Documenti ufficiali

info@frontesovranista.it
www.frontesovranista.it

SOMMARIO

SOMMARIO **2**

1 ATTO COSTITUTIVO E STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO" **4**

1.1 DICHIARAZIONE COSTITUTIVA 4
1.2 STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO" 6

2 DOCUMENTO DI ANALISI E PROPOSTE **16**

2.1 ANALISI 16
2.2 PROPOSTE 22

3 REPRIMERE LA RENDITA FINANZIARIA E INSTAURARE UN SISTEMA FINANZIARIO NAZIONALE **26**

4 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE **30**

4.1 LAVORO 30
4.2 PREVIDENZA SOCIALE 32

5 SCUOLA **34**

5.1 ANALISI 34
5.2 PROPOSTE 38

6 LA RIFORMA DEGLI ENTI TERRITORIALI IN ITALIA **40**

7 COMBATTERE LA RENDITA URBANA **44**

8 DOCUMENTO SUI DIRITTI CIVILI BIOETICI **47**

9 LA RIFORMA TRIBUTARIA DELL'ARS **49**

9.1 IL DETTATO COSTITUZIONALE 49
9.2 PREMESSE STORICHE 50
9.3 PROPOSTE 62

10 DOCUMENTO SULL'IMMIGRAZIONE **67**

10.1 ANALISI 67
10.2 PROPOSTE 69

11 PROPOSTA DI RIFORMA DEL SISTEMA BANCARIO **71**

11.1 L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO 71
11.2 PROPOSTE 80

12 LA DISCIPLINA DELLE FINANZE DEI COMUNI **83**

12.1 ANALISI 83
12.2 PROPOSTE 89

13 GIOCHI E SCOMMESSE **92**

13.1 ANALISI 92
13.2 PROPOSTE 98

14 CONCORRENZA E LIBERA PROFESSIONE: L'AVVOCATURA **100**

14.1 PREMESSA 100
14.2 DALL'APOSTOLATO DI CALAMANDREI AL MERCATO 101
14.3 LA FUNZIONE COSTITUZIONALE DELL'AVVOCATURA 106
14.4 L'AVVOCATO NELL'ITALIA LIBERALE E NEL VENTENNIO FASCISTA 108
14.5 IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DELLA PROFESSIONE FORENSE 110
14.6 LE RIFORME IN ITALIA 115
14.7 CONSIDERAZIONI 121
14.8 PROPOSTE 124

15 LE IMPRESE PUBBLICHE **127**

15.1 PREMESSA 127
15.2 LINEAMENTI DI STORIA DELL'IMPRESA PUBBLICA IN ITALIA 127

15.3 VALUTAZIONI DELL'AGIRE DELL'IMPRESA PUBBLICA 131
15.4 PROPOSTE 132

16 I PROBLEMI DELLA RICERCA SCIENTIFICA NEI SETTORI BIBLIOMETRICI 133

16.1 PREMESSA 133
16.2 STORIA DELLA RICERCA SCIENTIFICA IN ITALIA 133
16.3 LA RICERCA NELLA COSTITUZIONE DEL 1948 137
16.4 I NUMERI DELLA RICERCA IN ITALIA E PROGETTUALITÀ FUTURE [32,33] 137
16.5 L'UNIONE EUROPEA E LA RICERCA SCIENTIFICA 141
16.6 STRUTTURA DELLA RICERCA IN ITALIA: TRA PUBBLICO E PRIVATO 142
16.7 IL RUOLO DEL RICERCATORE 144
16.8 LE PROPOSTE DEL FSI 146

17 UNA STRATEGIA ENERGETICA PER L'ITALIA 150

17.1 INTRODUZIONE 150
17.2 STORIA RECENTE 150
17.3 LO SCENARIO ATTUALE 154
17.4 PROPOSTE PER UNA STRATEGIA FUTURA 155

18 FINANZIAMENTO E STRUTTURA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE 159

18.1 ANALISI 159
18.2 PROPOSTE 162

19 COMUNITÀ E TERRITORIO: LINEE GUIDA PER UNA PROGRAMMAZIONE URBANISTICA NAZIONALE 165

19.1 INTRODUZIONE 165
19.2 VERSO UNA CORRETTA PIANIFICAZIONE URBANISTICA 167
19.3 LE PROPOSTE – LINEE GUIDA PER UNA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NAZIONALE 170
19.4 CONCLUSIONI 172

1 ATTO COSTITUTIVO E STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO"

Il giorno 05 giugno 2016 in Roma, Via Simone De Saint Bon n. 19, presso il Teatro dell'Angelo, alle ore 10:30, si sono riuniti i cittadini italiani iscritti alla "Associazione Riconquistare la Sovranità" (in breve ARS), C.F. 90040760663, i quali deliberano di costituire l'associazione denominata "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO" (in breve FSI) ed approvano la seguente

1.1 DICHIARAZIONE COSTITUTIVA

Nel ripercorrere l'attività e l'impegno prodigati in quattro anni di vita associativa, i presenti constatano che l'ARS ha raggiunto lo scopo sociale di aggregare un numero rilevante di cittadini. L'ARS, dispiegando l'attività di militanza, ha diffuso le idee sovraniste e presentato le sue analisi e proposte come elemento di una coscienza critica per un movimento di opposizione all'Unione europea, organizzazione internazionale che ha pressoché estinto la nostra sovranità economica e politica e con essa la democrazia. Avendo dimostrato capacità di azione, di crescita, di durata e di radicamento in gran parte delle Regioni italiane, l'ARS è pertanto pronta a dar vita ad una frazione politica della futura *Alleanza sovranista* destinata a rivoluzionare la politica nazionale.

I governi che, da almeno venti anni, sono espressione del partito unico delle due coalizioni liberiste ed eurounioniste, infatti, proseguono con una politica depressiva volta all'ostinata e assurda difesa dell'euro e con esso dell'Unione europea.

La moneta unica, utilizzata da Paesi con strutture produttive, tassi di inflazione e di interesse disomogenei, unita alla libera circolazione dei capitali, ha favorito il formarsi di squilibri commerciali che, allo scatenarsi della crisi, prima finanziaria e poi economica, si sono potuti fronteggiare soltanto tramite lo strumento residuale rimasto in capo ai governi, ovvero quello delle cosiddette riforme del mercato del lavoro, visti i crescenti vincoli alla politica fiscale sanciti a partire dal Trattato di Maastricht e cristallizzati con la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio strutturale nel nostro ordinamento. Tali riforme hanno portato ad una progressiva compressione dei diritti dei lavoratori, con il fine di ridurre il loro salario reale, lasciando che i Paesi dell'area euro competessero tra loro riducendo la domanda interna. Si è così innescata una crisi ancora più profonda e durevole nei Paesi dell'area periferica, data l'impossibilità, all'interno dell'Unione europea, di adottare efficaci misure di politica economica e stante l'assoluta refrattarietà dei Paesi dell'area centrale a sostenere la domanda e la crescita dei salari. La politica deflazionistica ha conseguentemente colpito ampi settori e categorie di piccoli professionisti, imprenditori e artigiani, che vivono di domanda interna.

Il sistema disfunzionale, derivante dai Trattati europei e dalle misure imposte dall'Unione, promuove, quindi, la crescente disuguaglianza sociale, priva lo Stato italiano della possibilità di programmare una propria ed autonoma politica economica ed industriale, lo spinge a perseguire continue dismissioni di patrimonio e servizi pubblici e a praticare politiche fiscali restrittive, quando ci sarebbe disperato bisogno di massicci investimenti pubblici per condurre stabilmente il Paese fuori dalla lunga crisi.

L'effetto combinato degli aumenti delle imposte in modo regressivo, dei tagli alla spesa pubblica, con conseguente riduzione, o maggiore costo, dei servizi essenziali, delle privatizzazioni e delle misure volte ad aumentare l'insicurezza sociale dei lavoratori, non ha prodotto un sistema economico più competitivo, bensì ha promosso il trasferimento di ricchezza dai ceti bassi e medi a quelli più alti e favorito, data anche l'impossibilità del controllo dei movimenti dei capitali, l'acquisizione estera delle imprese e delle risorse nazionali da parte degli investitori stranieri.

Ulteriore minaccia deriva dai trattati di libero scambio dell'Unione europea con Paesi terzi, che vanno ad esporre a forte concorrenza estera le imprese agricole ed interi settori produttivi nazionali, già fortemente danneggiati dalle regole europee, producendo ulteriore disoccupazione oltre ad un peggioramento degli standard qualitativi dei prodotti

commerciabili.

La terribile crisi economica, ormai stabile e strutturale, palesa una profonda crisi politica e la quasi totale perdita della democrazia. La burocrazia tecnocratica europea, anonima, sconosciuta, mai eletta, ha espropriato gli Stati e i Popoli del potere di disciplinare i loro sistemi economici e li ha costretti a subire, nel totale disprezzo della volontà popolare, la concorrenza tra imprese e gestori dei grandi capitali internazionali.

Il Parlamento italiano, che non può, nemmeno all'unanimità, emanare le leggi ordinarie indispensabili per sottrarci alla crisi in corso, perché su di esse e sulle norme costituzionali prevale di fatto il diritto europeo, esprime icasticamente la paralisi della democrazia politica. In ragione di questa prevalenza, la quale sta ad indicare che il grande capitale ha espropriato il potere del Popolo di disciplinare la propria vita economica, anche la Costituzione della Repubblica italiana è, da almeno due decenni, totalmente disapplicata dai governi e dal Parlamento nelle sue norme più programmaticamente avanzate, volte a disciplinare i rapporti economici (artt. 35-47).

Il contrasto insanabile tra la disciplina costituzionale e i principi cardine dell'Unione europea impone una scelta di campo senza cedimenti o adattamenti. A fronte di questa crisi economica e politica i sovranisti italiani riconfermano l'esigenza e l'ineluttabilità della riconquista della piena sovranità nazionale e popolare, per ricollocare, anche di fatto, la Costituzione al vertice del nostro ordinamento e a guida del Popolo nella disciplina dei rapporti economici.

Questo nobile obiettivo comporta un vitale e indispensabile atto di recesso dai Trattati europei, previsto dal diritto internazionale e dagli stessi Trattati, il quale, nelle more di una trattativa di sganciamento che esporrà l'Italia ai ricatti dei "mercati", dovrà di necessità essere anticipato da provvedimenti d'urgenza che saranno di rottura dell'ordine giuridico dell'Unione europea. Le simultanee misure di natura monetaria e finanziaria e i successivi provvedimenti, utili e necessari per salvaguardare la coesione sociale e territoriale, ricostruiranno un'economia sociale e popolare, improntata alla giustizia sociale, fondata sull'obiettivo della piena occupazione e conforme ai principi costituzionali.

L'esito fatale di oltre venti anni di apertura ai mercati globali e di cancellazione dei confini nazionali, ha preso forma in governi di occupazione o di commissariamento, puntellati da un'infame e infida classe dominante di centrodestra e di centrosinistra, che esegue politiche economiche depressive "per conto esteri".

Una scellerata classe politica, culturalmente succube degli Stati Uniti d'America, ha accettato servilmente un modello antropologico illuminato e rafforzato dalle direttive economiche e politiche dell'Unione europea, ossessivamente riformando, ma in realtà stravolgendo e talvolta interamente abrogando, molteplici settori nevralgici dell'ordinamento giuridico italiano. I politici italiani, deresponsabilizzati dalla pseudocultura individualistica e sovranazionale, scollegati dalla comunità di provenienza, indifferenti se non addirittura ostili, hanno scelto la fellonia di tutelare gli interessi di potentati economici stranieri.

Nessuna delle formazioni politiche di governo della Seconda Repubblica, totalmente prone agli organismi sovranazionali della finanza e delle multinazionali, esprime un'autentica posizione sovranista. Si impone pertanto l'esigenza di una nuova classe politica espressa dalle avanguardie del Popolo e che nel Popolo ritrovi la fonte originaria di legittimità del potere, immedesimata nella Nazione, compenetrata dal senso dello Stato e del bene comune, mossa dall'amor di Patria, formata e selezionata democraticamente da nuovi partiti popolari, responsabile, preparata e disposta al sacrificio richiesto dal compito storico di guida, di rappresentanza politica e di direzione dello Stato.

I sovranisti dell'ARS, impegnati a costruire l'alternativa per riconquistare la sovranità politica, economica, monetaria, culturale, sociale, diplomatica e militare dell'Italia, ritenendo ineludibile il ricambio totale dell'attuale ceto dirigente e, al fine di perseguire tale obiettivo, la formazione di un nuovo soggetto politico, procedono pertanto alla costituzione del "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO", da essi considerato come elemento di una futura ampia *Alleanza sovranista*.

La vita del FSI sarà disciplinata dal seguente Statuto, che è parte integrante dell'Atto Costitutivo.

1.2 STATUTO DELL'ASSOCIAZIONE "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO"

Articolo 1

Costituzione, denominazione, sede e durata

1) È costituita l'associazione denominata "FRONTE SOVRANISTA ITALIANO" (di seguito anche FSI o semplicemente Associazione), con sede in Avezzano (AQ), Via Alcide De Gasperi n. 1, cap 67051. L'eventuale successivo trasferimento della sede sociale, deliberato dal Comitato Direttivo, non comporterà modifica statutaria.

2) L'Associazione non ha fini di lucro e non ha alcuna finalità di svolgimento di attività di natura commerciale, salvo quelle marginali e necessarie come forma di finanziamento per le iniziative e gli obiettivi previsti dal presente Statuto. È fatto divieto di ripartire fra gli associati in forme dirette, indirette o differite il patrimonio o i fondi del FSI. Eventuali avanzi di gestione devono essere destinati interamente alla realizzazione delle finalità istituzionali.

3) La durata dell'Associazione è illimitata.

Articolo 2

Simbolo

1) Il simbolo del FSI, riprodotto di seguito, è un cerchio con contorno rosso in campo bianco, nel quale sono rappresentate in sequenza, a caratteri maiuscoli di colore verde, la lettera "F", la lettera "S" e la lettera "I", seguite da una stella di colore rosso la cui parte sinistra è incompleta e tagliata da una parentesi tonda chiusa, sempre di colore rosso. Alla base delle 3 lettere e del simbolo è inserita la scritta di colore grigio "Fronte Sovranista Italiano". I colori utilizzati

sono quelli del Tricolore italiano e la stella richiama l'emblema della Repubblica.

2) Il simbolo e le denominazioni "Fronte Sovranista Italiano" e "FSI" appartengono all'Associazione e non possono essere utilizzati da terzi, né dai soci al di fuori delle attività, modalità e finalità statutarie, senza il consenso del Comitato Direttivo.

Articolo 3

Canali ufficiali di comunicazione

1) Canali ufficiali di comunicazione e divulgazione del FSI sono il sito internet istituzionale www.frontesovranistaitaliano.it (anche www.frontesovranista.it) e la rivista telematica "Appello al Popolo" (www.appelloalpopolo.it). La scelta e l'utilizzo di altri canali di comunicazione sono rimessi al Comitato Direttivo e l'eventuale successiva modifica o implementazione di tali strumenti non comporterà modifica statutaria.

Articolo 4

Principi politici e scopo sociale

1) Il FSI, in continuità con la "Associazione Riconquistare la Sovranità" (di seguito semplicemente ARS) della quale costituisce promanazione, si pone come soggetto politico sovranista. "Sovranismo" e "Sovranista", neologismi introdotti dall'ARS, designano l'istanza di riconquista della sovranità da parte del Popolo e dello Stato italiani, per ricollocare, anche di fatto, la Costituzione repubblicana del 1948 al vertice dell'ordinamento, affinché torni ad essere il faro luminoso che guidi il Popolo italiano nella disciplina dei rapporti economici e nel perseguimento di una effettiva giustizia sociale.

2) Lo scopo sociale del Fronte Sovranista Italiano è la riconquista e l'esercizio concreto da parte dell'Italia della propria sovranità nazionale, in ogni sua forma ed espressione, attraverso il recesso dall'Unione europea e l'introduzione, in ogni ambito, di normative e programmi che costituiscano fedele applicazione della Costituzione repubblicana del 1948 e attuazione del modello economico e sociale in essa delineato. L'"Europa" dovrà pertanto essere solo una alleanza di alcuni Stati europei a difesa delle sovranità assolute degli Stati membri e dei loro interessi comuni.

3) Lo scopo sociale del FSI è sviluppato nei principi politici, immodificabili, illustrati nel "**Documento di analisi e proposte**" dell'ARS, da intendersi quale parte integrante e sostanziale del presente Statuto e dell'Atto Costitutivo, sia pur emendato dai riferimenti alle vicende politico-economiche contingenti, che restano comunque a testimonianza della acutezza di analisi e della lungimiranza dei promotori dell'ARS.

Articolo 5

Programma Politico

1) I documenti ufficiali approvati dalle assemblee nazionali dell'ARS non entrano nell'Atto Costitutivo e nello Statuto, ma costituiscono il programma politico del FSI, che sarà ulteriormente sviluppato mediante l'approvazione di ulteriori documenti da parte delle assemblee nazionali del FSI nel quadriennio di cui al successivo articolo 6.

2) I documenti approvati dalle assemblee nazionali dell'ARS sono:

- "**Reprimere la rendita finanziaria e instaurare un sistema finanziario nazionale";**
- "**Lavoro e previdenza sociale**";
- "**Scuola**";
- "**Combattere la rendita urbana**";
- "**La riforma degli enti territoriali in Italia**";
- "**Documento sulla immigrazione**";
- "**Documento sui diritti civili bioetici**";
- "**La riforma tributaria**".

3) Ad essi si aggiungono i documenti oggi approvati dall'Assemblea fondativa del FSI:

- "**Proposta di riforma del sistema bancario**";
- "**La disciplina delle finanze dei Comuni**";
- "**Giochi e scommesse**".

Articolo 6

Scopo di fase

1) Per il raggiungimento del proprio scopo sociale il FSI si propone di dotarsi, per il prossimo quadriennio, di una disciplina statutaria agile e consona alla attuale consistenza della propria organizzazione.

2) Il presente Statuto e l'Atto Costitutivo avranno quindi durata di 4 anni, nel corso dei quali resteranno immodificabili, in quanto destinati a disciplinare ed organizzare la prima fase della vita del FSI, nella quale l'Associazione proseguirà nelle attività di divulgazione delle idee sovraniste, sollecitazione della militanza e aggregazione politica, funzionali alla formazione di una nuova valorosa e diffusa classe dirigente, pur proponendosi sin d'ora di partecipare alle consultazioni elettorali, di ogni livello, laddove il Comitato Direttivo ritenesse ricorrerne le condizioni.

3) Lo scopo in tale fase sarà dunque quello di trasformare l'embrione del nuovo partito in una solida e consistente frazione di un'alleanza di forze politiche sovraniste. Il FSI promuoverà tale alleanza soltanto con quelle formazioni che abbiano dimostrato di essere vitali, radicate ed attive sul territorio, di saper crescere continuativamente per numero di associati e di essere solide, ossia di non subire significative scissioni.

4) L'Assemblea nazionale del 2020 modificherà l'Atto Costitutivo e lo Statuto per la disciplina della fase successiva. Per questa modifica sarà sufficiente la maggioranza dei soci presenti in Assemblea.

Articolo 7

Attività

1) L'Associazione perseguirà i propri obiettivi mediante lo svolgimento di attività che a titolo esemplificativo e non esaustivo potranno essere:

a) organizzazione di attività culturali, di informazione, divulgazione e formazione politica, quali convegni, seminari, proiezioni, presentazioni di libri e saggi, dibattiti, riunioni, banchetti e volantinaggi;

b) raccolte pubbliche di adesioni, di firme o di fondi;

c) pubblicazione di libri, riviste ed altre iniziative editoriali sia in forma cartacea che telematica;

d) partecipazione alle consultazioni elettorali di ogni livello;

e) promozione di referendum o leggi di iniziativa popolare;

f) mobilitazione dei cittadini anche con partecipazione a pubbliche manifestazioni i cui contenuti siano compatibili o affini con gli scopi sociali.

2) Per lo svolgimento delle proprie attività il FSI si avvarrà delle prestazioni rese in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati.

Articolo 8

Risorse economiche

1) L'Associazione trae le risorse economiche per il funzionamento e per lo svolgimento delle proprie attività da:

a) quote annuali e contributi dei soci;

b) sottoscrizioni, finanziamenti, lasciti, donazioni e contribuzioni volontarie dei cittadini, in base alla normativa vigente;

c) contributi dello Stato, degli Enti Locali o altre istituzioni pubbliche nazionali e non;

d) proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale o artigianale, svolte in maniera ausiliaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali;

e) una mensilità all'anno (la prima) delle indennità percepite da assessori e sindaci iscritti al FSI;

f) una quota rilevante degli stipendi e/o indennità di consiglieri regionali e parlamentari. La determinazione del contributo obbligatorio è demandata al Comitato Direttivo e sarà accettata dai candidati al momento e come condizione della candidatura;

g) qualsiasi altra entrata consentita dalla legge.

2) Le risorse vengono utilizzate secondo le modalità stabilite dal Comitato Direttivo.

3) Il fondo comune costituito con le risorse di cui al comma precedente non può essere ripartito fra i soci, né durante la vita dell'Associazione, né all'atto del suo scioglimento. In caso di scioglimento dell'Associazione, per qualunque causa, sarà devoluto ad altra associazione con finalità analoghe o ai fini di pubblica utilità.

4) L'esercizio finanziario dell'Associazione ha inizio e termine rispettivamente il 1° gennaio ed il 31 dicembre di ogni anno.

5) Al termine di ogni esercizio il Tesoriere redige il rendiconto o bilancio consuntivo, che il Comitato Direttivo sottopone all'approvazione dell'Assemblea dei soci.

Articolo 9

Principi strategici d'azione

1) Sulla base dell'esperienza maturata dall'ARS, il Fronte Sovranista Italiano ritiene di fare propri i seguenti principi strategici d'azione.

a) *Rifiuto della auto-definizione*: il Fronte Sovranista Italiano non si auto-definisce, e i suoi iscritti non lo definiscono, di centro, di centrosinistra, di centrodestra, di destra o di sinistra, né in altro modo. Il FSI ritiene prioritario focalizzare l'attenzione sulle proposte politiche e sulla loro rispondenza al programma costituzionale. Preferisce attrarre cittadini che sappiano rinunciare alle auto-definizioni (mere declamazioni), o che le reputino nocive, anziché cittadini che le elevino a condizione dell'adesione.

b) *Autonomia delle forme di militanza cittadina o di contrada*: fermo restando, quanto ai contenuti, il rispetto del programma del FSI, il Comitato Direttivo non impartisce ordini, ma ha

un ruolo di semplice sollecitazione, indirizzo e supporto dei militanti locali.

c) *Regola dell'80%*: per aderire al FSI è necessario e sufficiente condividere ed apprezzare l'80% del progetto (principi politici fondamentali, principi programmatici, principi di azione strategica, principi organizzativi e valore dei militanti). Con l'adesione, tuttavia, i soci accettano il progetto al 100%, impegnandosi, ciascuno secondo le proprie possibilità, alla sua integrale esecuzione e divulgando i documenti ufficiali anche nella parte eventualmente non condivisa. Ogni socio ha il diritto di concorrere con gli altri allo sviluppo ulteriore del programma.

d) *Indietro non si torna*: tendenzialmente il FSI deve andare sempre avanti nell'attuazione del progetto, senza tornare sui propri passi fino a quando non verrà completata la fase di cui all'articolo 6. Il principio è strettamente connesso con l'ulteriore principio della tendenziale unanimità sancito nel successivo articolo 17, finalizzato ad assicurare la più ampia condivisione delle strategie e dei programmi, per l'attuazione di un progetto che comunque è sostanzialmente definito dai soci nell'Atto Costitutivo e nel presente Statuto. Il programma politico, costituito dai documenti ufficiali approvati dalle assemblee dell'ARS (escluso il "Documento di Analisi e Proposte" che esprime i principi immodificabili del FSI) e dai documenti ufficiali che saranno annualmente approvati dalle assemblee del FSI, potrà essere rivisto nelle forme congressuali una volta che, completata nel giugno 2020 la prima fase quadriennale, l'Associazione sarà diventata una solida e consistente frazione dell'*Alleanza sovranista*.

Articolo 10

Soci

1) Il numero dei soci è illimitato e l'Associazione è aperta a tutte le persone fisiche maggiori di sedici anni che, interessate alla realizzazione delle finalità istituzionali, ne condividano lo spirito e gli ideali, si impegnino a contribuire alla realizzazione degli scopi e a osservarne l'Atto Costitutivo e lo Statuto.

2) Sono membri dell'Associazione, in qualità di **soci fondatori**, tutti i cittadini iscritti alla "Associazione Riconquistare la Sovranità", salvo esercizio della facoltà di recesso.

3) Gli altri iscritti sono **soci ordinari** o **soci finanziatori.**

4) La quota associativa, da versarsi entro 30 giorni dall'adesione al FSI e, successivamente, entro il 31 gennaio di ogni anno solare, ha un importo minimo di (almeno):

- euro 10,00 (dieci) per i soci pensionati, studenti, disoccupati o precari;
- euro 20,00 (venti) per i soci con lavoro stabile o professione autonoma avviata;
- euro 100,00 (cento) per i soci finanziatori.

5) I soci del FSI non possono essere iscritti ad altri partiti politici.

6) L'ammissione al FSI è subordinata alla presentazione di domanda mediante compilazione di un apposito modulo di iscrizione, anche in via telematica, ed implica l'accettazione e condivisione dell'Atto Costitutivo, dello Statuto e dei documenti ufficiali.

7) Il Segretario cura l'annotazione dei nuovi aderenti nel libro dei soci.

8) La qualifica di socio si perde per decesso, per esclusione, per decadenza o per recesso.

9) Il recesso da parte dei soci deve essere comunicato in forma scritta alla casella di posta elettronica ufficiale dell'Associazione ed è irrevocabile.

10) La decadenza è automatica in caso di mancato versamento della quota associativa per 2 anni consecutivi.

11) L'esclusione dei soci è deliberata dal Collegio dei Probiviri:

a) per comportamento contrastante con gli scopi del FSI;

b) per persistenti violazioni degli obblighi statutari;

c) per indegnità.

12) Prima di procedere all'esclusione, il Collegio dei Probiviri deve contestare per iscritto al socio gli addebiti che allo stesso vengono mossi, consentendo facoltà di replica.

13) Il socio receduto o escluso non ha diritto alla restituzione delle quote associative versate.

Articolo 11

Diritti e doveri dei soci

1) Tutti i soci hanno il diritto:

a) di partecipare effettivamente e fattivamente alla vita dell'Associazione;

b) di partecipare all'Assemblea con diritto di voto;

c) di accedere alle cariche associative.

2) Tutti i soci hanno il dovere:

a) di rispettare l'Atto Costitutivo, lo Statuto, i documenti ufficiali, il codice di cui al successivo articolo 12 e le deliberazioni legalmente adottate dagli organi associativi, ossia di essere leali e corretti nei confronti del FSI e quindi dei soci assieme considerati, evitando di attuare iniziative che si rivelino in contrasto con gli obiettivi che ne animano l'operato;

b) di comportarsi con correttezza nei confronti degli altri soci e di non compiere reati gravi, anche al di fuori dell'attività di militanza nel FSI;

c) di fare ogni sforzo per partecipare all'Assemblea nazionale annuale;

d) di cercare di persuadere amici e conoscenti ad iscriversi al FSI;

e) di concorrere con gli altri soci della loro città o contrada ad organizzare almeno una iniziativa pubblica all'anno di presentazione del FSI;

f) di offrire al FSI tutto il contributo di cui sono capaci per la realizzazione delle finalità statutarie, ciascuno secondo le proprie competenze e possibilità;

g) di versare la quota associativa annuale.

3) I soci non possono vantare alcun diritto nei confronti del fondo comune, né di altri cespiti di proprietà dell'Associazione.

Articolo 12

Codice di autodisciplina dei soci nei comportamenti pubblici

1) In pubblico, su giornali, in radio, in televisione, su internet, ossia in articoli e commenti, anche su pagine personali o di gruppo nelle piattaforme sociali di rete, i soci del FSI non discutono, tra loro, su: ciò che il FSI deve fare o non fare, chi deve contattare o non contattare, con chi deve avere rapporti o non avere rapporti, quale tipo di militanza deve privilegiare o evitare, nonché su argomenti simili.

2) Su blog, pagine e profili personali delle piattaforme sociali di rete, ogni socio del FSI è libero di esprimere il proprio pensiero, purché non contrasti chiaramente con il presente Statuto, con i profili di analisi e proposte del FSI, con i principi programmatici (contenuti nei documenti ufficiali) o con il progetto e i caratteri dell'organizzazione.

3) È fatto divieto di utilizzare il simbolo del FSI, su pagine e profili delle piattaforme sociali di rete, ai soci che non si identifichino con il proprio nome e cognome.

Articolo 13

Organi dell'Associazione

1) Sono organi dell'Associazione:

a) l'Assemblea dei soci;

b) il Comitato Direttivo;

c) il Presidente e il Vice-Presidente;

d) il Segretario;

e) il Tesoriere;

f) il Collegio dei Probiviri.

2) Le cariche associative vengono ricoperte a titolo gratuito.

3) L'elezione o la nomina degli organi è disciplinata dal presente Statuto.

Articolo 14

L'Assemblea

1) L'Assemblea è annuale, composta da tutti i soci ognuno dei quali dispone di un solo voto, e si svolge a giugno o a fine maggio di ogni anno. L'Assemblea del 2020 avrà il potere di modificare l'Atto Costitutivo e lo Statuto e segnerà il passaggio ad una nuova fase della vita del FSI.

2) L'Assemblea:

a) elegge il Comitato Direttivo;

b) vota gli eventuali emendamenti ai documenti programmatici proposti dal Comitato Direttivo e approva o rigetta i documenti programmatici eventualmente emendati;

c) nel rispetto dello Statuto e dell'Atto Costitutivo può deliberare mozioni, su proposta di almeno 30 soci, che vincolano il Comitato Direttivo;

d) approva il rendiconto o bilancio consuntivo.

Articolo 15

Il Comitato Direttivo

1) Il Comitato Direttivo è l'organo esecutivo dell'Associazione. La sua funzione è esclusivamente quella di dirigere l'esecuzione di un progetto approvato dai soci e consacrato nell'Atto Costitutivo e nel presente Statuto. È formato da un numero di membri non inferiore a 15, eletti dall'Assemblea dei soci fra i soci medesimi o cooptati dal Comitato Direttivo stesso, tra un'Assemblea e l'altra. I suoi membri rimangono in carica un anno e sono rieleggibili; possono farne parte esclusivamente i soci maggiorenni.

2) Al Comitato Direttivo spetta di:

a) scegliere e predisporre i documenti da presentare all'Assemblea e il relatore;

b) organizzare un seminario l'anno o, in alternativa, un importante convegno;

c) nominare i direttori dei mezzi di comunicazione del FSI di cui all'articolo 3, i gestori degli strumenti internet sociali e di altri eventuali;

d) stimolare e indirizzare la militanza locale;

e) cooptare altri soci nel Comitato Direttivo;

f) convocare ed organizzare l'Assemblea;

g) nominare il Presidente e i membri del Collegio dei Probiviri;

h) proporre, eventualmente, ad altre associazioni o gruppi o uomini di cultura iniziative comuni, nonché rispondere a proposte ricevute e volte alla organizzazione di iniziative comuni;

i) autorizzare l'uso del simbolo del FSI in elezioni amministrative e regionali;

l) autorizzare candidature in liste civiche di soci del FSI;

m) deliberare la partecipazione ad alleanze elettorali per le elezioni politiche;

n) autorizzare l'uso del simbolo e delle denominazioni dell'Associazione;

o) eleggere tra i suoi membri il Presidente del Comitato Direttivo, che è anche Presidente del FSI, e un Vice-Presidente con funzioni di supplenza in caso di assenza o impedimento del Presidente;

p) eleggere tra i suoi membri un Segretario e un Tesoriere.

3) Il Comitato Direttivo è presieduto dal Presidente o, in caso di sua assenza, dal Vice-Presidente e, in assenza di entrambi, dal membro più anziano in età.

4) Il Comitato Direttivo si riunisce fisicamente o in via telematica, mediante gli idonei strumenti, almeno ogni 2 mesi e comunque ogni qualvolta il Presidente lo ritenga opportuno, o quando almeno un terzo dei membri ne faccia richiesta. Assume le proprie deliberazioni con la partecipazione della maggioranza dei soci membri e il voto favorevole della maggioranza degli intervenuti: in caso di parità prevale il voto del Presidente.

5) Le convocazioni devono essere effettuate mediante avviso inviato tramite messaggio di posta elettronica o altro idoneo strumento telematico, da recapitarsi almeno 6 giorni prima della data della riunione, contenente ordine del giorno, luogo, data e orario della seduta. In difetto di convocazione formale o di mancato rispetto dei termini di preavviso, saranno ugualmente valide le riunioni cui partecipano tutti i membri del Comitato Direttivo.

