRAN TOTALE RIDUZIONE CONSUMI DI FONTE PRIMARIA							-10,0%	-25,0%	-50,0%	

La *Micro-cogenerazione* è una tecnologia nuova in fase iniziale di penetrazione di mercato (negli USA e nel nord Europa) nei settori del residenziale, terziario, negli alberghi, ospedali ecc.⁴⁰. Occorre eliminare le barriere normative (regolamenti edilizi, norme tecniche) e le distorsioni di mercato derivanti dal sistema tariffario, che oggi impediscono l'entrata di questa tecnologia nel mercato Italiano, ovvero: tariffe basse per l'elettricità prodotta, e l'impossibilità per l'utente micro-cogeneratore di accedere alle tariffe vantaggiose per il gas metano, di cui godono invece le grandi centrali elettriche suoi concorrenti.

C) **Edilizia:** in Europa l'energia consumata dagli edifici per il loro riscaldamento, climatizzazione, illuminazione e gli impianti, rappresenta quasi il 40% del consumo di energia primaria. In Italia nel solo settore residenziale dei 18 milioni di alloggi esistenti almeno 4,5 milioni hanno consumi per riscaldamento più elevati rispetto alla norma e almeno due milioni di essi presentano convenienti opportunità per una sostanziale riduzione dei consumi energetici. In questi anni grazie all'incentivo del 41% sulle ristrutturazioni si è registrata una ripresa dell'edilizia visto l'alto numero di adesioni dei cittadini all'iniziativa. Non c'è dubbio però che molto scarsa è stata la percentuale di lavori effettuati per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici. Proponiamo che le proroghe dell'incentivo (oggi la finanziaria lo riduce al 36 %) siano meglio finalizzate all'ottenimento di minori consumi energetici, prevedendo ad esempio che il 36% previsto venga portato al 50% nel caso la ristrutturazione eseguita comporti un abbassamento significativo dei consumi di energia. Tutto ciò ha una qualche possibilità di decollare se la proposta verrà accompagnata da una campagna di informazione simile a quella sulla sicurezza stradale.

Nei prossimi anni bisognerà dunque concentrare e subordinare incentivi e misure fiscali proprio all'obiettivo di una riduzione dei consumi energetici di case ed uffici. Va subito sfatata la convinzione che questo obiettivo si possa raggiungere solo per via impiantistica. Altrettanto decisivi sono invece gli interventi sull'involucro edile, l'introduzione di nuovi materiali termoisolanti e le tecniche costruttive bioclimatiche e dell'architettura solare passiva. Non ha senso, in altre parole, mettere macchine super efficienti in edifici colabrodo.

Molto importante è l'introduzione del libretto casa nel quale certificare tutti gli interventi effettuati ed in particolare quelli energetici. Ma la vera e propria svolta per fare decollare un piano vasto di interventi energetici su case ed uffici è stabilire attraverso una legge un limite massimo di consumi energetici unitari per le abitazioni come ha fatto la provincia di Bolzano, la Germania, l'Austria il Canada e l'Inghilterra. La proposta è: per i nuovi edifici 30 kWh/mq l'anno; per quelli esistenti 60 kWh/mq l'anno. Andranno stabilite le modalità per premiare chi sta sotto questi valori e come penalizzare chi sta sopra.

Sinteticamente, le proposte sono:

- che l'attuale 36 % previsto dalla finanziaria venga portato al 50 % per tutti gli interventi migliorativi significativi delle prestazioni energetiche degli edifici (certificati dall'impresa realizzatrice);
- l'introduzione del libretto casa strumento con cui documentare e certificare tutti gli interventi e in particolare quelli energetici;
- il rilancio di piani energetici comunali, provinciali e regionali (già previsti dalle leggi 9/10 del 1991);

⁴⁰ Micro-cogenerazione: tecnologia che prevede la sostituzione della caldaia per riscaldamento (nel residenziale, terziario, negli alberghi, ospedali ecc.) con un piccolo cogeneratore a gas metano (motore a scoppio, pila a combustibile oppure microturbina) che, oltre a produrre la stessa quantità di calore, produce elettricità senza aumentare il fabbisogno di combustibile. Abbina ai benefici classici della cogenerazione i vantaggi della vicinanza fra produzione e consumo di energia, eliminando la necessità di predisporre costose reti per il teleriscaldamento, e le perdite nella distribuzione (sia elettriche che termiche). Pertanto, rispetto alla situazione attuale, la micro-cogenerazione comporta un risparmio di fonte primaria di circa 44%. Nei casi di sostituzione di caldaie a gasolio, la riduzione nelle emissioni di CO₂ raggiunge il 70%

- un programma nazionale per eliminare le barriere negli regolamenti edilizi, introducendone invece incentivi tipo il bonus di cubatura per tutti gli interventi capaci di utilizzare il solare passivo⁴¹.

Per quanto riguarda i consumi di elettricità e gas metano l'attuale impostazione della struttura tariffaria, decisa dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas non aiuta il risparmio, bensì premia i sprechi ed i consumi elevati grazie al fatto che le tariffe sono destinati a diventare decrescenti in funzione del consumo. Proponiamo quindi un sistema tariffario progressivo e di favorire, attraverso le tariffe, una trasformazione del attuale sistema, basato su aziende fornitrici di chilowattora di corrente elettrica o metri cubi di gas, verso un mercato diversificato, in cui trovano posto anche le ESCO (*Energy Service Company*) = Imprese locali fornitrici di servizi e sistemi per l'efficienza energetica. Si tratta cioè di intervenire oltre il contatore con servizi cosiddetti "post-contatore" e di DSM (*Demand Side Management* = gestione della domanda) in tutti e tre i settori di interesse quali il residenziale, quello terziario e quello industriale.

In sintesi, per innescare una transizione strutturale della prevedibile durata di oltre 20 anni, occorre creare certezze di mercato per gli utenti ma soprattutto per le imprese chiamate a fare investimenti a lungo termine in un nuovo modello di sviluppo. Occorre pertanto che il legislatore italiano modifichi in modo permanente le "regole del gioco" in modo da indurre gli operatori e l'economia nazionale ad intraprendere questa transizione verso un nuovo modello di sviluppo.

Se effettuata nell'ambito del normale ciclo di manutenzione, ammodernamenti e ristrutturazione del sistema produttivo e della società, questa transizione non richiede sforzi particolari e non comporta sostanziali costi aggiuntivi, bensì al contrario produrrà consistenti benefici oltreché in termini ambientali, in termini di minore dipendenza dal petrolio, di maggiore competitività a livello internazionale, maggiore manutenzione del territorio per cui minori rischi di frane, alluvioni, incendi forestali, pertanto maggiore occupazione, e soprattutto migliore qualità della vita.

⁴¹ Lo "scenario solare" ipotizza per l'anno 2020 le seguenti capacità installate in Italia: energia eolica, 16.000 turbine eoliche, pari a 10.000 MW di capacità; energia solare fotovoltaica, 0,3 m²/abitante pari a 4.000 MWp di capacità; energia solare termica, 0,9 m²/abitante, ovvero 50.000.000 m².

L'idroelettrico convenzionale (> 20MW) e la geotermia non sono considerate fra le "nuove rinnovabili".

Tabella riassuntiva azioni proposte

Tipologia intervento		Meccanismi di incentivazione attuabili				
In generale per tutti tipi di intervento		Carbon tax: quale principale fonte di finanziamento per tutti gli interventi esposti				
		Campagna nazionale promozione ed informazione (TV, mass media, esposizioni/sportelli itineranti)				
		Sportelli di quartiere per il pubblico e per le PMI				
		Programma specifico per amministrazioni pubbliche				
		Contributo pubblico alle associazioni				
		Contributo pubblico per servizi di consulenza energetica (diagnosi energetiche per privati e per le PMI)				
		Programmi scolastici ministeriali				
		Corsi universitari specifici				
Fonti rinnovabili nuove	per generazione elettricità	Tariffazione (es. legge su rinn. in Germania, Spagna, Austria) Defiscalizzazione				
	per usi termici	(esenzione IVA, IRPEF, IRPEG) Regolamenti edilizi: bonus di cubatura a favore delle rinnovabili				
Generaz. energia elettrica	Centrali a ciclo combinato	<i>Zero (non occorre incentivare)</i>				
	Macro-Cogenerazione	Sistema tariffario differenziato, che remunera il valore aggiunto ed ambientale a seconda della fonte e tecnologia (esempio leggi sulle rinnovabili in Germania, Spagna, Austria)				
	Micro-Cogenerazione diffusa					
	Fonti rinnovabili (generazione elettrica)					
Usi razionali ed efficienza	sostituzioni a gas	Scaldabagni elettrici	Programma Rottamazione su base etichettatura energetica, Tariffazione progressiva e multi-oraria			
		Lavatrici/lavastoviglie con presa per l'acqua calda dall'esterno				
		Cucine elettriche				
		Stufette elettriche				
		Frigoriferi efficienti (classe A)				
	utenze elettriche	Pompe di calore / climatizzatori				
		Illuminazione (lampade a risparmio)				
		Riduzione consumi stand-by (telecomandi TV, VCR etc.)				
		Trasporti		Persone	Riduzione bisogno di mobilità (tramite telecom, telelavoro etc)	Tele-lavoro e tele-servizi (shopping, assistenza sanitaria, formazione a distanza, pratiche amministrative etc.)
					Trasporti pubblici	Rilancio ed investimenti in opere di trasporto pubblico Chiusura al traffico privato dei centri storici
Ristrutturaz "intelligente" sistema viario	Investimenti opere pubbliche ed in telematizzazione					
Merci	Automobili a basso consumo		Rottamazione su base etichettatura energetico/ambientale			
	Automobili elettriche / Scooter elettrici		Trasformazione generalizzata parco mezzi pubblici (amministrazioni, trasporti, poste, raccolta rifiuti etc.) Car-sharing elettrico (affitto mezzi elettrici)			
	Biocombustibili		Defiscalizzazione (esenzione IVA, IRPEF, IRPEG) Tariffazione			
Edilizia / settore civile / terziario	Parco edile esistente	Spostamento da gomma su rotaia	Rilancio ed investimenti nelle ferrovie e nel trasporto intermodale			
		Spostamento su acqua (cabotaggio)	Investimenti nel trasporto marittimo e nel trasporto intermodale			
		Riqualificazione energetica nell'ambito della normale ristrutturazione edile	Obbligo per l'accesso agli incentivi alla ristrutturazione			
		Rinnovo impianti riscald./climatizzazione	Etichettatura energetica (libretto della casa)			
		Riordino / recuperi urbanistici	Obbligo effic. energ. per accesso ad incentivi alla ristrutturazione			
	nuova	Micro-cogenerazione	Piani energetici comunali, provinciali, regionali, piani regolatori			
		Edificio intelligente, DSM etc.	Promozione / informazione utenti			
		Architettura bioclimatica	Tariffe e norme che favoriscono la creazione di imprese ESCO (= Energy Service Company *)			
		Edifici a consumo energetico "zero"	Defiscalizzazione (esenzione IVA, IRPEF, IRPEG)			
		Solare passivo	Regolamenti edilizi (bonus di cubatura al posto delle barriere); obbligo utilizzo energia solare (esempio normativa in Israele); Etichettatura energetica (libretto della casa)			
Industria	Incrementi di efficienza elettrica	Tariffa progressiva: incentiva il risparmio / penalizza gli sprechi; Tariffa multi-oraria: costo variabile a seconda dell'ora del giorno (come nella telefonia cellulare)				
	sostituz a gas usi termici dell'elettricità					
	Recuperi termici					
	Cogenerazione (macro + micro)					
	Automazione					
Agricoltura	DSM, servizi post-contatore	Programma nazionale energia da biomassa, Programma nazionale biocombustibili, Obbligo per tutti servizi pubblici di utilizzare bio-combustibili, Programma sviluppo sostenibile delle isole minori Italiane				
	Coltivazioni energetiche					
	Utilizzo energetico scarti forestali					
	Gestione bacini idrici (mini-idroelettrico)					
	Manutenzione forestale e del territorio					

(*) ESCO = Impresa locale di fornitura servizi energetici integrati (elettricità+calore+freddo+illuminazione+condizionamento)

5. I trasporti

Nella Legge Finanziaria 2001 approvata dal Governo è stato inserito un robusto pacchetto di risorse destinate ai trasporti, così ripartite.

Modalità	2001	2002	2003	Totale	%
ANAS	1.500	1.900	3.900	7.300	39,77%
FS	1.000	2.500	3.500	7.000	38,14%
Metropolitane		500	500	1.000	5,45%
Ferrovie Locali	300	300	300	900	4,90%
Autobus		500	300	800	4,36%
Aeroporti	150			150	0,82%
Porti		600	600	1.200	6,54%
Mobilità ciclistica	5			5	0,03%
Totale	2.955	6.300	9.100	18.355	100,00%

Si tratta di un volume assai significativo di investimenti nel settore dei trasporti e della mobilità, che assegna nel triennio maggiori risorse alle strade ad autostrade rispetto alle ferrovie ed interviene su altre modalità con investimenti positivi come il cabotaggio, le reti metropolitane e le ferrovie urbane. Per l'Anas, sono previsti 7.300 miliardi nel triennio, di cui ben 3.700 sono un contributo straordinario assegnato in tabella D in questa Legge Finanziaria 2001 proprio per il rilancio del settore autostradale.

Anche la rottamazione degli autobus viene finanziata ma solo con risorse spendibili nel 2002 e 2003 mentre non vi sono risorse aggiuntive rispetto a quelle disponibili per la legge sulla mobilità ciclistica, la legge 366/98 (e sono stati stranamente inseriti 5 miliardi in più per una vecchia legge del 1991).

Quindi le previsioni di questa Legge Finanziaria nel campo dei Trasporti non puntano con determinazione verso la sostenibilità e la riduzione del peso ambientale negativo del traffico motorizzato ma assecondano con le ingenti risorse destinate alla costruzione di strade ed autostrade la crescita della domanda di mobilità su strada.

Da sottolineare che negli ultimi 5 anni, le precedenti Leggi Finanziarie avevano sostenuto in modo significativo il rilancio degli investimenti ferroviari e ridimensionato il peso e le risorse per quelli autostradali, proprio per assecondare il riequilibrio modale verso modalità di trasporto a minore impatto ambientale come ferrovie e cabotaggio.

Inoltre, se alle risorse attribuite all'Anas sommiamo gli investimenti connessi alle proroghe delle concessionarie autostradali, equivalenti a circa 20.000 miliardi ed i progetti che si realizzano (secondo i proponenti come nel caso della Milano-Brescia) in buona parte in autofinanziamento, emerge chiaramente un evidente sostegno al rilancio stradale ed autostradale in Italia.

Dunque la Legge Finanziaria 2001 assegnando maggiori risorse pubbliche alle autostrade (a cui deve essere aggiunta la quota in autofinanziamento) rispetto alle ferrovie, disattende completamente le pur minime indicazioni del Piano Generale dei Trasporti sugli investimenti a sostegno del riequilibrio modale. Infatti, il recente e nuovo Piano Generale dei Trasporti, presentato nel luglio 2000 ed ora al parere del Parlamento, da parte dei Ministri dei Trasporti, dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente, contiene un capitolo destinato alle infrastrutture da realizzare entro il 2010, in cui sono previsti ingenti investimenti per le ferrovie (94.000 miliardi) e per strade ed autostrade (74.000). Tra questi investimenti una quota è considerata prioritaria per opere da realizzare immediatamente e sono equivalenti a 38.000 miliardi di investimenti per le strade e 55.000 per le ferrovie.

Quindi il nuovo Piano generale dei trasporti prevede la destinazione di maggiori risorse verso le ferrovie rispetto alle autostrade, anzi secondo gli ambientalisti la distanza tra i due comparti è troppo ridotta se consideriamo il fatto che negli ultimi 30 anni ben il 56% di risorse è stato destinato ad infrastrutture viarie e solo il 24% alle ferrovie.

Pur non pretendendo la vera e propria rivoluzione prevista dal Governo inglese che si propone nei prossimi dieci anni di spostare il 50% dei passeggeri sui mezzi pubblici e (treno, metro, tranvie) e di fare viaggiare l'80% delle merci su rotaia, si richiedono tre segnali precisi che segnino l'inizio di una svolta nella politica dei trasporti: traffico urbano, intermodalità e raffreddamento della domanda di mobilità. In concreto:

- traffico urbano: fare viaggiare su mezzo pubblico un 4% in più nel 2006; un 10% in più nel 2010; ed infine un 20% in più nel 2020;
- intermodalità nel trasporto merci: trasferire su rotaia e cabotaggio marittimo un 5 % al 2006, un 11 % al 2010, ed un 29 % al 2020;
- raffreddamento della domanda di mobilità: lo sviluppo dell'informatica potrà dare un fondamentale contributo per raggiungere risultati significativi di riduzione dei bisogni di mobilità di persone e merci (telelavoro e teleservizi come assistenza sanitaria, pratiche amministrative, shopping ecc.). Anche se deve essere segnalato viceversa che la vendita online di prodotti e beni potrà indurre una crescita significativa del traffico motorizzato diffuso urbano delle merci basato su veicoli leggeri per la consegna a casa (anche in orari serali) e che questo processo se non vuole diventare devastante deve essere regolato ed organizzato con efficienza e sostenibilità ambientale.

Il piano generale dei trasporti elaborato dal Governo dichiara si questi obiettivi, ma poi si propone di investire Lire 130.000 miliardi in interventi tutt'altro che conformi con essi. Per quanto riguarda il traffico urbano il mezzo pubblico collettivo sarà tanto più una priorità se si procederà a chiudere parti sempre più ampie delle nostre città al traffico privato.