6) I verbali di ogni riunione del Comitato Direttivo vengono redatti a cura del Segretario e conservati agli atti.

7) L'ingiustificata assenza di un membro a più di 3 riunioni annue del Comitato Direttivo comporta la sua immediata decadenza dalla carica. Il membro decaduto non è immediatamente rieleggibile. Il Comitato Direttivo può attribuire ad uno o più dei suoi membri il potere di compiere determinati atti o categorie di atti in nome e per conto del FSI, fornendo sempre puntuale riscontro delle operazioni effettuate.

8) Le dimissioni di un membro del Comitato Direttivo vanno comunicate formalmente alla casella di posta elettronica ufficiale dell'Associazione e sono irrevocabili. Il Comitato Direttivo non ha il potere di respingerle.

Articolo 16

Il Presidente

1) Il Presidente è eletto dal Comitato Direttivo fra i suoi membri, è il rappresentante legale del FSI di fronte a terzi e in giudizio, ha la firma sociale sugli atti che impegnano l'Associazione sia nei riguardi dei soci che dei terzi ed è Presidente dell'Assemblea dei soci e del Comitato Direttivo. Ha il potere, delegabile per iscritto, di aprire e chiudere conti correnti bancari intestati all'Associazione. In caso di sua assenza o impedimento le sue funzioni spettano al Vice-Presidente, anch'esso eletto dal Comitato Direttivo fra i suoi membri o, in assenza, al membro più anziano di età.

2) Il Presidente dirige le riunioni del Comitato Direttivo, che convoca fissandone l'ordine del giorno, inserendovi obbligatoriamente gli argomenti richiesti da almeno un terzo dei membri. Presiede l'Assemblea e ne disciplina il funzionamento, nel rispetto di eventuali regolamenti deliberati dal Comitato Direttivo.

Articolo 17

Principi organizzativi

1) Tendenziale unanimità.

a) Il Presidente, nell'esercizio del potere di indirizzo e impulso dell'attività del Comitato Direttivo, deve proporre o mettere ai voti delibere che ottengano il consenso tendenzialmente dell'unanimità dei membri, pena la responsabilità politica, sotto il profilo della incapacità tecnica: se intravede possibili divisioni, ha il dovere di ritirare le proposte;

b) i membri del Comitato Direttivo, se propongono di deliberare su una questione, devono ottenere il consenso tendenzialmente dell'unanimità, pena la responsabilità politica, sotto il profilo dell'errore tecnico;

c) il Comitato Direttivo, nella scelta degli argomenti oggetto dei documenti sottoposti all'Assemblea ogni anno, nonché nell'approvare, modificare e revisionare documenti commissionati a singoli soci, deve sottoporre all'Assemblea testi che ottengano l'approvazione, eventualmente con qualche emendamento, da parte della unanimità o quasi dell'Assemblea,

pena la responsabilità politica, sotto il profilo dell'errore tecnico.

2) Cooptazione ed elezione di soci nel Comitato Direttivo.

a) Il criterio per l'ingresso dei soci nel Comitato Direttivo, operativo nel tempo intercorrente tra un'Assemblea e l'altra, è quello, già sperimentato nell'ARS, della cooptazione;

b) il Comitato Direttivo, possibilmente all'unanimità o comunque a maggioranza, su proposta di quattro suoi membri, può proporre ai soci che siano iscritti all'Associazione da almeno 18 mesi di entrare a far parte del Comitato medesimo;

c) i membri del Comitato Direttivo non sono cooptati o eletti per appartenenza ad una corrente politica, né come espressione di comunità locali, ma esclusivamente sulla base dei seguenti criteri: quantità e qualità dell'impegno profuso, fiducia nel progetto, equilibrio e competenze specifiche;

d) il socio che accetti formalmente la proposta di cooptazione diviene membro del Comitato Direttivo solo dopo un periodo di prova, consistente nella partecipazione senza diritto di parola e di voto a tre riunioni del Comitato Direttivo: all'esito della prova il destinatario della proposta è tenuto a formalizzare la propria eventuale conferma, in mancanza della quale la cooptazione decade automaticamente;

e) il Comitato Direttivo è eletto dall'Assemblea annuale. All'elezione partecipano liste di soci, che siano iscritti all'Associazione da almeno 18 mesi, composte da un numero prefissato di 15 membri, che devono essere sostenute da altri 35 soci ciascuna e comunicate alla casella di posta elettronica ufficiale dell'Associazione almeno 20 giorni prima dell'Assemblea; ogni socio può sostenere una sola lista;

f) qualora il Comitato Direttivo in carica sia composto da più di 15 membri, perché uno o più membri sono stati cooptati, la lista che partecipa all'elezione deve comunque essere composta da soli 15 membri;

g) viene eletta nel Comitato Direttivo la lista che ottiene in Assemblea il maggior numero di voti. Il Comitato Direttivo in carica è automaticamente confermato in assenza di liste concorrenti.

3) Divieto di mandato imperativo.

a) I membri del Comitato Direttivo non rappresentano né una corrente politica, né i soci della loro città o Regione, ma sono componenti di un organo con funzioni prevalentemente tecniche, che si limita a dirigere l'esecuzione di un progetto fissato nell'Atto Costitutivo e nello Statuto;

b) ogni membro del Comitato Direttivo esprime sempre e solo le sue posizioni personali e gli è vietato pronunciarsi a nome di altri soci. A questi ultimi è consentito porre questioni al Comitato Direttivo, da formalizzare in istanze scritte e nominative inviate alla casella di posta elettronica ufficiale dell'Associazione. Non sono prese in considerazione istanze che sollevino più di due questioni.

Articolo 18

Il Segretario

1) Il Segretario è uno dei membri del Comitato Direttivo, dal quale è eletto.

2) Redige i verbali delle riunioni, conserva i libri sociali, archivia i documenti, e svolge ogni ruolo di supporto alle attività del Comitato Direttivo.

Articolo 19

Il Tesoriere

1) Il Tesoriere è uno dei membri del Comitato Direttivo, dal quale è eletto.

2) Gestisce la contabilità e predispone il rendiconto annuale o bilancio consuntivo, provvede alle spese da pagarsi su mandato del Comitato Direttivo, alla riscossione delle quote sociali, dà esecuzione alle deliberazioni del Comitato Direttivo, compie le mansioni delegate dal Presidente.

Articolo 20

Il Collegio dei Probiviri

1) Il Collegio dei Probiviri è composto da 3 soci nominati dal Comitato Direttivo e resta in carica per 2 anni. La carica di Proboviro è incompatibile con qualsiasi altra carica all'interno dell'Associazione.

2) Su segnalazione di uno o più soci e nel rispetto del contraddittorio, il Collegio dei Probiviri giudica il comportamento dei soci, nell'ambito dell'Associazione così come nella vita civile, sulla base dell'Atto Costitutivo e dello Statuto e dei criteri di lealtà e correttezza.

3) Il procedimento si conclude con l'assoluzione, con la censura, con la sospensione fino a 6 mesi o con l'esclusione dall'Associazione. La decisione è inappellabile, ma è ammesso reclamo al medesimo Collegio, sulla base di nuovi elementi di fatto. Nei procedimenti disciplinari è

escluso ogni intervento del Comitato Direttivo.

Articolo 21

Libri sociali e registri contabili

1) I libri sociali e i registri contabili essenziali che l'Associazione deve tenere sono:

a) il libro dei soci;

b) il libro delle riunioni e delle deliberazioni dell'Assemblea;

c) il libro delle riunioni e delle deliberazioni del Comitato Direttivo;

d) libro degli inventari, il quale, con riferimento alla fine di ciascun esercizio, deve contenere l'indicazione di tutte le attività e le passività dell'Associazione mediante la trascrizione del relativo rendiconto o bilancio consuntivo.

Articolo 22

Riproduzione nella forma dell'atto pubblico

1) I soci autorizzano fin da ora le modifiche di carattere formale che si rendessero necessarie al momento della riproduzione dell'Atto Costitutivo e dello Statuto nella forma dell'atto pubblico, ferma la libertà del Comitato Direttivo di decidere se procedere o meno alla stipulazione dell'atto pubblico.

Roma, 05 giugno 2016.

ARS

Associazione
Riconquistare la Sovranità

2 DOCUMENTO DI ANALISI E PROPOSTE

2.1 ANALISI

2.1.1 PREMESSA

La parte più nobile e moderna della Costituzione della Repubblica Italiana è costituita dal titolo dedicato ai "rapporti economici" (artt. 35-47). Essa, da almeno due decenni, è totalmente disapplicata, in ragione della prevalenza dei Trattati dell'Unione Europea e del diritto derivato (emanato dagli organi dell'Unione) sulle norme costituzionali volte a disciplinare la materia economica. Una congiuntura internazionale favorevole, un lungo periodo di bassi tassi di interesse, la promozione dell'indebitamento privato, che ha supplito per molto tempo la diminuzione dei salari e dei redditi da lavoro tutti, e la diffusione della ideologia globalista, mercatista, transnazionale, idolatra della concorrenza e individualista hanno oscurato a lungo, agli occhi del popolo italiano, questo dato di fondamentale rilevanza. Oggi siamo giunti al tempo della verità e alla necessità di invertire la rotta.

I principi fondamentali dell'Unione Europea non sono in grado di far uscire l'Italia dalla crisi economica, bensì spingono verso l'aggravamento e generano un difetto di coesione sociale e territoriale che sta minando l'Unità della Nazione e impoverendo larghi strati della popolazione.

2.1.2 L'INSANABILE CONTRASTO TRA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA E TRATTATI DELL'UNIONE EUROPEA

Il modello di disciplina dei rapporti economici prefigurato dai Trattati Europei è irrimediabilmente in contrasto con il modello di disciplina prefigurato nella Costituzione. I valori e gli interessi promossi dalla Costituzione della Repubblica Italiana sono opposti rispetto ai valori e agli interessi promossi dai Trattati dell'Unione Europea. In Particolare:

- "*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni*" , "*aiuta la piccola e media proprietà*", "*provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato*" (artt. 37, 45), mentre l'Unione Europea: impone la deflazione salariale e la precarietà, come unico strumento per aumentare la produttività e reggere la competizione internazionale; spinge verso le liberalizzazioni a vantaggio del grande capitale, libero ormai di valorizzarsi anche nel campo delle professioni un tempo protette, anche là dove non vi è alcun odioso privilegio da estirpare; schiaccia gli agricoltori rendendo difficile o impossibile la libera organizzazione della loro attività, nell'interesse della grande distribuzione e dell'industria agroalimentare; costringe i commercianti a soggiacere al capitale marchio (in particolare tramite il contratto di franchising e in genere la valorizzazione dei marchi) e penalizza i piccoli esercizi commerciali, consentendo l'apertura anche nel tradizionale giorno di riposo.

- "*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme*" (art. 47, primo comma), mentre l'Unione Europea incoraggia l'indebitamento privato per l'acquisto di beni e servizi di consumo.

- La Repubblica "*tutela il risparmio*", ossia lo preserva dall'inflazione. Mentre l'Unione Europea promuove le rendite – ossia la valorizzazione del denaro risparmiato senza che il risparmio sia investito, anche indirettamente, nella produzione di beni e servizi - e le plusvalenze derivate da scommesse finanziarie. Questo obiettivo è perseguito dall'Unione Europea sia direttamente, attraverso una ipocrita disciplina di tutela del cliente-investitore, sia indirettamente, vietando limitazioni alla libera circolazione dei capitali e quindi impedendo di tassare adeguatamente i proventi derivanti da plusvalenze, rendite e scommesse: in caso di elevamento dell'imposizione da parte di uno degli stati membri, i capitali fuggirebbero.

- "*La Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare… al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese*" (art. 47, secondo comma), mentre l'Unione Europea impedisce all'Italia ogni vincolo di destinazione del risparmio degli italiani, sancendo la assoluta libertà di circolazione dei capitali, anche nei confronti dei paesi terzi, e garantendo il "diritto" dei risparmiatori, per lo più attraverso i grandi intermediari finanziari, di indirizzare il risparmio in ogni piazza finanziaria, alla ricerca della maggiore rendita e delle più attraenti scommesse.

- " *La Repubblica…disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito*", mentre l'Unione Europea ha imposto una disciplina del credito, attuativa di direttive comunitarie, che ha sancito l'abbandono dei tradizionali principi italiani, con il

vincolo per l'Italia di non poter reintrodurre gli antichi principi.

-La Costituzione ammette, in presenza di determinate condizioni, monopoli pubblici o collettivi, sia originari, sia derivanti da espropriazioni con indennizzo (art. 43). L'Unione europea promuove la concorrenza in ogni campo dell'attività economica e impedisce all'Italia di introdurre monopoli anche in alcuni dei casi previsti dalla Costituzione.

- La Costituzione italiana non vieta e quindi ammette il ricorso al protezionismo e anzi promuove limitazioni della libertà di circolazione dei capitali (art. 47, secondo comma: "La Repubblica… *Favorisce* l'accesso del risparmio popolare… al diretto ed indiretto *investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese*"). Al contrario, l'Unione Europea, per un verso, instaura un "mercato aperto", che impone la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, anche nei confronti dei paesi terzi, privando gli stati della politica doganale anche nei confronti dei paesi estranei all'Unione europea; per altro verso, vieta gli aiuti di Stato. Ciò significa, per recare soltanto un esempio, che l'Italia, preso atto dell'elevato numero di computer, di telefonini e di televisori acquistati dagli italiani, non potrà mai destinare ingenti somme a imprese pubbliche o partecipate dallo Stato, che producano quei beni, inizialmente soprattutto per il mercato italiano, grazie a norme che garantiscano a quelle imprese quote di mercato, e che occupino i laureati italiani in informatica e in ingegneria, nonché i tecnici e gli operai del settore.

- La Costituzione Italiana promuove la piena occupazione (art. 4, primo comma) e quindi salari dignitosi, ammettendo, a tal fine, un'inflazione modesta o relativamente modesta. L'unione europea impone un'inflazione bassissima, impedisce la piena occupazione e promuove la deflazione salariale.

- La Costituzione non pone limiti al debito pubblico e al deficit pubblico e consente allo Stato di prevedere che i titoli invenduti siano acquistati dalla banca d'Italia. L'Unione Europea prevede precisi limiti al debito pubblico e al deficit, impedisce alla BCE e alle banche centrali nazionali di acquistare titoli del debito pubblico e vuole imporci l'introduzione del pareggio di bilancio nella Costituzione.

- In generale, l'Unione europea abbatte i confini degli stati europei, anche nei confronti dei paesi terzi e crea un mercato aperto nel quale deve vincere la logica del più forte. Al contrario, l'art. 41, terzo comma della Costituzione prevede che "*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*". L'Unione europea sopprime tutti i possibili poteri degli stati e quindi dei popoli di disciplinare l'economia, affidando il sistema economico alla pura concorrenza tra imprese e gestori dei grandi capitali internazionali. Mentre la Costituzione sancisce che il popolo italiano, attraverso lo stato italiano, disciplini l'economia.

I due programmi politico-economici sono in irrimediabile contrasto. O il Parlamento e il Governo italiani applicano l'uno o applicano l'altro. E in ragione del prevalere (nelle materie economiche) del diritto dell'Unione Europea sul diritto interno italiano (opinione giuridicamente infondata che, tuttavia, è un fatto), anche di rango costituzionale, sono ormai più di venti anni che Parlamento e Governo italiani svolgono il diritto europeo, anziché il diritto costituzionale dei rapporti economici. Quindi, "*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi*" (art. 54), salvo i membri del Governo e del Parlamento, che devono osservare il diritto europeo e violare sistematicamente il diritto dell'economia di rango costituzionale!

2.1.3 L'ERRORE POLITICO E TECNICO DELL'EURO

L'unione europea ha sottratto allo stato italiano anche il potere di gestire una moneta nazionale, vincolandolo a una moneta comune che non è di nessuno. L'adozione della moneta unica si è rivelata, oltre che un errore politico un grave errore tecnico.

Gli architetti politici che si sono occupati della costruzione dell'euro hanno scelto di non tener conto delle preoccupazioni espresse da vari esponenti della scienza economica.

Non sono pochi gli esperti che avevano rilevato per tempo come una unione monetaria fra Paesi molto diversi rispetto ad importanti parametri economici (come competitività e tassi di inflazione) avrebbe comportato numerosi squilibri, che sarebbero poi esplosi nei momenti di crisi. Questo è ciò che è puntualmente avvenuto. Nei circa dieci anni passati dall'avvento della moneta unica, i paesi PIGS hanno avuto livelli di inflazione significativamente più elevati di quelli della Germania, e di conseguenza hanno perso competitività, finendo per accumulare pesanti deficit commerciali, non a caso nei confronti della stessa Germania.

E' questa la ragione principale della crisi di fiducia che i mercati esprimono nei confronti dell'eurozona. I Paesi meno competitivi rispetto alla Germania vedono peggiorare continuamente la loro situazione economica, senza poter reagire con lo strumento della svalutazione della moneta nazionale (che non hanno più), e sono quindi considerati a rischio default.

La crisi di fiducia impone ai Paesi meno competitivi di aumentare gli interessi sui titoli del debito pubblico, al fine di riuscire a collocarli sul mercato: ma dover corrispondere maggiori interessi rende sempre più difficile recuperare le risorse necessarie per pagarli, e per ripagare i titoli in scadenza.

Il tutto si traduce in ulteriore aumento del rischio di default.

È ormai comunemente accettata l'idea che per salvare l'Euro è necessario ridurre il gap di competitività fra i paesi dell'eurozona, allineandosi alla Germania. Non potendo svalutare la propria moneta, per recuperare competitività i Paesi con le economie più deboli devono necessariamente ripetere quello che i tedeschi hanno già fatto nel decennio passato:

aumentare la produttività e contemporaneamente abbassare i salari reali. Tali misure, che comportano costi sociali altissimi, non possono determinare gli stessi effetti sulla crescita che hanno prodotto in Germania, ma solo contribuire ad avvitare i Paesi dell'eurozona in spirali recessive senza uscita, alimentate anche dai tagli alla spesa pubblica imposti dall'Unione Europea.

L'unico risultato possibile è la recessione, e anzi la depressione, entro al quale avverrà un forte impoverimento generale dei ceti medi e popolari, assieme al depauperamento dei servizi pubblici (istruzione, sanità, trasporti). Tutte le drammatiche misure di austerità imposte dall'Unione Europea e dalla BCE per salvare l'Euro non raggiungeranno il loro scopo. Primo o dopo l'Euro salterà. Ma il rischio è che ciò avvenga solo dopo aver messo letteralmente in ginocchio le economie e i tessuti sociali dei Paesi dell'eurozona o almeno dei Paesi del sud Europa. A quel punto sarà durissimo sostenere gli effetti del crollo della moneta unica.

Nel frattempo, per poter imporre quanto deciso dalla BCE e dalla Commissione Europea (cioè da Francia e Germania), l'Unione Europea inasprisce il proprio carattere antidemocratico, tramite nuovi trattati che obbligano i Paesi membri a realizzare tutto ciò che viene deciso dai tecnocrati europei, indipendentemente dalla volontà popolare e dalle determinazioni dei Parlamenti nazionali.

Euro ed Unione Europea sono quindi i primi nemici da abbattere per chiunque voglia difendere le condizioni di vita dei ceti popolari e medi, la sovranità popolare, la democrazia politica.

2.1.4 SCUOLA E UNIVERSITÀ

È in atto da molto tempo un lento processo di distruzione della Scuola e dell'Università pubbliche. Le continue riforme che si succedono, ad ogni cambio di ministro, non fanno che portare avanti questa distruzione. Nella Scuola pubblica viene in sostanza cancellata la centralità delle discipline e dei contenuti, che sono la vera sostanza sulla quale si basa il processo educativo specificamente scolastico. Questa perdita di contenuti disciplinari riduce il lavoro scolastico ad una sorta di immane servizio di "babysitteraggio", con la perdita di ogni reale valore educativo del tempo passato sui banchi. Le varie riforme, inoltre, colpiscono al cuore il carattere di scuola nazionale, uguale per tutti i cittadini, della scuola pubblica, prevedendo una sciagurata autonomia che significa soltanto trasformazione della scuola in azienda privata (anche se formalmente pubblica) che va a caccia di clienti sul Mercato. Analogo destino colpisce l'Università, i cui gravi problemi non vengono risolti ma accentuati dalle varie "riforme" succedutesi negli anni.

La fine della Scuola e dell'Università pubbliche, statali, nazionali, è una perdita gravissima per la possibilità stessa di continuare a pensare il nostro paese come una patria comune. La Scuola pubblica e l'Università pubblica devono tornare ad essere il principale strumento di promozione della mobilità sociale. Se oggi la mobilità sociale in Italia è bassissima, ciò è dovuto anche alla distruzione della Scuola e dell'Università pubbliche statali. È difficile contrastare questi fenomeni, perché essi derivano da meccanismi culturali profondi del nostro mondo. Per provare almeno a combatterli il recupero della sovranità nazionale e il distacco dalla "cultura" diffusa dal pensiero globalista e mercatista sono condizioni necessarie.

2.1.5 LA SANITÀ

In aderenza alle pulsioni e credenze del pubblico in tema di salute, opportunamente stimolate e pilotate, la medicina, alla quale ci si affida come un tempo alla religione, è stata trasformata in uno dei maggiori settori dell'imprenditoria liberista; un settore parassitario dove la Domanda è facilmente regolata da un'Offerta senza scrupoli, e sul quale si è sovrapposta l'economia fittizia della speculazione finanziaria.

Noti economisti auspicano che la quota sanità del PIL salga al di sopra del 15%; ciò è ottenibile, ma sarebbe una disgrazia, perché già oggi per far diventare la medicina un motore di crescita economica la si è gravemente inquinata con deviazioni e con pratiche fraudolente; così che essa non fornisce ciò che potrebbe dare mentre storna risorse e crea danni iatrogeni. Ad esempio, la "prevenzione" oggi non consiste nell'assicurare un ambiente salubre, condizioni di vita equilibrate e cibi genuini, alla luce delle conoscenze biomediche; ma in trattamenti medici di massa ai sani mediante costosi programmi di screening, l'inutilità e la dannosità dei quali sta venendo riconosciuta in diversi casi anche in sedi ufficiali. Si favorisce la cronicizzazione delle malattie, per trasformarle in rendite assicurando il maggior consumo di costose scatolette di farmaci proclamati efficaci, e si lascia alle famiglie la gran parte di carichi sanitari essenziali come le cure odontoiatriche e l'assistenza ai non autosufficienti. E' anche possibile che, ridotta la democrazia reale al lumicino, i futuri sviluppi, che potrebbero includere una maggiore privatizzazione della sanità, si avvalgano di forme più tradizionali di autoritarismo, per giungere allo "Stato terapeutico" preconizzato da alcuni commentatori. I meccanismi coi quali il potere ottiene ciò sono oscurati da fattori psicologici e tecnici, potenziati dalla propaganda e dalla censura; ma gli effetti negativi sono percepiti da una quota crescente di cittadinanza.

Le forze liberiste nel perseguire lo sfruttamento della medicina si sono poste il problema di geometria istituzionale: "volendo impossessarci del governo della medicina, come massimizzare la sua distanza dai due centri naturali di controllo democratico, lo Stato e il territorio ?". Lo hanno risolto ottenendo dai politici la sovraordinazione della UE allo Stato e la devoluzione della sanità alle Regioni. La UE considera apertamente la medicina come un settore economico strategico, la cui tutela consente deroghe ai diritti fondamentali; spodesta un governo centrale occupato da politici "cùpidi di servilismo". Le Regioni, ricettacolo di corrotti, traducono in interventi legislativi e amministrativi gli interessi dei poteri forti della sanità a livello locale. Anche se da solo non è sufficiente, e il servizio pubblico non sempre è superiore

all'iniziativa privata, è necessario che sia lo Stato nazionale, al servizio razionale delle necessità e richieste delle realtà locali, a controllare la medicina. Ciò renderà possibile l'intervento più urgente, quello di emancipare i cittadini dalla loro condizione di stampo del potere mediante una corretta informazione; sollecitando in loro il meglio, anziché il peggio come fa la dittatura a stampo; in modo che sappiano ciò che devono pretendere dalla sanità e ciò che non possono chiederle.

2.1.6 AGRICOLTURA

L'Unione Europea con la Politica Agricola Comune (PAC) degli ultimi decenni ha determinato un netto decremento della produzione agricola italiana, attraverso l'introduzione di aiuti finanziari legati esclusivamente alla proprietà del terreno ed incuranti dell'effettivo contributo produttivo. Inducendo così alcuni agricoltori a lasciare incolti i loro terreni per vivere di rendita o a modificarne la vocazione a fini esclusivamente ambientali, ricreativi o energetici. Ciò si è drammaticamente riflesso in negativo sulla bilancia commerciale italiana. Generando un potente flusso di materie prime agricole dall'estero che hanno ulteriormente indebolito l'agricoltura italiana e l'economia nazionale tutta. Inoltre, i processi di globalizzazione in atto, insieme al dirigismo tecnocratico della U.E., realizzato ad uso e consumo delle aziende che operano con economie di scala, stanno ulteriormente riducendo il numero delle piccole e medie aziende agricole disgregando il tessuto sociale che verte su di esse.

L'adozione di politiche protezioniste, con l'adozione di dazi e tariffe, in tutti quei casi in cui l'agricoltura nazionale risulti aggredita da fenomeni di concorrenza da parte di paesi terzi, insostenibile da parte dei nostri agricoltori, appare l'unica possibile soluzione per evitare l'ulteriore aggravarsi della crisi in atto.

Infine il ripristino di una politica agricola nazionale in luogo di quelle attuali euro-centriche ed il recupero di una moneta nazionale con cambio monetario gestibile in funzione delle necessità economiche appaiono sempre più una impellente necessità, al fine di garantire la sopravvivenza ed il rilancio dell'intero comparto agricolo.

2.1.7 I SETTORI INDUSTRIALI STRATEGICI

In un'ottica integralmente liberale, opposta, quindi, all'ottica che qui assumiamo, la nozione di settore strategico è di per sé vuota di contenuti *ex-ante*, essendo il mercato il solo ed unico giudice ammissibile (*ex-post*) delle decisioni produttive prese in modo indipendente dagli operatori privati sulla base della semplice convenienza valutata dal singolo. Non vi è alcuno spazio, in questa prospettiva, per giudizi generali e aprioristici circa la preferenza di una scelta produttiva rispetto ad un'altra.

Ponendoci invece in un'ottica opposta, di sovranità almeno parziale sulle scelte produttive, la nozione di strategicità diviene di estrema importanza.

Un settore strategico può essere considerato tale per una serie di ragioni che contribuiscono a dare al termine strategicità diverse accezioni che contribuiscono ad una definizione complessiva. Quattro sono le aree che ci riconducono alla strategicità:

A) Un settore è strategico anzitutto:

1- perché si occupa della produzione di un bene di consumo o un servizio primario per i bisogni della popolazione (è il caso di alcuni prodotti alimentari di base, dell'elettricità, dei combustibili, dell'edilizia abitativa, della sanità, dei farmaci, ma si può anche allargare il campo a molti altri servizi o prodotti)

2- perché si occupa della produzione di un bene o servizio di investimento legato direttamente alla produzione di beni di consumo considerati primari (un macchinario sanitario, la ricerca farmaceutica etc etc).

3- perché produce un bene o un servizio senza l'uso del quale, una parte considerevole di tutte le altre produzioni e attività economiche non potrebbe neanche avvenire (è il caso ad esempio dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dei sistemi informatici, della siderurgia, della chimica etc etc)

B) Descritto il concetto più elementare di strategicità, bisogna integrarlo con accezioni più complesse e meno immediate. Un settore è infatti parimenti strategico se:

4- contribuisce direttamente ad una parte considerevole dell'occupazione di lavoratori nel sistema economico.

5- presuppone, per la sua stessa esistenza, la presenza di un indotto produttivo a monte molto esteso, che fa sì che tale settore sia inscindibilmente legato ad un enorme fetta dell'apparato produttivo in generale e quindi ad un enorme quota parte di occupazione di lavoro

6- è legato a scelte di investimento di lungo periodo di carattere scientifico, tecnologico e culturale, in grado di modificare nel tempo, in maniera decisiva, lo sviluppo materiale e spirituale della società. E' il caso della ricerca di medio-lungo periodo in tutte le sue sfumature: da quella medica e farmaceutica, alla ricerca orientata allo sviluppo di nuove tecnologie che consentono il risparmio energetico e di lavoro, fino alla ricerca umanistica in tutte le sue forme.

C) La strategicità ha poi un ulteriore importantissimo contenuto che investe anche il ruolo del paese nei rapporti internazionali:

E' strategico da questo punto di vista, un settore:

7- che per l'alta intensità di contenuto tecnologico e di investimenti, gode di un alto valore aggiunto e quindi di un alto valore di scambio internazionale (è il caso di tutti i settori tecnologicamente avanzati)

8- che è sottoposto, per la sua stessa natura, a vincoli geopolitici molto forti che impongono l'esistenza di determinate relazioni tra paesi (è il caso di tutto il settore energetico di importazione o dei brevetti scientifici in mano ad altri paesi)

D) Infine, un'ultima importantissima accezione che contribuisce a definire il concetto di strategicità può portare ad affermare, in un ottica profondamente dirigistica e programmativa, che un settore è strategico se:

9- il suo sviluppo risponde ad esigenze di orientamento del sistema produttivo (in senso ampio) in una direzione ritenuta auspicabile da un punto di vista etico sulla base di scelte collettive condivise. Su questa base è strategico non solo, ovviamente, tutto il comparto culturale, ma in via indiretta ogni tipo di produzione anche materiale che contribuisce a definire una direzione di etica pubblica.

Queste numerose accezioni del concetto di strategicità sono tutte quante strettamente vincolate alla questione della sovranità. Se si accetta infatti la nozione di strategicità di un settore nelle diverse sfumature qui sommariamente elencate, automaticamente si accetta il terreno dell'ineludibilità della sovranità politica sui processi economici e dell'ineludibilità di una politica industriale intesa in senso interventista-discrezionale (e non come mero assecondamento della logica di mercato secondo la nozione oggi ormai comune di tale concetto).

Non è infatti logicamente possibile invocare la strategicità di un ramo della produzione economica, senza conseguentemente invocare il controllo e la programmazione politica di tale settore (nelle diverse forme possibili, dalla proprietà pubblica monopolistica o concorrenziale, alla partecipazione statale, fino al semplice controllo e orientamento della stessa produzione privata).

L'Italia, inserita nei meccanismi ultra-liberali e vincolanti dei trattati europei, ha da oltre vent'anni rinunciato ad una politica di orientamento e programmazione del sistema economico; ha sostanzialmente rinunciato ad una politica industriale sovrana, in favore dei dogmi del libero mercato e della concorrenza che impongono o il semplice "*laissez faire*" oppure l'implementazione di politiche attive che assecondino e favoriscano i meccanismi del "mercato ideale".

Un recupero della sovranità politica è condizione ineludibile per una rinnovata programmazione economica, a partire dai settori vitali e strategici dell'economia.

2.1.8 RIFORMARE LE CONTRORIFORME ATTUATE NELL'ULTIMO VENTENNIO DA UNA CLASSE DIRIGENTE ESTEROFILA E IN PREDA ALLA DEPRESSIONE

Accanto alle direttive e ai vincoli giuridici provenienti dall'Unione Europea, altre forze, di natura "culturale", parallele e in parte coincidenti con quelle provenienti dall'Unione Europea, sovente riconducibili alla colonizzazione dell'immaginario degli italiani operata dagli Stati Uniti d'America, hanno spinto, nell'ultimo ventennio, la classe dirigente italiana a modificare molteplici settori vitali dell'ordinamento giuridico italiano.

Tutto è stato riformato o abrogato: il sistema di distribuzione dei poteri normativi e amministrativi tra Stato ed enti locali; il sistema elettorale; settori dell'amministrazione statale affidati ad autorità indipendenti (da chi?), le quali opererebbero per l'affermazione e la tutela di asserite esigenze tecniche; l'Università; la Scuola; il processo penale; la legge fallimentare; il diritto societario; il diritto bancario; il diritto finanziario; le carriere amministrative; la gestione dei servizi pubblici locali; il diritto del lavoro subordinato; gli ordini professionali e le libere professioni; le autorizzazioni all'esercizio del commercio; il diritto industriale; e così via.

Gran parte della disciplina relativa all'intervento pubblico nell'economia è stata smantellata e con essa gran parte delle imprese pubbliche sono state privatizzate.

Tutte le riforme sono andate nella medesima direzione, suggerita o anticipata dal diritto statunitense o imposta dal diritto dell'Unione europea. A prescindere dal giudizio sulle singole riforme, talvolta astrattamente apportatrici di giusti o accettabili principi (ma calati meccanicamente in una realtà diversa da quella dalla quale sono stati tratti), si è omesso di considerare che un ordinamento giuridico statale è una realtà organica, che vive nella storia, realtà che, nei settori nevralgici, va modificata con grande attenzione e prudenza.

Più riformavamo e più le cose peggioravano. Più riformavamo e più problemi sorgevano. Più riformavamo e più diminuiva la nostra competitività rispetto agli altri stati, non soltanto europei. Il fenomeno non ha eguali negli altri stati europei e costituisce al tempo stesso la ragione dell'indebolimento dell'Italia e la prova che la classe dirigente italiana dell'ultimo ventennio (indifferentemente di centrodestra e di centrosinistra) è stata sciagurata e sarà irrevocabilmente condannata dal tribunale della storia. Non che gravi cedimenti non si fossero verificati anche nel decennio precedente; tuttavia nell'ultimo ventennio le riforme degenerative si sono moltiplicate in misura geometrica.

Non ci ha guidato un principio nuovo ma una depressione. Se una persona in poco tempo cambia nome, moglie, città, lavoro, sport preferito e hobby, possiamo essere certi che essa è stata depressa. Così è avvenuto per l'Italia, che ha "riformato" (e talvolta distrutto) moltissimi settori nevralgici dell'ordinamento giuridico italiano.

Sebbene pseudo intellettuali, che in venti anni non ne hanno azzeccata una, continuino a perorare "le riforme", nel nome dell'efficienza, della competitività, della concorrenza, dell'apertura ai mercati internazionali e dell'adesione alle richieste dell'Unione Europea, dell'adeguamento a istituti e prassi dei paesi "a capitalismo avanzato", è ormai palese, a chi non

intenda bendarsi gli occhi, che l'Italia è stata colpita al cuore proprio dalle mille riforme. E che le prime riforme che è necessario veramente porre in essere consistono nella sottrazione dell'Italia a quei vincoli, politici, giuridici, "culturali", tutti di carattere sovrannazionale, i quali ci hanno imposto o suggerito riforme distruttrici di ben efficaci e giusti assetti d'interesse che avevamo ereditato dalla nostra storia e che forse dovevano soltanto essere ritoccati con pazienza, sperimentando le riforme, dapprima in singole città o Università o Scuole, o settori per verificarne la bontà.

2.1.9 L'ITALIA DEVE TORNARE AD ESSERE UNA NAZIONE PACIFICA.

Nell'ultimo quindicennio, l'Italia ha partecipato a innumerevoli guerre di aggressione, sempre come ruota di scorta degli Stati Uniti, ora sotto l'ombrello della NATO ora sotto quello dell'ONU. Quelle guerre di aggressione hanno ribaltato giudizi di campi di battaglia; hanno comportato il bombardamento di popoli ed eserciti senza talvolta concedere agli avversari la possibilità di colpire gli aerei della coalizione degli aggressori e senza far seguire alla guerra aerea una parvenza di guerra terrestre; hanno ricondotto all'età della pietra stati che avevano sviluppato sistemi scolastici, sanitari e imprenditoriali di buon livello; sono state condotte servendosi di milizie locali razziste di stupratori e di sodomizzatori; hanno disintegrato stati unitari e hanno minato l'unità nazionale di altri.

Nessuna di quelle guerre, alle quali comunque non avremmo dovuto partecipare, è stata condotta nell'interesse degli italiani: della maggioranza o di una minoranza qualificata. Addirittura l'ultima, quella contro la Libia, è stata condotta contro i nostri interessi e nell'interesse di alcuni alleati. Nemmeno in questa occasione, la classe dirigente italiana ha avuto il coraggio di non accodarsi alla Francia e all'Inghilterra (nella guerra contro la Libia gli Stati Uniti hanno effettivamente mantenuto un profilo basso) e di rimanere neutrale, come invece ha fatto la Germania.

Quella parte dei cittadini italiani, fortunatamente ampia, che non è stata completamente ridotta alla condizione di video-consumatori di falsità mediatiche prova vergogna. E vergogna, ne siamo certi, provano anche i nostri migliori soldati, che non meritano di far parte di coalizioni con criminali razzisti e vorrebbero svolgere soltanto il compito di difendere la patria da aggressioni straniere e da tentativi armati di secessione.

Svincolarci dalla sudditanza politica, giuridica e "culturale" nei confronti degli Stati Uniti, ormai diretti da una classe dirigente di miliardari criminali, guerrafondai e pericolosissimi, è un imperativo morale, prima che politico.

2.1.10 LA DERIVA DELLA NAZIONE

La deriva della nazione ha trovato compimento, per un verso, nella guerra di aggressione contro la Libia, proprio perché, a tacer d'ogni altro profilo, si è trattato (caso più unico che raro) di una guerra condotta contro gli interessi degli italiani e a favore di interessi stranieri; per altro verso nella crisi del debito pubblico, dovuta – secondo i media ufficiali che da anni stupidiscono gli italiani – alla "sfiducia dei mercati" nei confronti dell'Italia e dell'ex Presidente del consiglio in particolare, e in realtà dipendente: da politiche che hanno preferito allocare sui mercati, anziché presso i risparmiatori italiani, il debito pubblico; che hanno voluto sopprimere la moneta nazionale a favore del corso forzoso di una moneta cosiddetta "comune" e che invece non appartiene a nessun popolo; che hanno consegnato l'immenso risparmio degli italiani ai grandi intermediari finanziari, imponendo al tempo stesso all'Italia di partecipare alla gara tra stati per attrarre capitali stranieri; che, hanno voluto concedere la massima autonomia alla BCE (e purtroppo già prima dell'ultimo ventennio alla Banca d'Italia).

2.1.11 IL COMMISSARIAMENTO POLITICO DELL'ITALIA E LA SECONDA MORTE DELLA PATRIA

L'esito di oltre venti anni di politiche globaliste, di apertura ai mercati internazionali e di cancellazione dei confini nazionali è stato catastrofico e si è materializzato in un vero e proprio governo di occupazione o, se si preferisce, di semplice commissariamento.

La composizione dell'attuale governo non lascia adito a dubbi. Il Presidente del consiglio è il proconsole della UE, dove ha svolto un ruolo di vertice e ultra-politico per dieci anni. Altro che tecnico! Come commissario europeo, Monti è stato indipendente dallo Stato Italiano (lo imponevano i trattati europei). Ma è stato pur sempre per dieci anni membro dell'organo di governo dell'Unione europea. Istituzionalmente, nel rispetto dei Trattati europei, ha sempre agito nell'interesse della comunità europea, in piena indipendenza dallo stato italiano. L'ammiraglio Giampaolo Di Paola, ministro della difesa, è l'uomo della Nato nel governo italiano. Era ammiraglio presso la NATO in Libia. Il ministro degli esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata, è l'uomo di Israele e degli Stati Uniti nel governo italiano. E' stato ambasciatore presso Israele e successivamente presso gli Stati Uniti, ove è restato in carica fino al momento di in cui è diventato Ministro degli esteri E' stato anche consigliere politico della rappresentanza italiana presso la NATO. Non c'è ente sovrannazionale che non sia rappresentato nel nostro governo: persino l'OCSE è rappresentata da un sottosegretario che proviene dall'Invalsi, l'ente che da anni perora la causa dei test asseritamente volti ad accertare le capacità intellettive e culturali degli italiani e in realtà a stupidirli.

E' la seconda morte della Patria.

2.1.12 LA DEPRESSIONE ECONOMICA

Nessuna fiducia può essere riposta nel Governo Monti, appoggiato dalla sciagurata classe dirigente di centrodestra e di centrosinistra. Se qualche provvedimento, tra i tantissimi ingiusti e demagogici, può apparire giusto, è certo che il Governo Monti teorizza e persegue una politica economica che condurrà l'Italia in depressione.

Il Governo Monti, aumentando le imposte e tagliando al contempo le spese, diminuirà la domanda pubblica. La moneta comune, tenacemente e assurdamente difesa dal Governo, continuerà a cagionare scarsità di domanda estera e squilibri nella bilancia dei pagamenti, i quali a loro volta impediranno di ridurre lo spread a livelli insignificanti e continueranno a rendere costoso, per lo Stato Italiano, il reperimento di prestiti, rispetto ad altri stati europei.

Le banche, che sono decotte, diminuiranno i prestiti alla produzione e al consumo, cagionando un'ulteriore diminuzione dell'offerta e della domanda.

La manovra economica non ha spostato ricchezza dai ceti ricchi ai ceti poveri e medi, i quali hanno maggiore propensione al consumo e pertanto nemmeno per questo verso si avrà un aumento della domanda.

Né vi è ragione di credere che, nella attuale congiuntura, si verificherà un aumento degli investimenti diretti esteri in Italia, volti a costituire nuove imprese. Gli investimenti volti ad acquistare imprese italiane, invece, se in parte si verificheranno, saranno una sciagura, perché accanto a momentanei e relativi benefici, comporteranno un indebolimento e un impoverimento del sistema produttivo nazionale.

La logica non lascia scampo. Nei prossimi due anni l'Italia vedrà scendere sensibilmente il prodotto interno lordo. Le liberalizzazioni, nelle quali ripone fiducia il fanatico Monti, produrranno soltanto spostamenti di ricchezza, in pochi casi in una direzione giusta, negli altri, in direzione sbagliata. In nessun modo renderanno più produttivo il sistema economico italiano.

2.2 PROPOSTE

2.2.1 RICONQUISTARE LA SOVRANITÀ

Che fare? Si impone la piena riconquista della Sovranità nazionale e quindi popolare: per ricollocare la Costituzione al vertice del nostro ordinamento, affinché torni ad essere il faro luminoso che guida il popolo italiano nella disciplina dei rapporti economici; e per attuare uno sganciamento, "culturale" oltre che politico, dagli Stati Uniti d'America e dalle ideologie che essi hanno diffuso nel loro esclusivo interesse e a vantaggio del grande capitale.

2.2.2 COMBATTERE E SCONFIGGERE PRIMA IL NEMICO VICINO; POI IL NEMICO LONTANO

Due sono le fonti delle direttive culturali, giuridiche e politiche, obbedendo alle quali siamo giunti alla seconda morte della Patria: l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America.

Di quale fonte dobbiamo liberarci prima?

Senza dubbio dell'Unione europea, per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, perché i vincoli statunitensi sono soprattutto di natura culturale e politica. Essi richiedono esercizio della sovranità e volontà di essere indipendenti, non sovranità (salvo i vincoli assunti nei confronti della NATO). Al contrario, l'Unione europea limita del tutto e ormai ha pressoché estinto la sovranità economica italiana. Sottrarci alle direttive "culturali" e alle pressioni politiche statunitensi è oggi giuridicamente (e quindi astrattamente) possibile. Invece, la sottrazione ai vincoli europei e la riconquista della sovranità economica implicano il recesso dai Trattati europei.

Senza recedere dai trattati europei, le norme di legge ordinaria che dovremmo emanare per sottrarci alla terribile crisi che è in corso e che comunque durerà fino a quando sarà stata riconquistata la sovranità, non possono essere validamente emanate nemmeno all'unanimità dal Parlamento Italiano. Su di esse prevarrebbe il diritto europeo, che, di fatto, si impone anche sulle norme italiane di rango costituzionale che disciplinano la materia economica.

In secondo luogo, non si può negare che nell'opinione pubblica il problema economico è avvertito in misura sensibilmente maggiore del problema militare e di politica estera. Soltanto una nazione che abbia risolto o abbia adottato i necessari provvedimenti per risolvere il problema economico può sperare di perseguire la piena indipendenza nel campo della politica estera e militare. E il problema economico si può risolvere soltanto recedendo dai trattati europei e prendendo una serie di provvedimenti necessari, che ora i Trattati europei ci impediscono di adottare.

In terzo luogo, risponde alla logica e all'esperienza storica che un paese economicamente sovrano, nel momento in cui adotta i provvedimenti necessari alla organizzazione, direzione e protezione del proprio sistema economico, si rende, in modo automatico, più indipendente o meno dipendente dalle grandi potenze che cercano di influenzarne la politica. Sovranità economica e liberazione sono la medesima cosa.

La storia italiana dal 1947 alla metà degli anni ottanta testimonia che prima che si fossero verificate limitazioni gravi alla sovranità economica, l'Italia ha tenuto, in politica estera, un atteggiamento più dignitoso e meno dipendente dagli Stati Uniti, nonostante la presenza di basi militari straniere sul proprio territorio.

Una proposta politica che sbandierasse e ponesse tra la priorità l'uscita dell'Italia dalla NATO sarebbe una proposta di nicchia e protestataria, non adatta a coagulare il necessario consenso e a far fronte alla grave minaccia che incombe sull'Italia.

Tutto ciò, ovviamente, non vuol significare che non si debba sostenere che nella prospettiva di lungo periodo le basi militari straniere debbano essere cacciate dal suolo italiano, riaffermando la piena sovranità sulla totalità del territorio nazionale, e che l'Italia debba uscire dalla NATO; né vuol significare che nella prospettiva di breve e medio periodo non si debba proporre che l'Italia debba suggerire e imporre alla NATO (che paradossalmente delibera le azioni con il consenso di tutti gli stati, salvo gli astenuti) di adottare strategie esclusivamente difensive e debba rifiutarsi di partecipare ad altre guerre di aggressione.

Significa soltanto che ci si colloca in una prospettiva realistica, consapevole che la riconquista piena della sovranità è un progetto di lunga durata, il quale impone di stabilire priorità. L'obiettivo non si realizzerà con declamazioni che pongono tutte le finalità sul medesimo piano, senza un ordine logico e strategico.

In ogni caso, è evidente che la eventuale implosione o comunque disintegrazione dell'Unione Europea e la riconquistata sovranità economica, e quindi la rinnovata indipendenza degli Stati Europei, sgretolerà o comunque metterà in crisi l'alleanza atlantica. Pertanto la lotta contro il nemico vicino è al tempo stesso una lotta contro il nemico lontano.

2.2.3 RECEDERE DAI TRATTATI EUROPEI: I PROVVEDIMENTI D'URGENZA E LE LINEE STRATEGICHE DELLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA

Occorre dunque recuperare la piena sovranità economica. E per far ciò è necessario esercitare un atto di recesso, previsto, al ricorrere di determinate condizioni, dal diritto internazionale consuetudinario; e previsto esplicitamente dai Trattati europei, senza che esso sia subordinato ad una o altra condizione.

Peraltro, si deve essere consapevoli che – salvo l'ipotesi che si verifichino le circostanze previste dal diritto internazionale consuetudinario (rilevante mutamento delle circostanze; o addirittura sopravvenuta impossibilità di adempiere); ma allora vorrà dire che si sarà verificato un crollo dell'economia e non semplicemente una grave crisi – la procedura di sganciamento degli Stati prevista dal Trattato di Lisbona, la quale inizia con un atto di recesso, può durare due anni e prevede una negoziazione a conclusione della quale, pur in mancanza di un accordo, lo Stato recedente esce dall'Unione. Orbene, due anni sono ovviamente troppi se nel frattempo lo Stato recedente fosse costretto a rispettare i vincoli posti dall'Unione Europea, non potesse esercitare la sovranità in materia economica e restasse esposto al "giudizio dei mercati".

Pertanto, deve essere chiaro che lo sganciamento, pur volendo formalmente utilizzare la procedura prevista dal Trattato di Lisbona, avverrà con provvedimenti di rottura dell'ordine giuridico dell'Unione Europea, che anticiperanno il recesso e che dovranno essere adottati un venerdì, dopo la chiusura della Borsa italiana, dal Governo (non dal Parlamento) e che dovranno contenere necessarie misure d'urgenza.

In particolare, il recesso dovrà essere accompagnato dall'immediato ritorno alla valuta nazionale e da un provvedimento volto ad impedire la fuga di capitali dall'Italia, che vieti tutti i trasferimenti di valuta e di titoli, nonché limiti e sottoponga a controllo i pagamenti.

Adottati i provvedimenti d'urgenza, si dovrà promuovere una politica volta a contenere le divisioni sociali e territoriali. Si imporranno: una autonoma politica economica espansiva; trasferimenti di risorse ordinari e straordinari nelle zone e alle categorie particolarmente colpite dalla crisi; il ripristino del controllo dei capitali e dei saggi di interesse interni; una ricollocazione all'interno della maggior parte del debito pubblico italiano, anche attraverso provvedimenti che impongano ai cittadini italiani, in proporzione alle attività finanziarie possedute, la vendita di titoli dei grandi intermediari finanziari e bancari, per l'acquisto a basso tasso di interesse, di titoli del debito pubblico italiano; una maggiore progressività della imposizione fiscale; la tutela ad ogni costo dell'agricoltura italiana, nei confronti delle imprese agricole straniere che possano pregiudicarla e nei confronti della grande distribuzione e dell'industria agroalimentare. Investimenti strategici pubblici e convenzioni con multinazionali per la produzione in Italia di computer, telefonini, televisori e altri oggetti di consumo comune, assicurando alle imprese produttrici rilevanti quote di mercato; reintroduzione della stabilità del rapporto di lavoro vigente prima del cosiddetto Pacchetto Treu. Nazionalizzazione delle grandi banche e di alcune grandi assicurazioni ai sensi dell'art. 43 della Costituzione.

Sarebbe preferibile che l'uscita avvenisse nel medesimo contesto temporale dell'uscita di altre nazioni del sud Europa ed eventualmente dell'Europa dell'Est (ed è probabile che ciò accadrà), per rendere più agevoli le negoziazioni con l'unione Europea. L'importante è che sia chiaro che non si tratterà di un passaggio indolore e che lo scontro e il contrasto politico con la Germania ed altri paesi dell'Unione Europea sarà molto probabile: si verificherà se le parti non troveranno un accordo. La libertà ha, ed è bene che abbia, un costo.

2.2.4 E' INUTILE DIVIDERCI ORA SU COME ESERCITEREMO UN POTERE CHE OGGI NON ABBIAMO E CHE DOBBIAMO RICONQUISTARE

Tutti i provvedimenti segnalati saranno volti a ricostituire una economia sociale e popolare, improntata alla giustizia sociale e conforme ai principi costituzionali. Una volta invertita la rotta, e riconquistata la sovranità economica, andranno riviste tutte le normative di recente introduzione, in materia economica (come la legge fallimentare) o in materie di diritti

sociali (in particolare scuola e Università pubbliche).

Tuttavia, non è importante, possibile e opportuno affrontare oggi il problema di come debba essere esercitata la sovranità. Servirebbe soltanto a dividerci. Mentre è necessario perseguire la massima unità.

Come debba essere esercitata la riconquistata sovranità, lo deciderà democraticamente il popolo italiano. In questo momento è possibile indicare soltanto le linee di fondo tracciate in questo Documento. Esse però non sono poca cosa e sono davvero rivoluzionarie; segneranno un solco tracceranno la direzione; imporranno corollari.

2.2.5 E' INUTILE DIVIDERCI SULLA RICOLLOCAZIONE GEOPOLITICA DELL'ITALIA. ALCUNI PRINCIPI ACCETTABILI DA TUTTI COLORO CHE INTENDONO RICONQUISTARE LA SOVRANITÀ

Nemmeno ha senso dividerci oggi sulla futura ricollocazione geopolitica dell'Italia. Troppe le variabili e quindi troppe ed eventualmente molto diverse le situazioni ipotetiche nelle quali ci si troverà ad operare.

E' possibile soltanto tracciare linee e principi comuni, anche al fine di non creare divisioni che oggi sarebbero irragionevoli e infantili.

Tutti gli stati del sud Europa che usciranno dall'Unione Europea dovranno essere invitati a costituire una zona di libero scambio, con monete diverse, sulla falsariga del vecchio mercato comune e quindi stabilendo notevoli deroghe ai principio della libera circolazione dei capitali, dei servizi e delle merci. Alcuni settori strategici, come, per esempio, il settore bancario e assicurativo, dovranno rigorosamente essere tenuti fuori dagli accordi. Nella disciplina di questi settori la sovranità dovrà essere assoluta. Gli Stati partecipanti manterranno comunque poteri di dogana nei confronti dei paesi terzi.

La possibilità di accordi commerciali per il procacciamento di fonti energetiche non soggiacerà a vincoli di sudditanza politica con i quali si vorrebbe limitare la libertà dell'Italia nel perseguire una propria politica degli acquisti. Con gli stati fornitori dovranno essere stipulati trattati che li vincolino ad acquistare e far acquistare dalle loro imprese nazionali merci e servizi italiani per un importo tendenzialmente corrispondente al valore dei nostri acquisti di energia. Saranno preferiti gli stati-fornitori che accetteranno queste condizioni.

Dovrà essere promossa una alleanza militare tra stati europei, indipendenti e sovrani, fondata sul coordinamento tra gli eserciti nazionali, senza alcuna creazione di un esercito comune. Quali possano essere questi stati europei non è possibile dire, perché tutto dipenderà dalla situazione che si verrà a creare dopo il recesso dall'Unione Europea degli Stati del sud Europa, nonché di molti stati dell'est.

La repubblica italiana si adopererà per favorire lo sviluppo, nell'ambito delle industrie europee della difesa, principalmente delle industrie dei paesi che aderiranno all'alleanza militare, di tutte le tecnologie necessarie alla realizzazione dei sistemi d'arma necessari alla difesa degli stati partecipanti all'alleanza. In particolare, nessun settore tecnologico strategico dovrebbe dipendere da tecnologie e conoscenze scientifiche estranee ai paesi alleati.

2.2.6 I TEMPI: UNA VALUTAZIONE REALISTICA DELLA SITUAZIONE E DEL SUO PREVEDIBILE SVOLGIMENTO

Il Governo Monti proseguirà la politica di attuazione delle direttive dell'Unione europea, volta al rispetto dei vincoli posti dall'Unione; una politica di austerità, depressiva e di impoverimento di larghe fasce della popolazione.

E' possibile che già alle prossime elezioni politiche, in Parlamento riusciranno ad approdare forze dichiaratamente sovraniste. Ma non c'è da dubitare che il nuovo governo – espressione di quello che è sempre stato il partito unico delle due coalizioni ovvero appoggiato da una soltanto delle coalizioni del partito unico – proseguirà, almeno inizialmente, lungo la strada percorsa dal Governo Monti.

Il deterioramento della situazione economica, la discesa del prodotto interno lordo e l'aumento della disoccupazione, della povertà e della violenza proseguiranno. Niente si può dire, invece, sul ritmo della discesa del PIL e dell'aumento di disoccupazione e povertà. Se la BCE acquisirà il ruolo di acquirente residuale dei titoli del debito pubblico degli stati (ipotesi invero improbabile, almeno se intesa in senso assoluto), le crisi del debito potrebbero momentaneamente essere risolte. Resterebbero tuttavia gli squilibri e i deficit commerciali causati dall'euro a danno dei paesi del sud Europa; i trattati di libero scambio, stipulati dall'Unione Europea con i paesi terzi, indeboliranno ulteriormente le imprese agricole italiane; la dogana unica europea sarà incapace di difendere interi settori produttivi dei paesi del sud Europa dalla concorrenza dei paesi emergenti.

In un lasso di tempo relativamente breve, l'Italia si troverà pressappoco nella condizione attuale della Grecia, con disoccupazione che si aggirerà tra il 15 e il 20%, con centinaia di migliaia di imprese ed esercizi commerciali che chiuderanno. A quel punto anche il fronte globalista e fanatico servitore dei progetti dell'Unione Europea avrà avvertito crepe e avrà cominciato a disintegrarsi. In Grecia attualmente circa il 30% dei cittadini, di orientamenti politici diversi e anche contrastanti sotto altri profili, desidera l'uscita dall'Unione Europea. Come ha scritto Mikis Theodorakis, "**L'unica forza che può realizzare questi cambiamenti rivoluzionari è il popolo greco, unito in un enorme Fronte di Resistenza e Solidarietà".**

L'Associazione Riconquistare la Sovranità, in vista di quel momento, si propone, con pazienza, realismo e

intelligenza, di diffondere le idee sovraniste e le analisi e le proposte contenute in questo documento; di unire una massa critica di cittadini che sia la più ampia possibile; di promuovere il Fronte di Resistenza e Solidarietà del Popolo Italiano.

Avezzano 3 marzo 2012

Associazione Riconquistare la Sovranità

3 REPRIMERE LA RENDITA FINANZIARIA E INSTAURARE UN SISTEMA FINANZIARIO NAZIONALE

3.1.1 REPRESSIONE FINANZIARIA COME SITUAZIONE E COME REGIME GIURIDICO

L'Associazione Riconquistare la Sovranità (d'ora in avanti ARS) propone di tornare a instaurare un regime giuridico di repressione della rendita finanziaria.

Si ha **situazione di repressione della rendita finanziaria** quando lo Stato paga complessivamente interessi reali negativi sui titoli del debito pubblico e sul debito pubblico in generale (compreso l'eventuale scoperto sul conto del Ministero del Tesoro presso la banca centrale). Interessi reali negativi significa che essi sono inferiori all'inflazione.

Una situazione di repressione (della rendita) finanziaria può derivare da molte cause. Può accadere che uno Stato vinca la guerra fratricida tra più stati che costituiscono un mercato unico a moneta unica ponendo altri stati in condizione di enorme difficoltà di finanziamento del proprio debito pubblico e provocando una fuga di capitali nel paese vincitore (è il caso attuale della Germania). Può accadere che le banche centrali, in determinate situazioni, decidano liberamente, nell'esercizio della loro indipendenza, di acquistare sistematicamente titoli del debito pubblico degli stati, creando domanda e abbassando i tassi d'interesse.

All'ARS interessa, tuttavia, re-instaurare un **regime giuridico** che produca una **situazione di repressione finanziaria strutturale e permanente**, la quale divenga il **fondamento indiscusso della politica economica**.

3.1.2 LA GIUSTIZIA DEL REGIME GIURIDICO DI REPRESSIONE FINANZIARIA

Instaurare una situazione di repressione della rendita finanziaria strutturale e permanente è, sotto ogni punto di vista, una scelta di giustizia.

E' una scelta di giustizia sotto il **profilo morale**, perché il denaro non deve produrre denaro senza correre alcun rischio. E in uno stato sovrano, "prestare" denaro allo Stato non comporta alcun rischio. Uno Stato sovrano non può mai andare in default. E infatti l'Italia ha sempre pagato gli interessi sui prestiti e restituito il capitale ricevuto. Il rischio default esiste soltanto ora che abbiamo perduto la sovranità.

E' una scelta giusta sotto il **profilo costituzionale**, perché la Costituzione, da un lato, muove dal principio che l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, dall'altro, riconosce la libertà di iniziativa privata, sebbene con il limite dell'utilità sociale (e della libertà e della dignità umana); la Costituzione tace, invece, sulla rendita finanziaria. Segue che, se non si può disconoscere una certa discrezionalità politica nella ponderazione degli interessi contrapposti di capitale e lavoro (salvo abbandonarsi a declamazioni ideologiche che lasciano il tempo che trovano), è certo che, alla luce della nostra Costituzione, il legislatore non ha alcuna libertà di sacrificare capitale investito in attività produttive e lavoro (profitti, occupazione e salari) per tutelare la rendita finanziaria. Infatti, tutto ciò che va alla rendita finanziaria tende a tradursi, prima o poi, in imposte sui redditi da lavoro (autonomo o subordinato), in imposte sui profitti, in imposte indirette, o in tagli ai servizi pubblici (e ormai anche alle funzioni pubbliche: si pensi alla vergognosa chiusura di trentuno Tribunali italiani).

E' una scelta giusta sotto il **profilo della giustizia distributiva**. Infatti, in regime di repressione finanziaria, non sussiste nemmeno l'ingiustizia di prelevare con le imposte a tutti i cittadini, compresi coloro che sono sprovvisti di risparmio, le somme da restituire, con interesse, ai risparmiatori che hanno finanziato la spesa pubblica. In realtà, il valore, in termini reali, che i risparmiatori avranno indietro sarà mediamente inferiore al potere di acquisto della moneta al tempo dell'emissione dei titoli (se lo Stato ha avuto 100 restituirà, per esempio, 108 in caso di inflazione 10; e restituirà 98 in caso di inflazione 0), sicché si ha piuttosto una redistribuzione di ricchezza da coloro che sono dotati di risparmio a coloro che ne sono privi, anziché il contrario.

Infine è una scelta giusta sotto il **profilo del rapporto economico privatistico risparmiatore-Stato**. Infatti, il

risparmiatore consegnando il risparmio allo Stato: 1) si assicura contro il furto, cosa che non avverrebbe se lasciasse il risparmio sotto le mattonelle di casa; 2) ottiene, sebbene non stia rischiando nulla, perché sta prestando a uno stato sovrano, un parziale recupero dell'inflazione (depositando il denaro su un conto corrente non ha la stessa sicurezza e perde di più rispetto all'inflazione). In questi due vantaggi consiste la tutela del risparmio che la Repubblica deve assicurare. In cambio dei due vantaggi, il risparmiatore paga qualcosa allo Stato (alla collettività) ricevendo indietro, in valore reale, qualcosa in meno di ciò che ha dato (2 su 100 negli esempi testé recati).

3.1.3 IL REGIME DI REPRESSIONE FINANZIARIA: A) DIVIETI DI ESPORTAZIONE DI MONETA, DI ACQUISTARE QUOTE DI SOCIETA' AVENTI SEDE FUORI DEL TERRITORIO DELLA REPUBBLICA E DIVIETI DI ACQUISTI E DI ESPORTAZIONE DI TITOLI EMESSI ALL'ESTERO E PAGABILI ALL'ESTERO

Primo presupposto del regime di repressione finanziaria è che il risparmio dei residenti, cittadini o stranieri, famiglie o imprese, non possa uscire liberamente dall'Italia: chi intenda far uscire il proprio risparmio dall'Italia deve chiedere un'autorizzazione amministrativa. Questo principio oggi stupisce e insospettisce la persona comune, la quale, generalmente, ha l'animo e la mente conquistati da (oltre) venti anni di ideologia liberoscambista. Eppure è stato un principio vigente dagli anni trenta al 1990, quando fu abolito il controllo amministrativo sulla circolazione dei capitali.

In particolare in Italia sono state vigente dal 1956 al 1990 le seguenti disposizioni normative, contenute nel D.L. 6 giugno 1956, n. 476, convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 1956, n. 786: *"Ai residenti è fatto* **divieto di possedere quote di partecipazione in società aventi la sede fuori del territorio della Repubblica nonché titoli azionari e obbligazionari emessi o pagabili all'estero se non in base ad autorizzazioni ministeriali***"* (art. 5, I comma); "**Le cessioni, gli acquisti e ogni altro atto di disposizione fra residenti e non residenti, concernenti i titoli di credito di qualsiasi specie, non possono effettuarsi** se non in base ad **autorizzazioni ministeriali**" (art. 6, I comma); *"***L'esportazione dei titoli di credito** *menzionati al precedente comma,* **nonché dei biglietti di Stato e di banca "nazionali"***, può effettuarsi in base ad* **autorizzazioni ministeriali***"* (art. 6, II comma); più in generale, *"Ai residenti è fatto divieto di compiere qualsiasi atto idoneo a produrre obbligazioni fra essi e non residenti, esclusi i contratti di vendita di merci per l'esportazione nonché i contratti di acquisto di merci per l'importazione, se non in base ad autorizzazioni ministeriali. Ai residenti è fatto* **divieto di effettuare esportazioni ed importazioni** *di merci se non in base ad* **autorizzazioni ministeriali***"* (art. 2, I comma).

La necessità di autorizzazioni amministrative e la possibilità che esse venissero negate – sebbene pian piano, mediante il regime delle autorizzazioni generali, fosse stata introdotta già a livello amministrativo, una certa libertà di circolazione – **spingevano il risparmio italiano** verso investimenti produttivi in Italia, prestiti ad attività produttive che si svolgevano in Italia e – ciò che in questa sede interessa – **verso l'acquisto di titoli, azionari e obbligazionari, pubblici e privati, emessi in Italia, nonché verso l'effettuazione di depositi in filiali di banche aventi sedi in Italia**. Già per questa ragione **si creava una domanda di titoli obbligazionari che altrimenti non vi sarebbe stata**, con la conseguenza che direttamente (per la domanda di titoli del debito pubblico) e indirettamente (per la generale domanda di titoli obbligazionari) tendevano a scendere i tassi di interesse sui titoli del debito pubblico.

Se il risparmiatore è libero (e i gestori del risparmio sono liberi) di investire in ogni luogo del mondo, sovrano è il risparmiatore (e i gestori) ma non lo Stato e quindi il popolo, che deve alzare interessi per attirare i "prestiti" dei cittadini e dei residenti e non soltanto dei risparmiatori stranieri.