Le misure proposte sono le seguenti:

- rendere coerente la spesa per gli investimenti in Legge Finanziaria, ora in contrasto con le indicazioni contenute nel Piano Generale dei Trasporti, che punta al riequilibrio modale verso ferrovie e cabotaggio, ridimensionando le risorse a disposizione per investimenti stradali ed autostradali destinate all'Anas. Ovviamente il contributo ordinario all'Anas deve essere mantenuto per assicurare e privilegiare gli interventi di manutenzione e miglioramento della rete esistente che ha bisogno di numerosi interventi per aumentare la sicurezza ed accessibilità nelle aree urbane;
- rifinanziare la legge 366/98 per la mobilità ciclistica, in corso di attuazione, in cui gli Enti Locali e le Regioni si sono mobilitati con numerosi progetti, che complessivamente richiedono 1200 miliardi di finanziamenti (di cui il 50% a carico degli Enti Locali) mentre le risorse disponibili ed assegnate sono circa 300 miliardi. Sarebbe un peccato oltre che una perdita di risorse utilizzate per i progetti, che non vi fosse un contributo finanziario per far decollare pienamente la legge per la mobilità ciclistica;
- defiscalizzare il costo dell'abbonamento annuale al mezzo pubblico, come forma di sostegno a comportamenti virtuosi dei cittadini che aiutano e concorrono concretamente a promuovere la mobilità sostenibile;
- fare un passo indietro rispetto alle recenti decisioni che riguardano: la sospensione della carbon tax, l'alleggerimento del prezzo del gasolio e della benzina, gli incentivi all'autotrasporto, che sostanzialmente aiutano questo sistema distorto a non cambiare.

La sfida, è coniugare un sistema di incentivi che può e deve essere assegnato, in coerenza con gli obiettivi strategici ed ambientali del Piano Generale dei Trasporti, che aiuti la riconversione, l'efficienza ambientale, il riequilibrio modale, e sostenga comportamenti virtuosi verso la mobilità sostenibile.

Per quanto riguarda i Biocombustibili liquidi (essenzialmente biodiesel, ETBE, Etanolo⁴²) per autotrazione e per riscaldamento, l'industria nazionale è pronta ad affrontare il mercato, ma manca finora una strategia nazionale ed un piano operativo di settore, in grado di assicurare il necessario coordinamento, la credibilità e le certezze di mercato indispensabili per indurre:

- il settore agricolo e forestale di intraprendere gli investimenti pluriennali, le conversioni nelle colture, nella gestione e nei trasporti necessarie per assicurare alle industrie le quantità richieste di materie prime (biomasse);
- le industrie ad avviare gli investimenti in impianti di produzione e nel sistema di distribuzione sul territorio nazionale;
- il mercato di esprimere una domanda conforme alla pianificazione.

Gli obiettivi da prefissarsi sono: raggiungere un contributo dei biocombustibili nel totale dei trasporti pari al 2% al 2006, un 5% al 2010, ed un 14% al 2020.

Primi fra tutti dovrebbero essere proprio i servizi pubblici (raccolta rifiuti, autobus, Taxi) ad adottare mezzi a "zero emissioni" ed i biocombustibili.

Quale nuovo combustibile pulito la ricerca nell'idrogeno va senz'altro continuata ed approfondita. Va chiarito subito però che l'idrogeno, in quanto vettore energetico (prodotto per il consumo finale) e non fonte, non rappresenta una soluzione per il problema dell'approvvigionamento energetico del paese. Al contrario, con gli attuali bassi rendimenti energetici del ciclo dell'idrogeno, un suo utilizzo provocherebbe un aumento nel fabbisogno di fonte primaria. Come avviene oggi per l'elettricità quale l'altro vettore energetico ad uso finale "pulito", l'idrogeno potrà contribuire a spostare l'inquinamento dalle aree urbane ad alto tasso di inquinamento verso i siti di produzione di questi vettori.

⁴² ETBE: Etil Terziario Butil Etere - Etere degli alcoli etilico e isobutilico, con caratteristiche molto simili all'MTBE. È uno fra i principali componenti altotannici per benzine. Negli Stati Uniti l'MTBE o ETBE sono presenti nella misura del 10-15%. Etanolo: Alcool ottenuto industrialmente per idratazione dell'etilene o per fermentazione da sostanze vegetali (grano, patate, zucchero, legno, ecc.). La sua formula è C₂H₅(OH). è detto anche alcool etilico.

Scheda di riepilogo delle proposte

Campagna per la Finanziaria Sociale *Per un'Italia capace di futuro*

I provvedimenti richiesti per:

L'ambiente

Provvedimento	Impatto sul bilancio dello Stato
Eliminare il contributo straordinario all'Anas previsto in Legge Finanziaria 2001 per nuovi investimenti	Risparmio di 3.700 miliardi
Sbloccare e rilanciare la <i>carbon tax</i> , finalizzandone i proventi al finanziamento delle successive proposte.	Incassi previsti sulla base dei consumi attuali per 2300 miliardi
Attuazione di una legge sulle fonti energetiche rinnovabili, che remunererà l'energia effettivamente prodotta, e non il costo degli impianti indipendentemente dal loro reale utilizzo.	Minimo e bilanciabile da un sovrapprezzo al consumo irrisorio rispetto a quello "termico" o "nucleare".
Esenzione IVA per cessione di impianti energetici e mezzi di trasporto a zero emissioni e per prestazioni relative alla loro installazione.	150 miliardi di lire nel triennio 2001-2003.
Intermodalità nel trasporto merci: trasferimento su rotaia e cabotaggio marittimo del 5% al 2006, 11% del 2010 e del 29% 2020.	Riorientare gli attuali incentivi all'autotrasporto per sostenere comportamenti virtuosi verso ferrovia e cabotaggio
Portare le detrazioni IRPEF, previste per i lavori di ristrutturazione che comportino un miglioramento certificabile delle prestazioni energetiche, al 50%.	450 miliardi di lire nel triennio 2001-2003.
Defiscalizzare il prezzo dell'abbonamento per il trasporto collettivo e per i servizi innovativi a domanda individuale	circa 50 miliardi di mancati introiti
Rifinanziamento della legge 366/98 per la mobilità ciclistica.	Mutui nel triennio per attivare 400 miliardi di investimenti

Capitolo 7

Pace, disarmo e spese militari

1. Politica della difesa e spese militari

La politica di sicurezza e difesa dell'Italia negli ultimi anni ha avuto come finalità: "la protezione della vita dei cittadini in Patria ed all'estero, la protezione delle istituzioni democratiche quale presupposto per il libero esercizio della sovranità nazionale, la sicurezza di tutte le linee di comunicazione vitali, la difesa del libero accesso alle risorse essenziali, la salvaguardia dell'integrità del territorio nazionale. In tale quadro - come si legge nella Nota aggiuntiva al bilancio della Difesa 2001, predisposta dal Ministro Mattarella - il contributo al mantenimento di condizioni di pace in Europa, nel Mediterraneo e nelle aree strategiche incidenti e la garanzia della libertà di esercizio delle attività economiche e di scambio del paese sono scopi essenziali della nostra politica di sicurezza e di difesa".

Il ruolo del nostro paese, nell'ambito delle politiche militari e di sicurezza in campo internazionale, si colloca dentro il quadro dell'Alleanza Atlantica, considerato il "caposaldo della difesa collettiva" e in secondo luogo nella cornice europea della costruzione di una "difesa comune", sempre comunque come "pilastro europeo" della NATO, il tutto nella più ampia cornice ONU "di cui riconosce in linea di principio il primato politico nella risoluzione dei conflitti".

Infatti la nuova dottrina strategica della NATO, approvata nell'aprile del 1999 prevede un ampliamento degli scopi dell'alleanza, che oltre alla difesa territoriale (prevista dall'art. 5 del Trattato di Washington che è quello su cui poggia il sistema di autodifesa collettiva in caso di attacco armato ad uno dei suoi membri), includeranno d'ora in poi gli interventi a tutela degli interessi degli Stati membri nell'area euro-atlantica. In concreto sarà possibile condurre operazioni di risposta alle crisi, senza la necessità di un mandato da parte delle Nazioni Unite, una dottrina già parzialmente messa in atto nel caso del Kosovo. Al di là delle considerazioni di ordine politico ce ne sono già una serie da fare di ordine strettamente giuridico: molti esperti ritengono infatti che un simile documento che muta la sostanza dell'accordo NATO andrebbe sottoposto a ratifica da parte dei parlamenti dei paesi membri.

Anche a livello di Unione Europea le cose si stanno muovendo: entro il 2003 sarà costituita una forza di reazione rapida, composta di 50-60 mila uomini, in grado di attivarsi in 60 giorni e di operare per un anno intero, al fine di poter portare avanti missioni internazionali autonome rispetto alla NATO.

Assente, conseguentemente, ogni prospettiva tesa a contribuire al rafforzamento di un vero ruolo autonomo di "polizia internazionale" delle Nazioni Unite – un ruolo di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace – previsto dalla stessa Carta, inclusa la costituzione di un esercito a

guida ONU, che nel corso degli ultimi anni è stato sacrificato sull'altare delle missioni di intervento militare a guida NATO o americana.

Le implicazioni di queste scelte non sono irrilevanti: nel documento varato dall'Alleanza a Washington a fine aprile si legge, che se i partner europei intendono assumersi maggiori responsabilità in ambito NATO, nonché una parziale autonomia nella gestione della sicurezza, dovranno mettersi nelle condizioni di poterlo fare, anche adeguando lo strumento militare e l'Europa infatti sta cercando di provvedere tanto che si comincia a parlare sempre più insistentemente di "livelli di spesa concordati in sede di Unione Europea ed Alleanza Atlantica": una sorta di Maastricht della difesa. Potrà quindi definirsi un parametro di riferimento, come la spesa per la Difesa rispetto al PIL, oppure in termini di capacità e disponibilità operative. Parallelamente l'Europa sta cercando di razionalizzare la sua base industriale nel settore militare, attraverso una serie di accordi a livello governativo, come l'OCCAR (Organismo congiunto per la cooperazione in materia di armamenti), da poco ratificato dal Parlamento italiano, tesi ad ampliare le coproduzioni e le esportazioni a paesi terzi di armamenti, ma anche favorendo il processo di concentrazione delle imprese del settore.

In tale contesto, quello che si rischia è che l'ambiguità dei rapporti tra Stati Uniti/NATO ed Europa finisca per risultare decisamente più dispendiosa almeno per i contribuenti europei, per via della duplicazione di una serie di strutture, "integrabili", ma "non integrate", "autonome", ma "non indipendenti", per utilizzare la terminologia in uso. Un problema ulteriore per l'Italia è quello dei livelli di efficienza delle nostre Forze armate, decisamente inferiore ai livelli degli altri (grandi) paesi europei e/o NATO, con i quali intende paragonarsi.

2. Il bilancio della difesa 2001⁴³

All'impegno italiano nel campo militare, è legata - secondo l'amministrazione della Difesa - la nostra "credibilità internazionale" (e probabilmente non è la sola a pensarlo), una delle richieste principali fatte dalla Difesa è quella di "proseguire sulla strada di maggiori investimenti".

Il nuovo quadro geo-strategico che si delinea e il rapporto con le alleanze di riferimento, implicano, secondo la difesa, la necessità di un radicale aggiornamento del nostro sistema di difesa.

In tale ottica "la difesa intende perseguire i seguenti obiettivi prioritari:

- il completamento della riorganizzazione strutturale;
- il passaggio dalla coscrizione allo strumento professionale;
- la valorizzazione del capitale umano, inclusa la qualificata presenza femminile;
- l'adeguamento ai livelli concordati in sede europea ed atlantica di aree critiche e carenti come: mobilità; sostenibilità; efficacia operativa; protezione delle forze; comunicazione; comando; controllo; informazione ed intelligence".

2.1 Soldati di mestiere

Il Parlamento nei giorni scorsi ha approvato la riforma del servizio militare, abolendo la leva obbligatoria e destinando alle nostre forze armate solo militari di mestiere.

⁴³ I dati ai quali si fa riferimento, a meno che non sia specificato diversamente, sono dati ufficiali.

La leva, in realtà è soltanto congelata, infatti la cartolina rosa potrebbe arrivare in caso di guerra, o se il nostro paese fosse coinvolto in una grave crisi internazionale, o se gli organici professionali non dovessero essere sufficienti, anche dopo aver richiamato i "riservisti", cioè coloro che hanno smesso di fare il militare da non più di 5 anni, e sarebbe una ferma di 10 mesi. Il passaggio, avviene tramite una delega al Governo e con una fase transitoria di sette anni. Infatti gli ultimi a partire per la leva obbligatoria, saranno i nati nell'anno 1985. L'organico delle forze armate sarà ridotto passando dalle attuali 270.000 a 190.000, esclusi carabinieri, guardia di finanza e capitaneria di porto. Sono numeri ancora elevati se si pensa che per la principale attività delle future forze armate, cioè le missioni all'estero, oggi sono impegnati 8.145 militari, cifra che occorre moltiplicare per tre per tenere conto dei ricambi, e che l'impegno per il futuro esercito europeo, che in parte dovrebbe assorbire i primi, è di 25.000 uomini in totale. La nuova ferma potrà durare da uno a cinque anni, un periodo che potrà essere allungato con due successive "rafferme" biennali. Con la prossima finanziaria e dall'entrata in vigore della legge la paga giornaliera dei giovani di leva passerà da 6 a 12 mila lire, mentre per i professionisti si prevede uno stipendio di circa due milioni più alcune agevolazioni. La copertura finanziaria del provvedimento prevede un onere di mille miliardi per il primo triennio e mille l'anno quando la riforma andrà a regime (vedi paragrafo "Il bilancio della difesa"). Ma secondo il "Servizio del bilancio" del Senato della Repubblica, il provvedimento "non considera le spese diverse da quelle di personale. Tale lacuna appare particolarmente rilevante in quanto l'istituzione di un esercito professionale comporta una serie di spese per equipaggiamenti ed armi, nonché spese logistiche, di formazione e di funzionamento superiori per unità di personale a quelle necessarie ad un esercito di leva (...). Inoltre è prevedibile che molti servizi garantiti dal personale di leva dovranno essere acquisiti attraverso il ricorso all'esterno". Oggi poi la leva fornisce uomini anche fuori dalle forze armate. Secondo il Comandante dell'arma dei carabinieri, Generale Siracusa, occorreranno almeno 4.000 effettivi per sostituire i 12.000 giovani ausiliari, e questo ha dei costi. Mentre, secondo l'ANCI, solo i 35.000 giovani in servizio presso i comuni, permettono allo Stato un risparmio di 1000 miliardi.

Ci sono da considerare poi dei costi sociali. Infatti per supplire alla carenza di volontari, si prevede di garantire ai giovani che svolgono la ferma senza demerito, una collocazione futura o dentro le forze armate o nella pubblica amministrazione. Questo disattende l'articolo 51 della Costituzione, che prevede la garanzia delle pari opportunità per l'accesso al posto di lavoro, ma crea anche una sorta di militarizzazione della società. Basta pensare agli effetti del passaggio di giovani addestrati ad attività militare nelle forze di polizia.

Questa riforma per le forze armate e per il paese rischia di essere un salto nel buio, dove incerti sono i costi reali, ma anche la possibilità di reclutare uomini sufficienti, a meno che non si decida di dare ulteriori incentivi economici, con tutto quello che comporta per il contribuente.

2.2 Lo stato di previsione del Ministero della difesa

Dai dati ufficiali delle spese militari, comprese una parte delle spese per l'Arma dei Carabinieri e che pur fanno parte delle Forze armate, sono escluse numerose voci come le missioni militari all'estero e anche quelle in Italia (le varie operazioni *Vespri siciliani*, *Partenope* o analoghe) che non sono che in minima parte incluse nel bilancio del ministero della Difesa e che vengono o finanziate con leggi speciali o con fondi tratti da altri ministeri; il bilancio del ministero della Difesa non include neanche tutti i costi sostenuti per l'acquisto di armamenti che spesso sono finanziati attraverso il bilancio del ministero dell'Industria, sotto forma di sovvenzioni all'industria. Va sottolineato come in conseguenza di ciò, la spesa per la Difesa risulta difficilmente stimabile nel suo loro complesso: tuttavia secondo dati Nato, nel 1999 questa ammonterebbe a poco meno di 42.000 miliardi, equivalenti al 2% del PIL, il tutto a valori correnti.

Lo stanziamento complessivo per il bilancio della difesa, per l'anno 2001, ammonta a 34.234,8 miliardi. Rispetto al bilancio previsionale approvato dal Parlamento per il 2000 ha avuto un incremento di 1.389,1 miliardi, con una variazione di +4,2% in termini monetari e di +2,5% in termini reali. L'incidenza percentuale del bilancio della difesa rispetto al Pil risulta pari all'1,46%.

Va ricordato che l'anno zero dell'aumento delle spese militari è stato il 1999; anno in cui il Bilancio della Difesa è aumentato di 600 miliardi, dopo un decennio di tendenziale stabilità della spesa. Per il 2001 l'aumento previsto sarà dato, oltre che dagli adeguamenti più o meno automatici, dai costi della riforma dell'Arma dei Carabinieri, ora quarta forza armata, dai costi dell'arruolamento femminile, dall'acquisizione di nuovi sistemi d'arma (prevedibilmente nuovi aerei F16, per coprire il buco tra l'attuale sfacelo della flotta aeronautica e l'entrata in funzione dell'Eurofighter prevista per il 2008) e se verrà approvata la legge sull'abolizione della leva, cominceranno a pesare anche i relativi costi, al momento decisamente sottostimati.

La professionalizzazione delle Forze armate, che prevede la riduzione da 350.000 a 190.000 militari entro sette anni, è la parte più importante di un'ampia riforma della Difesa, avviata in questa legislatura. Il risultato finale dovrebbe essere uno strumento militare disegnato soprattutto per le missioni all'estero. Tra gli effetti collaterali si rischia lo smantellamento del servizio civile, o la sua mera sopravvivenza in forma molto ridotta e in condizioni di assenza di finanziamenti (cfr. il paragrafo sul servizio civile).

Evoluzione degli stanziamenti previsionali per la difesa 1997-2001 (in miliardi)

	1997	1998	1999	2000	2001
Bilancio difesa	31.060	30.987,7	30.854,7	32.845,7	34.234,8
Variazione percentuale annua		-0,23%	-0,43%	6,4%	4,23%
Funzione difesa (Forze armate)	21.766,7	21.742,7	21.425,8	22.987	24.282
Variazione percentuale annua		-0,11%	-1,46%	7,29%	5,63%
Funzione sicurezza pubblica (Carabinieri)	7172,2	7024,9	6981,6	7429,9	7558,9
Variazione percentuale annua		-2,05%	-0,62%	6,42%	1,73%
Funzioni esterne	396,5	405	247,3	218,6	454,5
Variazione percentuale annua		2,14%	-38,94%	-11,60%	107,91%
Pensioni provvisorie	1724,5	1815	2200	2210,3	1939,4
Variazione percentuale annua		5,25%	21,21%	0,47%	-12,27%

Nella funzione difesa, lo stanziamento previsionale per l'anno 2001 ammonta a 24.282,0 miliardi, con un incremento monetario di 1.295,0 miliardi (+5,6) sulla dotazione 2000 approvata dal Parlamento, con un rapporto al Pil pari all'1,4%.

Evoluzione degli stanziamenti previsionali per la funzione difesa anni 1997-2001 in miliardi

(valori correnti e valori costanti 1997)

	1997	1998	1999 (3)	2000	2001
Tasso di inflazione programmato (1)	1,7%	1,8%	1,7%	2,3%	1,7%
Funzione difesa	21.766,7	21.724,7	21.425,8	22.987	24.282

<u>Variazione percentuale annua</u>		-0,19%	-1,38%	7,29%	5,63%
<u>A valori costanti</u>		21.358,2	20.695,1	21.703,9	22.453,3
<i>Differenza % rispetto al 1997</i>			-3,10%	4,87%	3,45%
Personale(2)	11611,6	10.279,7	10.341,2	10.875,6	11.261,4
<u>Variazione percentuale annua</u>		11,47%	0,60%	5,16%	3,55%
<i>A valori costanti</i>		10.279,7	10.341,2	10.875,6	11.261,4
<i>Differenza % rispetto al 1997</i>			0,60%	5,16%	3,55%
Esercizio(2)	5.121	10.097,9	9.988,5	10.268,5	10.455,1
<u>Variazione percentuale annua</u>		97,19%	-1,08%	2,80%	1,82%
<i>A valori costanti</i>		6024,4	6432	6445,8	6827,2
<i>Differenza % rispetto al 1997</i>			6,77%	0,21%	5,92%
Investimento	5.034,1	5.438,6	4.652,6	5.665,6	6.193,3
<u>Variazione percentuale annua</u>		8,03%	-14,45%	21,77%	9,31%
<i>A valori costanti</i>		5342,5	4493,9	5349,4	5749,9
<i>Differenza % rispetto al 1997</i>			-15,88%	19,04%	7,49%
note:					
(1) come da DPEF 2001-2004					
(2) a partire dal 1998 gli oneri per i viveri, vestiario, igiene e formazione dei contingenti di leva sono stati estrapolati dalle spese per il personale e trasferiti alle spese d'esercizio. In tal modo le spese per il personale comprendono esclusivamente gli oneri per il trattamento economico					
(3) non comprende la quota di 928,6 miliardi relativa alla quota Eurofighter per il quale si è fatto fronte ricorrendo a crediti finanziari autorizzati con limiti d'impegno quindicennali					

Nel dettaglio, lo stanziamento fa registrare per il personale, un incremento di circa 380 miliardi, principalmente in conseguenza del processo di progressiva "professionalizzazione" delle forze armate, che per l'anno 2001, nell'ambito di riduzione numerica del personale militare, comporta una contrazione dei giovani di leva di circa 11.500 unità ed un contestuale incremento di circa 4.000 volontari in servizio permanente.

Funzione difesa situazione del personale militare

<i>Categoria</i>	<i>Forza bilanciata 2000</i>	<i>Forza bilanciata 2001</i>	<i>Differenza</i>
<i>Ufficiali</i>			
<u>Servizio permanente</u>	24.339	23.719	-620
<i>Richiamati</i>	91	124	33
<i>Ferma prolungata</i>	1541	1459	-82
<i>Prima nomina</i>	2200	1743	-457
<u>Totale</u>	28.171	27.045	-1.126
<i>Marescialli</i>			
<i>Servizio permanente</i>	69.806	68.985	-821
<i>Richiamati</i>	8	8	0
<u>Totale</u>	69.814	68.993	-821
<i>Sergenti</i>			
<u>Servizio permanente</u>	5649	6598	949
<i>Volontari</i>	2	2	0
<i>Richiamati</i>	0	0	0
<u>Totale</u>	5651	6600	949
<i>Volontari truppa</i>			
<i>Servizio permanente</i>	13.658	17.650	3992
<i>Ferma breve</i>	31.628	32.501	873
<i>Richiamati</i>	0	0	0
<u>Totale</u>	45.286	50.151	4.865
<i>Allievi accademie e scuole</i>	4532	4483	-49
<i>Leva</i>			
<u>Leva ordinaria</u>	115.975	103.970	-12.005
<i>Richiamati</i>	188	625	437
<u>Totale</u>	116.163	104.595	-11.568
<u>Totale generale</u>	269.617	261.867	-7.750

Nell'esercizio, l'incremento è di 380 miliardi, destinato a migliorare l'efficienza e prontezza delle forze armate, da lungo tempo impegnate in attività che stanno depauperando materiali e scorte. A tal fine, gli obiettivi principali da conseguire sono relativi al:

- risanamento delle deficienze nel settore del mantenimento in efficienza dei mezzi, dei materiali e del ripristino delle scorte e dotazioni, fortemente penalizzati negli ultimi anni;
- incremento dell'attività addestrativa, anche integrata con le Forze armate dei paesi dell'Unione Europea e della NATO;
- miglioramento della "qualità della vita" del personale;
- proseguimento degli interventi di razionalizzazione delle strutture individuati dai provvedimenti legislativi di riordino del dicastero.

Funzione difesa, articolazione delle spese (in mld)

<i>Settori di spesa</i>	<i>e.f.2000</i>	<i>e.f.2001</i>	<i>differenza</i>	<i>differenza (%)</i>
Personale				
<i>Personale militare:</i>				
<i>in servizio permanente di leva, cpl, richiamati</i>	7428,1	7804,5	376,4	5,10%
<i>Personale civile</i>	2105,7	2166,2	60,5	2,90%
Totale	10875,6	11261,5	385,9	3,50%
Esercizio				
Formazione e addestramento	761,9	857,6	95,7	12,60%
<i>Manutenzione e supporto</i>	2964,6	3011,2	46,6	1,60%
<i>Infrastrutture</i>	720,9	716,6	-4,2	-0,60%
<i>Funzionamento comandi, reparti operativi, enti</i>	1733,7	1968,2	234,5	13,50%
<i>Provvidenze</i>	42,2	42,5	0,3	0,60%
<i>Esigenze interforze</i>	222,6	231,2	8,6	3,90%
Totale	6445,9	6827,3	381,5	5,90%
Investimento				
Ricerca e sviluppo	458,7	673,6	214,9	46,80%
<i>Ammortamento e rinnovamento</i>				
<i>mezzi e materiali</i>	4914,4	5119,8	205,4	4,20%
<i>infrastrutture</i>	292,5	399,9	107,4	36,73%
Totale	5665,5	6193,3	527,7	9,30%
Totale generale	22987	24282,1	1295,1	5,63%

L'incremento per l'ammodernamento è di circa 530 miliardi, raggiungendo la cifra totale di oltre 6.000 miliardi, considerata però ben al di sotto delle necessità, valutate in non meno di 9.000 miliardi l'anno.

In particolare, nel campo del Comando, Controllo, Comunicazione ed Intelligence, c'è l'operatività iniziale di un sistema satellitare per telecomunicazioni militari protette (SICRAL), e lo sviluppo di un programma satellitare duale di sorveglianza strategica.

Nel campo della difesa aerea e navale è prevista:

- l'acquisizione dei velivoli caccia EUROFIGHTER (vedi apposito capitolo) e della famiglia di sistemi missilistici terrestri e navali per la difesa antiaerea (FSAF);
- lo sviluppo del sistema MEADS per la difesa contro i missili balistici di teatro;
- l'acquisizione di unità navali di difesa aerea "ORIZZONTE".

Nel campo della mobilità sul terreno di battaglia, l'acquisizione di:

- elicotteri NH90 e EH101;
- mezzi blindati e corazzati di nuova generazione.

Nel campo della proiezione delle forze è previsto:

- il potenziamento delle capacità di trasporto aereo (programmi C-130J, A400M);
- la realizzazione di una unità maggiore tutto ponte polifunzionale con accresciute capacità per le operazioni aeree, anfibe e di trasporto di uomini e mezzi (vedi apposito capitolo).

Ovviamente il bilancio della difesa non tiene conto delle esigenze aggiuntive derivanti dagli impegni per le attività operative indicate da Governo e Parlamento in campo nazionale ed internazionale, al momento in atto e future, e che quindi necessitano di specifici finanziamenti.

2.3 La difesa nella legge finanziaria 2001

Nella finanziaria, si affronta di nuovo, all'articolo 24, il tema della dismissione di beni immobili della difesa, la cui disciplina va nuovamente modificata, anche in conseguenza del fatto che le previsioni delle precedenti finanziarie erano state un po' ottimistiche riguardo alle valutazioni che la vendita avrebbe portato. La particolarità che riguarda la Difesa, sta nel fatto che le entrate delle eventuali dismissioni – valutate in 1.400 miliardi nel complesso, sono destinate alle spese di quel ministero anziché, come è di norma, a coprire il debito pubblico.

Tre miliardi di entrate sono previsti in conseguenza dell'alienazione di materiali e mezzi da dismettere con urgenza "in ragione di possibili rischi per l'ambiente", come recita la relazione tecnica. Più in generale, l'art.31 allenta i vincoli della disciplina vigente per la cessione di materiali fuori uso (armamenti inclusi), sottraendo queste operazioni ad una serie di controlli.

Significative sono anche le informazioni che vengono fornite in relazione agli artt. 35, 36, 38-43, 47, che rappresentano risparmi alle spese della pubblica amministrazione in conseguenza di razionalizzazioni di vario tipo: apprendiamo infatti che la spesa per i cosiddetti beni e servizi del settore difesa ammonta a 9.033 miliardi, dei quali 4.300 per armamenti, 2.800 per la manutenzione degli stessi e 1.670 per il casermaggio e le infrastrutture. Anche se i dati non collimano con quelli forniti altrove il risparmio per il prossimo anno è stimato comunque in circa 400 mld. È in questo contesto che si inserisce la previsione di appaltare alcuni servizi come il vettovagliamento e l'approvvigionamento d'urgenza di beni e servizi correlati alla logistica delle Forze Armate. Non viene quantificato né il risparmio né il costo di queste operazioni.

Tra gli interventi finalizzati ad agevolare lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione troviamo finanziamenti aggiuntivi, tramite limiti di impegno⁴⁴, di 2.250 miliardi a sostegno delle industrie del settore aeronautico – per la maggior parte destinato a programmi militari.

Altri 600 miliardi in tre anni sono specificatamente destinati al programma EFA (European Fighter Aircraft). A questi vanno aggiunti 250 miliardi che si trovano sul bilancio del Ministero dell'Industria come fondi destinati al settore aeronautico anche civile.

Un aspetto da non dimenticare è che nel corso degli anni una serie di finanziamenti straordinari all'industria aeronautica (militare) nazionale sono stati approvati, fuori dal bilancio con apposite leggi di settore. In particolare facciamo riferimento qui alla legge n. 808 del 24 dicembre 1985, rifinanziata con il D.L. 547/1994 che prevedeva limiti di impegno decennale di 25 miliardi con decorrenza dal 1994 e di 50 miliardi con decorrenza dal 1995. In seguito anche la legge 421/1996 ha previsto tre limiti di impegno aggiuntivi, pari a 30 miliardi a partire dal 1995, a 220 dal 1996 e a 100 miliardi dal 1998. La cosiddetta legge Bersani, la 266/1997, ha autorizzato un limite di impegno decennale di 105 miliardi a partire dal 1998 e la Bersani-bis, legge 140/1999 ha autorizzato ancora limiti di impegno quindicennali di 64,4 miliardi dal 1999 e di 99,7 miliardi a partire dal 2000, cifre destinate però in parte anche all'aeronautica civile, in particolare all'Airbus.

La Finanziaria di quest'anno si propone anche di chiudere la liquidazione dell'Efim, avviata nel 1992, ponendo fine alla penosa vicenda dell'industria bellica di stato che si è conclusa con un buco di più di 10.000 miliardi. Da quattro anni il Parlamento sta valutando l'opportunità di

⁴⁴ I limiti di impegno corrispondono a soldi presi a prestito e restituiti in rate quindicennali, comprensivi degli interessi (di solito il 5%). Si tratta di una pratica che fa aumentare i costi (la spesa per gli interessi) e ingessa per anni il bilancio dello stato con spese non eliminabili.

avviare una Commissione di inchiesta sull'ente e sulla storia della liquidazione stessa, se è possibile ancora più scandalosa della fine del primo. Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera, ma non riesce a concludere il suo iter in Senato. Anche la Corte dei Conti ha preparato un dossier sul tema.

2.4 Corte dei Conti

Sono ormai molti anni che la Corte dei Conti, punta il dito sulla gestione del bilancio del Ministero della Difesa. Nel 1994 la Corte aveva individuato possibili economie, scaturibili da spese inutili, per 2.730 miliardi. Anche il monitoraggio su alcuni programmi di spesa, non ha dato buoni esiti per l'Amministrazione della Difesa. Costi di arrivo dei sistemi d'arma, sempre troppo elevati, rispetto a quelli di partenza: così per il carro Centauro, come per i veivoli Harrier. Noi segnaliamo in un apposito paragrafo quello che sta avvenendo per l'Unità maggiore, cioè la nuova portaerei. Malgrado la Corte, continui a denunciare gli eccessivi residui passivi in bilancio, anche per l'esercizio 1999, al 31 dicembre, questi hanno raggiunto la cifra record di 12.977 miliardi, rispetto ai 12.305 del 1998 con un incremento del 5,46%, di misura dunque, superiore a quello del 3,35 del 1998 sul 1997. Il rilievo più recente della Corte (settembre 2000) riguarda la gestione dei magazzini del Ministero della Difesa. A seguito di 39 ispezioni, è emerso che c'è una eccedenza di materiali che oscilla dal 40 al 75%. Un solo esempio, in un magazzino sono giacenti da 10 anni 3.682 magliette blu per operai, inutilizzabili perché le taglie sono da bambino. La corte denuncia una gestione a vista di un patrimonio di 48,6 mila miliardi.

2.5 Casi clinici

Significativo è il caso della nuova **Unità Maggiore** (una portaerei). Il Ministro della Difesa, Sergio Mattarella, durante il suo intervento in Commissione difesa della Camera il giorno 12 ottobre 2000 inerente l'esame dei documenti di bilancio, ha affermato che: "i costi per la realizzazione di una Unità maggiore tutto ponte polifunzionale con accresciute capacità per le operazioni aeree, anfibe e di trasporto di uomini e mezzi, possono essere quantificati in circa 2.200 miliardi di lire, dei quali 1.500 per la piattaforma e 700 per il sistema di combattimento; tali costi sono stati determinati con la necessaria precisione soltanto con la finalizzazione della fase progettuale, successiva a quella della impostazione programmatica del progetto stesso".

Il giornalista economico della Repubblica, Enzo Cirillo, in un articolo del 2 ottobre 2000, parla addirittura di costi che oscilleranno tra i 3.500 e i 4.000 miliardi, senza che nessuno abbia smentito. Peccato, che quando il progetto è stato presentato in Parlamento, solo un paio d'anni fa, i conti erano completamente diversi. Nella nota fornita al Parlamento per la richiesta di approvazione del progetto di acquisizione di una Unità maggiore (Ministero della Difesa, Ufficio centrale per gli studi giuridici e la legislazione, prot. N. 261/D.XVIII.47 del 28 gennaio 1998) per i costi, sono state formulate le seguenti ipotesi di massima:

- "per la piattaforma: il costo a prezzi 1998 può essere stimato nell'ordine dei 950/1000 mld; adottando la formula di rivalutazione del prezzo analoga - per quanto applicabile- a quella prevista dalla legge 626/96, si può ipotizzare una spesa finale dell'ordine dei 1200 mld;
- per il sistema di combattimento: il costo contrattuale sarà meno influenzato da problemi di revisioni di prezzo (...) Al momento si può ipotizzare una spesa finale nell'ordine dei 250/300 mld.

Per quanto sopra, per il presente programma è stato indicato un tetto di spesa di 1500 miliardi; ove necessario, nella progettazione, si farà ricorso a formule di "design to cost" al fine di non superare tale limite".

In data 18/12/1998, poi al Senato, il Governo ha accolto come raccomandazione un ordine del giorno sull'Unità maggiore (9/3660/502) dei Senatori Semenzato ed altri, che impegnava l'Esecutivo a "verificare la reale necessità di questo programma, provvedendo eventualmente alla sua sospensione, o a rivederne i costi in senso riduttivo".

Ovviamente il Governo prosegue per la sua strada, come ha confermato il sottosegretario alla difesa, Ostillio, rispondendo ad una interrogazione dell'onorevole Paissan, che chiedendo conto dell'enorme lievitazione dei costi, chiedeva di non passare alla firma del contratto.

Così finalmente anche l'Italia avrà nel 2007 la sua portaerei: 218 metri di lunghezza, per un dislocamento di 17.640 tonnellate, 20.800 a pieno carico. Sarà dotata di sofisticatissimi sistemi di attacco, sia navale che aerea. Può trasportare 14 aerei, o 18 elicotteri, 12 carri armati ed una ottantina di mezzi terrestri.