3.1.4 LO SCOPERTO DI CONTO CORRENTE DEL TESORO PRESSO LA BANCA CENTRALE (BANCA D'ITALIA)

Deve essere reintrodotto lo s**coperto del conto corrente di Tesoreria intrattenuto con la Banca d'Italia**. Dal 1948 (art. 2 del D. lgs. 7 maggio 1948, n. 544) fino al 1993 il Tesoro ha goduto di questo credito automatico, verificato con riscontro mensile. Lo scoperto aveva il limite del 15 (poi 14)% delle spese risultanti dal bilancio di competenza (la disposizione è stata formalmente abrogata soltanto dall'art. 1, comma I, del D. lgs 13 dicembre 2010, n. 212; ma era inapplicata dal 1994, ossia dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che, nell'art. 104, ora 123 del TFUE, ha vietato ogni forma di anticipazione della banca centrale verso gli Stati membri della UE). Lo Stato italiano pagava l'interesse dell'1% e spese basse e forfettarie, qualsiasi fosse il livello d'inflazione. Quindi, per recare un esempio, se l'inflazione era l'11% lo Stato poteva arrivare a finanziare il 14% del fabbisogno prendendo in prestito 100 e restituendo in valore reale circa 90 (formalmente restituiva 101 ma in valore reale 101 equivaleva a 90).

Deve essere, altresì, reintrodotta la possibilità di **anticipazioni straordinarie**, che, come accadeva un tempo, dovranno essere autorizzate dal Parlamento. Durante la prima Repubblica, una volta si ricorse a un'anticipazione straordinaria, con la L. 24 gennaio 1983, n. 10. La durata dell'anticipazione venne fissata in dodici mesi. Mentre il tasso d'interesse non venne stabilito dalla legge in questione, la quale demandò la decisione ad un decreto del Ministero del Tesoro, ossia alla decisione del debitore!

In presenza di un'inflazione desiderabile del 5-9% (ovviamente con reintroduzione del meccanismo di scala mobile; e con rendimento medio dei titoli del debito pubblico inferiore di circa due punti rispetto all'inflazione), in una certa misura

si consente allo Stato di introdurre moneta in base alle esigenze necessarie a promuovere la piena occupazione e a fornire i servizi pubblici essenziali, oltre che a finanziare le funzioni pubbliche. Se un tempo avevamo strade e autostrade come pochissimi Stati al mondo (anche se avevamo meno vendite di beni e servizi di consumo e quasi non avevamo indebitamento delle famiglie), ciò era dovuto al regime di finanziamento del fabbisogno pubblico, regime che sottraeva il finanziamento pubblico alla concorrenza dei mercati finanziari. Lo scoperto del conto corrente di Tesoreria era parte essenziale di quel regime.

Spieghiamo perché **l'inflazione del 5-9% è desiderabile**. Per una pluralità di ragioni: a) intanto, la repressione finanziaria si applica meglio quando l'inflazione è moderatamente alta, rispetto a quando è bassa o bassissima. Un conto è restituire 104 a chi ti ha prestato 100, quando l'inflazione è il 6%; un conto è restituire 98 a chi ti ha prestato 100 quando l'inflazione è zero. Sarà un fenomeno psicologico ma certamente è fenomeno rilevante; b) in secondo luogo, un sistema in cui l'inflazione è bassissima è un sistema nel quale il denaro, tanto più il denaro in nero accumulato, non si svaluta e può essere "parcheggiato" in attesa di tempi migliori; si tratta di un sistema che non spinge ad investire il risparmio; in sostanza è soltanto la volontà di profitto e non il rischio di svalutazione a spingere verso l'investimento; c) una certa inflazione è favorevole ai debitori e sfavorevole ai creditori. Ora, sebbene – salvo in questo momento di crisi nel quale il sistema era fondato su squilibri e rischia di implodere – non vi siano ragioni particolari per essere teneri con chi contrae debiti e non paga, tuttavia, generalmente i crediti a medio e lungo termine – ad essi ci riferiamo – sono prestiti dei ricchi ai poveri o ai ceti medi o ai meno ricchi, ovvero prestiti del sistema finanziario. Un relativo, contenuto e sistemico abbattimento del valore reale del debito nel lungo periodo sembra cosa buona e giusta, perché avvantaggia le attività produttive e i titolari di redditi da lavoro rispetto al sistema finanziario nel suo complesso; d) il risparmiatore è comunque tutelato, perché, acquistando titoli del debito pubblico, è protetto comunque parzialmente dall'inflazione, perdendo, in valore reale, sempre e soltanto circa il 2% per il compenso che dà allo Stato in cambio della sicurezza e del parziale recupero dell'inflazione; e) ovviamente i redditi da lavoro subordinato sono tutelati dalla scala mobile, che va reintrodotta.

3.1.5 LA RISERVA OBBLIGATORIA E L'OBBLIGO DELLA BANCA D'ITALIA DI ACQUISTARE TITOLI DEL DEBITO PUBBLICO

Non è sufficiente che, mediante la reintroduzione del controllo amministrativo sulla circolazione dei capitali (cfr. § 3), il risparmio italiano sia spinto ad essere investito e depositato in Italia e ad essere trasformato in obbligazioni, pubbliche e private, emesse in Italia. E' necessario che parte del denaro depositato presso le banche commerciali dai residenti – cittadini e stranieri, imprese con sede in Italia e famiglie – vada a finanziare il debito pubblico, ponendo vincoli alle banche che esercitano la raccolta dei depositi: l'intermediazione finanziaria deve essere posta di nuovo al servizio della collettività. Il risultato si può ottenere, e durante la prima Repubblica era ottenuto, mediante il ricorso ad una elevata riserva obbligatoria.

In questa sede l'istituto della riserva obbligatoria non viene in considerazione come forma di garanzia per i depositanti (era questa l'originaria funzione), né come strumento per promuovere l'espansione (mediante l'abbassamento del coefficiente) o la restrizione (mediante l'innalzamento del coefficiente) del credito bancario (funzione, invero, da molti contestata, almeno nella forma dell'innalzamento del coefficiente), bensì come strumento per convogliare parte rilevante del risparmio dei residenti – soprattutto i piccoli e i piccolissimi depositi effettuati presso le filiali delle banche commerciali – verso l'acquisto di titoli del debito pubblico.

Non è il caso di ipotizzare in quale percentuale i nuovi depositi debbano essere a loro volta depositati dalle banche commerciali in conti correnti tenuti presso la Banca centrale (Banca d'Italia), la quale poi con quel denaro acquisterà titoli del debito pubblico. Giova soltanto rammentare che l'esperienza della prima Repubblica segnala come, per evitare elusioni e difficoltà di calcolo, sia **conveniente calcolare la riserva** obbligatoria, almeno da un certo momento in poi, **prevedendo il versamento di una percentuale dei nuovi depositi registrati a fine mese**, al netto del contestuale aumento del patrimonio netto (nella prima Repubblica la percentuale variò, per esempio, dal 15%, nel 1975, al 25%, nel 1982). Durante la prima Repubblica, la riserva, per lungo tempo, in parte era destinata direttamente all'acquisto di titoli, in parte era depositata presso un conto corrente che le filiali delle banche commerciali avevano presso la banca d'Italia, la quale con il denaro depositato acquistava titoli. La prima forma di accantonamento della riserva a un certo punto fu abbandonata e non dovrebbe essere reintrodotta. Infatti, la riserva obbligatoria in contanti (in accreditamenti presso la banca centrale) conteneva una "tassa occulta" sulle banche, che andrebbe reintrodotta: la Banca d'Italia, sui titoli del debito pubblico acquistati con la disponibilità del conto vincolato alle riserve, non percepiva il tasso di mercato ma **retrocedeva al Tesoro la differenza tra gli interessi resi dai titoli del debito pubblico e il rendimento pagato alle banche per il versamento del denaro sul conto fruttifero**.

La tassa occulta e, in generale, il sistema basato sulla raccolta del risparmio tramite alta riserva obbligatoria, essendo applicati a tutte le banche residenti, non creano a**lcun problema di alterazione della concorrenza interna**. Al contrario, la tassa occulta e il sistema dell'alta riserva obbligatoria possono generare uno svantaggio delle banche residenti rispetto alle banche non residenti. Ciò comporta semplicemente che **dovranno essere vietati i mutui e in genere i prestiti provenienti dall'estero**, salvo, eventualmente, specialissime autorizzazioni ministeriali. Questo è un caso che dimostra in maniera lampante come **accettare la concorrenza internazionale significhi sempre rinunciare a disciplinare l'attività economica nel modo astrattamente reputato migliore**. Concorrenza internazionale e rinuncia alla sovranità

sono il medesimo fenomeno riguardato da due diversi punti di vista.

Pertanto, **il sistema finanziario** dovrà essere fondamentalmente **un sistema nazionale o chiuso**, come raccomandava Keynes, il quale, nel 1933 era ormai giunto alla seguente conclusione: *"Sono perciò più d'accordo con quelli che vorrebbero ridurre l'intreccio economico tra le nazioni che non con quelli che lo estenderebbero. Idee, conoscenza, arte, ospitalità, viaggi: queste sono le cose che per loro natura dovrebbero essere internazionali. Ma cerchiamo di far sì che i beni vengano prodotti al proprio interno quanto più ragionevolmente e convenientemente possibile; e* **soprattutto che la finanza sia essenzialmente nazionale***"* (Keynes, Autosufficienza nazionale, 1933).

D'altra parte, uno stato sovrano, libero di disciplinare la quantità di moneta immessa nel sistema, da sé stesso o dalle banche commerciali, tanto più se molte di esse sono pubbliche, che bisogno ha di consentire che l'attività economica pubblica o privata sia finanziata da denaro creato all'estero?

Occorre infine notare che, nella misura in cui i titoli del debito pubblico vengono acquistati dalla Banca d'Italia con il denaro della riserva obbligatoria, **non si ha alcuna monetizzazione del debito**, bensì l'utilizzo di denaro già esistente, raccolto e convogliato dal sistema delle banche commerciali verso la banca d'Italia e tramite quest'ultima verso il Tesoro.

In ogni caso, la Banca centrale (Banca d'Italia) dovrà essere di nuovo obbligata ad acquistare i titoli residuali, anche immettendo nel sistema nuovo denaro, se e quando il denaro della riserva obbligatoria non basterà.

3.1.6 LE VARIAZIONI ALLA MISURA DEL TASSO DI SCONTO E ALLA MISURA DELL'INTERESSE SULLE ANTICIPAZIONI IN CONTO CORRENTE

Dovrà essere abrogato l'art. 1 L. 7 febbraio 1992, n. 82, il quale prevede che Le variazioni alla ragione normale dello sconto e alla misura dell'interesse sulle anticipazioni in conto corrente e a scadenza fissa presso la Banca d'Italia sono disposte, in relazione alle esigenze di controllo della liquidità del mercato, dal Governatore della Banca d'Italia con proprio provvedimento, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Va invece reintrodotto il principio che fu abrogato nel 1992, secondo il quale il Governatore della banca d'Italia *"Fa al ministro per le finanze le proposte circa le variazioni alla ragione dello sconto e alla misura dell'interesse per le anticipazioni"* (art. 25, 4° co., R.D. 11/06/1936, n. 1067). Il Governatore propone. Il Ministro del Tesoro decide.

3.1.7 IL VINCOLO DI PORTAFOGLIO

Non è necessario reintrodurre il vincolo di portafoglio. Esso consisteva in un vincolo delle banche commerciali di acquistare obbligazioni e fu introdotto nel 1973: le banche dovevano incrementare, in misura non inferiore al 6% della consistenza dei depositi, l'acquisto di titoli obbligazionari compresi in una "rosa" indicata dalla Banca d'Italia, che disciplinava anche come amministrare il portafoglio. Successivamente, per risolvere alcuni problemi tecnici, sorti relativamente al metodo di calcolo, fu stabilito che l'acquisto era obbligatorio per il 40% degli incrementi dei depositi su base semestrale. Il vincolo di portafoglio ha avuto una importanza rilevante fino al 1978, quando progressivamente venne diminuito, fino a scomparire nel 1986 (la percentuale sugli incrementi scese al 6,5 poi al 5,5, al 4,5 fino ad arrivare all'1% nel 1986). Anche qui il vantaggio per il Tesoro era anche indiretto, perché la domanda di titoli obbligazionari faceva scendere i tassi. Il vincolo di portafoglio era, anche uno strumento di politica industriale, perché consentiva di far affluire il risparmio verso particolari settori reputati importanti.

Il regime ordinario di repressione finanziaria, fondato sugli istituti indicati nei precedenti paragrafi, funzionò benissimo fino alla ventata inflazionistica del 1973, quando appunto si decise di ricorrere ad altri istituti, come il vincolo di portafoglio, che possono essere considerati il regime straordinario di repressione finanziaria. Perciò, non vi è alcuna ragione per prevedere la reintroduzione dell'istituto, che non è mai stato apprezzato nemmeno come strumento di politica industriale. Se e quando si presenteranno circostanze eccezionali, sarà reintrodotto.

3.1.8 CONCLUSIONI

Tutte le norme e i principi proposti in questo documento sono vietati dai Trattati europei. I Trattati europei impediscono in radice la possibilità di uno Stato di reprimere la rendita finanziaria e di sottrarre l'organizzazione del popolo alla soggezione al potere dei *rentiers*. Già soltanto la necessità di una rinnovata guerra alla rendita, necessità che ci rimanda storicamente ai tempi della rivoluzione francese, più che ai tempi della rivoluzione d'ottobre, l'Italia deve uscire dall'Unione europea.

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS del 15/16 giugno 2013

ARS

Associazione
Riconquistare la Sovranità

4 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE

4.1 LAVORO

Il diritto del lavoro è da molti anni oggetto di controriforme ispirate ai principi liberisti contenuti nei trattati europei . Tale tendenza ha preso l'avvio soprattutto a partire dall'Atto Unico Europeo del 1986, con il quale si è passati dalla fase del "mercato comune" a quella del "mercato unico", per proseguire con il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992 e in ultimo con il Trattato di Lisbona del 2007 (che tra l'altro ha modificato il Trattato istitutivo della Comunità Europea del 1957, ridenominandolo "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea". In particolare si assiste a una progressiva mercificazione e disumanizzazione del fattore lavoro, sancita in linea di principio nei trattati e penetrata negli ordinamenti giuridici nazionali attraverso lo strumento di normazione ordinaria costituito da regolamenti e direttive, soprattutto a seguito del riconoscimento della "primazia" del diritto comunitario in base alla sentenza "Simmenthal" (Corte di Giustizia, 1978) e "Granital (Corte Costituzionale, 1984) e della responsabilità statale per la mancata applicazione delle direttive in base alla sentenza "Francovich" (Corte di Giustizia, 1991). La contestuale, progressiva espulsione dell'intervento pubblico dal novero degli strumenti della politica economica in virtù del principio del divieto degli "aiuti di Stato alle imprese" (cui però si fa eccezione per le banche, che vengono regolarmente e sempre più generosamente foraggiate) e il conseguente abbandono dell'idea stessa di una politica industriale, non riesce più a garantire i diritti che la Costituzione della Repubblica Italiana, teoricamente "fondata sul lavoro", dovrebbe garantire ai suoi cittadini lavoratori. Dall'altro lato, un ulteriore elemento di confusione e di disordine nella normativa in materia di lavoro è stato introdotto con la sciagurata riforma del Titolo V della Costituzione (2001), che ha incluso nella potestà legislativa concorrente Stato-Regioni la "tutela e sicurezza del lavoro" e la "previdenza complementare e integrativa", la cui riconduzione nella potestà legislativa esclusiva dello Stato è a dir poco improcrastinabile.

Per la concezione economica liberista, il lavoro è merce. Nel diritto comunitario la rappresentazione plastica di questo concetto si ritrova nel principio della "libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi", le c.d. "quattro libertà": avrebbe detto l'economista tedesco Friedrich List, vissuto nel XIX secolo, la libertà della volpe nel pollaio. In quanto fattore della produzione la merce-lavoro, ove venga offerta in quantità non sufficiente o a un prezzo ritenuto troppo elevato, deve essere reperita a un prezzo più basso al di fuori del mercato di riferimento. A tal fine si delocalizza l'azienda o si importa manodopera straniera disponibile a ricevere retribuzioni più basse di quelle dei lavoratori autoctoni. Le tappe della distruzione del diritto nazionale del lavoro sono state rappresentate negli ultimi anni dalla riforma Treu del 1997, responsabile in particolare di aver introdotto il famigerato "lavoro interinale" (ora somministrazione di lavoro), la riforma Biagi del 2003, che ha rappresentato un deciso passo in avanti sulla strada della proliferazione dei contratti precari e della svalutazione del contratto collettivo nazionale di lavoro rispetto al contratto individuale, infine la riforma Fornero del 2012, che ha colpito soprattutto la stabilità del rapporto di lavoro introducendo una maggiore facilità di licenziamento.

E' pertanto evidente che il mercato del lavoro deve tornare ad essere un mercato nazionale, disciplinato dal diritto nazionale e tendente al pieno impiego della forza lavoro nazionale.

La normativa giuslavoristica deve tornare a ispirarsi nelle sue linee fondamentali ai principi contenuti nella Costituzione Italiana: diritto al lavoro e conseguente promozione della piena occupazione (art. 4), tutela del lavoro in tutte le sue forme (art. 35), diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente per il sostentamento del lavoratore e per la propria famiglia, a un orario di lavoro confacente e alle ferie retribuite (art. 36), tutela del lavoro delle donne dei minori con particolare riguardo alla promozione della maternità e della famiglia (art. 37), garanzia di un sistema organico di assistenza e previdenza sociale contro i rischi di malattia, infortunio, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria e inabilità (art. 38).

In questo quadro, deve essere ripristinata la disciplina della tutela contro i licenziamenti vigente prima della riforma Fornero del 2012, con ripristino della tutela reintegratoria nel posto di lavoro per tutti i casi in cui essa è stata sostituita con una tutela di tipo risarcitorio.

Deve essere ripristinato il limite giornaliero dell'orario di lavoro di 8 ore, vigente in Italia dal 1923 al 2003 e inopinatamente abrogato dal D.Lgs. 66/2003 che, recependo la direttiva europea in materia di orario di lavoro che stabilisce il riposo giornaliero garantito di sole 11 ore, di fatto rende lecita una prestazione lavorativa giornaliera di 13 ore.

I contratti collettivi nazionali dei vari comparti, che nel 2009 sono stati assoggettati a una riforma che ha sostituito lo schema del contratto economico biennale e normativa quadriennale con quello del contratto triennale sia normativo che economico, dovrebbero essere modellati su uno schema unico di contratto. La fase di inserimento del contratto unico dura per i primi tre anni di vita del contratto. In ogni caso deve essere ribadita la primazia del contratto collettivo nazionale di lavoro tanto sui contratti aziendali che a maggior ragione su quelli individuali, con piena applicazione mediante apposita legge delle disposizioni dell'art. 39 della Costituzione su registrazione obbligatoria e conferimento ai sindacati della personalità giuridica, rappresentatività ed efficacia erga omnes dei contratti stipulati dai sindacati registrati.

Il lavoro a progetto, sviluppatosi in via di prassi sulla base di una previsione del codice di procedura civile (art. 409) ed esploso soprattutto durante gli anni '90, con successivi interventi dello Stato che hanno cercato di disciplinarlo, venga senza mezzi termini vietato e considerato per quello che è, ovvero per lavoro subordinato mascherato da lavoro autonomo a fini sostanzialmente illeciti ed elusivi della normativa giuslavoristica e previdenziale. Allo stesso modo la somministrazione di lavoro, nonché ogni forma di intermediazione e mediazione privata in materia di lavoro devono essere vietate per legge. La stessa attività di mediazione attualmente svolta dai "centri per l'impiego" e dai "servizi per il lavoro" degli enti locali deve essere ricondotta sotto la competenza dello Stato, mediante la ricostituzione degli uffici di collocamento gestiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I contratti di lavoro ripartito o intermittente debbono parimenti essere cancellati dall'ordinamento giuslavoristico, meritando di essere ricordati negli anni a venire come bizzarrie di un periodo da dimenticare.

Il lavoro a tempo determinato, che negli ultimi anni ha subito un processo di progressiva liberalizzazione conclusosi con la riforma Fornero, deve essere utilizzato nei soli casi di stagionalità o temporaneità del lavoro, ovvero come modalità iniziale di inserimento del lavoratore nell'impresa nei casi in cui non ricorrano le esigenze formative proprie del contratto di apprendistato. In ogni caso, i contratti a qualsiasi titolo "precari", ivi compreso il rapporto di lavoro a tempo determinato, devono essere disincentivati mediante una maggiore imposizione fiscale e contributiva a carico del datore di lavoro, rispetto a quella applicabile al contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato.

Occorre rilanciare il contratto di apprendistato, che peraltro sta vivendo un momento positivo con circa 600.000 contratti attualmente in essere. Le tre fattispecie attualmente previste dalla normativa, ovvero quella per la qualifica e il diploma professionale (fascia 15-25 anni), quella professionalizzante (18-29 anni) e quella di alta formazione e ricerca (fascia 18—29 anni di età) possono essere ridotte a due unificando la seconda e la terza fattispecie. Tale fattispecie riservata alla fascia di età 18-29 anni può assorbire la tipologia contrattuale attualmente definita "contratto di inserimento", ovvero il vecchio contratto di formazione e lavoro, recentemente abrogata dalla legge Fornero. E' opportuno che i giovani acquisiscano una qualifica professionale prima del diciottesimo anno, piuttosto che perdere tempo in percorsi formativi privi di sbocchi. Occorre una rivoluzione culturale che restituisca prestigio, rispetto e soprattutto un adeguato riconoscimento giuridico al lavoro manuale in genere. Occorre rilanciare anche la formazione professionale, indispensabile alla pari dell'apprendistato alle piccole e medie imprese e alla salvaguardia degli antichi mestieri artigiani. Occorre un incremento degli investimenti pubblici nella ricerca scientifica e tecnologica finalizzata alle imprese e creazione di occasioni di collaborazione tra imprese, università ed enti pubblici in questo ambito.

La partecipazione dei lavoratori agli utili e/o alla gestione delle imprese, prevista dall'art. 46 della Costituzione, può essere introdotta a patto che eventuali forme di cogestione non si risolvano in un ulteriore ostacolo al dispiegarsi delle energie imprenditoriali già così duramente provate dalla concorrenza internazionale. La cogestione dovrà essere portata avanti dalle rappresentanze direttamente elette dai lavoratori impiegati nell'azienda più che da parte di eventuali apparati burocratici dei sindacati.

La sicurezza nei luoghi di lavoro deve essere incrementata soprattutto nei cantieri edilizi e nelle attività a grave rischio, ovviamente senza introdurre un regime troppo vincolistico che penalizzi le imprese e pregiudichi la loro capacità produttiva e concorrenziale. I costi della sicurezza, di cui dovrà essere riconosciuta la deducibilità o detraibilità fiscale, devono essere considerati non tanto una spesa a fondo perduto, quanto un investimento per risparmiare spese assicurative e risarcitorie a carico dell'impresa e del sistema previdenziale pubblico.

Rifiutando una concezione del lavoro come merce e della forza lavoro come fattore della produzione che, in dispregio a qualsiasi considerazione di tipo sociale e umanitario, può essere spostata tra Paesi e continenti senza alcun rispetto della dignità umana, deve essere assicurata una collaborazione con i paesi del terzo mondo per la risoluzione in loco dei loro problemi sociali ed economici, nel quadro di una riconquistata indipendenza politica economica a fronte di ogni ingerenza imperialistica e neo-colonialistica.

Deve essere infine ridotto il carico fiscale del lavoro dipendente e ampliata la casistica di spese deducibili e detraibili in sede di dichiarazione dei redditi, anche al fine di combattere l'evasione fiscale e garantire un'effettiva equità contributiva.

Per le lavoratrici madri deve essere previsto un congedo parentale con indennità sostitutiva dello stipendio, a carico della gestione previdenziale di competenza, pari all'80% della retribuzione fino al terzo anno di vita del bambino. Detto beneficio dovrebbe spettare a tutte le donne che decidono di non lavorare per seguire i figli fino all'età di accesso alla scuola materna (3 anni). Ad esso si dovrebbe affiancare la possibilità di poter conciliare i tempi di lavoro con quelli da dedicare alla cura dei figli.

Infine, anche per quanto riguarda il pubblico impiego, devono essere ribaditi i principi costituzionali e in particolare quelli dell'art. 97, con particolare riguardo alla regola dell'accesso esclusivamente per concorso pubblico, troppo spesso elusa o aggirata per motivi politico-clientelari. Gli obiettivi dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica

Amministrazione, nonché la tutela della dignità e del prestigio dei pubblici dipendenti che sono la precondizione per il raggiungimento dei suddetti obiettivi, nel quadro di una politica di valorizzazione delle risorse umane della Pubblica Amministrazione, potrebbero forse essere perseguiti con maggiore efficacia nel quadro di un ritorno alla disciplina del pubblico impiego vigente anteriormente alla c.d. "privatizzazione" del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, attuata con il D.Lgs. 29/1993 e attualmente contenuta nel D.Lgs. 165/2001.

4.2 PREVIDENZA SOCIALE

Una comprensione del sistema previdenziale italiano non può prescindere dalla conoscenza del quadro demografico della Nazione. Il tasso di natalità italiano, pari a 9,2 nascite ogni 1.000 persone, è al 183mo posto tra quelli di 195 Stati del mondo. Il tasso di fertilità italiano, pari a 1,38 figli per donna, è al 173mo posto tra quelli di 195 Stati del mondo ed è inferiore a quello medio dell'Unione Europea (pari a 1,5 figli per donna). Per l'aspettativa di vita, invece, l'Italia è al dodicesimo posto su 195 Stati del mondo (77 anni e mezzo per gli uomini e 83 anni e mezzo per le donne). L'aspettativa di vita è peraltro destinata a salire vertiginosamente fino al 2050 (quando si supereranno gli 82 anni per gli uomini e gli 87 per le donne). Ciò ha inevitabili e macroscopiche ripercussioni sul nostro sistema pensionistico, che già oggi assorbe il 14% del Prodotto Interno Lordo (circa un settimo di tutta la ricchezza prodotta dalla Nazione in un anno).

Con la riforma pensionistica Dini del 1995 fu introdotto un nuovo sistema di calcolo del trattamento pensionistico, c.d. "contributivo", per chi iniziò a versare contributi esclusivamente dal 1° gennaio 1996. La pensione "contributiva" viene calcolata sulla base del montante dei contributi versati durante tutta la vita lavorativa, sulla base di un coefficiente di trasformazione indicizzato al tasso di crescita del PIL, commisurato all'aspettativa di vita del futuro pensionato e periodicamente aggiornato. Per chi invece al 31 dicembre 1995 aveva maturato 18 anni di contributi, il calcolo della pensione viene effettuato con il più vantaggioso sistema retributivo, ovvero in base alla retribuzione degli ultimi anni di servizio che sono i meglio remunerati per il lavoratore. Chi al 31 dicembre 1995 aveva meno di 18 anni di contribuzione, rientra nel sistema "misto" ovvero retributivo per i periodi fino al 31 dicembre 1995 e contributivo per i periodi successivi al 1° gennaio 1996. Infine per tutti i lavoratori, a prescindere dall'anzianità maturata, per i periodi successivi al 1° gennaio 2012 viene applicato comunque il sistema contributivo (già comunque in vigore per gli assunti dopo il 1° gennaio 1996).

Pertanto, l'attuale sistema pensionistico penalizza particolarmente i giovani. Nell'attuale sistema a ripartizione, il peso del finanziamento del sistema previdenziale ricade su una platea di lavoratori attivi sempre meno numerosa. Il c.d. "indice di dipendenza" (numero degli ultrasessantenni in rapporto alla popolazione di età compresa tra i 20 e i 59 anni) salirà progressivamente dal 45,1% del 2005 al 95,5% del 2050 (cioè praticamente un pensionato per ogni lavoratore). Inoltre i lavoratori attivi interessati dal sistema contributivo, al momento del pensionamento, godranno di un tasso di sostituzione (rapporto tra stipendio e pensione) pari al 64% con 40 anni di contributi nel 2050 (rispetto all'80% di chi va in pensione con il sistema retributivo), con riduzioni proporzionali per pensionamenti con anzianità contributiva inferiore.

L'INPS, primo ente previdenziale italiano, con riguardo al settore privato (lavoratori dipendenti, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, fondi sostitutivi) amministra oltre 16,6 milioni di pensionati e 23,8 milioni di lavoratori attivi, sia dipendenti che autonomi. Altri 2,6 milioni di pensionati e 3,5 milioni di lavoratori del pubblico impiego sono stati presi in gestione dall'INPS a seguito della soppressione del secondo ente previdenziale italiano, quello dei dipendenti pubblici, l'INPDAP. Occorre inoltre tenere conto del fatto che l'incorporazione dell'INPDAP ha portato in dote all'INPS 6 miliardi di disavanzo. Questo disavanzo, in realtà, dipende unicamente dal mancato trasferimento, all'atto della costituzione della relativa gestione previdenziale all'interno dell'INPDAP nel 1996, del montante contributivo dei pensionati ex dipendenti statali allo stesso INPDAP, nonché dalla sospensione, dal 2007 al 2011, dei trasferimenti operati dallo Stato, sotto forma di anticipazioni, nei confronti dell'INPDAP.

Il 35% delle entrate dell'INPS è peraltro costituito da trasferimenti statali aventi varie finalità, tra cui il finanziamento dei trattamenti pensionistici non fondati sul versamento di contributi (come le pensioni per gli invalidi civili e l'assegno sociale) nonché delle prestazioni a sostegno del reddito, che, a differenza della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dell'ASPI (che ha sostituito la vecchia indennità di disoccupazione e che dal 1° gennaio 2017 sostituirà anche l'indennità di mobilità), non sono finanziate da appositi prelievi contributivi.

L'elevazione dei requisiti (anagrafici e contributivi) necessari per il conseguimento del diritto a pensione è stata il minimo comune denominatore delle riforme degli ultimi 20 anni (Amato 1992, Dini 1995, Prodi 1997, Maroni 2004, Damiano 2007). L'ultima riforma pensionistica, quella del Decreto SalvaItalia del 2011, ha stabilito nuovi e più restrittivi requisiti per l'accesso al pensionamento. La pensione di vecchiaia si ottiene con un'anzianità contributiva di 20 anni e un'età anagrafica di almeno 66 anni (tale requisito entrerà a regime nel 2018, partendo rispettivamente dagli attuali 62 anni e 63 anni e sei mesi, per le lavoratrici dipendenti e autonome del settore privato). Per ottenere la pensione anticipata, che ha sostituito la vecchia pensione di anzianità liquidata con il sistema delle "quote", non bastano più 40 anni ma ne occorrono, per il 2012, 41 e 1 mese per le donne e 42 e 1 mese per gli uomini. I requisiti, oltre ad essere soggetti all'adeguamento alla speranza di vita (per l'anno 2013 pari a 3 mesi), sono aumentati di un mese per l'anno 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dal 2014. La quota di pensione relativa alle anzianità contributive maturate prima del 1° gennaio 2012 è ridotta di 1 punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 62 anni e di 2 punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a 60 anni di età. In via eccezionale, i lavoratori del settore privato, iscritti all'AGO e alla forme sostitutive, che entro il 31 dicembre 2012 maturano 36 anni di contribuzione e 60 anni di età o 35 di contribuzione e 61 di età potranno andare in pensione anticipata al compimento dei 64 anni di età, mentre le lavoratrici che entro il 31 dicembre 2012 maturano almeno 20 anni e alla medesima data

conseguano un'età anagrafica di almeno 60 anni potranno andare in pensione di vecchiaia al compimento dei 64 anni di età. Restano fermi i diritti acquisiti per chi ha già maturato i requisiti previsti, secondo la normativa vigente all'epoca, alla data del 31 dicembre 2011, nonché per le lavoratrici dipendenti ed autonome, con anzianità contributiva di almeno trentacinque anni e un'età di almeno 57 anni per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni per le lavoratrici autonome che optino per il sistema contributivo, a condizione che la decorrenza del trattamento pensionistico si collochi entro il 31 dicembre 2015.

Dilazionare ulteriormente l'accesso al trattamento di quiescenza dei futuri pensionandi, la prospettiva della cui pensione si allontana sempre di più, sembra essere stata una scelta eccessiva in un quadro europeo in cui il sistema pensionistico italiano, se pure può aver riscontrato delle difficoltà in passato, sembra ormai messo al riparo da ogni rischio di sostenibilità finanziaria. In ogni caso, questo della previdenza come altri aspetti della politica economica nazionale costituiscono un problema solo in assenza di un'effettiva sovranità politica, economica e monetaria del nostro Stato e nel quadro dell'attuale sudditanza verso Unione Europea e Banca Centrale, mentre sarebbero drasticamente ridimensionati ove l'Italia potesse nuovamente stabilire in totale indipendenza la propria politica economica, usando a pieno titolo tanto la leva monetaria quanto la leva fiscale.