Il sistema usato, come si vede non cambia nel tempo, al Parlamento viene presentato un progetto con costi considerati "digeribili", per poi, malgrado le promesse, stravolgerli strada facendo. Se vuole, la Corte di Conti di lavoro da fare ne ha a non finire.

Il **programma EFA** è stato avviato nel 1986 da Italia, Germania, Gran Bretagna e Spagna per la realizzazione di un cacciabombardiere per le rispettive Forze armate. E' previsto che l'Italia acquisti 121 velivoli, con una spesa, secondo la Difesa, di 15.759 miliardi (in totale più di 150 miliardi a velivolo, se si include nel calcolo anche la fase di progettazione che è costata almeno 3.000 miliardi) da ripartirsi negli anni compresi tra il 1997 e il 2014, anno in cui sarà consegnato l'ultimo aereo. Sono esclusi da questi conti l'armamento e tutti gli altri "accessori" necessari all'operatività di un aereo militare, dall'avionica al supporto logistico.

Il caccia sarà prodotto da un consorzio di imprese pubbliche/private: la Dasa per la Germania, la Casa per la Spagna, la British Aerospace per la Gran Bretagna e l'Alenia Finmeccanica per l'Italia, la cui quota di partecipazione ammonta al 21% e che produrrà la fusoliera anteriore e l'ala sinistra. Anche il motore è prodotta da un consorzio – per l'Italia partecipa Fiat Avio.

Nato durante il periodo della guerra fredda, il programma non è mai stato seriamente riconsiderato alla luce dei cambiamenti radicali dello scenario strategico, da nessuno dei vari governi che si sono succeduti, i quali anzi lo hanno portato avanti con una serie di MoU (Memoranda of Understanding) stipulati nel corso degli anni con i governi degli altri paesi, senza che il Parlamento fosse informato, fino al dicembre del 1997.

La disciplina della materia, da un punto di vista strettamente giuridico, consente al Governo di concludere, in base al Trattato Nato, degli accordi internazionali per le coproduzioni di sistemi d'arma. Questi accordi intergovernativi denominati appunto *Memorandum of Understanding* hanno valore ed effetti di contratto, prevedono impegni di spesa pluriennali di notevole consistenza, ma non sono soggetti a ratifica da parte del Parlamento. D'altra parte la normativa italiana prevede, nei casi in cui si intenda finanziare l'acquisizione di sistemi d'arma con stanziamenti ordinari del bilancio, una serie di procedure che includono anche la richiesta da parte del Ministro della Difesa del parere - seppur non vincolante - delle Commissioni Difesa di Camera e Senato, prima di emanare il decreto relativo al programma. Il parere favorevole all'attuazione del programma è stato dato appunto nel dicembre del 1997.

Anche la Corte dei Conti nelle relazioni degli ultimi anni sul rendiconto generale dello Stato, ha dedicato ampio spazio all'esame del programma, censurando questa prassi del governo, facendo una serie di osservazioni puntuali sia riguardo agli aspetti tecnici sia agli aspetti economici e finanziari del programma. Ovvero l'esperienza insegna che è abbastanza pacifico aspettarsi che i costi potranno aumentare notevolmente in corso d'opera.

Si tratta in ogni caso del programma in assoluto più impegnativo, nel settore dell'aeronautica militare italiana per tutti gli anni a venire, con conseguenze non irrilevanti sotto tutta una serie di aspetti, che si pongono all'incrocio tra la strategia industrial-militare, il futuro tecnologico dell'Europa e finalmente anche gli scopi delle Forze armate.

La costruzione del nuovo velivolo va infatti inserita nel contesto di quel processo, cui si è fatto cenno più sopra, favorito anche dai governi di Stati Uniti ed Europa, di fusioni e acquisizioni avvenuto nel corso degli anni più recenti e che ha concentrato nelle mani di tre-quattro grandi gruppi industriali l'intero settore aeronautico e aerospaziale mondiale. Si sono dunque fatte scelte di politica industriale, che vanno ben al di là dell'acquisto di aerei da caccia e l'Europa

rischia di pagare a carissimo prezzo la sua aspirazione a mantenere capacità tecnologiche in questo settore per poter competere con gli Stati Uniti, sottraendo risorse che potrebbero essere usate altrimenti, per una sfida già persa in partenza.

Le ricadute in termini occupazionali rischiano di essere piuttosto deludenti perché anche solo limitandoci al caso italiano, in cui si prevede di spendere circa 1000 miliardi l'anno per il programma, si può argomentare che i lavoratori coinvolti direttamente non potranno essere più di 8000. Questo perché molti di questi posti di lavoro sono posti qualificati, ad altissimo valore aggiunto, ovvero il costo del singolo lavoratore potrebbe aggirarsi in media sui 100 milioni l'anno. E poi? Cosa succederà infatti di qui a qualche anno quando emergerà chiaramente che l'industria aeronautica ha acquisito una serie di capacità molto particolari in ambito militare che difficilmente potranno essere trasferite nel settore civile?. Va qui ricordato che gli esperti, negli ultimi anni hanno ribaltato la prospettiva delle ricadute del settore militare su quello civile: avviene più spesso il contrario e a costi nettamente inferiori.

L'Italia poi al contrario di altri paesi non ha messo a punto una pianificazione all'altezza di quella degli altri paesi e rischia dunque molto di più degli altri partners per i quali la scelta di investire su questo programma si inserisce in contesti già definiti di strategie politiche, industriali e militari. Apprendiamo, anche da un articolo sul Corriere della Sera del 21 settembre 1999 che la flotta aeronautica delle nostre Forze armate è in totale declino, con gli F104 che, difetti tecnici a parte che gli hanno valso il soprannome di "bare volanti", sono, dopo 40 anni di servizio, da sostituire, con gli AMX anche obsoleti e i 24 Tornado in leasing dall'aeronautica britannica, scadenza prevista nel 2004. Rimane da riempire il buco fino all'entrata in servizio di una parte degli Eurofighter, prevista per il 2008. Altro elemento da considerare è l'impatto sulla spesa per la Difesa: il programma rischia per via dei suoi altissimi costi, molti dei quali ancora non considerati, di impedire, agli attuali livelli di spesa per armamenti, la realizzazione di altri programmi, come è già evidente nello stesso ambito aeronautico, ovvero l'aumento delle spese militari, che è effettivamente parzialmente già in previsione.

2.6 Le missioni internazionali

Come si è detto più sopra i costi di funzionamento dell'apparato militare in relazione alle missioni internazionali non sono inclusi nel bilancio della Difesa, ma sono finanziati con leggi ad hoc. Dei 1.783 miliardi che sono stati spesi tra il 1999 e il 2000, per la maggior parte sono stati prelevati dal fondo per le spese straordinarie del Ministero del Tesoro, circa 150 miliardi sono stati coperti con quella quota dell'8 per mille dell'IRPEF che i contribuenti hanno scelto di dare allo stato italiano, piuttosto che a confessioni religiose, i restanti 400 sono stati sottratti ai bilanci di diversi ministeri, soprattutto quello degli Esteri (per la metà), riducendo anche stanziamenti destinati alla spesa sociale, all'ambiente, alla sanità. La Difesa ha contribuito con circa 40 miliardi.

E' difficile tuttavia stabilire cosa esattamente rientri nel calcolo dei costi delle missioni. Dalle relazioni tecniche allegate ai disegni di legge di conversione dei decreti legge via via emanati dal governo, si deduce che si tratta soprattutto di spese vive - indennità di missione e assicurazione del personale, trasporti e trasferimenti, logistica e una parte delle spese di esercizio (incluso il munizionamento) e ammortamento dei mezzi utilizzati in loco. Nel 1999, la presenza di militari italiani all'estero è stata di circa 10.000 unità, nel 2000 poco più di 8.000.

La tabella che segue mostra i costi delle missioni internazionali, così come definiti dalle diverse leggi, in riferimento agli ultimi due anni.

Tabella missioni internazionali

<i>legge</i>	<i>Bosnia, Albania (SFOR, MSU, IPTH)¹</i>	<i>Hebron (TIPH)²</i>	<i>Albania (MAPE)³</i>	<i>Kosovo, Macedonia e Albania (OSCE, FYROM, Allied Harbour)</i>	<i>Timor Est (INTERFET)</i>	<i>TOTALE</i>
<i>29.3.1999, n. 77</i>	98	1	1	40		140
<i>18.6.1999, n. 269</i>				335		335
<i>2.8.1999, n. 186</i>	87 (somma di 1, 2, 3)			90		177
<i>22.12.1999, n. 487</i>	55			72	29	156
<i>7.3.2000, n. 44</i>	110 (somma di 1, 2)		18	337	45	510
<i>10.8.2000, n. 163</i>	98	2	2	453		555
<i>TOTALE</i>				1.327		1.873

SFOR è la Stabilisation Force in Bosnia Erzegovina, MSU – Multinational Specialized Unit, è la missione Nato che svolge funzioni di polizia militare in Bosnia, IPTF – International Police Task Force è la missione Onu di polizia internazionale in Bosnia in base agli accordi di Dayton, MAPE è la Multinational Advisory Police Element, missione Ueo di assistenza alle forze di polizia albanesi per la riorganizzazione e l'addestramento delle stesse, TIPH – Temporary International Presence in Hebron è la missione Onu per il consolidamento della pace in Palestina, INTERFET è la missione Onu a Timor Est.

Quanto è costata l'operazione Kosovo? Come si vede dalla tabella, ben 1.327 miliardi su 1.873 sono stati destinati alle diverse missioni (esclusi i costi dell'assistenza umanitaria vera e propria) che si sono susseguite. Confrontato con le previsioni che erano state fatte all'epoca del conflitto questo sembra essere un dato significativo, se non altro come ordine di grandezza. Al di là della questione del *costo della guerra* in sé, che va affrontata piuttosto sotto il profilo etico-politico, costo che comunque non sembra incidere pesantemente sul bilancio di uno stato, queste cifre

sono invece utili per un confronto con il *costo della pace*, al capitolo 8.3 – la ricostruzione della pace nei Balcani.

Un altro aspetto da considerare è quello del rapporto tra Governo e Parlamento nella decisione di partecipare a queste missioni, dato che si tratta di una situazione non prevista dalla Costituzione e per la quale non esistono specifici contesti normativi. Normalmente il Parlamento dà il suo consenso alle missioni in occasione dell'approvazione della legge che stanziava i fondi per il loro svolgimento, ma non ha nessun potere decisionale "preventivo".

3. Conclusioni

È ormai evidente che nel nuovo contesto internazionale la definizione “umanitaria” degli interventi militari è del tutto strumentale. Le Nazioni Unite sono completamente esautorate dalla gestione dei conflitti più importanti (Balceni, Medio Oriente) e sono escluse dagli interventi di *conflict prevention* e di *peace making*. Anche l'intervento più tradizionale delle Nazioni Unite – quello del *peace keeping* – gli è stato sottratto nei Balcani dalla NATO. Molti conflitti sanguinosi, sparsi in ogni angolo del pianeta sono invece totalmente dimenticati da ONU, NATO ed Unione Europea. Nel mondo - secondo il rapporto del SIPRI del 1999 - nel 1998 ci sono stati 27 conflitti. Piuttosto un direttorio mondiale, si arroga, con una visione ancora Westfaliana delle relazioni internazionali, il diritto di prendere decisioni che riguardano tutti, con scarso riguardo delle regole formali e sostanziali della democrazia interna (dove c'è) e internazionale (possibile), spacciandola – e forse è questo l'aspetto più deleterio – per una grande novità.

E' da temere l'uso che le democrazie occidentali possono fare dello strumento militare; è da temere la progressiva militarizzazione della sicurezza internazionale che è in atto e riteniamo che vada piuttosto elaborato un modello di ingerenza umanitaria che privilegi la prevenzione delle crisi e dei conflitti armati, valorizzando le istanze e le capacità della società civile e che solo a partire da questa prospettiva valuti l'uso eventuale di strumenti militari, che non possono essere la sola ed unica risposta dell'Occidente verso il resto del mondo. L'incapacità del sistema delle Nazioni Unite di prevenire o trovare soluzioni alle situazioni di crisi e di conflitto nel mondo, non può essere considerata un argomento in favore del rilancio di organizzazioni militari come la NATO e l'UEO. La riforma dell'ONU deve essere portata avanti con decisione, con il proposito di rendere quest'organizzazione più reattiva alle sfide del mondo di oggi.

L'esempio del Kosovo e prima ancora della Bosnia ha testimoniato una incapacità e rinuncia ad intervenire in funzione preventiva, a sviluppare interventi di dialogo, ad investire risorse a tutela delle popolazioni a rischio, salvo poi intervenire con i mezzi militari quando la situazione dal punto di vista dei diritti violati e delle condizioni di vita delle popolazioni interessate era gravemente compromessa.

E' poi urgente, rompere il circolo vizioso delle emergenze, ripensando le strategie di cooperazione e di sviluppo di medio e lungo periodo: le crisi umanitarie non sono altro che lo sbocco esplosivo di situazioni di squilibrio che diventano intollerabili per un determinato paese o per una società. Alla radice ci sono soprattutto l'indigenza, l'ignoranza, la diffusione di malattie a livello endemico, la distruzione delle risorse naturali e degli ecosistemi. Sono ancora queste le cause di fondo delle crisi del mondo contemporaneo.

Il futuro che si prepara è frutto di una concezione della “sicurezza” retrograda, oltre che pericolosa, legata all'idea che l'unica difesa possibile sia quella in armi e che la guerra – magari umanitaria- possa ristabilire la pace. Si sottovalutano sia le esperienze di difesa civile e nonviolenta, sia il contributo che i soggetti nongovernativi e i civili possono dare alla prevenzione dei conflitti e alla costruzione della pace. Se si pensa che dei 27 conflitti citati dal SIPRI, solo due sono tra Stati diversi, tutti gli altri sono interni, ed hanno una valenza etnica, religiosa o sociale e un'origine ancora più complessa, è facile comprendere come sia irrealistico pensare di ripristinare la pace con un intervento puramente fondato sulla forza, a meno che gli obiettivi reali siano nettamente diversi da quelli dichiarati. L'unica strada percorribile, per quanto difficile, è quella della ricostruzione della riconciliazione e del dialogo, della convivenza e della solidarietà.

3.1 Proposte

Tra le proposte di carattere generale che le organizzazioni pacifiste hanno avanzato in questi anni relativamente al Bilancio della Difesa e che potrebbero essere tradotte in proposte per la finanziaria, ricordiamo:

- un dimensionamento delle Forze Armate –sia in termini di personale che per gli armamenti- adeguato ai cambiamenti che sono intercorsi in questi anni (fine della guerra fredda, ruolo dell'ONU, priorità delle iniziative di prevenzione dei conflitti e di costruzione della pace), che comporta un drastico ridimensionamento (da 190.000 a 120.000 militari) delle ipotesi (tra l'altro difficilmente sostenibili finanziariamente) della professionalizzazione delle FFAA proposto dal governo. In questo modo si avrebbero FFAA più snelle e questo potrebbe portare ad una riduzione in quattro anni del 20% delle spese militari, con un risparmio (una sorta di “dividendo di pace”) di quasi 7.000 miliardi di lire;
- in questo contesto le Forze Armate dovrebbero avere un ruolo dentro la cornice degli interventi (realmente) di pace delle Nazioni Unite. Una delle proposte avanzate dal cartello delle associazioni del cartello dell'Onu dei popoli e della Tavola della pace è di assegnare *stand by* (come fatto da alcuni paesi scandinavi) alle Nazioni Unite alcune componenti delle nostre FFAA pronte ad intervenire su richiesta del Consiglio di Sicurezza per missioni di pace. Bisognerebbe prevedere in questo contesto nel Bilancio della Difesa stanziamenti adeguati e trasparenti finalizzati alla realizzazione di questo obiettivo. Andrebbe in questo senso qualificata la spesa per la formazione dei militari in missioni di pace con scuole di formazione specifica al peace-keeping e abolendo o riconvertendo le “scuole di guerra”, residuo di epoca fascista e della guerra fredda;
- l'individuazione di investimenti nel Bilancio della Difesa a favore di forme di difesa civile e nonviolenta (per quanto riguarda il servizio civile si guardi il paragrafo specifico) e a favore di interventi –all'interno delle missioni di pace all'estero- di integrazione tra le componenti militari e le componenti civili del *peace keeping*;
- per quanto riguarda la trasparenza delle spese della difesa, si chiede di ricondurre alla sola Tabella della Difesa, tutte le spese che vengono sostenute in questo campo e che in parte sono sparse nei bilanci di altri ministeri o inserite in leggi speciali;
- per ciò che concerne i sistemi d'arma si propone (cfr. gli emendamenti promossi dai deputati che sostengono le proposte della campagna per la finanziaria sociale) di bloccare l'avvio della costruzione della Unità Maggiore che potrebbe costare allo Stato italiani 3.500-4.000 miliardi, una volta ultimata, sospendere il programma Eurofighter e rivedere la dimensione delle acquisizioni di sistemi d'arma che sono solo funzionali a Forze Armate super armate e ipertrofiche.

4. Obiezione di coscienza e servizio civile

L'art. 9, comma 2 della legge 15 luglio 1998 n. 230 recante "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza" prevede che "gli obiettori di coscienza ammessi al servizio civile sono assegnati comunque nella misura consentita dalle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 19, che costituiscono il limite massimo di spesa globale." L'art. 19 della stessa legge prevede che "Per l'assolvimento dei compiti previsti dalla presente legge è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza. Tutte le spese recate dalla presente legge sono finanziate nell'ambito e nei limiti delle disponibilità del Fondo. La dotazione del Fondo è determinata in lire 120 miliardi a decorrere dal 1998."