In ogni caso, anziché con l'elevazione dei requisiti per il diritto a pensione, la tenuta del sistema pensionistico avrebbe potuto essere perseguita mediante un contributo di solidarietà da far gravare: 1) su tutte le 80.000 "pensioni baby" ottenute a suo tempo con un'età anagrafica inferiore a 50 anni, salvi i casi delle pensioni concesse in età così bassa a seguito dell'accertamento di un'effettiva infermità o inabilità al lavoro; 2) a carico delle pensioni liquidate con il sistema retributivo puro, i cui percettori sono oggettivamente favoriti rispetto ai più sfortunati la cui pensione è liquidata secondo il sistema misto o contributivo. In entrambi i casi, ovviamente, da tale contributo di solidarietà avrebbero dovuto essere esentate le pensioni al di sotto di una certa soglia di reddito, al fine di non pregiudicare il potere d'acquisto di soggetti appartenenti alle fasce economicamente più deboli della popolazione.

Le pensioni liquidate con il sistema contributivo, invece, avrebbero dovuto essere sostenute mediante un sistema di indicizzazione e l'introduzione di elementi propri della tipologia c.d. "a prestazione definita": ai futuri pensionati assunti dopo il 1° gennaio 1996 deve essere garantito un tasso di sostituzione (rapporto tra la pensione e l'ultima retribuzione) minimo inderogabile.

In ogni caso, l'attuale normativa pensionistica dovrà essere rivista sulla base dei seguenti obiettivi minimi: 1) fissazione del requisito massimo dei 65 anni per l'accesso alla pensione di vecchiaia; 2) fissazione del limite massimo dei 40 anni per l'accesso alla pensione di anzianità; 3) salvaguardia dei lavoratori esodati o che hanno perduto il lavoro dopo i 55 anni, con piena garanzia dello Stato in ordine al loro accesso anche anticipato al trattamento pensionistico; 4) completamento dell'opera di armonizzazione e semplificazione della normativa pensionistica mediante l'adozione di un codice o testo unico della previdenza sociale; 6) tutela del sistema previdenziale pubblico obbligatorio e conferma della sua centralità rispetto a qualsiasi sistema di previdenza complementare o integrativa.

Fermi restando i provvedimenti proposti, l'unica soluzione duratura al problema della sostenibilità del sistema pensionistico nel lungo periodo resta l'abbassamento del c.d. "indice di dipendenza", ovvero il miglioramento del rapporto numerico tra pensionati e lavoratori attivi, perseguibile in modo strutturale anche attraverso un sostegno alle famiglie con figli in vista di un incremento demografico della popolazione italiana.

Luca Cancelliere (ARS Sardegna) per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS del 15/16 giugno 2013

ARS
Associazione
Riconquistare la Sovranità

5 SCUOLA

Siamo intellettualmente debitori, per le posizioni espresse nel presente documento, ad alcuni esperti del mondo della scuola e dell'università quali, tra gli altri, Marino Badiale, Fabio Bentivoglio, Massimo Bontempelli, Roberto Renzetti.

5.1 ANALISI

1. Alla fine del XX secolo la scuola italiana necessitava di un rinnovamento profondo che attingesse contenuti, forme, modalità dalla cultura, dalla politica e dalla scuola stessa. Invece le spinte riformatrici provennero da tutt'altra direzione, per esempio dalla Tavola Rotonda Europea degli Industriali (ERT), nata nel 1983 per volontà del capo della Volvo. Negli anni successivi i documenti redatti dall'ERT influenzarono la Commissione Europea tanto che, immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nell'articolo 126, la Commissione accordava proprio a sé stessa la competenza in materia di insegnamento.

In un mondo in rapida evoluzione ed espansione tecnologica e tutto teso alla globalizzazione, le industrie della ERT erano preoccupate dalla concorrenza USA e intendevano utilizzare ogni strategia per consolidarsi sul mercato europeo e per affermarsi anche sui mercati globali. L'accumulo di conoscenze induce un'accelerazione costante del ritmo di cambiamento tecnologico; in condizioni di competitività le industrie e i servizi si saturano di tali innovazioni per ottenere vantaggi produttivi o conquistare nuovi mercati. Si inaspriscono le guerre tecnologiche e concorrenziali, il che si traduce in fallimenti, ristrutturazioni, razionalizzazioni, chiusure, delocalizzazioni. Esse a loro volta spingono gli industriali ad accelerare sviluppo e introduzione di nuove tecnologie nella produzione e sul mercato di massa. L'ambiente economico è diventato così più instabile e caotico di quanto non sia mai stato. L'orizzonte di prevedibilità economica si restringe rapidamente. A questo scopo serviva un cambiamento rapido nella formazione dei lavoratori, che dovevano essere "autonomi, in grado di adattarsi ad un continuo cambiamento e di accettare senza posa nuove sfide" (ERT 1995).

Nel 1995 un gruppo di 500 persone, l'élite del mondo, il braintrust globale, riunite sotto l'egida della Fondazione Gorbaciov per "decidere le prospettive del nuovo millennio che porta ad una nuova civiltà" prefigurarono un modello di società in cui solo il 20% dei cittadini del mondo sarebbe stato necessario per mandarlo avanti. Il rimanente 80% sarebbe stato da considerarsi "massa eccedente" ("surplus people") a cui concedere panem et circenses ("tittytainment and entertainment" l'espressione usata da Zbigniew Brzezinski che la usò per primo) per tenerlo tranquillo. Oppure "volontariato e associazioni sportive…" per chi invece chiedeva autostima ritenendo il circo insufficiente per sé.

In questo scenario la scuola così com'è costa troppo, ed è una spesa superflua per i fini da conseguire. Occorre una scuola che costi molto meno e che prepari i cittadini ad essere buoni consumatori dei prodotti tecnologici: non è necessario che conoscano i meccanismi scientifico-tecnologici che stanno dietro agli oggetti usati. Chi serve invece per tali fini verrà preparato in scuole speciali. La selezione per accedere a queste scuole la faranno le stesse scuole private e le imprese. Non ha senso dunque continuare a dissipare denaro nell'istruzione pubblica. Il mercato è buono e gli interventi dello Stato sono cattivi. Deregulation, liberalizzazioni, privatizzazioni, sono le parole d'ordine.

Sono queste le idee che ispirano prima la ERT e successivamente la Commissione Europea. L'idea madre, l'ideologia fondatrice della politica educativa comune, è riassunta così nella maggior parte dei documenti della CCE: "L'Unione Europea si trova di fronte ad una svolta formidabile indotta dalla mondializzazione e dalle sfide relative a una nuova economia fondata sulla conoscenza". Da quel momento l'insegnamento europeo deve piegarsi ad un "obiettivo strategico" principale: aiutare l'Europa a "diventare l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica e duratura" (CCE 2001).

I cardini principali del discorso educativo europeo si riassumono in poche parole: competenze, formazione permanente, ICT (Information and Communication Technology), deregolamentazione, rapporti con le imprese, rapporti con il territorio, diversificazione, armonizzazione, mobilità, cittadinanza, lotta all'esclusione. Le autorità europee dichiarano che il ruolo principale della scuola non è più trasmettere saperi "socratici" basati sul dialogo e sul senso critico, ma è quello di "dare la priorità allo sviluppo delle competenze professionali e sociali, per un miglior adattamento dei lavoratori alle evoluzioni del mercato del lavoro" (CCE 1997).

Al Summit di Lisbona del 23 e 24 Marzo 2000 si invocano le nuove competenze di base relative alle tecnologie dell'informazione, alla comunicazione nella lingua madre e nelle lingue straniere, a una cultura tecnologica, allo spirito d'impresa e alle attitudini sociali; ove si precisa che non si tratta di discipline come le abbiamo conosciute a scuola, bensì di "vasti domini di conoscenze e di competenze, tutti interdisciplinari". Lo stesso documento chiarisce quali siano le competenze sociali: "fiducia in sé stessi, indipendenza, attitudine ad assumersi rischi", e le competenze relative allo spirito d'impresa: "capacità dell'individuo a superarsi nel campo professionale", "attitudine a diversificare le attività d'impresa", formazione permanente.

Il ritmo sfrenato dei cambiamenti costringe i lavoratori a cambiare frequentemente il posto di lavoro o l'impiego ed esige da essi una grande capacità di adattamento piuttosto che qualifiche specifiche: c'è "bisogno di lavoratori più adattabili, sempre più in grado di svolgere mansioni diversificate" (cellula Eurydice 1997). La competenza più richiesta, più citata e sempre all'attenzione di tutti i documenti è la capacità di imparare per tutta la vita: "Il concetto di educazione e di formazione permanente non ha più una portata restrittiva; deve ormai trattarsi di regolare l'offerta e la partecipazione, quale che sia il contesto di apprendimento pratico considerato" (CCE 2000-b). Questo adattamento dei sistemi educativi "a un mondo in cui l'educazione e la formazione si perseguono durante tutta la vita" è "la più importante delle sfide con cui tutti gli Stati membri si confrontano" (CCE 2001).

2. Negli stessi anni '90 le dottrine neoliberiste avevano conquistato partiti e politici italiani inducendoli a intervenire sulla scuola con un'opera di graduale privatizzazione avviata da Berlinguer, Bassanini e dai pedagogisti di regime i quali riformarono la scuola per adeguarla alle esigenze del mercato. Così il ministro Berlinguer presentava la sua riforma in base "all'esigenza di ciascun individuo di cambiare più volte la sua attività nel corso dell'esistenza, di fronte a queste necessità la scuola non doveva più porsi con la pretesa di consegnare saperi, abilità e capacità definitive, ma puntare invece sullo sviluppo di requisiti quali la capacità di apprendere, di scegliere, di cooperare, di risolvere problemi.

Perciò occorreva che il sistema dell'istruzione perdesse la caratteristica di struttura fortemente piramidale, dove ogni ciclo di studio aveva funzione fondamentale propedeutica rispetto ai cicli successivi, per assumere una struttura modulare in cui ogni segmento identificasse precisi obbiettivi da raggiungere e consolidasse risultati spendibili in termini culturali, scientifici e professionali. La capacità di apprendimento doveva essere potenziata e sviluppata per favorire la crescita di autonomie individuali capaci di RICONVERSIONE PROFESSIONALE e di apertura alle evoluzioni dei saperi nel corso dell'intera vita" (Quadro di riferimento e linee guida della riforma", Luigi Berlinguer, 14 gennaio 1997). Sembra di leggere i documenti della ERT e della Commissione Europea.

Poiché il sistema nazionale della pubblica istruzione era considerato di per sé negativo (centralistico, rigido, burocratico, soffocatore di creatività), i riformatori inventarono la scuola dell'autonomia: una scuola destrutturata, cioè privata di ogni rigidità di sistema e resa liquida. Fu detto che il sistema nazionale della Pubblica Istruzione non veniva smantellato ma solo declinato in maniera pluralistica e flessibile, con le autonomie che avrebbero dovuto rispondere a principi generali fissati dallo Stato. Nella concretezza invece il congegno dell'autonomia fu pensato fin nei minimi dettagli per dissolvere il sistema nazionale e per saldare i singoli istituti scolastici a interessi locali e privati. L'inganno fu reso possibile grazie alla confusione tra la sostanza della riforma e gli espedienti semantici con cui fu legittimata: furono stabilite situazioni oggettivamente regressive, ma furono denominate con termini dalle risonanze positive (libertà, autogoverno dei professori, rispondere a nuovi bisogni, adattarsi a nuove esigenze, sviluppare competenze…..), nascondendo dietro a nobili finalità (successo formativo, una scuola per tutti….) direttive che nella concreta attuazione negano quanto affermato a parole.

I mezzi di comunicazione, gli intellettuali, gli opinionisti accreditarono l'uso di questo linguaggio distorto e diffusero nell'immaginario collettivo l'idea di una riforma promotrice di libertà e di autonomia. Gli insegnanti, per i quali la riforma volle significare cascate di circolari ministeriali pedanti e dettagliate, condizionamenti extraculturali, prescrizioni capillari formalistiche ed invadenti, si trovarono schiacciati tra una riforma tanto magnificamente accolta e decantata e la mole senza precedenti di nuove prescrizioni.

Nel precedente sistema nazionale di Istruzione Pubblica i singoli istituti scolastici erano articolazioni settoriali e locali che venivano dirette per discipline, contenuti e finalità dall'organismo centrale. La modernizzazione dell'Italia, condotta a tutto campo dal ceto politico della sinistra di governo, ha significato per la scuola la sostituzione di quel sistema con un modello in cui ogni singolo istituto scolastico progetta sé stesso. Questa forma di autonomia implica tante scuole in competizione fra loro per procacciarsi utenti e risorse. La competizione fra scuole avrebbe dovuto svolgersi sul Piano dell'Offerta Formativa (POF): nella realtà si svolge sul terreno delle risorse, delle immagini, delle lusinghe per attrarre "utenti", degli intrecci con i poteri territoriali, quindi sul piano utilitario, strumentale, dell'immagine, cioè in una dimensione che non ha niente in comune col linguaggio e lo spirito della cultura.

La riforma doveva "razionalizzare" le risorse: nella pratica ha accorpato gli istituti, ha tagliato le classi, ha ridotto gli organici. La competizione in questa realtà produce effetti a dir poco indecorosi: lo spettacolo delle scuole che si fanno concorrenza a colpi di spot è triste e umiliante. Gli insegnanti e i presidi che sostengono l'innovazione e la necessità della pubblicità per attrarre studenti e per non far perdere posti di lavoro, e che premono sulla necessità di presentare progetti per attirarsi gli studenti-clienti, esprimono lo squallore in cui germina la competizione: lo squallore in cui gli insegnanti sono precipitati.

Storicamente l'insegnante non è mai stato titolare di un alto reddito, ma è sempre stato titolare di una sua specifica dignità sociale grazie alla sua cultura. Sotto questo aspetto la caduta di stile e di dignità avviata dalla scuola dell'autonomia e della competizione non potrà essere ripagata da nessuno scatto di stipendio che, pure, per colmo d'ironia sarà invertito. È evidente che la vera cultura, che serve per acquisire valori, identità, orientamento, spirito critico, non serve alle finalità dei riformatori. È altrettanto evidente che la competizione ha spinto le scuole a garantirsi iscrizioni proponendo insegnamenti immediatamente spendibili sul mercato, quindi per esempio l'inglese turistico e commerciale, i corsi d'informatica e tutto ciò che può dare visibilità nel mondo del lavoro. La riforma dell'autonomia ha innescato anche un dibattito sulla scelta dell'insegnante e sull'abrogazione del valore legale del titolo di studio. Fin quando è esistito il sistema della scuola pubblica nazionale gli insegnanti venivano selezionati per mezzo di titoli di studio uguali per tutti, diplomi con valore legale e concorsi nazionali. Invece la scelta degli insegnanti da parte del singolo istituto riguardava esclusivamente le scuole private che erano prevalentemente le confessionali cattoliche. Dopo lo smantellamento del sistema pubblico la scelta riguarda anche la scuola dell'autonomia. È evidente che se ogni istituto si dà un POF si deve dare degli insegnanti funzionali a quel POF, quindi ogni scuola pubblica si comporta come quelle private, deve reperire finanziamenti e scegliere insegnanti da proporre agli studenti-utenti. E le famiglie degli studenti-utenti ora cominciano già a chiedere di poter scegliere loro gli insegnanti dei propri figli, così come scelgono il pediatra.

La società individualista riconosce come arbitraria una selezione pubblica degli insegnanti; gli individui sembrano aver smarrito la coscienza di appartenere a una collettività. La società dei consumatori riconosce legittimità, invece, a relazioni sociali di natura privatistica , da più parti si comincia a chiedere di abolire il ruolo, il valore legale del titolo di studio e i contratti di lavoro collettivi e di sostituirli con curriculum personalizzato (che certifichi il grado di impiegabilità) e con rapporti e contratti individuali. Come si fa oggi anche nella Pubblica Amministrazione che stipula un contratto di lavoro individuale con l'impiegato. Prima della riforma la scelta dell'insegnante avveniva come "selezione" del corpo insegnante con il sistema dei concorsi: il concorso costringe a studiare, crea un ventaglio pluralistico di assunzioni, evita parcheggi prolungati, immette nella scuola persone piene d'entusiasmo. Nella realtà effettuale il concorso come sistema di selezione degli insegnanti è stato abolito e non sostituito per 10 anni lasciando spazio al precariato e ad assunzioni clientelari.

Con la riforma i presidi diventano di colpo Dirigenti Scolastici il cui compito è quello di assicurare la gestione unitaria dell'istituzione, delle risorse strumentali e finanziarie e dei risultati del servizio. Vengono assegnati loro poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane, sono titolari delle relazioni sindacali, possono avvalersi di docenti da loro individuati a cui delegare specifici compiti. Viene assegnato loro anche "l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie" mentre la scuola viene adeguata alle logiche di risparmio aziendale. Nel DPR 233/98 (Bassanini) si legge che "Il numero dei dipendenti del comparto scuola deve risultare alla fine del 1999 inferiore del 3% rispetto a quello rilevato alla fine dell'anno 1997″. Il che ha significato 21.000 posti di lavoro in meno. Il taglio era richiesto dalla volontà di privatizzare la scuola, per renderla alla pari di un'impresa economicamente sana e quindi appetibile. In quest'ottica il Ministero della Pubblica Istruzione cambia il nome in Ministero dell' Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

Con la riforma viene introdotto il comitato per la valutazione del "prodotto educativo", che si avvale dei "crediti e debiti" che nascono in vista di una carta europea extrascolare e dell'educazione permanente preconizzata dall'ERT; contemporaneamente nascono altri strumenti e funzioni per il divertimento dei pedagogisti che li inventano: PEI, POF, funzioni obbiettivo, crediti e debiti, demagogici statuti delle studentesse e degli studenti, valutazioni spersonalizzate con sistemi di tipo anglosassone (i test INVALSI) che tendono a sopprimere il momento fondamentale della valutazione orale e ad avvicinarci alle esperienze europee e americane.

La riforma destruttura tutto. L'asse portante della scuola, che erano i contenuti, si sposta ai metodi. Sono colpite tutte le discipline, anche la storia, che si riduce a cronaca della storia recente, con gli strumenti di studio che devono essere integrati da immagini, repertori di dati, filmati, disegni, divulgazioni, ricostruzioni visuali, dibattiti, gite, conferenze, uscite…. tutte cose piacevoli "per attrarre gli studenti". Sparisce la storia antica, la storia delle radici, senza di essa ogni disciplina umanistica e scientifica non ha più le basi. Anche la matematica deve essere insegnata in modo che "bambini e ragazzi non perdano il piacere di matematizzare, che non siano demotivati da eccessi di formalismo e siano aiutati da insegnanti e compagni a pensare a percorsi alternativi di soluzione e ad utilizzare in positivo le dinamiche degli eventuali errori" ("Sintesi Maragliano" 1997). Sorte simile tocca anche alla Fisica.

Anche i testi scolastici si devono adeguare:"Testi essenziali per gli studenti e più ampi e documentati per i docenti" (ma solo quelli che insegnano a usare le nuove tecnologie). La riforma spinge la didattica ad investire su due fronti: l'orientamento e la proposta formativa. Nel primo caso la scuola deve spingere "al superamento della cultura del posto (fisso) a vantaggio di una nuova visione delle opportunità e delle professioni, della flessibilità, di nuove forme di lavoro, della preparazione all'autoimprenditorialità; nel secondo caso, ritiene urgente che la scuola ponga mano all'impianto metodologico dello studio e dell'impegno umano: occorre cioè che utilizzi e valorizzi le forme dell'apprendere proprie del mondo esterno alla scuola sviluppando il senso di responsabilità e di autonomia che richiede il lavoro , insieme alle capacità di collaborazione, di pianificazione. A questo scopo va valorizzato il RAPPORTO fra SCUOLA, COMUNITÀ LOCALI, MONDO PRODUTTIVO" (ibidem).

Secondo le intenzioni dei riformatori la scuola deve preparare ai voleri dell'impresa neoliberista educando alla sottomissione e all'accettazione dell'esistente. La riforma di Berlinguer ottenne all'epoca anche il parere favorevole di Confindustria, che spinse a far presto e delegò una sua associazione a definire la politica dell'impresa nei riguardi della scuola.

La scuola dell'autonomia è, in sostanza, la scuola "delle conoscenze, delle competenze e delle capacità" che devono presiedere a tutti i giudizi e certificazioni, "dei crediti formativi riconoscibili". Orientarsi nella distinzione di questi termini è alquanto incerto dato che, pur avendoci scritto un'imponente letteratura alimentata da organismi internazionali, commissioni, Istituti e intellettuali tutti alla ricerca di un criterio che fornisse una definizione univoca, alla fine esso manca (e tutto ciò è quasi surreale). Si può solo prendere atto che la scuola ha abdicato alla sua specifica finalità della formazione culturale dei giovani per quest'altra: certificare le loro competenze, senza però dire che cosa si intenda con questo. Tuttavia la certificazione di queste non meglio certificate competenze, la valutazione, la comparabilità e la spendibilità delle suddette sono diventati i principali problemi per gli insegnanti, occupano una gran parte del loro tempo libero (che non è libero) e sottraggono energie psichiche, quelle energie che un docente spende nella relazione con gli allievi, in qualsiasi ordine e grado di scuola, come pochi altri lavori esigono.

Questo complesso di riforme non sono il prodotto di un'esigenza culturale, nel senso proprio del termine, come lo erano state quelle di Casati e Gentile. Qui si è orientata la scuola verso le richieste del mercato. Si è smantellato l'esistente senza creare niente di realmente nuovo. Non si è sostituito un nuovo modello al vecchio, non c'è più scuola rispetto al precedente. Indirizzare la scuola verso le richieste del mercato significa porla nel mercato, cioè trasformarla in azienda. Nascono perciò delle contraddizione grottesche, per esempio: come inserire nel mercato la storia e la filosofia?

Per definizione la scuola è cultura, stabilità, mediazione, luogo di trasmissione della memoria attraverso cui la comunità definisce sé stessa ed elabora il linguaggio necessario agli individui per un reciproco riconoscimento. Per definizione l'azienda è invece meccanismo del profitto, instabilità strutturale, è assenza di memoria, è immediatezza. L'insegnante che si sente vivere in questo sistema, schiacciato da incombenze inutili, da negazione di ogni valore e distruttività di ogni innovazione, matura un disagio che si manifesta in avvilimento, stanchezza, voglia di andarsene, malinconia, depressione. Nessun compromesso è possibile. O lo si accetta o lo si manda a quel paese.

Tanto più che nelle riforme che si sono succedute fino ad ora gli insegnanti , e più quelli preparati, sono considerati una massa eccedente e, per quanto poco pagati, sempre troppo costosi. Bastano insegnanti raccogliticci chiamati direttamente dalla scuola e pagati ancora meno solo quando sono 'usati'. Tanto, nella scuola dell'autonomia, fatta di film, disegni, testi divulgativi scritti con abilità narrativa capaci di divertire, la scuola modello di riferimento è la situazione scolastica americana, dove gli insegnanti della scuola pubblica, assolutamente dequalificata, sono privi di titoli specifici, dove mancano i fondi, le classi sono sovraffollate, i curricoli sono diversi da scuola a scuola, e disomogenei gli esami finali, dove meno del 3% degli allievi è in grado di frequentare i corsi universitari per più di 2 anni. Le eccellenze vengono da scuole private che costano anche 40 mila dollari l'anno, eppure gli imprenditori vogliono ancora più fondi dallo Stato. Proprio dal 1996 gli Stati Uniti avevano iniziato a togliere fondi alla scuola pubblica per dare gli "cheques education" alla privata, su suggerimento della Lehman Brothers che voleva iniziare ad investire nel settore molto promettente della scuola (proposte simili sono state avanzate e approvate anche in Italia).

3. Negli ultimi 13 anni il processo di destrutturazione della scuola statale è progredito; ormai la scuola è pubblica solo formalmente; l'autonomia ha trasformato ogni singolo istituto in modello privatistico-aziendale, al contempo essa ha trasformato la scuola privata in scuola pubblica spostando progressivamente il costo del sistema a carico delle famiglie, trasformando i tagli alla scuola di Stato in stanziamenti per quella privata. Durante i governi di Berlusconi la riforma Moratti rese quasi completamente interne le commissioni dell'esame di Stato attuando la parità tra scuola pubblica e privata.

Inoltre i tagli operati nella scuola dal ministro Tremonti, ora per finanziare il salvataggio di Alitalia dall'acquisizione di Air France (che avvenne comunque poco dopo), ora per ridurre gli sprechi sbandierati dalla Gelmini e per la tanto proclamata (a parole) meritocrazia, servirono in realtà a finanziare il default delle aziende di Stato decotte. Idea questa ripresa anche dal governo Monti insieme all'"austerità espansiva", cioè i tagli alla spesa pubblica che vengono utilizzati, come se fossero risparmi, per finanziare la crescita, anziché per migliorare e potenziare l'intero comparto dell'Istruzione. Il governo Monti non ha salvato gli ultimi 300 milioni di euro dall'ultima legge del patto di stabilità, taglio che mette a rischio la sopravvivenza di 20 atenei. Fra il 2008 e il 2012 sono stati tagliati 10 miliardi di euro dal bilancio di scuola e Università. Di cui 8 miliardi e 500 milioni alla scuola (il 10,4% complessivamente), e 1 miliardo e 300 milioni all'Università. Nella spending review del governo Monti sono stati previsti altri tagli per il 5,2% all'intero sistema dell'Istruzione.

La Commissione Europea ha pubblicato recentemente uno studio che quantifica in percentuali, ma non in cifre assolute, la misura dei tagli all'istruzione dei governi di centrodestra e di quello tecnico. In esso viene riconosciuto che sono state soppresse 100 mila cattedre in tutti i gradi di scuole, dalla scuola dell'infanzia alle superiori. L'Italia è tra quei Paesi europei che hanno tagliato di più negli anni della crisi, insieme a Grecia, Ungheria, Lituania e Portogallo. I più penalizzati dai tagli sono stati gli insegnanti ridotti nel numero e nella retribuzione. Il loro numero è calato dell'11,1%; invece in Germania è aumentato del 13%, in Finlandia del 12,9% e in Svezia del 21,9%. Per le retribuzioni, congelate o ridotte, siamo fra i tre peggiori: Grecia (20% in meno) e Slovacchia (15% in meno).

La riduzione degli insegnanti e dei bilanci ha prodotto l'accorpamento di scuole e corsi di laurea, per ragioni esclusivamente di bilancio mascherate da una propagandata efficienza. La stessa Commissione Europea riconosce che "La riduzione degli insegnanti in Italia è una conseguenza e un risultato programmato di una riforma, la legge 133/2008, approvata nell'estate 2008, prima del consolidarsi della crisi" (Eurydice). Stessa tempistica e riforma della Gran Bretagna. L'esito delle politiche di austerità, e in particolare la riduzione degli investimenti nell'istruzione, è stato di

abbattere il PIL di 7 punti, di bruciare 600 mila posti di lavoro e far lievitare la piaga del precariato usato dalla pubblica amministrazione per trattare i giovani docenti in un modo vergognoso con danni che ricadono su tutte le componenti della scuola.

5.2 PROPOSTE

Alla deriva aziendalista della scuola l'ARS oppone un rifiuto deciso, proponendo innanzitutto l'abolizione dell'art. 21 della legge Bassanini. L'ARS dichiara inoltre la propria ostilità alla "parità scolastica", nella convinzione che lo Stato debba garantire alla scuola pubblica tutti i finanziamenti necessari senza accollarsi oneri che non gli spettano (art. 3 della Costituzione). L'abolizione dell'autonomia e della parità scolastica rappresentano le condizioni necessarie al conseguimento dello scopo essenziale dell'istruzione: non la formazione di consumatori spiritualmente anestetizzati e abbrutiti ma l'educazione di uomini liberi, vivi, aperti a ogni sollecitazione culturale.

Da questi punti fondamentali deriva l'impegno dell'ARS a favore di:

- incremento della spesa scolastica per edilizia e organici e parallelo ridimensionamento dei grandi istituti – sorti dall'accorpamento di più scuole -, la cui ragion d'essere dipende unicamente da esigenze di bilancio. Oltre a creare enormi disagi agli alunni, alle famiglie e al personale, il continuo ricorso ai "tagli" si pone in contraddizione frontale con un'idea di scuola in grado di adempiere al dettato costituzionale e di assicurare una formazione di qualità a tutti, ovviando a eventuali svantaggi e disparità in termini di situazioni territoriali e di condizioni economiche e socio-culturali di partenza;

- trasferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sia della materia 'istruzione', che della materia 'istruzione e formazione professionale'. Le competenze amministrative delle Province e dei Comuni in materia di edilizia scolastica dovranno essere trasferite allo Stato. Le competenze in materia di gestione del rapporto di lavoro e del rapporto previdenziale dei dipendenti del comparto Scuola (dirigenti scolastici, docenti, personale ATA) già trasferite agli Istituti Scolastici, dovranno essere riassegnate agli Uffici Scolastici Provinciali, quali articolazioni periferiche del Ministero dell'Istruzione. Il Ministero, inoltre, dovrà adottare gli applicativi informatici INPS per la gestione del rapporto previdenziale già in uso nella generalità delle pubbliche amministrazioni e collaborare alla costituzione della banca dati delle posizioni assicurative dei propri dipendenti presso l'INPS*;*

- rafforzamento degli organi collegiali, in particolare del Collegio dei Docenti. Il presunto ammodernamento del sistema educativo sbandierato dai fautori dell'autonomia scolastica (si veda al riguardo la famigerata proposta di legge Aprea, n. 953/2008) non solo non libera la scuola e il lavoro dell'insegnante da lacci e lacciuoli burocratici di ogni tipo ma li subordina a interessi esterni dalla valenza educativa a dir poco discutibile;

- mantenimento dell'obbligo scolastico a tutto il biennio delle superiori, come previsto dalla riforma Berlinguer, a cui segue un triennio con esame finale;

- affermazione del principio della centralità del gruppo classe e della continuità didattica: la scuola non deve rappresentare l'anticamera della precarizzazione tipica del lavoro nell'odierno contesto neoliberista – al contrario, essa deve offrire punti di riferimento forti, sotto l'aspetto didattico-educativo che le compete, a studenti sempre più fragili, disorientati e abbandonati a sé stessi;

- uniformità a livello nazionale di concorsi, programmi, discipline e loro contenuti: tale uniformità va realizzata con l'abolizione dei POF d'Istituto (previsti dal DPR n. 275/99) e con il ripristino della "programmazione curricolare", che lascia comunque spazio all'indipendenza e alla creatività del singolo insegnante;

- scuola di qualità in tutti i suoi indirizzi e giusta severità degli insegnanti. La scuola non deve sorvegliare né punire. La scuola deve favorire il libero sviluppo della persona, come indica la Costituzione: non solo istruire ma educare, formare il senso critico individuale. L'educazione, però, non può realizzarsi con efficacia se non esistono limiti e regole, a maggior ragione in una società ipocritamente permissiva come quella capitalista. E' promosso chi si impegna, raggiunge i livelli di conoscenza minimi richiesti, che devono essere elevati, dimostra di saper convivere con gli altri. Altrimenti ripete l'anno. Nessuna sanzione, nessuna punizione; una giusta bocciatura (giusta nel senso che tenga conto, cioè, del contesto di provenienza dell'allievo e di eventuali oggettivi svantaggi derivati) è più educativa di una promozione regalata;

- mantenimento del valore legale del titolo di studio che, in quanto attribuito dallo Stato, ne conferma il ruolo di garante dell'omogeneità del sistema scolastico (artt. 9 e 33 della Costituzione);

- reclutamento del personale mediante concorso pubblico o graduatoria provinciale e non per chiamata diretta del capo d'Istituto: le scuole non sono aziende né potentati dei dirigenti scolastici (figure introdotte dall'autonomia e quindi da abolire); come ribadito da una recente sentenza della Corte Costituzionale, il personale docente fa parte del pubblico impiego (art. 117 della Costituzione);

- riorganizzazione dell'attuale Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). Al suo posto sono ripristinati il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI), responsabile delle politiche di educazione e scolarizzazione nazionali, e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), responsabile delle Università Pubbliche e Statali e degli enti di ricerca;

- riconoscimento del diritto civile alla formazione ciclica degli adulti, che lo Stato ha il dovere di rendere operativo attraverso una ricollocazione dei finanziamenti elargiti alle politiche di educazione nazionale e l'istituzione presso il Ministero della Pubblica Istruzione di un ente pubblico nazionale preposto allo scopo;

- aumento delle risorse e degli incarichi agli insegnanti di sostegno al fine di ristabilire i livelli occupazionali precedenti ai tagli imposti **dalle riforme dell'ultimo decennio.**

Giampiero Marano (ARS Lombardia) per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS del 15/16 giugno 2013

ARS

Associazione
Riconquistare la Sovranità

6 LA RIFORMA DEGLI ENTI TERRITORIALI IN ITALIA

Nel diritto costituzionale contemporaneo, gli enti territoriali locali sono gli strumenti attraverso cui le comunità di una particolare circoscrizione territoriale esercitano l'autogoverno nel proprio interesse. Essi sono subordinati allo Stato, che è l'unico ente sovrano nell'ambito dell'ordinamento interno, soggetto di diritto internazionale e titolare unico della responsabilità nei rapporti internazionali. Rispetto ad altri enti locali non territoriali (quali in Italia le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende sanitarie locali, gli ordini professionali), il territorio è un elemento costitutivo di questi enti, e non solo un limite alla competenza dei medesimi. Lo Stato può attuare nei loro confronti il decentramento autarchico conferendogli particolari funzioni amministrative, mentre si ha decentramento burocratico quando le funzioni amministrative più ampie siano conferite dallo Stato a propri organi periferici. L'autonomia è invece la titolarità di funzioni normative in capo agli enti locali e può consistere nel potere di emanare fonti primarie (autonomia legislativa) o secondarie (autonomia statutaria e regolamentare). Secondo il grado di autonomia attribuito agli enti territoriali locali, si possono distinguere tre diverse forme di stato. Nello stato unitario gli enti territoriali locali sono titolari unicamente di funzioni amministrative (autarchia) e normative secondarie (autonomia regolamentare e non legislativa). Nello stato regionale l'ente territoriale locale di livello più elevato, sotto garanzia di una costituzione rigida, è titolare della funzione legislativa in materie tassativamente elencate (spesso nell'ambito di leggi cornice statali), mentre lo Stato centrale ha una competenza legislativa esclusiva su alcune materie e residuale e generale sulle altre. Nello stato federale l'ente territoriale locale di livello più elevato, sotto garanzia di una costituzione rigida, è titolare della funzione legislativa in via generale e residuale, mentre lo Stato centrale ha una competenza legislativa in materie tassativamente elencate. Inoltre, generalmente lo stato federale ha un parlamento bicamerale in cui una delle due camere è espressione degli enti federati, che attraverso di essa hanno la possibilità di partecipare al procedimento di revisione costituzionale.

6.1.1 GLI ENTI TERRITORIALI LOCALI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La Repubblica Italiana, che con la Costituzione del 1948 aveva adottato una forma di Stato tipicamente regionale, con la riforma costituzionale del 2001 si è avvicinata molto a un modello costituzionale di tipo federale. Secondo l'art. 114 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3/2001, la Repubblica Italiana è costituita, oltre che dallo Stato, dai seguenti enti territoriali: comuni, province, città metropolitane e regioni, che sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione". Nella nuova accezione il termine "Stato" è inteso come amministrazione ministeriale – e relativi enti strumentali centrali sottoposti alla vigilanza ministeriale – dipendente direttamente dal governo nazionale, secondo un'accezione limitativa molto vicina al concetto di "Stato apparato" a suo tempo coniato da Paolo Barile in contrapposizione allo "Stato comunità". Tale accezione riportata nella nuova versione dell'art. 114 della Costituzione, al tempo della riforma, provocò non poche obiezioni, soprattutto da parte di coloro che sottolineavano che anche gli enti territoriali locali, pur non facendo parte dell'apparato ministeriale, sono pur sempre parte dell'ordinamento unitario dello Stato. Esistono inoltre ulteriori enti territoriali non previsti dall'art. 114 della Costituzione, ma elencati nell'art. 2 del D.lgs. 267/2000: comunità montane, comunità isolane, unioni di comuni e consorzi fra enti territoriali.

6.1.2 LE REGIONI NELL'ATTUALE ORDINAMENTO ITALIANO

Le regioni sono dotate di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare e trovano la loro disciplina nella Costituzione e nei rispettivi statuti. Le regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. Tuttavia, la legge costituzionale 2/2001 ha modificato quattro statuti speciali su cinque (con esclusione cioè di quello del Trentino-Alto Adige), conferendo alle suddette regioni il potere di adottare una legge statutaria sul funzionamento degli organi regionali. Prima della legge di riforma costituzionale n. 3/2001, le Regioni a Statuto ordinario

potevano emanare leggi solo nelle materie tassativamente indicate nell'art. 117 della Costituzione e soltanto entro i limiti di una legge-cornice statale o dei principi fondamentali della materia, secondo il principio della competenza concorrente. La competenza legislativa esclusiva era prevista solo in capo alle regioni a statuto speciale. In seguito alla riforma costituzionale del 2001, esiste una competenza legislativa esclusiva dello Stato su determinate materie, una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni su altre materie e infine una competenza residuale delle Regioni in tutte le altre materie. Organi della regione sono il consiglio regionale, la giunta regionale e il presidente della regione. Dal 2000 quest'ultimo viene eletto direttamente, a meno che lo statuto regionale non ne preveda l'elezione da parte del consiglio regionale. L'autonomia finanziaria della regione ordinaria è disciplinata dall'art. 119 della Costituzione. Il cosiddetto federalismo fiscale è stato disciplinato a livello legislativo dal decreto legislativo 42/2009, ma è in attesa di trovare attuazione con una serie di decreti delegati. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale trova invece il proprio fondamento nello Statuto ed è molto più ampia, poiché queste regioni trattengono dal 60% (Friuli-Venezia Giulia) al 100% (Sicilia) dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale. I controlli sulle regioni sono stati notevolmente limitati dalla legge costituzionale 3/2001. La suddetta riforma del Titolo V della Costituzione ha eliminato completamente i controlli sugli atti amministrativi regionali, mentre ha limitato e trasformato da preventivo a successivo (mediante la promozione della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni – 30 per gli statuti regionali – dalla pubblicazione) il controllo statale sulle leggi regionali. Il governo nazionale ha infine poteri sostitutivi e – previo parere della Commissione Parlamentare sugli affari regionali – di scioglimento degli organi regionali, in gravi casi previsti dalla Costituzione.

6.1.3 LE PROVINCE NELL'ATTUALE ORDINAMENTO ITALIANO

Per quanto riguarda le province, nel Regno di Sardegna il relativo ordinamento era contenuto nel regio decreto n. 3702/1859, poi esteso al resto dell'Italia unificata con l'unificazione amministrativa del 1865. Dopo varie vicissitudini, tra cui l'abolizione durante il regime fascista dell'elettività degli organi provinciali (consiglio e deputazione furono sostituiti dal rettorato e dal preside di nomina regia), poi ripristinata dopo il 1945, un'importante riforma avvenne con la legge n. 142/1990, che conferì alle province l'autonomia statutaria e regolamentare. La legge n. 81/1993 stabilì l'elezione diretta a suffragio universale dei presidenti provinciali. Nel 2011, per le sole regioni a statuto ordinario, è stato disposto il mantenimento delle Province come esclusivo organo di coordinamento intercomunale. I consigli provinciali saranno ridotti a non più di 10 membri nominati dai consigli comunali del territorio di riferimento, che eleggeranno al proprio interno il presidente della provincia. Per quanto riguarda invece le regioni a statuto speciale, la Costituzione italiana e gli Statuti regionali prevedono la competenza regionale in materia di riordino degli enti locali. Il 3 luglio 2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei decreti governativi in materia di ordinamento delle province, in particolare proprio per l'utilizzo improprio dello strumento della decretazione d'urgenza per una riforma di sistema peraltro costituzionalmente vincolata. La legge n. 56 del 7 aprile 2014, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ha in particolare precisato funzioni e organi delle città metropolitane e delle unioni di comuni e definito le province come "enti territoriali di area vasta" con un presidente della provincia eletto tra i sindaci della provincia, un'assemblea dei sindaci e un consiglio provinciale nel quale sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. Nel 1861, anno della formazione del Regno d'Italia, le province erano solamente 59. A seguito dell'estensione territoriale dello Stato e della costituzione di numerose nuove province (ben 17 a seguito della soppressione dei circondari nel 1927), alla nascita della Repubblica le province erano 91. Attualmente esistono 110 province. Fino alla legge costituzionale n. 3/2001, gli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali erano soggetti al controllo del CORECO (comitato regionale di controllo), istituito presso le regioni. A seguito della riforma costituzionale, tale organismo è stato abolito con i relativi controlli.

6.1.4 UN NUOVO "LOCALISMO": I "DISTRETTI TERRITORIALI", I "DISTRETTI METROPOLITANI" E I "MUNICIPI" DEI "DISTRETTI METROPOLITANI"

I pessimi risultati gestionali e finanziari raggiunti dalle regioni a oltre quarant'anni dalla loro istituzione hanno sollevato sempre più numerose perplessità sull'utilità di ben tre livelli di amministrazione locale (regione, provincia e comune). Senza tenere conto che le regioni sono spesso prive di radicamento nella coscienza identitaria delle popolazioni amministrate. Si rende necessario valutare l'ipotesi, piuttosto che della mera soppressione di uno dei due livelli di governo tra regioni o province (ipotesi, quella della soppressione di queste ultime, maggioritaria nel dibattito politico e dottrinale attuale), di una loro "unificazione" in un nuovo ente intermedio, il "distretto", sulla base di un nuovo approccio autonomistico legato alla tradizione italiana e che potremmo definire "localismo". Anche la Società Geografica Italiana è intervenuta nella discussione sulla riforma degli enti territoriali locali proponendo l'istituzione di 36 distretti federali che dovrebbero sorgere a seguito della soppressione delle attuali regioni e province. Tale proposta, tuttavia, a parere di chi scrive allontanerebbe troppo l'istituzione intermedia dalle comunità locali, profilando in tal modo il rischio di una sorta di "centralismo distrettuale". Al posto delle attuali 20 regioni e 110 province, pertanto, potrebbero essere istituiti circa 60 "distretti" (il numero è quello delle province – 59 – esistenti al momento della costituzione dello Stato unitario, ma potrebbe essere eventualmente aumentato). Ai distretti istituiti nei territori delle attuali regioni a statuto speciale

verrebbero riconosciute forme speciali di autonomia. I 60 (o più) "distretti" si dividerebbero in "distretti territoriali" e "distretti metropolitani". Ciascuno dei "distretti", con una popolazione indicativamente tra 500.000 e 1.500.000 abitanti, dovrebbe essere formato cercando di rispettare il più possibile le caratteristiche geografiche, storiche, culturali, linguistiche, economiche dei vari territori e della popolazione ivi residente. I "distretti metropolitani" verrebbero istituiti nelle più grandi aree urbane della Nazione, in cui peraltro era già prevista dalla legislazione vigente l'istituzione della città metropolitana. I "distretti metropolitani" sarebbero articolati al loro interno non in "comuni", "unioni di comuni" e "città" come i "distretti territoriali" (vedasi il paragrafo relativo), ma in "municipi" analoghi a quelli in cui attualmente è articolata la città di Roma. I nuovi "distretti territoriali" o "distretti metropolitani" acquisirebbero tutte le competenze regolamentari e amministrative, nonché le risorse umane, strumentali e finanziarie delle attuali regioni e province, fermo restando che l'autonomia finanziaria dei "distretti" necessiterebbe di un coordinamento adeguato da parte dello Stato centrale, soprattutto al fine di garantire un ordinamento tributario snello, efficiente, uniforme e leggero. Peraltro, la riconquista della sovranità monetaria fornirebbe alla Repubblica Italiana un ampio spazio di manovra nella gestione della finanza pubblica. Ciò da un lato consentirebbe di abbassare sensibilmente il livello della pressione tributaria (che oggi è al 43% rispetto al 31% che l'Italia aveva prima del divorzio Banca d'Italia – Tesoro del 1981), dall'altro renderebbe obsolete le annose diatribe sulla ripartizione del gettito fiscale tra Stato centrale ed enti locali.

6.1.5 LA FUNZIONE LEGISLATIVA DELLO STATO E LA FUNZIONE REGOLAMENTARE DEI "DISTRETTI"

Per quanto riguarda la funzione legislativa, un'analisi disincantata di oltre quarant'anni di legiferazione regionale non può che portare a una sola conclusione: tutte le competenze legislative dovrebbero essere ricondotte allo Stato, che in questo modo tornerebbe a essere l'unico titolare della funzione legislativa nell'ordinamento giuridico. In questo modo cesserebbero per sempre i conflitti di competenza tra Stato e regioni derivanti dalla cattiva qualità della legislazione regionale, si eviterebbero le attuali leggi regionali "fotocopia" della previgente normativa nazionale e verrebbe maggiormente garantita la certezza e l'unità del diritto nazionale, premessa imprescindibile di un ordinato svolgimento dei rapporti economici e sociali intercorrenti tra i soggetti dell'ordinamento. I nuovi "distretti territoriali" o "distretti metropolitani", pertanto, sarebbero al contempo organismi di produzione normativa, di programmazione e controllo, quanto di amministrazione attiva, pur avvalendosi preferibilmente degli enti locali minori ("Comuni", "Unioni di comuni" e "Città") mediante la delega di funzioni amministrative. Sarebbe peraltro opportuno che la funzione legislativa tornasse a rivestire il carattere di generalità e astrattezza che naturalmente le compete, lasciando allo Stato e in particolare ai nuovi "distretti territoriali" o "distretti metropolitani" tutte le restanti potestà normative, secondo un riparto di competenze da definirsi con legge dello Stato. E' appena il caso di rammentare che il nuovo ordinamento basato sui "distretti" e non più sulle regioni svuoterebbe di significato l'attuale distinzione tra regioni a Statuto ordinario e speciale, fermo restando che in concreto, l'amplissima autonomia di cui andrebbero a godere di "distretti", pur se non ricomprendente l'attuale autonomia legislativa, sarebbe in concreto molto simile a quella di cui godono le regioni a Statuto speciale.

6.1.6 "COMUNI", "UNIONI DI COMUNI" E "CITTÀ"

Gli attuali comuni dovrebbero essere accorpati in "unioni di comuni" o "città". Ciascuna "unione di comuni" o "città" dovrebbe avere una popolazione compresa da un minimo di 25.000 abitanti a un massimo di 100.000 (per le "unioni di comuni") o 250.000 (per le città). Le "unioni di comuni", come peraltro da legislazione vigente, comporterebbero il mantenimento dei comuni accorpati e al loro ordinamento dovrebbero essere ricondotte anche le comunità montane o isolane. Le "città" sarebbero invece costituite dagli attuali comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti, ovvero dalla soppressione e fusione per incorporazione dei comuni minori in comuni di nuova istituzione o in comuni preesistenti, fino alla predetta soglia di 25.000 abitanti. In ogni caso, i comuni con popolazione inferiore a una soglia minima da individuare (almeno 1.000 abitanti). dovrebbero essere accorpati in comuni più grandi, che a loro volta entrerebbero a far parte delle "unioni di comuni" come sopra descritto. Ciò consentirebbe di ridurre sensibilmente il numero totale dei comuni italiani, pari attualmente a 8.071 (di cui peraltro solo 500 superano i 15.000 abitanti). L'accorpamento dei comuni più piccoli è peraltro un processo anticipato dal passaggio di molte competenze alle già citate unioni di comuni e alle comunità montane e dall'obbligo, sancito nel 2011, per i comuni sotto i 5.000 abitanti di consorziarsi per svolgere le funzioni di stazione appaltante. Inoltre, ai sensi dell'art. 19 del D.L. 95/2012, già oggi devono essere esercitate in forma associata dai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se facenti parte di comunità montane) le seguenti funzioni fondamentali, per la parte di competenza locale: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; servizi pubblici comunali di interesse generale, compreso il trasporto pubblico comunale; catasto; pianificazione urbanistica ed edilizia; protezione civile e primi soccorsi; raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e relativi tributi; sistema locale dei servizi sociali; edilizia scolastica e servizi scolastici; polizia municipale e amministrativa locale. Le comunità di riferimento dei comuni soppressi potrebbero comunque essere rappresentate all'interno delle "città" da organismi di decentramento, con funzioni di erogazione dei servizi pubblici secondo parametri garantiti dalla legge dello Stato. Inoltre, le funzioni delle aziende sanitarie locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché gli ambiti territoriali ottimali e i consorzi fra enti territoriali, passerebbero ai nuovi "distretti territoriali" o "distretti metropolitani".

6.1.7 L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI

Le Prefetture, la cui competenza territoriale dovrebbe venire a coincidere con quella dei nuovi "distretti territoriali" o "distretti metropolitani", dovrebbero integrarsi con le Questure per costituire i nuovi "Uffici Distrettuali del Governo". L'abolizione dei controlli amministrativi sugli enti locali ha di fatto elevato, secondo la Corte dei Conti, il livello di illegalità dell'azione amministrativa locale, fenomeno cui urge porre rimedio. Pertanto, in capo agli "Uffici Distrettuali del Governo" dovrebbero essere ripristinati poteri di controllo sugli atti degli enti locali, analoghi a quelli esercitati in precedenza dai CO.RE.CO. e CO.CO.A.R. soppressi nel 2001. Per garantire la presenza unitaria e coordinata dello Stato centrale sul territorio, infine, anche gli altri uffici periferici dell'amministrazione centrale, a cominciare dalle forze dell'ordine, dovrebbero essere progressivamente ricondotti sotto un più stretto coordinamento da parte dei nuovi "Uffici Distrettuali del Governo", secondo il modello degli Uffici Territoriali del Governo istituiti nel 1999 e mai attuati. Tutte le amministrazioni ministeriali periferiche (forze armate, forze dell'ordine, organi giurisdizionali ordinari, amministrativi, contabili e tributari, sezioni di controllo della Corte dei Conti, istituti di prevenzione e pena, Ragionerie Territoriali dello Stato, Direzioni Territoriali del Lavoro, Uffici Scolastici Provinciali), gli enti pubblici nazionali (INPS, INAIL e ACI) e le agenzie fiscali (Entrate e Dogane), nonché le filiali della nuova Banca d'Italia statale e delle grandi aziende pubbliche nazionalizzate (mediante ricostituzione del sistema delle "partecipazioni statali"), sarebbero riorganizzati in base alle nuove circoscrizioni dei "distretti territoriali" o "distretti metropolitani".

6.1.8 CONCLUSIONE

La Repubblica Italiana, optando per il "localismo" delineato nella riforma sopra proposta, sceglierebbe di tornare alla formula dello Stato unitario e alla titolarità esclusiva della funzione legislativa in capo allo Stato, abbandonando l'attuale situazione di incerta e disordinata transizione tra Stato regionale e Stato federale. Tuttavia, è opportuno sottolineare che questo non significherebbe in alcun modo un ritorno a vecchie e desuete forme di centralismo amministrativo, ma al contrario porterebbe tutti i nuovi "distretti", senza discriminazioni tra territori come invece attualmente avviene (si pensi al Veneto che giustamente si sente discriminato rispetto alle regioni limitrofe del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia), a un livello di autonomia paragonabile a quello delle attuali "regioni a Statuto speciale". I nuovi "distretti territoriali" e "distretti metropolitani" con i relativi "municipi", quali enti di autogoverno delle rispettive comunità, godrebbero infatti di amplissima autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria e programmatoria. "Comuni", "unioni di comuni" e "città", oltre a gestire funzioni e servizi pubblici locali di carattere amministrativo e sociale, avrebbero vaste competenze sulla tutela e la promozione dell'identità locale, anche attraverso la gestione del sistema bibliotecario, museale e teatrale. Tramite il proposto riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali locali, si eliminerebbe in radice la possibilità stessa di duplicazioni e conflitti di competenza tra diversi livelli di governo, garantendo in tal modo il migliore coordinamento e sviluppo delle energie nazionali, necessarie in vista della riconquista della piena sovranità internazionale dello Stato. In questo modo la Repubblica Italiana, che il legislatore costituente del 1948, fedelmente allo spirito del Risorgimento, volle "una e indivisibile", tornerebbe a essere espressione fedele della Nazione Italiana e delle comunità particolari che indissolubilmente vanno a comporne l'unità spirituale, culturale e politica.

Luca Cancelliere (ARS Sardegna) per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS dell'8 giugno 2014

ARS

Associazione
Riconquistare la Sovranità

7 COMBATTERE LA RENDITA URBANA

L'Associazione Riconquistare la Sovranità propone di instaurare un regime giuridico di abbattimento della rendita urbana.

Si ha sfruttamento di rendita urbana quando il proprietario di un suolo, in posizione di vantaggio rispetto ad altri proprietari, in seguito ad una certa previsione di piano incamera le plusvalenze costituite dalla differenza tra il prezzo di mercato e il prezzo di produzione di un immobile o di un terreno divenuto edificabile.

Tali prelievi ingiustificati di ricchezza non sono compatibili con una società moderna democratica e costituzionale, in quanto predeterminano la forma dell'ambiente antropizzato attraverso il criterio dominante dell'accumulazione parassitaria.

L'Italia vide aggravarsi il problema della rendita negli anni successivi alle ricostruzioni postbelliche. L'improvvisa crescita economica produsse un'incontrollata fase di espansione urbana. Tra il 1953 e il 1963 i prezzi delle abitazioni si triplicarono, mentre il prezzo medio dei suoli edificabili si decuplicò incidendo in maniera insostenibile sul costo finale dei fabbricati. Il peso della rendita era cresciuto a pregiudizio dei redditi propri dell'industria delle costruzioni. Non potendo comprimere maggiormente i costi di produzione, la domanda di appartamenti popolari rimase insoddisfatta. Si realizzò così (parole di Leonardo Benevolo) "*lo scopo della speculazione, cioè lo sganciamento dell'offerta dalla domanda, a svantaggio dei costruttori e dei consumatori, e nell'interesse esclusivo di poche decine di proprietari terrieri*».

La città della rendita divenne visibile agli occhi di tutti: un agglomerato informe, sporco e caotico, che nega le identità storiche, distrugge il patrimonio culturale, dissipa le risorse economiche e accentua le disuguaglianze sociali.

In questo contesto, nel 1962, anno della nazionalizzazione dell'industria elettrica e dell'istituzione dei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, nacque la proposta di riforma urbanistica firmata da Fiorentino Sullo, allora ministro dei lavori pubblici di area democristiana. Il testo fu elaborato da una Commissione composta dai massimi urbanisti del tempo insieme a giuristi e sociologi. Si partiva da una riflessione sulle lacune della Legge Urbanistica del 1942, che affidava alle pubbliche amministrazioni un ruolo di semplice controllo dell'attività edilizia, senza reale possibilità di iniziativa.

L'articolo 1 del disegno di legge fissava il principio fondamentale del rapporto tra pianificazione urbanistica e programmazione economica "*L'indirizzo e il coordinamento nazionale della pianificazione urbanistica si attuano nel quadro della programmazione economica nazionale e in riferimento agli obiettivi fissati da questa, anche per quanto riguarda i programmi generali e di settore, dei servizi e delle opere pubbliche di interesse nazionale, interregionale e regionale…"*

Il principio cardine della legge era l'espropriazione da parte del Comune delle aree incluse nei piani particolareggiati:

"*Nell'ambito del piano particolareggiato il Comune promuove l'espropriazione, anche per zone, secondo i tempi determinati dalle necessità delle fasi di attuazione: a) di tutte le aree inedificate, comprese quelle facenti parte del patrimonio dello Stato e degli altri enti pubblici; b) delle aree già utilizzate per costruzioni se l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato. Il Comune espropria anche quelle aree inespropriate che successivamente alla approvazione del piano particolareggiato vengono a rendersi edificabili per qualsiasi causa."* (art. 23)

"*Per le aree che prima dell'approvazione del piano regolatore generale non avevano destinazione urbana secondo i piani approvati, l'indennità di espropriazione è determinata considerando il terreno come agricolo e libero da vincoli di contratti agrari. Per le aree inedificate già comprese in zona urbanizzata, la indennità di espropriazione è stabilita in base al prezzo di cessione dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione aumentato della rendita differenziale di posizione in*

misura non superiore ad un coefficiente massimo stabilito dal Comitato dei Ministri di cui all'art. 1. Per le aree che prima dell'approvazione del piano regolatore generale avevano destinazione urbana ed erano coperte da costruzioni, l'indennità di espropriazione è ragguagliata al valore venale della costruzione. Si applica, tuttavia, il comma precedente qualora l'indennità in base ad esso calcolato risulti più favorevole al proprietario. In ogni caso l'indennità è fissata prescindendo da qualsiasi incremento di valore che si sia verificato o possa verificarsi direttamente o indirettamente per effetto della progettazione, dell'adozione e dell'attuazione del piano regolatore generale…" (art. 24).

Riconosciute e versate le indennità di esproprio, il Comune, acquisite le aree, avrebbe provveduto alla dotazione dei servizi primari, per poi cedere il diritto di superficie mediante asta pubblica, ad un prezzo composto dall'indennità di esproprio e dai costi sostenuti per la dotazione dei servizi:

"*Il Comune… provvede alle opere di urbanizzazione primaria… cede in proprietà allo Stato e agli altri enti territoriali, le aree destinate ad utilizzazione pubblica. Il diritto di superficie sulle aree destinate a edilizia residenziale viene ceduto a mezzo di asta pubblica, salvo che le aree non vengano richieste per il perseguimento dei loro fini istituzionali, entro termine da stabilire con legge regionale, da enti pubblici che operano nel settore della edilizia e da società cooperative che abbiano per scopo la costruzione di alloggi economici o popolari per i propri soci e salvo che esse siano richieste per utilizzazione industriale.*

Ai fini della determinazione del prezzo di cessione si sommano, per ogni zona preveduta dall'art. 23, 1° comma: le indennità di espropriazione dell'intera zona e gli interessi relativi, il costo delle opere di urbanizzazione e di quelle per lo sviluppo dei servizi pubblici, da effettuarsi nel perimetro della zona, nonché una quota per spese generali. Il totale è ripartito sulla superficie delle aree destinate all'edificazione e il quoziente costituisce il prezzo della cessione o, in caso di asta, la base di questa" (art. 26).

Purtroppo la proposta di legge fu bloccata da un esteso fronte di opposizione, dentro e fuori il Parlamento, mentre Sullo, oggetto di diffamazione a mezzo stampa, finì per essere isolato dai suoi stessi compagni di partito. Da allora nessuno in parlamento ha più avanzato proposte per un'organica riforma urbanistica nazionale.

Fino agli anni settanta nelle città ha prevalso una forma di rendita *marginale*, dovuta al progressivo spostamento dei confini urbani e alla valorizzazione delle aree periferiche di nuova espansione sottratte all'uso agricolo. I costruttori, spesso d'accordo con gli amministratori più influenti e spregiudicati, acquistavano preventivamente i terreni agricoli destinati a sfruttamento edilizio.

Negli anni ottanta, a seguito della forte diminuzione dell'incremento demografico e della progressiva terziarizzazione dell'economia, le plusvalenze urbane assunsero la forma della cosiddetta *rendita differenziale*, connessa con le nuove funzioni terziarie e caratterizzata dal cambio di destinazione d'uso degli immobili nelle zone centrali delle città: gli edifici industriali ormai dismessi, quelli ad uso pubblico o i palazzi storici, venivano rifunzionalizzati per banche, assicurazioni e servizi specializzati. Gli industriali italiani, inizialmente preoccupati per la diminuzione dei profitti, trovarono enormi vantaggi nello sfruttamento della rendita differenziale. Un primo effetto di tale tendenza fu l'espulsione dei cittadini con redditi medio-bassi dai centri storici.

Dopo la crisi immobiliare dei primi anni '90, si è avuto un nuovo impressionante ciclo di valorizzazione immobiliare, interrotto solamente con la crisi dei mutui *subprime* nel 2007. Le stime del cresme parlano di un aumento del 40% della produzione edilizia residenziale nel periodo 1997-2006, mentre i valori immobiliari nelle maggiori città italiane sono quasi raddoppiati. Le finalità speculative ci appaiono più evidenti se consideriamo che nel periodo 2002-2010 la variazione media annua di popolazione residente in Italia si è attestata intorno allo 0,71% sul totale (*Fonte:* cresme). In questo periodo la rendita urbana, anche in forza dell'integrazione con strumenti tipici dell'ingegneria finanziaria, si è resa ancora più indipendente dalle ragioni dell'economia reale e dello sviluppo sostenibile. La città si è espansa in modo abnorme e irrazionale su scala territoriale compromettendo irrimediabilmente il paesaggio e dissipando crescenti risorse. Anche questa volta, come nei precedenti cicli di valorizzazione, le forze del mercato non sono state in grado di garantire l'accesso all'abitazione alle fasce medio-basse. I Comuni, sempre più in difficoltà nel dotare i nuovi insediamenti dei necessari servizi tecnici, sociali e infrastrutturali, sono stati costretti a cedere alle richieste dei privati che hanno ottenuto, con lo strumento dell'*urbanistica contrattata*, varianti urbanistiche in cambio del pagamento degli oneri di costruzione e del contributo per le urbanizzazioni.

Gli indici di incremento dei valori immobiliari hanno spesso superato il 300%, con punte del 500%: in alcuni casi si è costruito a 1200 €/mq per poi rivendere anche a 7000 €/mq, motivo per cui l'invenduto in Italia ha potuto raggiungere quote di 2-300 mila appartamenti senza che ciò comportasse perdite significative per i proprietari e gli istituti di credito.

L'illusione che la valorizzazione di immobili e capitali non debba mai arrestarsi e la speranza mal riposta che tutti possano prima o poi beneficiare di accumulazioni parassitarie, hanno modificato radicalmente il nostro modo di percepire la società, al punto che con difficoltà riusciamo a percepire gli aspetti patologici e antisociali dello sfruttamento delle rendite.

Per queste ragioni, l'Associazione Riconquistare la Sovranità fa propria la proposta di riforma del ministro Sullo, per la parte inerente gli articoli già richiamati.

Nel pieno rispetto della Costituzione ("*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale"*, art. 42, Cost.) con l'acquisizione preventiva delle aree divenute edificabili e la successiva concessione del diritto di superficie è possibile rimuovere le cause strutturali del meccanismo della rendita urbana. La proprietà dell'area, inoltre, consentirebbe ai comuni di giungere più facilmente all'esproprio, nel momento in cui emergessero nuove ragioni d'interesse generale.

Bisogna superare la lunga fase dell'*urbanistica contrattata* e restituire allo Stato il ruolo di attore dominante in sede di pianificazione urbanistica; salvaguardare gli interessi pubblici; liberare le autorità amministrative e gli urbanisti da interessi e pressioni settoriali, evitare le disuguaglianze tra i proprietari e contenere i costi dei servizi. ("*Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata"*, art. 44, Cost.).

Il terreno libero va considerato una risorsa limitata da tutelare; è pertanto necessario introdurre vincoli più severi al consumo dei suoli e ricostituire un sano ed equilibrato rapporto tra ambito urbano e ambito rurale.

L'Italia, dai tempi delle prime libertà comunali, ha rappresentato in tutta Europa un esempio equilibrato di crescita sostenibile, dedizione per il paesaggio e rigido controllo della forma delle città. È tempo di seguire la prospettiva di un completo recupero della nostra migliore tradizione urbana.

Gianluigi Leone (ARS Lazio) per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS dell'8 giugno 2014

ARS
Associazione
Riconquistare la Sovranità

8 DOCUMENTO SUI DIRITTI CIVILI BIOETICI

La categoria dei diritti civili bioetici è una delle più ideologiche che esistano. Essa tende a scindere la comunità in due fazioni: da un lato coloro che sono favorevoli al riconoscimento di tali diritti, dall'altro coloro che sono contrari.

È appena il caso di osservare che non alludiamo ai diritti previsti nella Costituzione: libertà fondamentali (artt.13-28); diritto sociali (artt. 29-34); diritti economici (artt. 34-47); diritti politici (artt.48-54); o altri diritti risultanti dai principi fondamentali (artt. 1-12). Ci riferiamo, invece, a situazioni giuridiche soggettive che il legislatore ordinario può discrezionalmente introdurre o non introdurre nell'ordinamento, e, nel primo caso, variamente modulare e conformare, nel legittimo (non incostituzionale) esercizio della potestà legislativa ordinaria.

Ultimamente la categoria è sottoposta a critica: si tratterebbe di diritti "cosmetici", nel peggiore dei casi, o soltanto "secondari" rispetto ai diritti sociali, nei casi in cui la critica è più blanda. Pensiamo che si possa e si debba andare oltre.

In primo luogo, taluni pretesi "diritti" sono in realtà doveri.

Per esempio, ciò che stupisce quando viene posta la questione delle unioni civili è l'invocazione di una concezione falsa e assurda del matrimonio come fattispecie dalla quale discenderebbero diritti. Ma il matrimonio è il regno dei doveri: dovere di coabitare, dovere di avere la medesima residenza, dovere di fedeltà, dovere di aiutare il coniuge materialmente e spiritualmente; conseguente (anche se non automatico) addebito della separazione in caso di violazione di quei doveri; dovere di corrispondere l'assegno di separazione; indisponibilità per testamento di una parte rilevante del patrimonio al momento della morte anche in caso di manifesto tradimento; obbligo di pagare gli alimenti (anche nei confronti del coniuge separato, comunque si sia comportato nel rapporto matrimoniale o durante l'unione); obbligo del padre e della madre del coniuge (o dell'unito) di pagare gli alimenti all'altro coniuge (o unito); obbligo del coniuge o dell'unito di pagare gli alimenti al suocero o alla suocera.