Questo ha comportato una novità rispetto al passato. Infatti, la legge 15 dicembre 1972 n. 772 (sostituita appunto dalla legge 230/98) non prevedeva, almeno in linea di principio, alcun limite al bilancio del Ministero della Difesa e al relativo capitolo di spesa (il n. 1403) per la gestione del servizio civile. Il che permetteva di assestare le spese nel corso dell'anno finanziario, attraverso l'adeguamento del bilancio di previsione, anche alla luce del numero di domande di obiezione presentate l'anno precedente (nel momento in cui il parlamento licenzia il testo della Legge Finanziaria, infatti, non si conosce ancora il numero degli obiettori che presentano domanda di obiezione e la cui gestione andrà quindi a pesare proprio sul bilancio dell'anno finanziario successivo): ad esempio, nel 1997 e 1998 (ultimi anni in cui la gestione è stata affidata alla Difesa) ai 120 miliardi previsti dalla Finanziaria è stato necessario aggiungere ulteriori 20-30 miliardi.

La Legge Finanziaria 1999 ha stanziato per il servizio civile 120 miliardi di lire, cifra ritenuta insufficiente da enti e obiettori, come poi hanno dimostrato i fatti. Dopo la sospensione delle assegnazioni di nuovi obiettori decisa dal Ministero della Difesa a fine luglio '99 per mancanza di soldi, il 10 settembre il Governo ha dovuto intervenire con un apposito decreto-legge (DL 16 settembre 1999, n. 324, recante "Disposizioni urgenti in materia di servizio civile") per finanziare con ulteriori 51 miliardi il Fondo nazionale per il servizio civile. Dunque, nel corso del 1999, il bilancio dello Stato ha previsto una spesa complessiva di 171 miliardi di lire per la gestione del servizio civile. Secondo i dati resi pubblici dall'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (la struttura della Presidenza del Consiglio che ha ereditato dalla Difesa la responsabilità della gestione del servizio civile) il 15 febbraio 2000 (a Roma, nel corso di un Convegno in Campidoglio), a fronte di 84.763 obiettori che sono risultati in servizio durante il 1999, il "costo previsto per l'impiego (paga giornaliera per gli obiettori e rimborso agli enti per fornitura vitto e alloggio)" è stato di 165,4 miliardi di lire. Si deve ritenere che la somma restante sia stata impiegata più per il funzionamento dell'Ufficio che per altre attività previste dalla legge.

Ma il decreto-legge n. 324/99 ha introdotto anche un nuovo elemento nella gestione del servizio civile, prevedendo che "qualora ricorrano eccedenze di obiettori da avviare al servizio rispetto alle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile, possono altresì essere dispensati o collocati in licenza illimitata senza assegni, in attesa di congedo, gli obiettori che si trovino" in determinate condizioni. Viene così esteso anche al servizio civile il principio, finora applicato solo al servizio militare, dell'esubero, anche se mentre per i militari l'esubero è dato rispetto alle esigenze numeriche di personale da reclutare nelle Forze Armate per gli obiettori l'esubero è dato rispetto alla disponibilità finanziaria. Si prevede infatti che "la Presidenza del Consiglio dei Ministri determina l'entità della consistenza massima degli obiettori in servizio, nei limiti delle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale per il servizio civile". Tale previsione è divenuta permanente, dato che la legge di conversione del suddetto decreto-legge ha di fatto modificato l'art. 9 della legge 230/98, introducendovi il contenuto del decreto. A questo scopo, il 22 settembre 1999, l'Ufficio nazionale per il servizio civile ha fissato, con una circolare, in 60.000 unità la consistenza massima degli obiettori in servizio per l'anno 1999 nonché i criteri per ottenere la dispensa dal servizio civile per quanti non rientrino in detto

contingente numerico.

Nella Legge Finanziaria per il 2000, il Governo D'Alema aveva inizialmente riproposto la stessa cifra (iniziale) dell'anno precedente, cioè 120 miliardi. E questo, nonostante che già a settembre (dunque qualche giorno prima della presentazione ufficiale della finanziaria) lo stesso Governo fosse stato costretto a stanziare gli ulteriori 51 miliardi. Le pressioni sui parlamentari da parte di enti, obiettori ed associazioni che chiedevano una dotazione annua di 230-250 miliardi, sono in realtà riuscite ad ottenere solo che la dotazione prevista fosse identica a quanto speso dallo Stato nell'anno precedente: dunque, per il 2000 il Fondo nazionale per il servizio civile h stato dotato di 171 miliardi di lire (3 dei quali per il funzionamento dell'Ufficio Nazionale). La giustificazione addotta dal Governo per l'aver previsto per il 2000 l'identica cifra del 1999 h stata l'aver inserito nella "tabella A" della stessa finanziaria ulteriori 100 miliardi per l'approvazione del Disegno di Legge (Atto Senato n. 4408) sull' "Istituzione del servizio civile nazionale" presentato il 23 dicembre 1999: l'approvazione di tale proposta governativa avrebbe portato infatti a 271 miliardi la dotazione complessiva del Fondo nazionale per il servizio civile. A tutt'oggi, la discussione del disegno di legge presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato h ad un punto morto, il che fa fortemente dubitare sulla possibilità che la cifra dei 171 miliardi prevista per la gestione del servizio civile ai sensi della legge 230/98 nel corso del 2000 possa essere aumentata.

Nel frattempo, il DPCM del 9 giugno 2000 ha previsto: "Tenuto conto che per l'anno 2000 sussistono eccedenze di giovani da avviare al servizio civile rispetto alle disponibilità finanziarie del Fondo nazionale (), la consistenza massima degli obiettori di coscienza in servizio, in relazione a ciascun periodo di avvio al servizio, definita per il 2000 in 80.000 unità."

I dati dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile avvertono che nel 1999 sono state presentate circa 110.000 domande di obiezione e che nel corso del 2000 l'Ufficio stima di avviare al servizio 120-130.000 obiettori, arrivando a dispensare circa 15-20.000 obiettori. Si nota pertanto una certa incongruità tra i dati sopra riportati: a fronte di 171 miliardi (cifra prevista sia per il 1999 sia per il 2000) nel 1999 sono stati in servizio circa 85.000 obiettori, mentre nel 2000 dovrebbero essere 130.000. E l'eliminazione dell'obbligo della fornitura di vitto e alloggio per gli obiettori a carico degli enti (col relativo risparmio di risorse del Fondo) pur spiegare solo in parte un aumento così cospicuo del contingente annuo di obiettori.

Alcune considerazioni emergono da questi dati e dai primi due anni di applicazione della normativa del 1998. La prima h data dal fenomeno degli esuberi. L'aver introdotto anche nel servizio civile una tale categoria non ha portato chiarezza nel sistema e non contribuisce a una maggiore qualificazione del servizio civile stesso. Subordinando alle disponibilità finanziarie la possibilità d'impiego dei giovani che scelgono il servizio civile si sancisce ufficialmente il primato del bilancio statale sulle politiche sociali e sui bisogni cui il servizio civile pur rispondere, mentre h evidente lo scarto esistente tra questi ultimi (basti pensare al settore ambientale e della protezione civile attualmente ancora inesplorato dal servizio civile) e le priorità di bilancio, cioè di qualche decina di miliardi. La seconda considerazione h relativa all'effetto imitazione che una tale politica innesca tra i giovani: la possibilità di essere dispensati dal servizio civile per mancanza di fondi spinge gli interessati a scegliere il servizio civile, aumentando artificiosamente il numero delle domande di obiezione, così come dimostrano i dati relativi al 1999 (primo anno di applicazione delle disposizioni sugli esuberi), in cui si h verificato un aumento di oltre il 50% delle domande rispetto all'anno precedente. La terza considerazione h data dal fatto che la disponibilità finanziaria del Fondo nazionale per il servizio civile non dovrebbe essere utilizzata esclusivamente per la corresponsione della paga agli obiettori e per l'eventuale rimborso agli enti convenzionati (che tuttavia andrebbero adeguati a parametri più realistici). Infatti, oltre alle spese di funzionamento dell'Ufficio nazionale per il servizio civile (quantificabili nel 5% dell'intera dotazione del Fondo) occorre far fronte alle spese relative a quei contenuti della legge che finora sono rimasti lettera morta, dall'informazione (con campagne annuali) alla formazione degli obiettori, dall'aggiornamento dei responsabili al

servizio civile all'estero, dall'attività di controllo alla progettazione, tutti compiti cui l'Ufficio non ha finora fatto fronte soprattutto per la mancanza di fondi.

Infine, non bisogna dimenticare che il 2001 sarà l'anno dell'attuazione della riforma della Presidenza del Consiglio e della conseguente istituzione dell'Agenzia per il servizio civile prevista dall'art. 10, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Anche in questo caso, la nuova struttura abbinerà di adeguati strumenti finanziari.

4.1 Le proposte

Per scendere sul concreto ed analizzare le necessità di spesa:

- per far fronte all'aumento di domande che anche nel 2000 si verificherà (stando alle proiezioni dei primi mesi dell'anno) rispetto all'anno scorso;
- per evitare al massimo il ricorso alla dispensa e impiegare tutti i giovani che scelgono il servizio civile;
- per iniziare a dare piena attuazione alla legge 230/98 e ai suoi contenuti innovativi (condizione essenziale per poter pensare ad un servizio civile volontario quando sarà abolita la coscrizione obbligatoria);

per il 2001 dovrebbe essere prevista una somma di 300 miliardi.

La somma è finalizzata a realizzare due obiettivi:

1. permettere un positivo servizio civile per 120.000 giovani nel 2001, dei quali 80.000 avviati al servizio fra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2001 e 40.000 assegnati nel 2000. Questa ipotesi mette già in conto un consistente pacchetto di esuberi per mancanza di soldi (almeno 40.000);
2. dare vita ad una sperimentazione di servizio civile femminile volontario che anticipi anche alcune soluzioni del più generale servizio civile volontario; la più significativa è la borsa di fine periodo per università e formazione professionale, in cambio della stessa diaria degli obiettori. Questa via, certo non perfetta, eviterebbe di affrontare adesso una discussione sugli aspetti fiscali e contributivi delle somme date alle ragazze volontarie.

I punti più significativi:

- 156 miliardi dei 300 vanno direttamente ai giovani (127,600 agli obiettori per le diarie e 28,440 alle ragazze);
- sarebbero coinvolti 126000 giovani fra ragazzi e ragazze con un costo pro-capite per ogni partecipante (borse escluse) di poco più di 1 milione (in base ai giorni/servizio nel 2001);
- ai Comuni, USL, enti *non-profit* che impiegano gli obiettori sarebbero rimborsati 121 miliardi (62.400 per il pasto degli obiettori e 37.500 per la pensione completa ai quali vanno aggiunti 21 miliardi per il servizio civile femminile);
- l'Ufficio Nazionale passerebbe da 3 a 5 miliardi come dotazione per gli apparati, previsti dalla legge 230 in un massimo di 100 unità nei primi 3 anni, fra sede centrale e uffici regionali;
- sono previsti 5 miliardi per campagne informative;
- sono previsti 5 miliardi per concorrere al servizio civile all'estero di 1000 giovani;
- sono previsti 7 miliardi per la formazione obbligatoria dei 126000 giovani e dei responsabili dei 6000 enti convenzionati, articolati in 10000 sedi di assegnazione;
- sono previsti 2,5 miliardi per l'azione di controllo e monitoraggio.

In termini percentuali quasi il 43% va direttamente ai giovani obiettori, il 33% di rimborso agli enti che li impiegano, il servizio civile femminile impiega il 16,4%, l'attuazione delle parti innovative della legge 230 ricevono il 6,5% e il costo di funzionamento dell'UNSC è pari all'1,7%.

Da questo quadro è escluso ogni riferimento al disegno di legge in discussione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato sul servizio civile per ragazzi e ragazze.

Infine, se il Governo ritiene di raggiungere lo stanziamento di 300 miliardi attraverso un articolo ad hoc nella Finanziaria che modifichi l'articolo 19 della legge 230 è solo questione di tecnica parlamentare.

Scheda di riepilogo delle proposte

Campagna per la Finanziaria Sociale *Per un'Italia capace di futuro*

I provvedimenti richiesti per:

Pace, disarmo e spese militari

Provvedimento	Impatto sul bilancio dello Stato
Ridimensionamento delle ipotesi della professionalizzazione delle FFAA proposto dal Governo.	Riduzione delle spese militari di quasi 7.000 miliardi di lire in quattro anni.
Individuazione di investimenti nel Bilancio della Difesa a favore di interventi, all'interno delle missioni di pace all'estero, di integrazione tra le componenti militari e le componenti civili del <i>peace keeping</i> .	Non esattamente quantificabile
Bloccare l'avvio della costruzione dell'Unità Maggiore e sospendere il programma Eurofighter.	Riduzione delle spese militari di 4.000 – 4.500 miliardi di lire.
Permettere un servizio civile per 120.000 giovani nel 2001, e dare vita ad una sperimentazione di servizio civile femminile volontariato.	100 miliardi di lire per il 2001.
Totale	- 2.000 miliardi l'anno

Capitolo 8

Cooperazione allo sviluppo e politica economica internazionale

1. Le politiche per la cooperazione: recenti sviluppi

Gli indirizzi strategici generali che la Cooperazione Italiana ha assunto, sono, sostanzialmente, quelli formulati nell'ambito del ciclo di grandi conferenze mondiali organizzate dal sistema delle Nazioni Unite (Ambiente, Rio de Janeiro '92; Popolazione, Il Cairo '94; Sviluppo sociale, Copenaghen '95; Donne, Pechino '95; e, in particolare, quella sull'Alimentazione, svoltasi a Roma nel 1996). Tali obiettivi possono essere così sintetizzati (MAE-DGCS: 1999; 2000a):

- riduzione di almeno il 50% della condizione di povertà assoluta⁴⁵ nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) entro il 2015⁴⁶;
- riduzione di 2/3 della mortalità infantile;
- accesso universale a fonti sicure di acqua potabile;
- educazione primaria per tutti.

In tale contesto, negli ultimi anni l'Italia ha riservato una particolare attenzione a specifiche priorità e, in particolare, alle seguenti: eliminazione della povertà, sviluppo sociale, buon governo, protezione dei minori, politiche demografiche, emancipazione femminile, formazione delle risorse umane, assistenza umanitaria e controllo della droga (MAE-DGCS: 1999). Per quanto relativo al periodo 2000-2002, inoltre, sono state identificate altre due priorità specifiche: la lotta all'AIDS e la valorizzazione del patrimonio culturale dei PVS (MAE-DGCS: 2000a) (Tassara C., 2000).

2. Le risorse disponibili per la cooperazione allo sviluppo in Italia

Aiuto Pubblico allo Sviluppo

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) italiano si compone dei fondi stanziati dalla Legge Finanziaria e gestiti dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), dai fondi stanziati dalla legge di Bilancio e gestiti dal Ministero del Tesoro, e dai fondi stanziati per la ristrutturazione e cancellazione del debito dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS).

Nel 1998 le risorse disponibili ammontavano allo 0,20% del Pil (nel 1997 la percentuale è stata pari allo 0,11%), corrispondente a circa 4 mila miliardi di lire, di cui quasi la metà afferenti alla ricapitalizzazione delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (per circa 1.000 miliardi) e alle operazioni di ristrutturazione e cancellazione del debito (circa 800 miliardi).

La scarsità delle risorse destinate all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) appare evidente confrontando gli stanziamenti italiani con quelli degli altri paesi industrializzati, l'Italia si conferma, infatti, fanalino di coda tra i paesi G7 in termini di valore assoluto dell'APS erogato.

⁴⁵ Per "poveri assoluti" si intendono le persone che vivono con, al massimo, un dollaro al giorno.

⁴⁶ È importante segnalare che tale obiettivo è stato formalizzato come prioritario dall'OCSE fin dal 1996 e che una sua formulazione compiuta è contenuta nel documento *Shaping the 21st century*.

Erogazioni APS dei paesi del G7 (MUS\$: milioni US\$)

Paese	1995		1996		1997		1998	
	MUS\$	% Pil	MUS\$	% Pil	MUS\$	% Pil	MUS\$	% Pil
Giappone	14.484	0,28	9.439	0,20	9.358	0,22	10.683	0,28
Stati Uniti	7.303	0,10	9.377	0,12	6.878	0,09	8.130	0,10
Francia (*)	8.439	0,55	7.451	0,48	6.307	0,45	5.899	0,41
Germania	7.481	0,31	7.601	0,33	5.857	0,28	5.589	0,26
Regno Unito	3.185	0,29	3.199	0,27	3.433	0,26	3.835	0,27
Canada	2.311	0,42	1.795	0,32	2.045	0,34	2.648	0,29
Italia	1.521	0,14	2.416	0,20	1.266	0,11	2.356	0,20
Totali	44.724		41.278		35.144		38.176	

(*) Inclusi i Territori di Oltre Mare (TOM)

Fonte: DGCS-MAE, 1999.

Analizzando, invece, la sua posizione in termini di percentuale del Pil nell'ambito dei paesi appartenenti alla Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), nel 1998, l'Italia occupava addirittura il 20° posto su 21 paesi, con lo 0,20%, solo gli Stati Uniti, che quasi mai hanno superato lo 0,20%, sono riusciti a far peggio, con lo 0,10%. Nel 1999 la percentuale rispetto al Pil è scesa addirittura allo 0,15%, e nel 2000 l'importo complessivo di circa 3.150 mld dovrebbe corrispondere a meno del 0,15%.

Ulteriori osservazioni possono essere fatte analizzando la composizione degli aiuti.

Separando l'APS nelle due componenti:

- Cooperazione multilaterale⁴⁷ (Unione Europea, World Bank, IFI etc)
- Cooperazione bilaterale⁴⁸

si nota come, nel corso degli ultimi anni, la cooperazione italiana, diversamente da quello che accade negli altri paesi G7 ha fatto un uso massiccio del canale multilaterale che assorbe oggi circa i 2/3 dell'aiuto complessivo. Nel 1998 una parte assolutamente preponderante dell'APS italiano è stato destinato al canale multilaterale (2.764 mld., pari al 67,6%), rispetto a quello bilaterale (1.326 mld, pari al 32,4%)⁴⁹.