Il fatto che, in considerazione dell'assunzione di vincoli numerosi, rilevanti e pesanti, l'ordinamento, con norme estranee al diritto di famiglia, riconosca taluni diritti o preferenze (punteggio per il riavvicinamento al coniuge, pensione di reversibilità), è un discorso diverso e logicamente successivo. Infatti, proprio in ragione degli enormi vincoli che legano i coniugi, la legislazione previdenziale o che disciplina il trasferimento da un ufficio ad altri della pubblica amministrazione, o altre norme, attribuiscono ai coniugi taluni diritti o preferenze: voler contrarre matrimonio per acquistare questi diritti, oltre che insensato (i doveri sono molti di più e più rilevanti e pesanti), è meschino, perché essi non sono il proprium del matrimonio. Quindi il problema va impostato così: si deve riconoscere il potere di contrarre vincoli e doveri personali identici a quelli che discendono dal matrimonio anche a persone dello stesso sesso?

In secondo luogo, sotto la categoria dei diritti civili bioetici sono sovente compresi sia doveri che, come abbiamo appena visto, non sono diritti, sia diritti che non sono "civili".

Ad esempio, la possibilità che un uomo "generi" un figlio "suo" grazie a un utero in affitto, ovvero all'uso di un avveniristico "ventre d'acciaio" è, forse, giuridicamente, un diritto, almeno in senso lato. Ma potrebbe essere ragionevolmente considerato da molti un diritto incivile. Tutto ciò costituisce una ragione in più per abbandonare la categoria e per prendere posizione sulle singole questioni, senza schierarsi fanaticamente e aprioristicamente.

Del resto, nessun grande partito si contrappone agli altri sui diritti civili bioetici. Negli Stati Uniti c'è una minoranza di repubblicani tendenzialmente favorevole, come ci sono democratici piuttosto conservatori. In Italia nel centro-sinistra militano cattolici osservanti, così come nel centro-destra vi è stata una componente di radicali e di liberali che è sempre coesistita con altri orientamenti. Soltanto piccoli partiti pseudo-radicali italiani hanno fatto dell'impegno pro e contro i

“diritti civili” la loro bandiera. Ma la misera fine a cui sono andati incontro e il ruolo marginale, anzi insignificante, che svolgono nella vita politica del paese la dicono lunga sulla saggezza di quella scelta.

Inoltre, il bipolarismo pro e contro i diritti civili bioetici, che non esiste nella realtà politica, è inaccettabile anche dal punto di vista della logica astratta: si può essere sfavorevoli all’inseminazione eterologa ma favorevoli alle unioni civili, e favorevoli alle unioni civili ma sfavorevoli ad attribuire rilevanza alla cosiddetta famiglia di fatto. Si può essere favorevoli alla procreazione assistita ma sfavorevoli all’impianto di tre embrioni, o favorevoli all’impianto di tre embrioni ma sfavorevoli all’embrio-riduzione. Eppure sono pochissime le persone che hanno posizioni articolate, nonostante le combinazioni tra le possibili prese di posizione siano infinite.

L’ARS crede che nell’attuale fase politica sia di gran lunga più rilevante sottolineare l’importanza dei doveri di cittadinanza. Per esempio, lo stesso diritto di “associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”, garantito a tutti i cittadini dall’art. 49 della Costituzione, comporta, a ben vedere, un dovere o almeno un onere. Se la gente disoccupata o sottoccupata o con basso salario o reddito autonomo non milita, chi mai potrà attuare quella politica? C’è dunque il dovere di militare e l’onere di farlo bene e con intelligenza: ciò che giuridicamente è un diritto (quello di militare), moralmente è un dovere e realisticamente un onere.

In ultima analisi, tutta la retorica dei “diritti civili” risponde all’ideologia dominante nello stato imperiale, la quale ignora i doveri, sacrifica i diritti sociali e promuove l’esportazione mondiale di diritti da essa pre-definiti civili – un’ideologia che strumentalizza nobili istituti e spesso confonde privilegi, capricci, diritti e doveri.

Il fondamento dei diritti consiste invece nei doveri, sui quali si basa ogni grande e piccola comunità: soltanto adempiendo i nostri doveri abbiamo titolo per rivendicare i diritti. In quanto “rimuove” questo principio elementare, la retorica dei “diritti civili” è espressione dell’individualismo filosofico e politico che l’ARS riconosce fra i suoi principali nemici.

Crediamo, quindi, che un partito serio, frontista, debba:

1) rifiutare la categoria dei diritti civili bioetici ed affrontare lo studio separato di ogni questione (se e quando, giunto in Parlamento, se ne presenterà l’occasione);

2) riconoscere agli iscritti il diritto di maturare con autonomia la propria opinione.

Giampiero Marano (ARS Lombardia) e Stefano D’Andrea (ARS Abruzzo) per “Associazione Riconquistare la Sovranità”

Documento approvato dall’assemblea nazionale dell'ARS del 7 giugno 2015

ARS
Associazione
Riconquistare la Sovranità

9 LA RIFORMA TRIBUTARIA DELL'ARS

9.1 IL DETTATO COSTITUZIONALE

La Costituzione repubblicana contiene un granitico e potente indirizzo di politica fiscale sintetizzato in due righe:

"**Art. 53** – *Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.*

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività."

I padri costituenti, nella cristallizzazione dei principi costituzionali, hanno voluto inserire il principio di "equità" come cardine del sistema tributario italiano.

È a tal proposito interessante leggere l'intervento dell'Onorevole Scoca, tenuto il 23 maggio 1947 davanti all'Assemblea Costituente, per poter capire, in modo pieno, la portata del principio contenuto nell'art. 53:

"*Se poi consideriamo che più dei tributi diretti rendono i tributi indiretti e questi attuano una progressione a rovescio, in quanto, essendo stabiliti prevalentemente sui consumi, gravano maggiormente sulle classi meno abbienti, si vede come in effetti la distribuzione del carico tributario avvenga non già in senso progressivo e neppure in misura proporzionale, ma in senso regressivo. Il che costituisce una grave ingiustizia sociale, che va eliminata, con una meditata e seria riforma tributaria. Non è questo il momento più opportuno per attuarla, ma credo necessario che si inserisca nella nostra Costituzione, in luogo del principio enunciato dall'articolo 25 del vecchio Statuto, un principio informato a un criterio più democratico, più aderente alla coscienza della solidarietà sociale e più conforme alla evoluzione delle legislazioni più progredite.[omissis] Da un punto di vista scientifico (se di scientifico c'è qualcosa nella materia finanziaria, o nella scienza delle finanze) si può dimostrare, come è stato dimostrato, che, pur partendo da uno stesso principio, è possibile giungere sia alla regola della proporzionalità che a quella della progressività. Ma, lasciandosi guidare da un sano realismo, non si può negare che una Costituzione la quale, come la nostra, si informa a principi di democrazia e di solidarietà sociale, debba dare la preferenza al principio della progressività. Le dispute dei dotti su questo tema mi hanno lasciato sempre perplesso; non così le osservazioni d'ordine pratico. Ho sempre pensato che chi ha dieci mila lire di reddito e ne paga mille allo Stato, con l'aliquota del 10 per cento, si troverà con 9 mila lire da impiegare per i suoi bisogni privati; mentre chi ne ha centomila, dopo aver pagato l'imposta del 10 per cento in base alla stessa aliquota, si troverà con una disponibilità di 90 mila lire. È ovvio che per pagare l'imposta il primo contribuente sopporta un sacrificio di gran lunga maggiore del secondo, e che sarebbe equo alleggerire l'aggravio del primo e rendere un po' meno leggero quello del secondo. Si può discutere sulla misura e sui limiti della progressione; non sul principio. Il mio articolo aggiuntivo originario accennava espressamente alla necessità che a tutti i cittadini venga assicurata la disponibilità del reddito minimo necessario alla esistenza; ed anche su questo credo che ci sia la concorde adesione di tutte le parti di questa Assemblea. Non si può negare che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato, per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere. Da ciò discende la necessità della esclusione dei redditi minimi dalla imposizione; minimi che lo Stato ha interesse a tenere sufficientemente elevati, per consentire il miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, che contribuisce al miglioramento morale e fisico delle stesse ed in definitiva anche all'aumento della loro capacità produttiva.*"

Ovviamente, come norma di principio e di indirizzo, di per sé, rappresentava la via da percorrere per il legislatore italiano nella "riforma del diritto tributario" incentrata a criteri di progressività. Via che si è intrapresa con grandi difficoltà e che, con grandi sforzi dovuti allo scioglimento delle resistenze dei gruppi di interesse dei più abbienti, il legislatore italiano ha perseguito nel corso del tempo, con la successione di ritocchi normativi che sono culminati con la riforma tributaria degli anni '70.

Se quindi il sistema tributario italiano doveva essere informato al principio della progressività delle aliquote, di per sé doveva essere un sistema che privilegiasse l'imposizione diretta e personale sui redditi a discapito di quella indiretta sui consumi.

Purtroppo, però, nel percorso di riforma del diritto tributario italiano si è inserito l'adeguamento della legislazione italiana alle direttive comunitarie europee, che hanno sensibilmente inciso nella determinazione di un modello tributario diverso da quello contenuto nella Costituzione repubblicana del 1948.

Una breve ricostruzione storica degli interventi di riforma tributaria successivi alla Costituzione, chiarirà le dinamiche del "vincolo esterno" indotto dalla CEE/CE/UE nella normazione della politica fiscale della Repubblica Italiana, che ha di fatto deviato dal dettato costituzionale.

Si passerà poi, nella seconda parte del documento, all'esposizione di un ipotetico piano di riforma tributario, che riporti nell'alveo dei principi costituzionali gli indirizzi di politica fiscale della Repubblica Italiana, evidenziando, altresì, le pre-condizioni "di sistema" necessarie per garantirne il buon esito.

9.2 PREMESSE STORICHE

9.2.1 IL SISTEMA FISCALE ITALIANO PRIMA DELLA COSTITUZIONE.

Il sistema fiscale italiano alla fine della seconda guerra mondiale, come del resto quasi tutti gli altri sistemi fiscali nazionali dell'epoca, era rappresentato da un coacervo di imposte, tributi e tasse prelevate sia a livello locale che centrale, che colpivano patrimonio, reddito e consumi in maniera disorganica e iniqua, lasciando ampie praterie all'evasione e all'elusione fiscale.

Tale stato di cose, stratificatosi nel corso del tempo a causa della esigenza di "dover fare cassa", era fondamentalmente dovuto alla concezione dell'epoca, che ignorava la moderna idea di "tassare per redistribuire ricchezza", successivamente cristallizzata nella Costituzione repubblicana tramite il criterio della "progressività".

9.2.2 LA RIFORMA VANONI.

Nell'ottobre del 1948 il Ministro delle Finanze Ezio Vanoni presentò il bilancio di previsione del proprio ministero. La politica fiscale si assunse un duplice compito:

- incrementare le entrate per fornire al governo le risorse finanziarie necessarie a sostenere la politica di ricostruzione;
- ripartire il carico tributario tra i contribuenti in base alla loro capacità contributiva e cioè secondo il principio di progressività delle imposte sancito dalla Costituzione.

Un suo famoso discorso del 1948 introdusse le linee guida cui sarebbe stata improntata la riforma tributaria che il Parlamento avrebbe varato nel 1951: «*Ma find'ora deve essere detto che il fondamento della riorganizzazione del sistema tributario è quello segnato dalle norme costituzionali, che vogliono un ordinamento che realizzi la progressività nel sistema delle imposte*».

Come detto nel paragrafo precedente, il sistema tributario italiano si caratterizzava per un eccesso di imposizione indiretta e reale, che favoriva l'evasione e l'ingiustizia fiscale. Il Ministro delle Finanze Vanoni cercò di contemperare la duplice esigenza di accrescere e perequare il gettito, distinguendo tra imposte che colpivano reddito e patrimonio (da incrementare) e imposte che colpivano i consumi necessari (da ridurre). Si trattava di una soluzione temporanea dettata dalla preoccupazione di non incidere sulle entrate dello Stato nella fase della ricostruzione materiale e del risanamento finanziario del paese. La vera riforma consisteva però nel passare gradualmente ad un'imposizione prevalentemente diretta e personale, e cioè più conforme al principio costituzionale della capacità contributiva.

Vanoni individuava il difetto strutturale del sistema tributario italiano nella mancanza di un rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco.

La Riforma Vanoni reintroduceva l'obbligo della dichiarazione annuale dei redditi. Il fisco, da ostile nemico diventava l'autorità preposta dalla comunità a ripartire in modo equo le spese sostenute dallo Stato per garantire lo sviluppo della società civile.

E dunque, anche in virtù di quella fiducia verso il contribuente espressa nel "patto fiscale", la Riforma Vanoni riuscì a ridurre sensibilmente le aliquote dell'imposta complementare, dell'imposta sulla ricchezza mobile, l'imposta di famiglia, l'IGE (imposta generale sulle entrate) e l'imposta di registro.

Secondo Vanoni, bisognava tenere conto dei vantaggi che i singoli traggono dalla partecipazione alla vita sociale organizzata in Stato. Vanoni si riferiva in particolare alle classi agiate, a coloro che maggiormente beneficiano dell'esistenza dello Stato. Senza lo Stato, o con uno Stato meno efficiente, i loro diritti alla proprietà, alla sicurezza, all'ordine pubblico sarebbero pregiudicati. Il loro stesso benessere materiale sarebbe pregiudicato. Con lo Stato quei diritti e quel benessere sono maggiormente tutelati. Da qui quell'obbligo morale verso la collettività che lo portò a sostenere: «*chi possiede può giustificare il proprio possesso solamente se fa interamente il proprio dovere di solidarietà sociale rispetto al corpo sociale nel quale opera*».

9.2.3 IL 1962 E LA COMMISSIONE DI STUDIO SULLA RIFORMA TRIBUTARIA.

Alla morte di Ezio Vanoni l'ordinamento tributario, se pur incamminato verso la via tracciata dalla Costituzione, era ancora molto lontano dall'incarnarne in maniera esatta e puntuale i principi.

Gli anni '60 si caratterizzarono per l'intensa attività di studio dedicata alla riforma tributaria che di lì a pochi anni avrebbe dovuto dare un nuovo volto all'ordinamento tributario italiano. Fu questo il periodo nel quale due uomini, con idee e visioni diverse, si confrontarono e scontrarono nel dibattito relativo alla riforma tributaria: Cesare Cosciani e Bruno Visentini. Le "lame" tra i due, ad onor del vero, si erano già incrociate ai tempi della "Commissione Vanoni"nel 1948, e le rispettive relazioni presentate in quella commissione rappresentarono il preludio di quello che sarebbe stato il dibattito negli anni '60. Cosciani era un uomo accademico, non era un politico in senso stretto, ma i suoi argomenti lasciavano chiaramente intendere che il suo orientamento fosse fortemente socialdemocratico.

Visentini era al contrario un politico, uomo di spicco del Partito Repubblicano Italiano, un liberale quindi.

Era il 1962 quando il Governo Fanfani istituì la "*Commissione per lo studio della riforma tributaria*" presieduta dall'allora Ministro delle Finanze Giuseppe Trabucchi, ma la cui direzione venne affidata al designato vicepresidente Cesare Cosciani e che vide tra i suoi componenti anche Bruno Visentini.

La Commissione produsse un'enorme mole di documenti e relazioni preparatorie sui diversi problemi della riforma; nel maggio del 1963 i lavori terminarono con un rapporto, redatto da Cosciani, che conteneva le proposte di una nuova struttura dell'intero sistema di imposizione.

La relazione completa venne pubblicata nel 1964, con il titolo di "*Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*".

Nel settembre del 1964 venne affidata a Cosciani la presidenza del "*Comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria*", che in una prima fase dei lavori affrontò un programma concreto di riforma tributaria da attuare nell'arco di un quinquennio ed una relazione contenente le linee di riforma, approvata dal Parlamento nel giugno del 1965.

Nel febbraio del 1966 Cosciani preparò una bozza di progetto legislativo già completamente suddiviso in 243 articoli ed accompagnato da commenti ai singoli articoli.

Nel giugno del 1966 Cosciani si dimise dalla guida del Comitato non condividendo né il "*metodo di lavorare né alcune scelte concrete"*. Queste le motivazioni generiche da lui addotte che determinarono, di fatto, il sorpasso di Visentini e quindi di parte delle sue idee, nella traduzione di quella che sarebbe stata la riforma che, di lì a breve, avrebbe portato proprio il nome del "Repubblicano" Visentini.

Ma su cosa si giocò il contrasto fra i due? Pare scontato affermare che la "visione di Stato" di un liberale non può che essere diversa da quella di un socialista democratico. Tale visione ovviamente si ripercuote su quella che è la finanza pubblica. Su cosa deve finanziare, in che misura e soprattutto sull'individuazione di chi (ovvero quale strato della popolazione) deve maggiormente essere chiamato a contribuirvi.

Il diverso modo di intendere lo Stato, "minimo" e "silenzioso" per un liberale, "centrale" e "sociale" per un socialista democratico, determina, come è giusto che sia, un modo di concepire le imposte e il sistema impositivo geneticamente diverso.

9.2.4 LA LEGGE DELEGA DEL 1971 SULLA RIFORMA TRIBUTARIA.

Con la legge n. 825/1971 il Parlamento fornì al Governo la delega necessaria per realizzare la riforma che rappresentò il massimo tentativo di avvicinare il sistema fiscale al principio di capacità contributiva e di progressività sancito più di vent'anni prima dalla Costituzione, ma allo stesso tempo consentì l'adeguamento alle direttive 67/227/CEE dell'11 aprile 1967 e 67/228/CEE dell'11 aprile 1967, che imponevano agli Stati membri della CEE di iniziare a conformarsi alle regole del libero mercato (libera circolazione di persone, servizi, merci e capitali) sancite dal MEC nel 1958 e in parte codificate, appunto, nelle direttive in parola, che introducevano nell'ordinamento giuridico italiano il divieto di discriminazione fiscale tra i beni prodotti in ciascuno Stato membro e il principio di tassazione nel paese di destinazione, nonché il recepimento della disciplina sul "valore aggiunto".

I decreti emanati dal governo per effetto della delega possono essere di fatto distinti in due gruppi fondamentali; un complesso di 19 decreti relativi alle imposte indirette, ai tributi locali, all'IVA, al contenzioso tributario e alla riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria, entrati in vigore nel 1973 (insieme al Testo Unico sulle leggi doganali, approvato nello stesso anno, che abolendo i dazi doganali andava di fatto a sostituire, nel rispetto dei principi sanciti dal MEC, la normativa del 1940) e un altro insieme di 10 decreti relativi alle imposte dirette e alla materia di riscossione e di accertamento, entrati in vigore nel 1974.

Per effetto di tali decreti furono abrogate 40 imposte previgenti, modificate altre rimaste in vigore e furono introdotte le seguenti nuove imposte:

- **IRPEF** (dpr 597/1973)

Imposta a carattere personale e progressivo applicata al reddito complessivo netto delle persone fisiche, comunque conseguito, comprendente tutti i redditi propri del soggetto, inclusi quelli altrui dei quali avesse la libera disponibilità.

La struttura iniziale dell'imposta era suddivisa in 32 scaglioni di reddito ed altrettante aliquote, che partivano **dal 10% fino all'82%**. Tale struttura, in realtà, fu subito ritoccata nel 1975 con la riduzione dell'ultima aliquota al **72%**.

- **IRPEG** (dpr 598/1973)

Imposta proporzionale sul reddito complessivo prodotto dalle persone giuridiche. Soggetti passivi erano tutti i soggetti diversi dalle persone fisiche, ad eccezione delle società di persone per le quali si applicava il "principio di trasparenza", secondo cui i redditi delle società di persone erano trattati fiscalmente come se la società fosse una sorta di "schermo trasparente", dunque non dotato di una propria autonomia; conseguentemente i risultati reddituali della società erano considerati fiscalmente dei soci e intesi come "redditi di partecipazione". L'aliquota era fissata in generale al 25%, ma era ridotta al 12,5% per gli enti e le società finanziarie e al 10% per gli enti e le società a prevalente partecipazione pubblica: conseguentemente i soggetti passivi erano tutti i soggetti diversi dalle persone fisiche, ad eccezione delle società di persone per le quali si applicava il "principio di trasparenza".

- **ILOR** (dpr 599/1973)

Tributo di tipo reale, proporzionale, il cui presupposto era il possesso di redditi da capitale o comunque misti: redditi fondiari, di capitale di impresa e diversi realizzati nel territorio dello Stato.

Inclusi nell'ambito di applicazione dell'ILOR erano tutti i redditi, prodotti nel territorio dello Stato, assoggettabili a IRPEF ed IRPEG, anche nella circostanza in cui tali tributi non fossero stati applicati a causa di agevolazioni fiscali di vario tipo; soggetti passivi di imposta erano quindi tanto persone fisiche che giuridiche per i quali si realizzava il presupposto di cui sopra. Erano esclusi, invece, tutti i redditi di lavoro dipendente e assimilati, redditi derivanti dalla partecipazione in società di persone, redditi derivanti dalla partecipazione in società ed enti assoggettati a IRPEG, redditi assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, redditi di lavoro autonomo continuativi o occasionali non assimilabili al reddito d'impresa, redditi delle imprese familiari imputati ai collaboratori familiari, i redditi derivanti dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere, le indennità di trasferta ed i rimborsi forfettari di spesa, percepiti da soggetti che svolgesser attività sportiva dilettantistica, redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali organizzate prevalentemente con il lavoro proprio e dei familiari a certe condizioni.

- **IVA** (dpr 633/1972)

Imposta indiretta sui consumi, sia di beni che di servizi, attraverso l'imposizione del valore aggiunto nelle varie fasi produttive.

Introdotta con 2 diversi tipi di aliquote, ordinaria al 12% e ridotta al 6% per determinate tipologie di prodotti, colpiva in buona sostanza il consumatore finale del bene o del servizio.

- **INVIM** (dpr 643/1972)

Era un tributo locale indiretto il cui presupposto era rappresentato dal trasferimento di un bene immobile all'interno del territorio dello Stato.

Erano soggetti passivi dell'imposta: l'alienante a titolo oneroso, l'acquirente a titolo gratuito, la società titolare della proprietà, della nuda proprietà o dell'enfiteusi, i contraenti di un atto di permuta relativa a immobili o il contraente che permutasse in cambio di altri beni immobili.

Una volta determinata la base imponibile occorreva calcolare l'imposta applicata su questa, data dalla somma degli importi ottenuti applicando, ad ognuno degli scaglioni in cui si considerava suddiviso l'incremento imponibile, la corrispondente aliquota compresa tra il 5% e 30%, stabilita a livello comunale entro certi limiti stabiliti dalla legge statale.

9.2.5 IL PRIMO PASSO INDIETRO: GLI INTERVENTI DEL 1983 E LE SPALLE VOLTATE ALLA COSTITUZIONE DAL LEGISLATORE.

Il 1983 fu l'anno della decisiva inversione di tendenza rispetto all'applicazione dei principi costituzionali al sistema tributario italiano. Si deve infatti notare che, nonostante le ingerenze delle direttive europee alla fine degli anni '60, l'impianto normativo posto in essere dalla riforma introdotta dalla legge delega del 1971, almeno per quanto riguardava le imposte dirette sulle persone fisiche (IRPEF), era incentrato senza ombra di dubbio sulla equità e sulla redistribuzione della ricchezza attraverso lo strumento della progressività.

Il legislatore dei primi anni '80 – che, si fa notare, aveva la stessa matrice culturale che pose in essere l'adesione della Repubblica Italiana allo SME nel 1979, il divorzio tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro nel 1981, e avviò il processo di deindustrializzazione dell'impresa pubblica italiana (Presidenza IRI di Romano Prodi) – prendendo come scusa, da una parte, il fenomeno del "*fiscal drag*", determinato dalla forte inflazione di natura esogena (crisi petrolifere), dall'altra, il favore normativo della riforma del 1971 nei confronti delle piccole e medie imprese, che avevano un carico fiscale inferiore rispetto alle imprese di grandi dimensioni, **spinse per la riduzione della progressività dell'IRPEF riducendo da 32 a 9 gli scaglioni di reddito, innalzando l'aliquota più bassa dal 10% al 18% e riducendo dal 72% al 65% l'aliquota più alta**.

9.2.6 CONTINUA IL DECLINO: L'INNALZAMENTO DELLE ALIQUOTE IVA E GLI INTERVENTI DEL 1989.

Durante tutti gli anni '80 si assistette ad un progressivo quanto inesorabile aumento delle aliquote IVA, che passarono dal 12% del 1973 al 19% del 1988.

Anche le aliquote IRPEF subirono ulteriori modifiche peggiorative per il criterio della progressività, che ricordiamo esprime lo strumento con cui si concretizza la ridistribuzione della ricchezza.

Gli scaglioni IRPEF nel 1989 si ridussero a 7 (dai 9 del 1988), l'aliquota minima scese al 10% (risalirà al 18,5 % nel 1998) e l'aliquota massima si ridusse al 50%. L'effetto della volontà del legislatore di spostare la tassazione dalle imposte dirette e personali alle imposte indirette si fece evidente.

9.2.7 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO AMATO: LA VESSAZIONE DEL CONTRIBUENTE.

Gli anni '90 si aprirono con una forte turbolenza politica che si rifletté sulla disorganicità degli interventi in materia fiscale.

Una manovra finanziaria da 100.000 miliardi di lire, la più importante dal dopoguerra, che stabiliva l'indeducibilità dell'ILOR dall'IRPEG (con conseguente aumento dell'aliquota formale sui profitti fino al 53,2%), l'istituzione di un'imposta sul patrimonio netto delle imprese, l'introduzione dell'**ICI** (in assenza peraltro di una contestuale abolizione o riduzione della previgente imposta sui trasferimenti immobiliari) e la rivalutazione delle rendite catastali, l'eliminazione retroattiva degli sgravi IRPEF legati al recupero del *fiscal drag*, l'imposizione di **un prelievo forzoso** del 6 per mille sui conti correnti bancari dei contribuenti nella notte tra giovedì 9 e venerdì 10 luglio 1992, legittimato ex-post con decreto d'urgenza dell'11 luglio ed infine l'istituzione della cosiddetta "*Minimun Tax*", danno la portata dell'iniquità e dell'accanimento fiscale senza precedenti operato dal Governo Amato, vessatorio nei confronti dei contribuenti come mai prima, nella storia della Repubblica Italiana, nessun altro governo aveva osato.

Gli interventi operati in materia fiscale dal Governo Amato, difficile dire se in maniera voluta o meno, agevolarono sicuramente il contesto del cambiamento di fase affrontato dalla Repubblica Italiana in quel delicato periodo storico nel quale il Paese: vide sfilare il circo di "Mani Pulite", pianse gli omicidi dei magistrati Falcone e Borsellino, subì la ratifica del Trattato di Maastricht.

Il governo politico di Giuliano Amato stava per cedere il passo al governo tecnico di Carlo Azeglio Ciampi, in un contesto nel quale l'opinione pubblica incominciava ad essere indotta a vedere l'esecutivo tecnico come una "manna dal cielo". Un'anticipazione di ciò che sarebbe andato in scena 18 anni dopo col Governo Monti.

9.2.8 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO TECNICO CIAMPI: "CE LO CHIEDE L'EUROPA!"

Acclamato come il salvatore della Patria, il futuro Presidente della Repubblica Italiana, nonché ex governatore della Banca D'Italia, ricevette l'incarico di formare un esecutivo che si sarebbe caratterizzato per la sua natura prevalentemente tecnica e non politica.

In ambito fiscale, con Franco Gallo alla guida del Ministero delle Finanze, il Governo Ciampi si dedicò all'adeguamento del fisco italiano agli standard dettati dal Trattato di Maastricht.

Si varò pertanto il DECRETO-LEGGE 30 agosto 1993, n. 331, la cui epigrafe ne spiega i contenuti: *Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie*.

È doveroso segnalare l'introduzione degli "***studi settore"***, che inflissero un ennesimo colpo alla piccola e media impresa e ai lavoratori autonomi, già precedentemente colpiti dal disegno politico volto a spostare su di loro il carico fiscale gravante sulle grandi imprese, che con Maastricht avevano iniziato ad essere sempre più straniere o, per usare il termine corretto, multinazionali.

Il Trattato di Maastricht firmato dall'Italia il 7 febbraio del 1992, tra le altre cose, imponeva di rientrare in un rapporto tra il debito pubblico lordo e il PIL non superiore al 60%; dunque, come è facile comprendere, tutte le politiche fiscali seguite dai governi successivi avrebbero dovuto fare i conti con tale vincolo.

9.2.9 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO BERLUSCONI.

La breve vita del I Governo Berlusconi diede alla luce pochi interventi legislativi, tra cui si ricorda la legge n. 489/1994 che, al dichiarato fine di favorire la ripresa economica, introdusse un regime sostitutivo per le nuove iniziative produttive; tale regime prevedeva che alcune categorie di soggetti, che avessero iniziato un'attività in campi individuati dalla legge, potessero usufruire di un regime di imposta sostitutiva crescente dal primo anno di attività fino al terzo. La stessa legge prevedeva poi un premio di assunzione per i datori di lavoro che avessero incrementato la base occupazionale con assunzioni con contratto a tempo indeterminato, costituito da un credito di imposta pari al 25% dei redditi da lavoro dipendenti corrisposti ai nuovi assunti; era infine introdotta una norma concernente la detassazione del reddito d'impresa reinvestito (che prevedeva che fosse escluso dalla tassazione il 50% degli investimenti in beni strumentali effettuati in più rispetto alla media degli investimenti realizzati nei cinque periodi d'imposta precedenti).

Sempre la legge n. 489/1994 prevedeva poi di semplificare i rapporti tra contribuente e fisco agendo sulla soppressione di tutta una serie di adempimenti ritenuti superflui (come il repertorio annuale della clientela, gli elenchi dei clienti e fornitori collegati alla dichiarazione IVA) e sulla riduzione delle sanzioni per irregolarità formali.

Altra legge fu la n. 656/1994, che cercava di fatto di ridurre il numero di contenziosi in corso di importo non rilevante e di evitarne di nuovi, per effetto dell'introduzione dei primi istituti deflattivi del contenzioso quali l'accertamento con adesione, l'autotutela, la forfetizzazione e la conciliazione giudiziale; si trattò, di fatto, dei primi esperimenti di "condono fiscale", ripresentati poi con frequenza negli anni successivi in forme e denominazioni diverse.

A rivelare invece la tendenza storica, in ambito fiscale, del Governo Berlusconi furono i principi enunciati nel libro bianco presentato dal Ministro Giulio Tremonti.

La riforma prospettata si muoveva su tre diverse direttrici fondamentali, cosi come individuate dall'autore:

- federalismo fiscale ("dal centro alla periferia"), con l'obiettivo di ridurre gli sprechi attinenti al settore pubblico e spostare il gettito derivante dalle imposte erariali a favore di quelle locali (con una proporzione di 70% e 30%, in luogo di un rapporto, fino al 1994, pari all'80% ed al 20%, rispettivamente a favore dell'erario e degli enti locali);

- tassazione ambientale e dei consumi ("dalle persone alle cose"), con lo scopo di redistribuire il carico fiscale dalla tassazione sulle persone a quella sui patrimoni e sui consumi (con un gettito prospettato del 54% sul reddito, di cui 31% derivante dall'Irpef, e del 46% su consumi e patrimoni, in luogo del vecchio rapporto pari al 60%, di cui il 35% riconducibile all'Irpef, e al 40%);

- certezza e semplicità del diritto ("dal complesso al semplice"), con lo scopo di rendere più semplice e trasparente l'ordinamento tributario e migliorare i rapporti tra contribuente e fisco. In questo senso era prevista una riduzione dei tributi esistenti (da circa 100 imposte, di cui 14 tributi sugli immobili, a 8 imposte, di cui una sola relativa alle abitazioni); era altresì prevista l'emanazione di un unico codice tributario in luogo dei 3368 testi, fra leggi e decreti, vigenti in materia fiscale. Ulteriori obiettivi erano poi la riduzione dei contenziosi in corso e gli adempimenti dei contribuenti.

Per quanto riguarda la tassazione dei consumi l'Iva sarebbe stata armonizzata con l'Unione Europea, semplificata e ridisegnata nelle aliquote.