All'interno del canale bilaterale, va evidenziato che la percentuale destinata alle ONG si attesta in media intorno al 2,6%. Ed anche considerando le ulteriori risorse erogate a sostegno di programmi realizzati dalle ONG italiane attraverso altri canali (emergenza, programmi affidati, ecc) sorprende l'assoluta marginalità del rapporto con le ONG.

Il fallimento della legge 49 del 1987 ha esasperato la cooperazione multilaterale (67,6% del totale nel 1998) e le operazioni cosiddette "triangolari" (finanziamenti verso organismi multilaterali concordati con il MAE), in entrambi i casi lontane dall'autorevolezza di una politica di cooperazione del nostro paese e dei soggetti che concorrono a definirla e realizzarla.

È necessario rilevare che l'impegno forte di risorse sul canale multilaterale, pur rispondendo alle linee guida sulla cooperazione elaborate dal CIPE, non è frutto di "una scelta politica deliberata (...) ma la conseguenza inevitabile del fatto che tra il '93 ed il '97 i fondi destinati all'APS sono più che dimezzati" (...) tagli che hanno riguardato maggiormente la componente bilaterale..non essendo comprimibile quella multilaterale perché derivante in larga misura da contributi obbligatori alla UE e alle IFI" (MAE: DGCS 1999).

Questa multilateralizzazione forzata deriva dal riconoscere questo canale "opzione pratica migliore quando la mancanza di staff rende difficoltosa la gestione di attività bilaterali" (si veda *DAC Peer Review of Italy*, OECD), in altre parole un buono strumento per stanziare

⁴⁷ La componente della cooperazione costituita dai contributi obbligatori che l'Italia versa a Istituzioni internazionali, e dai fondi trasferiti a tali organismi per determinati programmi, a volte realizzati da ONG ed altri soggetti italiani.

⁴⁸ Gli interventi di cooperazione realizzati direttamente dall'Italia.

⁴⁹ Tassara C. "Riflessioni e proposte per una nuova partnership tra istituzioni e società civile nell'ambito della cooperazione allo sviluppo", Roma 2000.

finanziamenti di grande importo senza dover sopportare la crescente complessità burocratica degli iter procedurali di finanziamento del canale bilaterale.

È interessante inoltre notare che buona parte di questi finanziamenti multilaterali concessi ad organismi internazionali finanziano azioni bilaterali spesso gestite da ONG realizzando così delle operazioni “triangolari”.

Risorse umane

Va poi rilevato che le risorse umane addette alla DGCS sono estremamente scarse. Il rapporto tra il personale disponibile (inferiore alle 500 unità) e la quantità di risorse da gestire (circa 4.000 Mld. di lire all'anno), pari a 8 circa Mld./persona/anno, è tra i più bassi nell'ambito dei paesi aderenti all'OCSE. Nel settore della valutazione tecnica dei progetti, ad esempio, l'organico attuale è inferiore di un 50% rispetto a quanto inizialmente previsto dalla Legge 49/87. La recente riorganizzazione del Ministero degli Affari Esteri e la creazione delle nuove Direzioni Generali geografiche, inoltre, ha sottratto ulteriori risorse alla DGCS, mentre la lentezza del processo di approvazione della nuova legge sulla cooperazione (che, almeno nella versione approvata dal Senato, prevede la creazione di una Agenzia esterna al Ministero) ha di fatto reso impossibile l'assunzione di nuovo personale.

Nello stesso tempo, occorre osservare che la proporzione tra personale disponibile e *output* gestionale appare molto meno sfavorevole se si prende in esame la quantità di decisioni amministrative prodotte. In questo caso, infatti, il rapporto è di 1,5 decisioni/persona/anno⁵⁰.

2.1 La Legge finanziaria 2001

Per consentire all'Italia il raggiungimento della media dei paesi OCSE e per superare il condizionamento negativo esercitato sul ruolo internazionale dall'Italia a causa del volume del suo aiuto pubblico è necessario lo stanziamento di 1.300 miliardi aggiuntivi.

Ma anche per il 2001 l'Italia è lontana da questo obiettivo, e nella finanziaria 2001 di questi 1.300 miliardi in più non c'è traccia. Nel 2001 l'APS aumenterà solamente dello 0,03% la percentuale sul Pil (si arriva allo 0,20%), la richiesta avanzata dalle ONG, in linea con l'invito rivolto dalle Nazioni Unite ai paesi industrializzati, è invece quella di arrivare allo 0,70%.

Neppure le previsioni relative al prossimo futuro inducono ad un maggiore ottimismo. Per il triennio 2000-2002, infatti, i fondi destinabili agli interventi nei PVS ammontano a 4.656 mld, di cui solo 170 per programmi promossi dalle ONG.

Nel 2001 gli stanziamenti a disposizione del Ministero degli Affari Esteri per l'APS (pari a circa 1/3 dell'importo complessivo), a legislazione vigente, saranno:

- Legge finanziaria: 672 miliardi
- Bilancio del Ministero degli Affari Esteri: 98 miliardi
- Legge 266/99: 203 miliardi

per un totale è di 970 miliardi, inferiore di 200 miliardi all'esercizio precedente. La differenza viene giustificata dalla possibile integrazione, prevista dalla legge 266/99, della componente di dono con i fondi provenienti da Fondo rotativo per un importo massimo di 203 miliardi .

Per il 2001 i contributi previsti per attività promosse dalle ONG ammontano a 45 miliardi, confermando la poca rilevanza data alla promozione di queste attività.

Risorse finanziarie disponibili per l'APS per il 2000 - 2002

Oggetto	Importo (Mld. di lire)
Iniziative bilaterali e multilaterali, di cui:	3.607

⁵⁰ Il numero di decisioni (746) utilizzato per calcolare il rapporto è stato ottenuto sommando le delibere (198) e i pareri approvati dal CD, con le delibere approvate dal Direttore Generale (512), i contenziosi risolti (23) e le altre procedure portate a termine (4 gare d'appalto e 9 convenzioni).

- Europa balcanica	340
- Medio Oriente e Nord Africa	1.200
- Africa subsahariana	1.000
- Asia	567
- America	290
Aiuti alimentari	210
Contributi volontari a organismi internazionali	630
Interventi umanitari di emergenza	199
Programmi promossi da ONG	170
Programmi di formazione in Italia	50
Totale	4.656

Fonte: MAE- DGCS

Lo stesso presidente della Commissione Esteri alla Camera invita a “stabilire un principio di incremento percentuale delle risorse destinate alla cooperazione per gli anni 2001 e 2002 in modo da arrivare entro il 2002 ad un importo complessivo di 1500 miliardi per quanto riguarda doni, crediti ed aiuti alimentari cioè le componenti APS gestite dal MAE.

2.2 Il ruolo e le difficoltà delle Organizzazioni Non Governative (ONG)

Il *DAC Peer Review* sottolinea tra i punti di debolezza della cooperazione italiana, il ruolo e le procedure di finanziamento alle quali vengono sottoposte le ONG.

Negli ultimi anni, e soprattutto da quando le attività della cooperazione internazionale sono state inquadrare nell'ambito della contabilità ordinaria dello stato, si è andata affermando una enfasi particolare sulle procedure e sulle verifiche formali nell'ambito dell'iter di approvazione e realizzazione dei progetti. In tale contesto, le direttive elaborate dalla Ragioneria e dalla Corte dei Conti, si sono sovrapposte alle procedure precedentemente in vigore, che sono state in più occasioni reinterpretate e, spesso, stravolte.

Tutto ciò ha creato una situazione di grande confusione, nel cui contesto, da una parte, si è affermata una crescente incertezza sulla "interpretazione autentica" delle procedure in essere⁵¹. e, dall'altra, sono enormemente aumentati i tempi necessari per lo svolgimento degli atti necessari per l'approvazione dei nuovi progetti e dei relativi rapporti intermedi. In molti casi, ad esempio, il tempo necessario per l'esame di un semplice rapporto intermedio di un progetto in esecuzione e della posteriore erogazione del relativo contributo alla ONG che lo stava realizzando, è stato superiore ai due anni. Per ovvi motivi, tale situazione ha comportato la sospensione delle attività in corso, con notevole pregiudizio per i beneficiari e per la stessa credibilità della cooperazione italiana.

Nonostante i parziali miglioramenti introdotti nel corso degli ultimi due o tre anni, la situazione continua ad essere critica. Alcuni iter procedurali, come ad esempio quelli necessari per l'approvazione delle convenzioni per l'assegnazione alle ONG dei progetti "affidati"⁵² e delle azioni di emergenza, sono diventati così lunghi e complessi⁵³ da rendere praticamente impossibile l'adozione di tali strumenti operativi.

Si tratta evidentemente di una situazione paradossale. Se è vero infatti che la trasparenza costituisce un elemento assai importante nella utilizzazione delle risorse, è altrettanto vero che questa deve poter essere ottenuta nel rispetto di tempi che consentano di non alterare il normale ciclo dei progetti e di non pregiudicare i beneficiari finali degli stessi, ossia le popolazioni più povere e vulnerabili dei paesi in via di sviluppo. Oltretutto, l'appesantimento delle procedure rischia di determinare una riduzione della trasparenza tecnica e amministrativa, perché rende più

⁵¹ In assenza di una manualistica procedurale chiara, che potrebbe scaturire unicamente da un dialogo - previo e strutturato - con gli organi di controllo, in molti casi i funzionari della DGCS sono infatti costretti a procedere secondo una logica di "tentativi ed errori".

⁵² Ossia dei progetti negoziati dalla DGCS con i governi locali e "affidati" in esecuzione ad una ONG.

⁵³ Arrivando a richiedere spesso più di un anno e mezzo o due.

difficile il confronto tra donatore e attori della cooperazione sui contenuti reali dei progetti e favorisce ulteriormente l'utilizzo delle operazioni triangolari attraverso il finanziamento sul canale multilaterale

2.3 Le proposte per la promozione della cooperazione internazionale

Come si può facilmente desumere da quanto detto in precedenza, il “principio di un incremento percentuale delle risorse destinate alla cooperazione per gli anni 2001 e 2002 in modo da arrivare entro l'anno 2002 a 1.500 miliardi di lire” (disegno di legge Ministro Visco, Stato di previsione del MAE), ovvero di poco sopra lo 0,20% (comunque sempre sotto la media OCSE dello 0,24%), è considerato assolutamente insufficiente da più punti di vista: da quello delle organizzazioni della società civile impegnate nella solidarietà internazionale; da quello dell'opinione pubblica italiana, molto più generosa; dallo stesso MAE e un ampio arco di forze del Parlamento italiano, il cui Senato ha già licenziato in prima istanza una legge di riforma della cooperazione allo sviluppo in cui si indica nello 0,7% del PNL la percentuale da destinare al più presto agli aiuti ai paesi in via di sviluppo.

In questo quadro le associazioni impegnate nella solidarietà e nella cooperazione internazionale si uniscono alla richiesta che la legge di riforma della cooperazione italiana venga al più presto approvata e che nel frattempo si attuino tutte le misure necessarie affinché l'Italia possa dotarsi di una politica di sviluppo fondata sulla solidarietà internazionale.

In particolare si richiede di :

1. Prevedere uno stanziamento per l'APS decisamente corrispondente al ruolo ed alle responsabilità dell'Italia nell'ambito del G8, non solo per evitare che gli interventi a dono diminuiscano del 17% rispetto al 2000, ma per rilanciare il ruolo della nostra politica bilaterale, anche grazie a uno stanziamento in grado di raggiungere lo 0,7% del Pil entro la finanziaria del 2003.

Il disegno di legge del Ministro Visco assicura che i fondi di bilancio disponibili nel 2000 per l'APS a disposizione del MAE sono stati di 1.150 miliardi di lire. A legislazione vigente quegli stessi fondi sarebbero equivalenti, nel 2001, a 970 miliardi, cosa che rappresenta una diminuzione del 17% degli interventi a dono rispetto al 2000. L'aumento già previsto dal disegno di legge (457 miliardi in più sul calcolo dello stanziamento a legislazione vigente) è dunque di carattere burocratico, equamente distribuito tra le componenti più sensibili (umanitario, promossi ONG, contributi volontari a organismi multilaterali, formazione e programmi bilaterali, insieme interessate a 197 miliardi di aumento).

Per rilanciare la cooperazione internazionale del nostro paese è indispensabile porre lo 0,7% del prodotto interno lordo come obiettivo da raggiungere in un determinato periodo di tempo. Questa misura corrisponderebbe a uno stanziamento nel 2001 pari allo 0,25%, leggermente al di sopra della media OCSE, nel 2002 dello 0,5%, nel 2003 dello 0,7%.

2. Riequilibrare la quota destinata all'aiuto bilaterale, portandola ad almeno il 60% rispetto alla quota multilaterale (non comprimendo il multilaterale, naturalmente, ma aumentando esclusivamente il canale bilaterale).

3. Vincolare maggiormente le operazioni triangolari al reale coinvolgimento nei programmi internazionali dei soggetti della società civile italiana.

4. Garantire il sostegno delle attività del mondo associativo italiano con una riserva superiore al 10% dei fondi a dono.

3. La ricostruzione della pace nei Balcani

Di fronte allo scoppio della guerra e qualche giorno dopo l'inizio dell'intervento della NATO (24 marzo 1999) nella Repubblica Federale di Jugoslavia, la prima idea avuta dal Governo Italiano di fronte all'emergenza umanitaria è stata quella di indire una sottoscrizione popolare di Stato (missione arcobaleno) e di chiedere ai cittadini parte dei soldi necessari per l'intervento umanitario a favore dei profughi. La raccolta dei soldi ha avuto un largo successo (meno la loro gestione e gli interventi legati alla missione, visti gli scandali che hanno coinvolto la Protezione Civile) raggiungendo la cifra di oltre 131 miliardi, più di quanto le diverse amministrazioni dello Stato hanno stanziato in quel periodo. Molte organizzazioni non governative hanno criticato sia la forma della sottoscrizione popolare di Stato, sia la gestione e gli obiettivi della missione.

Per quanto riguarda gli interventi diretti delle amministrazioni dello Stato vanno ricordati principalmente gli interventi realizzati dal Ministero della Sanità (interventi sanitari per i profughi e i campi), dal Ministero dell'Interno (accoglienza), dalla Protezione Civile (gestione campi in Albania e campo di Comiso), dal Ministero degli Affari Esteri (finanziamento agli organismi internazionali, interventi diretti per l'emergenza): complessivamente la spesa per l'emergenza umanitaria nei Balcani a seguito della guerra in Kosovo sostenuta da tutte le amministrazioni centrali dello Stato non ha superato i 120 miliardi.

Il 2000 è trascorso senza un coordinato ed efficace impegno dell'Italia nel campo della ricostruzione dei Balcani. È da ricordare che:

- non è stata ancora approvata la legge sulla ricostruzione dei Balcani (C.6466) che stanziava dal 2000 al 2002 400 miliardi per la ricostruzione;
- non sono stati approvati provvedimenti specifici (né, è stata modificata in tal senso la legge sulla ricostruzione) per valorizzare la ricostruzione sociale e civile dell'area. Per quanto riguarda il Ministero Affari Esteri la lunghezza e la complessità delle procedure (12-16 mesi per l'approvazione di un progetto) rende spesso difficile programmare gli interventi delle ONG rispetto ai bisogni locali; gran parte dell'intervento degli Esteri si è risolto in un (comunque limitato) sostegno all'intervento multilaterale (contributi agli organismi internazionali come UNHCR, WFP, Banca Mondiale, UNOPS, ecc.);
- il contributo dell'Italia ai progetti del Patto di Stabilità si è concentrato soprattutto sul tavolo 2 del Patto che riguarda le infrastrutture e la ricostruzione materiale, mentre è largamente assente dal finanziamento ai progetti su democratizzazione e diritti umani; la task force per i Balcani è rivolta soprattutto a sostenere le attività delle imprese;
- non c'è coordinamento tra le varie politiche e le istituzioni che operano in loco. Il Tavolo di coordinamento istituito presso il Mae (dopo l'incontro tra la Tavola della pace e l'allora Presidente del Consiglio D'Alema) non si riunisce più dal maggio 2000;
- la somma finora raccolta dall'Italia per finanziare i progetti del Patto di Stabilità (159,5 milioni di euro, meno di 305 miliardi di lire) non è da sopravvalutare: si tratta di promesse di spesa tramutabili in impegni concreti solo in tempi lunghi e di trasferimenti di interventi, che erano già stati decisi prima del 1999 e che sono stati inseriti nella cornice del Patto di Stabilità.

Per dare un'idea della "volatilità" degli impegni finanziari fin qui presi, si prenda come esempio l'elenco dei progetti (si veda tabella della DGCS del Ministero Affari Esteri) presentati dall'Italia sul tavolo 1 ("democratizzazione e diritti umani") e che rappresentano solo il 20% rispetto all'80% dei fondi destinati ai progetti di ricostruzione delle infrastrutture e di sostegno alle attività produttive. Alcuni sono vecchi progetti di quasi due anni (PASARP in Albania per 24 miliardi), e che nel frattempo sono stati inseriti nella cornice del Patto. Altri sono "virtuali": l'"affidato" per la Bosnia (anche questo in gestazione da molti mesi) e il progetto di sostegno ai media nella FRY sono ancora "sulla carta" e avranno bisogno di più di un anno per l'avvio, oppure il programma STEP, continuazione di un progetto iniziato 6 anni fa in Bosnia. Di soldi "freschi" per veri nuovi progetti di società civile e di democratizzazione, c'è solo qualche briciola. Quello del Ministero Affari Esteri, nella presentazione di queste cifre, è sostanzialmente un lavoro di maquillage.

progetti presentati dall'Italia nel Tavolo di lavoro 1 (democratizzazione e diritti umani)

iniziativa	paese beneficiario	costo in mld. di lire
Tutela e reinserimento di minori con handicap fisici e psichici	Bosnia - Erzegovina	8,50
Sviluppo della condizione dei bambini e dei giovani in situazioni difficili	Bosnia - Erzegovina	5,50
Programma di sviluppo umano (PASARP)	Albania	24,00
Programma di sviluppo umano (STEP)	Macedonia	11,00
Programma di sviluppo umano (STEP)	Bosnia - Erzegovina	10,00
Balkan Initiative Programma a favore delle minoranze etniche	Regionale	1,50
Rafforzamento del ruolo femminile nei processi decisionali	Regionale	1,30
Supporto alle reti di aggregazione giovanili e dei media di opposizione democratica	RF Jugoslavia	0,95
TOTALE		62,70

Fonte: DGCS - MAE

3.1 Le proposte

Le richieste per la finanziaria formulate da molte associazioni ed organizzazioni non governative impegnate nei Balcani, sono:

- l'approvazione del disegno di legge entro il 2000 –e comunque entro la fine della legislatura- per la partecipazione dell'Italia alla ricostruzione dell'Europa sudorientale ("Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo di Paesi dell'area balcanica", C.6466), con la valorizzazione ed il rafforzamento dei provvedimenti previsti a favore della ricostruzione sociale, civile e democratica dei Balcani, predisponendo la messa in finanziaria della copertura prevista della legge e portando dal 30% al 40% (da 120 a 160 miliardi) i fondi previsti dal disegno di legge in gestione al Ministero Affari esteri per gli interventi di cooperazione allo sviluppo.
- la riconvocazione del tavolo di coordinamento presso la presidenza del Consiglio e armonizzazione delle varie politiche nei Balcani, con la predisposizione presso il Dipartimento Affari Sociali (Ministero Solidarietà Sociale) di un fondo di 40 miliardi rivolto ad interventi sociali mirati (minori, donne, disabili, lotta all'esclusione sociale) utilizzabili per programmi realizzati da volontariato e ONG, sul modello degli interventi realizzati in Albania dal 1998 ad oggi;

- un dispositivo in finanziaria per la semplificazione delle procedure di spesa per i progetti finanziati a ONG nell'ambito della legge 49, di cui si auspica una riforma prima della fine della legislatura;
- il rifinanziamento con 10 miliardi del capitolo 2353 del Ministero dell'Interno (capitolo soppresso dalla finanziaria 2001) per gli interventi di accoglienza, accompagnamento e rientro dei profughi delle repubbliche della ex Jugoslavia (vi sono ancora 4.000 kosovari scappati dalla guerra in Italia, molti dei quali in centri di accoglienza).

4. La partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari internazionali

L'International Development Association (IDA) - parte integrante del gruppo della Banca Mondiale insieme ad IFC, IBRD e MIGA - costituisce la maggiore fonte di finanziamento della Banca per i 78 paesi più poveri del mondo, il cui reddito pro capite/annuo non supera 925 dollari USA e che non hanno una credibilità finanziaria sufficiente per accedere ai crediti IBRD. Nella media annua del periodo 1993-1999, IDA ha erogato un quarto di tutti i prestiti emessi dal gruppo della Banca Mondiale. Il portafoglio attivo dell'IDA consiste in quasi 800 progetti per il finanziamento finanziare infrastrutture, programmi sociali e aiuti agli aggiustamenti macroeconomici. Nel primo anno di IDA-12 (periodo Luglio 1999 - Luglio 2000), sono stati erogati USD 5,2 Miliardi e approvati 126 nuovi progetti in 52 paesi, per un totale di USD 4.4 Miliardi. È da notare una diminuzione dai livelli di IDA-11 che vedevano una media annua di USD 5,9 Miliardi in erogazioni e di USD 6,3 Miliardi in approvazioni.

Nel corso del negoziato per IDA-12 (per il periodo Luglio 1999 - Luglio 2001), i paesi finanziatori dell'IDA hanno dichiarato con forza che tutte le attività dell'IDA devono essere orientate verso l'effettiva riduzione della povertà ed al miglioramento delle condizioni di vita nei paesi più poveri. Concretamente, hanno raccomandato che durante IDA-12 il 40 % dei fondi stanziati per investimenti venisse usato per investimenti nei settori sociali e che andasse migliorata la qualità dei progetti. Nel primo anno di IDA-12, la percentuale di fondi usati per investimenti sociali è di fatto cresciuta e rappresenta ora il 42 % del portafoglio degli investimenti IDA. Allo stesso tempo, i crediti approvati per aggiustamenti strutturali sono scesi e rappresentano ora il 16 % del portafoglio IDA. Pur riconoscendo uno sviluppo positivo, al livello strutturale, rimane un forte conflitto tra gli obiettivi di miglioramento concreto delle condizioni di vita nei paesi più poveri e le finalità dei programmi di aggiustamento strutturale (PAS) che tendono a ridurre, se non inibire, l'accesso delle classi sociali più povere ai servizi di base. Contrariamente a quanto stabilito dalla Banca mondiale, la sua azione è infatti principalmente orientata a sostenere una maggior spesa nel settore dello sviluppo sociale e proteggere la spesa sociale nei programmi di aggiustamento del FMI piuttosto che rivedere alla base i meccanismi ed i contenuti dei piani di aggiustamento strutturale.

Altra fonte di preoccupazione, da questo punto di vista, è l'introduzione delle Poverty Reduction Strategies (PRSP). Il principale obiettivo istituzionale delle PRSP è quello di garantire maggiore coerenza tra gli interventi della Banca mondiale e del FMI in tema di lotta alla povertà, e di rafforzare, almeno sulla carta, la capacità dei governi di gestire programmi di sviluppo sociale e lotta alla povertà, permangono molti dubbi e preoccupazioni riguardo alla portata ed agli effetti di tale nuovo sviluppo soprattutto considerando che con questa iniziativa il Fondo Monetario entra in un campo che non gli compete.

Nelle Country Assistance Strategies (CAS) vengono elaborate ed identificate le principali linee di intervento, il quadro politico di riferimento per l'assistenza allo sviluppo e per le linee di credito della Banca mondiale per un periodo indicativo di tre anni. La Banca definisce con le CAS quale saranno le direttrici di sviluppo e politica economica dei paesi. Nel corso del negoziato per la ricostituzione dei fondi IDA-12 i paesi donatori hanno chiesto l'impegno della

Banca a rendere le CAS pubbliche e ad includere le organizzazioni sociali nella loro elaborazione, come strada principale per migliorare la qualità dei progetti IDA. Alcuni paesi ricevitori di fondi IDA e soggetti a forte critiche per progetti specifici da parte delle organizzazioni non-governative – come Ciad, Cina e Ecuador – ora chiedono una revisione anche per i paesi più poveri.

Il riconoscimento del diritto della società civile alla partecipazione e consultazione è strettamente correlato all'applicazione di politiche di accesso e diffusione dell'informazione. Se da una parte va riconosciuto il progresso svolto dalla Banca mondiale nel corso degli ultimi anni, resta il fatto che molti documenti di importanza cruciale restano inaccessibili al pubblico. Ad esempio i documenti relativi ai piani di aggiustamento strutturale e settoriale resterebbero confidenziali. In molti casi le Country Assistance Strategies sono tenute segrete, nonostante l'invito degli "IDA Deputies" contenuto nell'accordo per la 12 a ricostituzione di capitale. Inoltre restano molti ostacoli alla diffusione dei documenti per le popolazioni locali coinvolte nei progetti della Banca. Documenti quali il Project Appraisal Document (PAD) continuerebbero ad essere inaccessibili, nonostante contengano informazioni essenziali per valutare il grado di sostenibilità ed efficacia degli interventi.

È da constatare però che la Banca mondiale non è ancora in grado di mettere l'ambiente e la sostenibilità nel lungo periodo al centro delle sue scelte strategiche e di sviluppo. Va riconosciuto che la Banca, su pressione delle ONG ed alcuni governi donatori, ha iniziato un programma per l'integrazione delle componenti ambientali nelle CAS. Però le valutazioni di impatto ambientale non sono ancora applicate in maniera adeguata. In un campione di 54 prestiti di aggiustamento strutturale analizzati dal *Quality Assurance Group (QAG)* della Banca, solo 9 contenevano un riferimento sostanzioso all'ambiente. Inoltre il portafoglio della Banca dei progetti ambientali è sceso dal 3,6 % al 1,02 % fra il 1994 ed il 1998, secondo uno studio informale del Governo dei Stati Uniti. Secondo i dati ufficiali della Banca, i prestiti per progetti ambientali sono ulteriormente scesi di un terzo tra il 1998 ed il 1999, motivo per cui la Banca ha deciso di recente di includere nel conto ambientale anche componenti di altri progetti svolti a mitigare effetti ecologicamente avversi.

4.1 L'Italia e il finanziamento della Banca Mondiale

Ad IDA-12 contribuiscono 39 paesi, tra cui l'Italia con una quota del 3,8 %, quota di tutto rispetto, che determina anche un potere negoziale dell'Italia nel corso del negoziato per le periodiche ricostituzioni di capitale. È da notare però che la quota italiana IDA continua ad abbassarsi (4,35 per cento per IDA-11 e 5,3 % per IDA-8) e che il notevole ritardo nell'erogazione influisce negativamente sul potere negoziale del Governo.

Nel novembre 1998, il Governo italiano si è impegnato a contribuire alla dodicesima ricostituzione del capitale dell'International Development Association (il cosiddetto IDA – 12, per il periodo Luglio 1999 – Luglio 2001) per 780 miliardi, da erogare in tre rate, pari a 260 miliardi per ciascuno degli anni 1999, 2000 e 2001. Approvata dal Senato nel luglio 1999, la partecipazione italiana ad IDA-12 aspetta ancora l'esame della Camera.

4.2 Le proposte per una politica di sviluppo

a) Maggiore efficacia nella riduzione della povertà:

nel primo anno di IDA-12, la percentuale di fondi usati per investimenti sociali e' di fatto cresciuta e rappresenta ora il 42 % del portafoglio degli investimenti IDA. Allo stesso tempo, i crediti approvati per aggiustamenti strutturali sono scesi e rappresentano ora il 16 % del portafoglio IDA. Pur riconoscendo uno sviluppo positivo, rimangono forti perplessità per quanto riguarda le prospettive dell'efficacia dell'operato nella lotta contro la povertà.

Va ricordato, in qualità d'esempio, che la Banca Mondiale - in sintonia con le linee guida dei PAS - promuove in modo aggressivo l'introduzione di una quota di partecipazione dei clienti (user fee) per servizi di base quale sanità ed educazione primaria. Un studio interno della Banca del 1998 ha rivelato che in 40 % dei crediti concessi per il settore sanità/alimentazione - 75 % nella regione dell' Africa subsahariana - sono inclusi meccanismi per l'introduzione di tariffe d'uso . Dove introdotte, le tariffe d'uso hanno avuto effetti devastanti sull'accesso ai servizi, mentre hanno contribuito poco a rendere i servizi più indipendenti dai finanziamenti esterni. Quando, nel 1999, la Tanzania è stata costretta ad introdurre "user fees" sulla educazione primaria - condizione per essere inclusi nel programma HIPC - le iscrizioni, soprattutto delle ragazze, si dimezzò. Quando, al contrario, il Malawi decise nel 1994 di eliminare la modesta quota per l'iscrizione alla pubblica istruzione, la partecipazione raddoppiò in un arco di poche settimane. Le misure proposte in questo senso sono:

- Abolizione della politica di imporre user fees sui servizi di base nei paesi più poveri. Nuovi crediti IDA nel settore degli investimenti sociali non devono essere condizionati all'introduzione di meccanismi che tassano gli strati sociali più deboli⁵⁴;
- Elaborazione da parte della Banca - in cooperazione con il Fondo Monetario - di una serie di prassi operative per agevolare l'implementazione dei principi sociali nei suoi progetti di finanziamento: uno standard per la raccolta e la distribuzione dei dati su indici sociali; valutazioni di impatto sociale ed ambientale prevedano la consultazione di esperti di altre istituzioni, quali le Nazioni Unite riformare il *Comprehensive Development Framework* in un senso "olistico", cioè in grado di prendere in debita considerazione gli obiettivi indicati nel Summit sociale di Copenaghen.

b) Miglioramento della qualità e della sostenibilità dei progetti:

il caso più chiaro della diffusa tendenza ad ignorare le proprie regole ed il contesto nel quale i progetti dovrebbero poi essere messi in atto è rappresentato dal progetto "Western China Poverty Reduction", che ha infiammato il dibattito all'interno ed all'esterno della Banca già nel giugno del 1999. Il progetto, inizialmente approvato in parte ed in parte ritirato dalla Cina in un secondo tempo, prevedeva la concessione di 60 milioni di dollari di fondi IBRD e 100 milioni di dollari di fondi IDA per il reinsediamento di un totale di 67.000 contadini cinesi nelle regioni di Quinghai, Gansu e Inner Mongolia, aree tradizionalmente considerate di etnia e lingua tibetana. La International Campaign for Tibet aveva presentato un ricorso all'Inspection Panel della Banca mondiale, per la violazione delle linee guida della Banca su valutazione di impatto ambientale, popolazioni indigene e reinsediamento forzato. Veniva sospeso il finanziamento di 40 milioni di dollari, per il reinsediamento nella regione di Quinghai, in attesa del parere dell'Inspection Panel sul ricorso presentato. Dopo circa un anno il Panel pubblicò un rapporto nel quale veniva riaffermato che il personale della Banca non aveva voluto ottemperare alle proprie regole e che l'attuazione del progetto avrebbe causato un disastro sociale ed ambientale. Il caso creatosi intorno a questo progetto ha rappresentato l'ulteriore prova del ritardo con il quale la Banca si sta muovendo per garantire il rispetto delle proprie norme interne, la cosiddetta "compliance". Le politiche richieste prevedono:

- Elaborazione da parte del Governo italiano, nel corso degli negoziati per IDA-13, di una proposta di introduzione di un sistema di incentivi volto ad assicurare il rispetto delle proprie norme all'interno della Banca Mondiale;
- Sostegno del Governo italiano al lavoro dell'Inspection Panel della Banca mondiale e alle

⁵⁴ La Banca Mondiale promuove in modo aggressivo l'introduzione di una quota di partecipazione dei clienti (user fee) per servizi di base quale sanità ed educazione primaria. Un studio interno della Banca del 1998 ha rivelato che in 40 % dei crediti concessi per il settore sanità/alimentazione - 75 % nella regione dell' Africa subsahariana - sono inclusi meccanismi per l'introduzione di tariffe d'uso . Dove introdotte, le tariffe d'uso hanno avuto effetti devastanti sull'accesso ai servizi, mentre hanno contribuito poco a rendere i servizi più indipendenti dai finanziamenti esterni.

sue funzioni di controllo della “compliance” del personale della Banca con le regole interne.

- c) Effettiva integrazione delle tematiche ambientali nei progetti e programmi della Banca mondiale:

va ricordato che nel suo discorso tenuto in occasione degli incontri annuali della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale di Praga 2000, il Governatore della Banca d'Italia Fazio ha esplicitamente invitato la banca mondiale ad aumentare il suo sostegno a fonti energetiche rinnovabili e su piccola scala. Questo era anche il tenore delle raccomandazioni contenute in una mozione approvata dal Senato italiano il 23 luglio 1997. Ciononostante, la Banca ha continuato a violare la lettera di tale atto parlamentare, e da allora ha messo in cantiere e finanziato progetti per lo sfruttamento dei combustibili fossili, quali il Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project si appresta a finanziare una serie di progetti per lo sfruttamento delle risorse petrolifere in Asia Centrale. E' quindi necessario:

- Sostegno del Governo italiano, sulla scorta delle raccomandazioni già espresse dal Senato italiano il 23 luglio 1997 ad una moratoria al finanziamento di programmi di estrazione e sfruttamento delle risorse naturali (petrolio, gas, carbone, minerali) in zone ad alto rischio, e l'istituzione di un dipartimento per l'efficienza energetica.

- d) Maggiore consultazione sulle Country Assistance Strategies (CAS):

- La necessita' di garantire l'effettiva consultazione delle organizzazioni non-governative e della società civile nell'elaborazione delle CAS.

- e) Più trasparenza e accesso alle informazioni:

- Sostegno del Governo ad una politica di trasparenza ed accesso all'informazione che preveda la diffusione di documenti relativi ai Piani di Aggiustamento Strutturale, tutte le Country Assistance Strategy, i Project Appraisal Document, e le minute delle riunioni del Consiglio direttivo relative almeno alla discussione sugli aspetti socio-ambientali di progetti e aggiustamenti strutturali.

- Elaborazione del Governo di linee guida trasparenti ed una chiara politica di indirizzo che informino le decisioni e le posizioni prese dai nostri rappresentanti presso la Banca Mondiale, e garantiscano la trasparenza del loro operato, la coerenza con gli impegni internazionali presi dal nostro paese nel campo dello sviluppo sociale, la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile.

Scheda di riepilogo delle proposte

Campagna per la Finanziaria Sociale *Per un'Italia capace di futuro*

I provvedimenti richiesti per:

La cooperazione internazionale

Provvedimento	Impatto sul bilancio dello Stato
Aumento della quota di APS destinata al canale bilaterale, portandola al 60% rispetto alla quota multilaterale.	350 miliardi di lire l'anno.
Predisposizione di un aumento degli stanziamenti per l'APS che consenta di raggiungere, entro il 2003, una quota pari allo 0,7% del Pil, ed in ogni caso, che nel 2001 consenta di raggiungere la media dei paesi OCSE del 0,24%.	1300 miliardi di lire l'anno.
Approvazione della legge per la partecipazione dell'Italia alla ricostruzione e sviluppo di Paesi dell'area balcanica.	160 miliardi di lire.
Predisposizione presso il Dipartimento Affari Sociali di un fondo rivolto ad interventi sociali mirati (minori, donne, disabili, lotta all'esclusione sociale) utilizzabili per programmi realizzati da volontariato e ONG, sul modello degli interventi realizzati in Albania.	40 miliardi di lire.
Rifinanziamento degli interventi di accoglienza, accompagnamento e rientro dei profughi della ex Jugoslavia.	10 miliardi di lire.
Elaborazione di linee guida trasparenti che informino le decisioni e le posizioni prese dai nostri rappresentanti presso la Banca Mondiale, e garantendo la trasparenza del loro operato, la coerenza con gli impegni internazionali presi dal nostro paese nel campo dello sviluppo sociale, tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile.	Non significativo.
Totale	1.850 miliardi l'anno

Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv., *I colori della Notte*, Franco Angeli, 1999.
- Aa.Vv., *Addio alle armi*, Ed. Cultura della Pace, 1990.
- Aa.Vv., *Progetto Lomè 2000. La Cooperazione dalla A alla Z. Dizionario*, COCIS, 2000.
- Ascoli U. (a cura di), *Il welfare futuro, Manuale critico del terzo settore*, Carocci editore, 1999.
- ASGI, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, rivista trimestrale, Franco Angeli.
- Bassi A., Caltabiano C., Lori M, *Attori della società civile, Indagine sulle associazioni a rilevanza nazionale*, Iref, 2000.
- Bologna G. (a cura di), *Italia capace di futuro*, EMI, Bologna, 2000.
- Bologna S., Fumagalli A. (a cura di), *Il Lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli Interzone, 1997.
- Boutros B. Ghali, *Un'agenda per la pace*, 1992.
- Brown L. et al., *State of the World 2000* Edizioni Ambiente, Milano, 2000.
- Brown L. et al., *Vital Signs 2000* Edizioni Ambiente, Milano, 2000.
- Caritas di Roma, *Immigrazione, Dossier statistico 2000*, Anterem, 2000.
- Catenacci B., *Il sogno dell'abbondanza. Le nuove vie della cooperazione. Storie e riflessioni sullo sviluppo umano*, Ed. Cultura della Pace, 1993.
- Cipriani D., *In difesa della patria*, La Meridiana, 1997.
- Commissione Europea, *Sui Trasporti e sulle emissioni di CO₂*, Bruxelles, 1998
- Commissione Europea, *Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei Trasporti*, Libro Verde 2/96, Bruxelles, 1996.
- Donati A. Rambelli L. Zambrini M. (a cura), *Ambiente e politica dei trasporti*, Edizioni Ambiente, Milano, 1998.
- EEA, *Environment in the European Union at the end of the century*, European Environment Agency, Copenhagen, 1999.
- EEA, *Environment Signals 2000*, European Environment Agency, Copenaghen, 2000.
- EEA, *Europe's Environment. The second assessment*, European Environment Agency, Copenaghen, 1998.
- G. Esping Andersen, *The social transformation of Post Industrial Economics*, Oxford University Press, 1999.

George S., Sabelli F., *Crediti senza frontiere, la religione secolare della Banca mondiale*, Edizioni gruppo Abele.

Gruppo Abele, *Annuario sociale 200*, Feltrinelli, 2000

Ianni V., *Guida alla cooperazione decentrata*, Movimondo, 1995.

Kaldor M., *Le nuove guerre*, Carrocci, 2000.

LiMes, *Dopo la guerra*, Ed. L'Espresso, 1999.

Lombardi E., Messina A., Polimanti O., *Lavorare bene, Manuale sull'organizzazione e le forme di lavoro nel terzo settore*, Edizioni Lavoro, 1999.

Marcon G., Mellano M., *Le dimensioni economiche del terzo settore*, Ed. La Sapienza, 2000.

Mazzonis M., Naletto G., *Migranti e banche, rapporto di ricerca*, Lunaria, 2000.

Palmese B., Sereni S. (a cura di), *Senza denaro*, Edizioni Lavoro, 2000.

Pugliese E. (a cura di) *Rapporto immigrazione, Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, 2000.

Rich B., *Mortgaging the Earth*, Beacon Press.

Vester F., *Mobilità, i segni del collasso. Il futuro del traffico: fatti, strategie, soluzioni*, Società editrice Andromeda, Bologna, 1996.

Virilio P. *Lo spazio critico*, Edizioni Dedalo, Bari, 1998.

Wackernagel M. e W. Rees, *L'impronta ecologica*, Edizioni Ambiente, Milano 1996.

World Health Organization, *Regional Office for Europe - Background Document on Transport, Environment and Health*, 1999.

WWF Italia, *Italia 2000*, Roma, 1996.

WWF, WCMC-UNEP, *Redifining Progress e Centre for Sustainability Studies, 2000 – Living Planet Report 2000*, WWF International, Gland (Switzerland), 2000.

Zincone G. (a cura di), Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, 2000.

Appendice

Gli emendamenti

Riportiamo a seguire gli emendamenti presentati dalla Campagna per la Finanziaria Sociale in Commissione Bilancio.

1. Emendamento Atto Camera 7328

Art. 6 comma 1: eliminare l'inciso "esclusi gli enti non commerciali"

2001: + 200 miliardi
2002: + 350 miliardi
2003: + 450 miliardi

Apportare alla Tabella A del Ministero del Tesoro, le seguenti variazioni:

2001: -200 miliardi
2002: -350 miliardi
2003: -450 miliardi

Emendamento proposto per dare agli enti non commerciali le stesse agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate previsti per i soggetti d'impresa

2. Emendamento Atto Camera 7328

* Art. 61 comma 3 aggiungere:

“ prevedere un intervento di 45 miliardi per la distribuzione gratuita di farmaci antiretrovirali della HAART destinati a tutti i pazienti, compresi i detenuti, in AIDS e HIV positivi”

2001 - 15 miliardi
2002 - 15 miliardi
2003 - 15 miliardi (totale 3 anni: 45 miliardi)

* Art. 61 comma 3 aggiungere:

“ prevedere un intervento di 83 miliardi per la realizzazione di strutture tipo hospice per il potenziamento dell'assistenza ai malati terminali”

2001 - 23 miliardi
2002 - 30 miliardi
2003 - 30 miliardi (totale 3 anni: 83 miliardi)

* Art. 2 al termine del comma 1, lettera f): sopprimere

(il comma prevede l'aumento dal 10 al 25% della deduzione attività libero professionale intramuraria del personale medico in strutture private)

Emendamento proposto per poter liberare a fini sociali risorse destinate ad agevolazioni all'attività privata

2001 + 38 miliardi
2002 + 45 miliardi
2003 + 45 miliardi (totale 3 anni: 128 miliardi)

3. Emendamento Atto Camera 7328

Art. 4 comma 1: sopprimere

(ulteriore deduzione forfettaria di 300.000 annue per ogni autoveicolo fino a 3,5 tonnellate a favore delle imprese autorizzate all'autotrasporto)

Emendamento proposto per disincentivare forme di trasporto inquinanti e nocive alla salute

2001 + 5 miliardi
2002 + 6 miliardi
2003 + 6 miliardi (totale 3 anni: 17 miliardi)

Art. 27, aggiungere comma 3:

Il Fondo per lo sviluppo sostenibile è dotato di un ulteriore stanziamento di 17 miliardi, in aggiunta alla dotazione già prevista.

2001 - 5 miliardi
2002 - 6 miliardi
2003 - 6 miliardi (totale 3 anni: 17 miliardi)

4. Emendamento Atto Camera 7328

Alla tabella A, Ministero del Tesoro, apportare le seguenti variazioni:

2001 + 30 miliardi

Alla Tabella A, Ministero dei Trasporti, apportare le seguenti variazioni:

2001 - 30 miliardi

(L'emendamento è volto ad accantonare fondi per l'approvazione del "disegno di legge per il riconoscimento del diritto d'asilo")

5. Emendamento Atto Camera 7328

Alla Tabella C, Ministero Affari Esteri, legge n 7 del 1981: stanziamenti aggiuntivi per l'aiuto pubblico a favore dei paesi in via di sviluppo e decreto legge n 155 del 1993 convertito con modificazioni dalla legge n 243 del 1993 (9.1.2.1., cap. 2181 contributi alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse), apportare le seguenti variazioni:

2001 + 50 miliardi

Alla Tabella A del Ministero dei Trasporti, apportare la seguente variazione:

2001 – 100 miliardi

6.Emendamento Atto Camera 7328

* Art. 2 comma 2: aggiungere la seguente lettera:

c) “ al comma 1, ultimo periodo, è aggiunto: “Nel caso i lavori di ristrutturazione comportino un miglioramento certificabile delle prestazioni energetiche dell’edificio la detrazione di cui al primo capoverso passa al 50%. Il Ministero dei Lavori Pubblici emana un decreto in cui vengono fissati criteri ed interventi funzionali all’ottenimento degli obiettivi di risparmio energetico negli edifici”.

Emendamento proposto per incentivare il risparmio energetico nell’ambito delle agevolazioni previste per le ristrutturazioni edilizie.

2001 - 100 miliardi

2002 - 175 miliardi

2003 - 175 miliardi (totale 3 anni: 450 miliardi)

* Art. 19 comma 1, aggiungere punto a):

“ a) all’art. 10, aggiungere: “per cessione di impianti o mezzi ad emissione zero e per prestazioni relative alla loro installazione è prevista l’esonero del pagamento dell’imposta per un periodo di tre anni”

Emendamento proposto per incentivare mezzi e impianti non inquinanti.

2001 - 40 miliardi

2002 - 50 miliardi

2003 - 60 miliardi (totale 3 anni: 150 miliardi)

* Sopprimere il comma 5 dell'articolo 72.

(l'emendamento è volto ad apportare un taglio di 200 miliardi per ciascuno dei prossimi tre anni al programma Eurofighter)

2001 + 200 miliardi

2002 + 200 miliardi

2003 + 200 miliardi (totale 3 anni: 600 miliardi)

7. Emendamento atto Camera 7328

Alla Tabella C, Ministero del Tesoro, legge n. 230 del 1998: nuove norme in materia di obiezione di coscienza, articolo 19, fondo nazionale per il servizio civile (16.1.2.1 capp. 5717, 5718), apportare le seguenti variazioni:

2001 + 90 miliardi
2002 +110 miliardi
2003 +110 miliardi (totale 3 anni: 310 miliardi)

Alla Tabella C, Ministero della Difesa, Regio Decreto, n. 263 del 1928, Testo Unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, articolo 17 comma 1: esercito, marina ed aeronautica (27.1.1.1 spese generali di funzionamento, cap. 3908), apportare le seguenti variazioni:

2001 –70 miliardi
2002 –80 miliardi
2003 –80 miliardi (totale 3 anni: 230 miliardi)

articolo 17 comma 1: arma dei carabinieri (23.1.1.1 spese generali di funzionamento, cap 2691), apportare le seguenti variazioni:

2001 – 20 miliardi
2002 – 30 miliardi
2003 – 30 miliardi (totale 3 anni: 80 miliardi)

8. Emendamento atto Camera 7328

Alla tabella A, Ministero del Tesoro, apportare le seguenti variazioni:

2001 + 100 miliardi

Alla Tabella A, Ministero della Difesa, apportare le seguenti variazioni:

2001 – 100 miliardi

(L'emendamento è volto ad accantonare fondi per l'approvazione del disegno di legge "Istituzione del servizio civile nazionale", prelevandoli dai stanziamenti destinati alla professionalizzazione delle Forze Armate).

9. Emendamento Atto Camera 7329

Alla Tabella 16, Ministero della Sanità, alla unità previsionale 3.1.2.1, programma anti AIDS, apportare le seguenti variazioni:

2001 + 5 miliardi

Alla Tabella 2, Ministero del Tesoro, alla unità previsionale 21.1.3.1, Fondo per le politiche sociali, apportare le seguenti variazioni:

2001 + 45 miliardi

Alla Tabella 11, Ministero della Difesa, alla unità previsionale 10.1.1.4, apportare le seguenti variazioni:

2001 – 50 miliardi

10. Emendamento atto Camera 7329

Alla Tabella 2, Ministero del Tesoro, alla unità previsionale 21.1.3.1, Fondo per le politiche sociali, apportare le seguenti variazioni:

2001 + 65 miliardi

2002 + 65 miliardi

2003 + 65 miliardi (totale 3 anni: 195 miliardi)

Alla Tabella 11, Ministero della Difesa, all'Unità previsionale di base 10.1.1.4, ammodernamento e rinnovamento, apportare le seguenti variazioni:

2001 –65 miliardi

2002 –65 miliardi

2003 –65 miliardi (totale 3 anni: 195)

Ulteriori emendamenti sulla sanità

Art. 54

Al comma 1, sostituire le parole: “a decorrere dal 1° marzo 2001”, con le seguenti: “a decorrere dal 1° settembre 2001”.

Art.55

Al comma 17, sostituire le parole “1° marzo 2001”, con le seguenti: “1° settembre 2001”.

Art. 59, comma 1

Sopprimere

(il comma prevede la riduzione della tariffa giornaliera per i ricoveri nei reparti di lungodegenza

Art. 62

Al comma 1, premettere il seguente:

“01. Al fine di proseguire e di ampliare le azioni di potenziamento delle strutture di radioterapia nell’ambito dei programmi di edilizia sanitaria di cui all’art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 68, è autorizzata l’ulteriore spesa di lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002”.

Conseguentemente, al comma 1, sostituire le parole: “lire 20 miliardi” con le seguenti: “lire 10 miliardi”

E, alla tabella A, all’accantonamento relativo al Ministero del tesoro, modificare gli importi come segue:

2001: -20 miliardi

2002: -15 miliardi

Art. 62

Dopo il comma 11, inserire i seguenti:

“11-bis. Ai fini dell’attuazione delle funzioni previste dall’art. 12 della legge 1° aprile 1991, n. 91, alle aziende sanitarie e ospedaliere e alle aziende sanitarie locali dotate di reparti di rianimazione è autorizzata la spesa di lire 6.500 milioni a decorrere dal 2001; tali somme sono suddivise tra le diverse aziende con decreto del Ministero della sanità”.

“11-ter. Per il finanziamento dei centri di riferimento interregionali per i trapianti è autorizzata la spesa di lire 500 milioni a decorrere dal 2001; le somme sono suddivise con decreto del Ministero della sanità in proporzione ai rispettivi bacini di utenza.

11-quater. Per le finalità di promozione dell’informazione per le donazioni e i trapianti, previste dall’art. 2 della legge 1 aprile 1991, n. 91 è autorizzata la spesa di lire 3 miliardi annui a decorrere dal 2001”.

Conseguentemente, alla tabella A, all'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, modificare gli importi come segue:

2001: -20 miliardi

2002: -15 miliardi

2003: -10 miliardi

Campagna per **LA FINANZIARIA SOCIALE** *Per un'Italia capace di futuro*

Le proposte della società civile per una legge finanziaria in cui ci sia:

meno mercato assistito, più economia sociale
meno privilegi finanziari, più finanza etica
meno competizione globale, più cooperazione allo sviluppo
meno spesa militare, più politica di pace, per l'ambiente, per i diritti sociali

In questi anni le leggi finanziarie e il Bilancio dello Stato hanno messo al primo posto il rigore finanziario e i vincoli posti dall'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea. Le conseguenze sono state l'assenza di una organica politica per l'occupazione, periodici tagli alla spesa sociale e riduzione dei servizi pubblici di welfare, insufficiente tutela dell'ambiente, inadeguate politiche di pace e di cooperazione allo sviluppo. Le richieste delle organizzazioni della società civile – associazioni, terzo settore, movimenti – sono rimaste spesso inascoltate e le scelte fatte dalle passate leggi finanziarie hanno privilegiato indiscriminatamente il sostegno alle attività delle imprese e concesso privilegi alle lobby più forti.

È giunto il momento di rovesciare le priorità. Chiediamo che al centro della prossima finanziaria ci sia un deciso impegno per le spese sociali e l'occupazione, l'allargamento del welfare, il sostegno all'economia sociale, il rilancio della cooperazione allo sviluppo, la protezione dell'ambiente, una politica di pace e solidarietà e la riduzione delle spese militari.

LA FINANZIARIA SOCIALE è una Campagna che vuole proporre in modo concreto questo rovesciamento di priorità. Vuole analizzare le scelte del Governo e del Parlamento nel Bilancio dello Stato e nella legge finanziaria per quanto riguarda i principali temi su cui sono impegnate le organizzazioni della società civile – pace, politica internazionale, terzo settore, welfare, ambiente, lavoro – e **proporre alternative nelle politiche di spesa**, raccogliendo le proposte idee e le che la società ha maturato in questi anni. Vuole avanzare richieste e proposte di nuove norme e nuove spese nel contesto di una lettura complessiva degli orientamenti della finanziaria, delle politiche di spesa del Governo e del Parlamento, dell'intervento sui temi al centro dell'impegno della società civile per i diritti sociali, la solidarietà, la pace, l'ambiente.

LA FINANZIARIA SOCIALE ha in programma l'elaborazione di un rapporto (preparato in collaborazione con un gruppo di ricercatori, esperti ed economisti) che analizzi i capitoli di spesa del Bilancio dello Stato e le tabelle della legge finanziaria, interpreti le scelte del Governo e del Parlamento, e avanzi proposte basate su quelle avanzate dalle organizzazioni della società civile.

I temi principali affrontati nel rapporto sono i seguenti:

- 1. La politica di pace** (spese militari, obiezione di coscienza e servizio civile, interventi e missioni di pace, ecc.),
- 2. La politica estera ed economica internazionale** (cooperazione allo sviluppo, debito, organismi internazionali, ricostruzione dei Balcani, ecc.),
- 3. Il Terzo Settore e l'economia sociale** (politiche per l'occupazione, fiscalità, finanza etica, ecc.),
- 4. Welfare e diritti** (assistenza, handicap, Aids, immigrazione, pari opportunità, ecc.),
- 5. L'ambiente** (politiche di risanamento, tutela del territorio, sostenibilità dello sviluppo, ecc.).

LA FINANZIARIA SOCIALE vuole offrire strumenti concreti per sensibilizzare l'opinione pubblica, per favorire il lavoro comune delle organizzazioni della società civile e per effettuare pressioni sulle forze parlamentari perché includano nella legge finanziaria le proposte avanzate sui temi d'impegno della società civile. È un'occasione per mettere **più sociale nell'economia, più etica nella finanza, più diritti nella società,**