Per quanto concerne la tassazione dei redditi delle persone fisiche, L'Irpef sarebbe stata ridisegnata tanto nei meccanismi di determinazione della base imponibile quanto nella struttura delle aliquote, al fine di rimodulare la progressività, ridurre il numero di scaglioni e la dimensione delle aliquote. Le ipotesi al vaglio erano sostanzialmente quattro:

1. struttura ad un'aliquota, con previsione di un'unica aliquota del 28%;

2. struttura a due aliquote, con previsione di due aliquote del 27% (per i redditi fino a 50 milioni di lire) e del 40% (per i redditi superiori a 50 milioni di lire);

3. struttura a tre aliquote, con previsione di tre aliquote del 20% (per i redditi fino a 15 milioni di lire), 30% (per i redditi compresi tra 15 e 50 milioni di lire) e del 40% (per i redditi sopra i 50 milioni di lire);

4. struttura a tre aliquote alternative, con previsione, anche in questo caso, di tre aliquote del 20% (per i redditi fino a 20 milioni), 31% (per i redditi da 20 a 50 milioni) e del 45% (per i redditi sopra i 50 milioni).

Per ogni struttura erano poi previsti meccanismi di esenzione diversificati e solo nella prima ipotesi un contributo di solidarietà per i redditi più elevati.

Si evince, quindi, che anche il Governo Berlusconi decise di percorrere, come i suoi predecessori, la strada che allontanava dal dettato costituzionale in ambito fiscale.

j. Gli interventi del Governo Dini.

Il Governo Dini – concentrato su un'altra riforma richiesta a gran voce dalla Unione Europea e cioè quella pensionistica – in materia fiscale seguì, di fatto, la strada tracciata dal precedente esecutivo, essenzialmente incentrata sull'aumento delle entrate tributarie e la riduzione del debito pubblico; furono concesse le stesse agevolazioni fiscali per le nuove iniziative produttive, continuò il processo di semplificazione dei rapporti tra contribuente e fisco e si confermò la strada delle sanatorie per le violazioni minori.

L'aumento delle entrate tributarie, per effetto della legge n. 454/1995, venne peraltro perseguito con aumenti delle imposte ipotecaria e catastale, mediante un'imposta patrimoniale sulle imprese e l'aumento delle tasse governative.

9.2.10 LA RIFORMA DEL GOVERNO PRODI.

La principale riforma del sistema tributario dopo la Riforma Visentini venne avviata con il governo di centrosinistra guidato da Romano Prodi (Ministro delle Finanze Vincenzo Visco), insediatosi nel 1996; gli obiettivi prioritari del governo rimasero in primo luogo la riduzione dei livelli del debito pubblico italiano e la rincorsa verso il rispetto degli altri parametri previsti dal Trattato di Maastricht.

Il primo testo rilevante fu la legge n. 662/1996, collegata alla finanziaria per il 1997, la quale accordò al governo una serie di deleghe.

In primo luogo fu prevista l'istituzione di un'imposta regionale sulle attività produttive (**IRAP**) e la contestuale abrogazione dell'Ilor per effetto del d.lgs. n. 446/1997.

Altra importante area di intervento riguardò il riordino dell'Irpeg per effetto l'introduzione della **Dual Income Tax** (Dit).

In terzo luogo fu ripensato il trattamento fiscale dei redditi di lavoro dipendente, capitale e alcune plusvalenze per effetto del d.lgs. n. 461/1997.

Fu quindi modificata, per effetto del d.lgs. n. 358/1997, la disciplina delle operazioni straordinarie.

Quinta area di intervento riguardò, per effetto del d.lgs. n. 467/1997, la disciplina del credito di imposta e l'imposta sostitutiva della maggiorazione del conguaglio.

Altre norme furono poi introdotte con lo scopo di riordinare la disciplina generale IVA, la finanza locale, revisionare l'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale, ridurre gli adempimenti formali per il contribuente, revisionare la disciplina degli enti non commerciali (d.lgs. n. 460/1997) ed infine riformare il sistema sanzionatorio amministrativo e le fasi di accertamento e riscossione.

L'introduzione dell'IRAP andava a sostituire l'Ilor e l'aliquota impositiva passò dal 16,2% al 4,25% (su una base imponibile praticamente invariata); tuttavia la scelta di rendere indeducibili gli interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile Irap era un chiaro incentivo ad aumentare il capitale proprio a scapito del capitale di credito.

Questa considerazione non deve passare in secondo piano, in quanto le imprese più penalizzate da questa scelta legislativa risultarono, ancora una volta, quelle di medie e piccole dimensioni, che ovviamente non ricorrevano al capitale proprio, ma a quello creditizio.

Altra novità della Riforma Visco fu l'introduzione della DIT (Dual Income Tax) che oltre a inaugurare l'orrenda moda di anglofonizzare le imposte, penalizzava anch'essa le piccole e medie imprese.

La Riforma Visco risultò essere il frutto di un acceso dibattito che si sviluppò in Italia verso la fine anni '80, quando ormai la narrazione imposta dalla classe dirigente dell'epoca cercava pretesti per criticare la riforma degli anni '70.

Tale narrazione puntava il dito contro presunti limiti e problematiche che, si assumeva, dovevano essere per forza di cose superate introducendo un sistema tributario moderno e sempre più internazionalizzato; in particolare, come già detto, erano in discussione l'accentuata progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e le problematiche, solo in parte corrette nei decenni successivi, connesse alla doppia imposizione degli utili societari e all'accentuato *fiscal drag*. Altri temi caldi erano poi le inefficienze e la bassa autonomia impositiva che caratterizzavano le autonomie locali, nonché la necessità di riformare l'azione dell'amministrazione finanziaria e in generale i rapporti tra contribuenti e fisco.

In realtà il sistema tributario delineato con la Riforma Visentini entrò definitivamente in crisi per effetto della legge finanziaria varata nel 1993 dal Governo Amato il quale, a fronte dell'aumento esponenziale dei livelli di debito pubblico e del conseguente paventato rischio *default* del Paese, oggetto di propaganda risultata molto efficace, introdusse tutta quella serie di misure volte ad aumentare il gettito e cercare di ridurre i livelli di indebitamento, con l'effetto però di aver creato una spirale di accanimento fiscale che ha portato alla realizzazione di avanzi primari, ma paradossalmente senza ridurre, bensì aumentando, l'indebitamento pubblico.

L'effetto ottenuto dal Governo Amato fu quello di rendere necessaria negli anni successivi una profonda riforma del sistema tributario vigente, già fortemente provato da importanti problematiche, e questa riforma, *in peius*, arrivò con il primo Governo Prodi.

Con la Legge 29 novembre 1997, n. 410, di conversione del decreto-legge 29 settembre 1997, n. 328, il Governo Prodi aumentò l'aliquota **IVA dal 19% al 20%**.

L'IRPEF subì altre modifiche che portarono gli scaglioni a 5, con l'aliquota più bassa che salì al 18% e l'aliquota più alta che scese al 45,5%. Continuando ad avallare le richieste provenienti da Bruxelles relative all'adeguamento agli standard dell'UE e al risanamento dei conti pubblici, in previsione dell'ingresso dell'Italia nell'Euro, il Governo Prodi proseguì inesorabile nel tradimento dei principi costituzionali in ambito fiscale.

9.2.11 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO D'ALEMA.

I Governi D'Alema seguirono sostanzialmente la strada tracciata dalla Riforma Visco, con tutta una serie di interventi volti al tentativo di ammodernare il sistema tributario (come la generalizzazione del sistema di invio telematico delle dichiarazioni fiscali).

Per effetto del d. lgs. n. 74/2000 fu ridisegnato il sistema sanzionatorio.

Con la legge delega n. 377/1998 vennero invece poste le basi per la riforma del sistema della riscossione, che fu in effetti portata a termine dal Governo Berlusconi II-III e dal Governo Prodi II e che vide l'accentramento dei servizi di riscossione tributi nelle mani di **Equitalia SpA**.

9.2.12 LE RIFORME DEL GOVERNO BERLUSCONI II E BERLUSCONI III.

Il Governo Berlusconi II, insediatosi nel 2001, varò una nuova riforma del sistema dei tributi italiano sostituendo molte disposizioni che erano entrate in vigore solo qualche tempo prima: fu la c.d. Riforma Tremonti.

La legge principale della riforma fu la n. 383/2001 (c.d. "Manovra dei cento giorni"), seguita da una serie di testi normativi quali:

– D.l. 350/2001 (convertito in legge n. 409/2001) in materia di semplificazione degli adempimenti su dichiarazioni e versamento delle imposte;

– legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) in materia di abrogazione dell'Invim, modifiche alle competenze delle commissioni tributarie, nuove misure riferite alle detrazioni dei familiari a carico e ampliamento dell'IVA agevolata;

– legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) che ha ridisegnato il meccanismo impositivo dell'IRPEF modificando il sistema delle deduzioni, detrazioni ed aliquote ed ha introdotto nuovi strumenti deflattivi del contenzioso;

– legge delega n. 80/2003 che rappresentava la delega fiscale mediante la quale il Parlamento conferiva il potere al governo di emanare tutta una serie di decreti legislativi volti a riformare il sistema tributario italiano.

I principali obiettivi della riforma erano:

- perseguimento della neutralità del sistema impositivo mediante eliminazione della Dit, graduale soppressione dell'Irap e revisione delle norme sulla "*thin capitalization*";
- abbassamento della pressione fiscale con riduzione dell'aliquota ordinaria dell'imposta sulle società al 33%;
- ammodernamento del sistema tributario, anche rispetto al processo di integrazione europeo mediante sostituzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, la revisione del sistema di tassazione dei gruppi societari per effetto dell'introduzione di un regime opzionale in base al principio del consolidato fiscale e l'introduzione del regime della *Partecipation Exemption* (PEX);
- emersione dell'economia sommersa e delle attività finanziaria esportate o detenute all'estero (c.d. scudo fiscale);
- semplificazione degli adempimenti per il contribuente in materia di dichiarazione e versamento delle imposte;
- soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni.

La legge delega 80/2003 fu attuata soltanto in parte; infatti solo le disposizioni in merito all'istituzione dell'Ires hanno trovato piena applicazione (e quindi l'Ires ha sostituito l'Irpeg a partire dal 2004), mentre tutte le altre no.

In particolare:

- l'Ire non è mai stata sostituita alla previgente Irpef; tuttavia è stata realizzata una parziale riforma di quest'ultima per effetto della legge n. 289/2002 e della legge n. 311/2004;

- l'Imposta sui servizi non è mai stata istituita;
- la Dit è stata abrogata ma l'Irap non è mai stata soppressa, anche se importanti modifiche (precedentemente rilevate) ne hanno modificato nei successivi anni la disciplina istitutiva;
- il codice tributario unico non fu mai introdotto.

Ciò che invece va evidenziato è l'introduzione, per effetto della legge delega n. 80/2003 e il conseguente d.lgs. n. 344/2003, di un regime opzionale di tassazione dei gruppi, in base al cosiddetto principio del consolidato fiscale.

Il consolidato fiscale nazionale rappresenta un istituto opzionale mediante il quale le società facenti parte di uno stesso gruppo possono effettuare la somma algebrica delle proprie basi imponibili, autonomamente determinate, dando quindi luogo ad una compensazione tra gli utili e le perdite a livello di gruppo.

Anche questa, ovviamente, deve ritenersi una norma di favore per le grandi imprese, della quale le piccole o le medie, proprio per la loro dimensione, non si possono avvalere.

9.2.13 LA RIFORMA DEL GOVERNO PRODI II.

I principali testi normativi concernenti la politica fiscale attuata dal governo tra il 2006 e il 2008 sono rinvenibili, da un lato, nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria ex d.l. n. 223/2006 e, dall'altro, nella legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

Nell'ambito dell'imposizione diretta e nello specifico dell'Irpef, importanti modifiche sono state rivolte alla struttura delle deduzioni e delle detrazioni e a quello delle aliquote.

In questo senso è stata innanzitutto modificata la disciplina dell'addizionale comunale Irpef; la disciplina istitutiva, introdotta per effetto del d.lgs. n 360/1998, e poi successivamente modificata con legge n. 133/1999, legge n. 488/1999 e legge n. 342/2000, prevedeva che l'addizionale del tributo fosse articolata in due aliquote distinte (in entrambi i casi la riscossione del tributo era operata materialmente dallo Stato e poi ripartita tra i vari enti locali): da un lato un'aliquota di compartecipazione dell'addizionale Irpef analoga per tutti i comuni e fissata dal Ministero delle Finanze e, dall'altra, un'aliquota opzionale e variabile decisa di volta in volta dal Comune. Proprio questa seconda componente, la quale nel corso degli anni ha incrementato la propria importanza in termini di gettito erariale, ha subito le principali modifiche circa i seguenti aspetti:

- l'addizionale Irpef opzionale non poteva eccedere fino al 2006 il tetto massimo dello 0,5% e comunque l'incremento annuo non poteva essere superiore allo 0,2%; a partire dal 2007 è stato aumentato il tetto massimo dallo 0,5% allo 0,8%;
- sono state cambiate le modalità di versamento del tributo; in particolare è stato introdotto un versamento in acconto del 30% calcolato con la nuova aliquota applicabile ma sulla base imponibile dell'anno precedente.

Le aliquote IRPEF sono state ritoccate come segue:

- 23% per i redditi fino a 15.000 euro;
- 27% da 15.001 a 28.000 euro;
- 38% da 28.001 a 55.000 euro;
- 41% da 55.001 a 75.000 euro;
- 43% oltre i 75.000 euro.

Tale impostazione evidenzia in maniera inequivocabile l'ennesima riduzione della progressività dell'imposta personale sul reddito, nel cui ambito **l'aliquota minima è salita al 23%** e **l'aliquota massima è scesa al 43%** riferita, tra l'altro, ad uno scaglione di reddito che si può definire medio.

La legge finanziaria per il 2007 ha poi modificato la disciplina di altre imposte come l'Irap, l'ICI e tutta una serie di tributi minori quali:

- l'imposta di scopo per il finanziamento di opere pubbliche;
- è stata modificata la disciplina sulla tassa sulle successioni e le donazioni reintroducendole nell'ordinamento;
- è stata modificata la disciplina delle tasse automobilistiche (c.d. "bollo auto") sancendone la natura di imposta regionale. Il bollo auto applicato a tutti i veicoli iscritti al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e a tutta una serie di altri veicoli era dovuto dai proprietari, gli usufruttuari o gli intestatari della carta di circolazione del veicolo. La legge finanziaria per il 2007 ha aumentato la tariffa base in ragione della quota di emissioni di ossido di carbonio del motore utilizzato, accogliendo quindi le nuove convenzioni europee sulle emissioni inquinanti.

La legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) si segnala invece per la riduzione della aliquota IRES, che è passata dal 33% al 27,5%, e per l'allargamento della base imponibile per effetto dell'abrogazione delle norme sulla *Thin Capitalization* e sul pro–rata patrimoniale, e della contestuale modifica alla disciplina della deducibilità degli interessi passivi.

9.2.14 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO BERLUSCONI IV.

Le turbolenze finanziarie scatenate dalla crisi USA di fine 2008, hanno fatto sentire i propri effetti anche in Italia, influenzando la politica fiscale del Governo Berlusconi, i cui principali interventi possono essere riassunti da un lato nella detassazione parziale del lavoro straordinario e nelle misure sperimentali tese all'incremento della produttività del lavoro, dall'altro nell'abolizione dell'ICI per l'abitazione principale.

Altri interventi avuti con legge n. 133/2008 hanno riguardato l'istituzione di un'addizionale IRES (c.d. "Robin Hood Tax") inizialmente pari al 5,5% su alcune tipologie di aziende, una modifica alla disciplina della deducibilità degli interessi passivi per gli intermediari finanziari, un aumento del prelievo fiscale sulle cooperative e i fondi comuni di investimento ed infine la tassazione delle *stock option*.

Invece con il d.l. n. 185/2008 (convertito in legge n. 2/2009) si è adottata una serie di agevolazioni fiscali verso famiglie e imprese, per cercare di tamponare la crisi economica.

La legge n. 42/2009, c.d. legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale, è stata il primo vero intervento in materia del legislatore dopo la riforma del titolo V della Costituzione, conclusasi ben 8 anni prima. L'obiettivo era quindi quello di avviare un processo normativo destinato a organizzare il complesso di principi in materia di attuazione del federalismo fiscale e di coordinamento tra la finanza statale e locale, in linea con i criteri costituzionali fissati dall'art. 119. In realtà, dopo l'emanazione della legge delega di attuazione del federalismo fiscale, il completamento della riforma è ancora ben lungi – possiamo dire fortunatamente – dall'essere concluso.

Con il d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 102/2009, sono stati previsti il c.d. "Scudo fiscale" e il complesso di incentivi fiscali, che vanno sotto il nome di "Tremonti ter", indirizzati alle imprese che avessero posto in essere investimenti a determinate condizioni, con lo scopo di favorire processi di ricapitalizzazione e di rinnovamento, escludendo dall'ambito di applicazione della norma gli esercenti arti e professioni e gli enti non commerciali non titolari di reddito di impresa.

L'agevolazione prevista dal decreto si sostanziava in una riduzione del 50% dalla base imponibile Ires del valore degli investimenti effettuati dall'impresa tra il 1 luglio 2009 ed il 30 giugno 2010, relativi all'acquisto o la realizzazione di beni strumentali.

I successivi interventi sono stati:

– il d.lgs. n. 18/2010 contenente il recepimento di alcune direttive comunitarie in materia di IVA in tema di territorialità delle operazioni;

– il d.l. n. 225/2010 ("Decreto mille proroghe") convertito in legge n. 10/2011 che ha introdotto novità in merito alla disciplina del trasferimento di immobili e ai fondi comuni di investimento immobiliare;

– il d.l. n. 70/2011 (c.d. "Decreto Sviluppo") che ha introdotto nuovi incentivi fiscali a favore della ricerca scientifica, per effetto del quale è stato istituito, per gli anni 2011 e 2012, un credito di imposta a favore delle imprese finanziatrici di progetti di ricerca in Università o comunque in enti pubblici di ricerca. Altri interventi contenuti nel decreto hanno poi riguardato modifiche alla fase di accertamento del reddito di impresa, l'elevazione dei limiti per la tenuta della contabilità

semplificata, l'abolizione per il lavoratore dipendente dell'obbligo di comunicare al datore di lavoro la documentazione relativa alle deduzioni e detrazioni ed infine bonus fiscali per le ristrutturazioni;

– il d.l. 98/2011 (convertito con modificazioni con legge n. 111/2011, c.d. "manovra finanziaria") è intervenuto con lo scopo di armonizzare la relativa disciplina italiana con quella dei principali paesi europei, che ha di fatto modificato il trattamento delle perdite fiscali delle società di capitali e le imprese assoggettate all'Ires. Tale modifica ha agevolato, ancora una volta, le grandi imprese rispetto alle piccole e medie;

– con il decreto n. 138/2011, c.d. "Manovra di ferragosto", sono state approvate una serie di disposizioni in ambito fiscale e in altri settori volti che si riportano di seguito:

- norme tese ad ampliare la potestà impositiva delle regioni;
- modifiche all'attività di controllo ed accertamento attinenti agli "Studi di Settore", alle liste selettive;
- partecipazione dei Comuni alla lotta contro l'evasione;
- inasprimento addizionali regionali IRPEF;
- istituzione del "contributo di solidarietà";
- riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale del 5% per il 2012 e del 20% dal 2013;
- norme sulla lotta la riciclaggio e relativa riduzione all'utilizzo del contante per importi inferiori a 2.500 €;
- nuove norme in tema di tassazione di rendite finanziarie;
- estensione della imposizione della "Robin Hood Tax".

Nel complesso può dirsi che la crisi finanziaria Usa del 2008 da una parte, e il progressivo innalzamento dello *spread* sui titoli pubblici italiani rispetto ai Bund tedeschi dall'altra, unitamente alle richieste sempre più pressanti e invasive da parte di UE e BCE, hanno dettato un'agenda confusa e inefficace al Governo Berlusconi IV, che ha fallito nel dominare la scena politica italiana ed è capitolato nel novembre del 2011, facendo fare un ingresso trionfale all'esecutivo tecnico di Mario Monti, che nel frattempo era stato nominato senatore a vita dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Il 17/09/2011 l'aliquota ordinaria dell'IVA è salita dal 20% al 21%.

9.2.15 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO TECNICO MONTI.

Gli atti normativi in materia fiscale posti in essere dal Governo Monti sono i seguenti:

– d.l. n. 201/2011, c.d. "Decreto Salva Italia" (convertito in legge n. 220/2011);

– d.l. n. 216/2011, c.d. "Decreto Milleproroghe 2011";

– d.l. n. 1/2012, c.d. "Decreto Crescitalia" (convertito in legge n. 27/2012);

– d.l. n. 5/2012, c.d. "Decreto semplificazioni" (convertito in legge n. 5/2012);

– d.l. n. 16/2012, c.d. "Decreto fiscale" (convertito in legge n. 44/2012);

– delega fiscale approvata dal Cdm il 16 aprile 2012;

– d.l. n. 83/2012, c.d. "Decreto Sviluppo" (legge n. 134/2012);

– d.l. n. 95/2012, c.d. "Decreto sulla Spending Review 2".

Il senso di tutte queste norme è però stato anticipato nero su bianco con "*l'atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2012/2014"*, nel quale è possibile rintracciare tra le priorità politiche:

"*– **consolidare il percorso di risanamento finanziario; supportare la ricognizione del patrimonio immobiliare delle Pubbliche Amministrazioni**;*

*– continuare a operare secondo la logica di utilizzo prudente della leva fiscale, per ristabilire condizioni di crescita più robuste nel medio-lungo termine e contribuire al rilancio della produttività e della crescita economica; **completare l'attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale**;*

*– rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione e all'elusione fiscale e al gioco illecito; migliorare il livello di trasparenza fiscale e di scambio di informazioni tra Stati; **potenziare l'attività di riscossione**; mantenere una politica rigorosa delle concessioni di giochi;*

*– **contribuire a rafforzare il governo economico dell'Unione Europea e all'adozione delle necessarie riforme strutturali**.*

*Il Dipartimento delle Finanze opererà per dare attuazione a ciascuna delle priorità così individuate. **In particolare, darà il proprio contributo per il rafforzamento del governo economico dell'Unione Europea, l'adozione di riforme strutturali, inclusa quella fiscale**, la pianificazione e la verifica delle attività di impulso al rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale.*

*Nell'ambito del processo di attuazione della riforma fiscale, saranno predisposti schemi di provvedimenti normativi diretti al **riequilibrio del sistema impositivo**, anche relativamente alla tassazione dei redditi finanziari, nonché alla riduzione degli effetti distorsivi delle scelte degli operatori economici **ed al graduale spostamento dell'asse del prelievo dalle imposte dirette a quelle indirette***".

Sotto il profilo del sistema dei tributi, le intenzioni del Governo Monti sono apparse quelle di strutturare un sistema simile a quello rinvenibile nel periodo post unificazione caratterizzato, come si è detto, da una prevalenza dell'imposizione indiretta su quella diretta ed un'ampia autonomia impositiva a livello comunale.

9.2.16 GLI INTERVENTI DEL GOVERNO LETTA & RENZI.

Sulla scia tracciata dal Governo Monti, i Governi Letta prima e Renzi dopo, hanno proseguito e, al momento in cui si scrive, continuano a proseguire nel perseguimento delle politiche di spostamento dell'asse del prelievo dalle imposte dirette a quelle indirette e nell'adozione delle riforme strutturali richieste dalla Unione Europea, in aperto contrasto con i principi sanciti dalla Costituzione della Repubblica Italiana.

Il 01/10/2013 l'aliquota ordinaria dell'IVA è salita dal 21% al 22%.

9.2.17 BREVI CONSIDERAZIONI SULL'EVOLUZIONE DEL FISCO IN ITALIA

Quasi settanta anni ci separano dal discorso dell'On. Scoca in Assemblea Costituente e le sue parole, oggi più che mai, sembrano perdute nel tempo, un tempo lontano nel quale libertà, democrazia e giustizia sociale venivano cristallizzati nella Norma delle norme dell'ordinamento giuridico italiano.

L'art 53 della Costituzione della Repubblica Italiana è stato coltivato fino agli anni settanta e poi calpestato da quella classe dirigente che ha scelto di farci vivere l'incubo della realizzazione dell'Unione Europea.

Il sistema illuminato dalla Costituzione ha privilegiato l'imposizione diretta e personale sui redditi a quella indiretta sui consumi e ha usato lo strumento della progressività per ridistribuire la ricchezza, adottando un sistema a 32 aliquote con la più bassa al 10% e la più alta al 72%.

Il sistema voluto dalla Unione Europea e perseguito indistintamente da tutti i governi che si sono succeduti dal 1980 in poi, ha distrutto lo strumento di progressività delle imposte dirette e personali sul reddito e ha fatto lievitare l'imposizione indiretta sui consumi, portandola ai livelli improponibili che oggi conosciamo.

La storia della riforme tributarie italiane, ad oggi, si è scritta tradendo la Costituzione e il suo testamento di libertà, democrazia e giustizia sociale.

Compito dell'ARS-FSI e di chiunque abbia a cuore la Costituzione repubblicana, è quello di invertire il corso degli eventi e tornare a rendere norma viva il dettato costituzionale.

9.3 PROPOSTE

9.3.1 LE PRE-CONDIZIONI NECESSARIE

Prima di affrontare i veri e propri temi della riforma tributaria è opportuno chiarire brevemente e senza scendere nello specifico, quale sistema e quali condizioni si debbano porre in essere a monte degli interventi di natura fiscale.

È infatti da evidenziare che nel corso del tempo che ci separa dal 1948, anno di entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana, molti ambiti delle istituzioni repubblicane sono stati riformati e il quadro che ne esce fuori è quello di un ordinamento giuridico completamente stravolto.

Di seguito si elencano le più importanti pre-condizioni di sistema da porre in essere affinché l'eventuale riforma tributaria, ispirata ai principi costituzionali, possa operare in maniera organica.

a. Recesso dalla Unione Europea.

Condizione principale è il recesso dalla Unione Europea, le cui norme contenute nei Trattati, in parte recepite dall'ordinamento italiano, si pongono in aperto contrasto con i principi costituzionali.

Recedere dall'Unione Europea significa, per la Repubblica Italiana, riconquistare la propria sovranità nazionale, che è innanzitutto politica.

b. Pieno recupero in capo al Governo della Repubblica Italiana delle leva monetaria.

Per il buon governo dei conti pubblici la leva fiscale deve essere impugnata assieme a quella monetaria, ed è per questo motivo che dovrà essere inequivocabilmente abbandonata l'ideologia che vuole l'indipendenza della politica monetaria dall'esecutivo.

Il governo politico dovrà ritrovare la piena capacità di poter emettere moneta attraverso la Banca D'Italia e dovrà ripristinarsi lo strumento dello scoperto di c/c intestato al Ministero del Tesoro presso la banca centrale italiana.

c. Ripristino del sistema di repressione finanziaria.

Dovrà ripristinarsi il sistema di repressione finanziaria, per la cui definizione dei principi si rimanda alla lettura dell'omonimo documento approvato dall'Assemblea dell'ARS – Associazione Riconquistare la Sovranità nel giugno 2013.

d. Politiche di indirizzo del risparmio verso i titoli di Stato e ripristino e inasprimento dei vincoli alla circolazione di capitali.

Una politica fiscale volta alla redistribuzione della ricchezza e un mercato finanziario chiuso alle fughe di capitali e alle speculazioni, dovranno essere accolti da politiche di indirizzo del risparmio verso i titoli di Stato.

e. Abbandono dell'ideologia della "banca universale" e ritorno al sistema bancario nazionale e prevalentemente pubblico.

Un sistema bancario al servizio della collettività nazionale, che finanzi la crescita e lo sviluppo in maniera equilibrata, deve per forza di cose tornare ad essere prevalentemente pubblico ed operare solo in ambito nazionale.

Il progetto fallimentare della banca universale deve, per la seconda – e speriamo ultima – volta nella storia, essere abbandonato. L'esercizio del credito deve essere separato da tutte le altre attività finanziarie, che in un sistema di repressione della rendita finanziaria saranno ovviamente anche ridimensionate.

f. Ripristino di misure di difesa commerciale e politica dei dazi per un'economia chiusa alle invasioni commerciali e aperta agli scambi bilaterali.

Politica industriale, politica dei prezzi, prelievo fiscale, benessere sociale e lavorativo sono condizioni interconnesse fra di loro. È per questo motivo che dovrà essere recuperato lo strumento difensivo offerto dai dazi commerciali per tutelare i prodotti nazionali in concorrenza con i prodotti stranieri nei settori strategici nei quali apparirà necessario.

g. Ritorno al sistema industriale nazionale e alle partecipazioni statali.

Il circolo virtuoso della redistribuzione della ricchezza attraverso la creazione di ricchezza è un sistema aperto nella misura in cui permette alle esportazioni di beni e servizi, prodotti nel territorio nazionale, di finanziare le importazioni di beni e servizi necessari al ciclo produttivo nazionale.

Un sistema economico bilanciato e un sistema industriale nazionale sono fondamentali per un equo prelievo fiscale.

Gli squilibri industriali creati dalla globalizzazione hanno un effetto distorsivo che si ripercuote inevitabilmente sul prelievo fiscale, con la conseguenza che la ricchezza non viene distribuita e l'imposizione fiscale ricade sui consumi e, quindi, sulle fasce più deboli della popolazione.

Una riforma tributaria efficace dovrà essere quindi accompagnata da una lungimirante politica industriale a trazione prevalentemente pubblica e, quindi, da un ritorno al sistema delle partecipazioni statali.

9.3.2 GLI INTERVENTI "UNA TANTUM"

Gli interventi successivi alla riforma degli anni '70 hanno prodotto, come si è visto nella parte prima del presente documento, un sistema tributario sempre più iniquo.

Tale situazione, unitamente all'apertura da parte del legislatore al credito al consumo e il facile ricorso da parte delle piccole e medie imprese al credito bancario – indotto dalla libera circolazione dei capitali (una delle 4 libertà a fondamento della Unione Europea), amplificata a dismisura dagli effetti del "cambio fisso" introdotto con l'Euro – sono stati determinanti nel creare una situazione di indebitamento privato diffuso.

Larghi strati della popolazione italiana, in qualità di cittadini o di imprese, sono fortemente indebitati principalmente nei confronti di due categorie di soggetti: il sistema bancario e il fisco.

Posto che non è questo il luogo ove svolgere analisi e proposte in merito alle soluzioni da adottare per rimediare al problema del patologico indebitamento nei confronti del sistema bancario, in questa sede potrà invece certamente trovare spazio una proposta per risolvere il problema dell'indebitamento nei confronti dell'erario.

Tale proposta viene articolata nei tre punti che seguono.

a. Il "condono riconciliativo" per tutti i debiti verso il fisco.

Dovrà essere adottato da parte dello Stato, come misura prevista *una tantum* e quale riconoscimento delle misure di iniquità fiscale sino ad oggi adottate, un condono tombale con rinuncia all'arretrato dei crediti vantati nei confronti dei contribuenti per qualsiasi titolo o ragione.

b. Il credito d'imposta per i contribuenti diligenti.

Dovrà essere inoltre istituito un credito di imposta, temporaneo e ben determinato nella misura, a favore di tutti i contribuenti che, nonostante l'iniquità del sistema tributario, abbiano onorato diligentemente e con grande sacrificio tutti gli impegni fiscali.

Tale misura appare doverosa nella misura in cui, nel condonare somme a chi è debitore nei confronti del fisco, non si voglia fare un torto a chi debitore, per suo merito e sacrificio, non lo è diventato.

c. L'emissione straordinaria di titoli del debito pubblico denominati "Risorgimento italiano" a copertura delle spese correnti durante il periodo del credito d'imposta.

Il finanziamento delle spese pubbliche correnti durante il periodo del credito di imposta, potrà essere generato ricorrendo ad un'emissione straordinaria di titoli del debito pubblico.

Per la fase storica in cui si collocheranno e per i motivi alla base della loro emissione potranno senz'altro essere denominati "*Risorgimento Italiano*" e, in quest'ottica, potranno sicuramente essere in parte sottoscritti da coloro che riceveranno i benefici derivanti dal suddetto credito d'imposta.

9.3.3 LA RIFORMA TRIBUTARIA

a. Le basi del sistema: equità e progressività.

Un sistema tributario moderno e ispirato ai principi costituzionali di equità e redistribuzione della ricchezza, dovrà essere fondato su un sistema di imposte dirette, personali e progressive.

Dovrà quindi mettere in primo piano, fra le sue caratteristiche, la capacità contributiva e la progressività.

La progressività, è bene ribadirlo, è lo strumento attraverso il quale con il prelievo fiscale si opera la redistribuzione della ricchezza all'interno della comunità-Stato. E deve essere questo l'unico principio guida che il futuro legislatore tributario dovrà seguire nel delineare il nuovo quadro normativo in materia fiscale.

b. Centralizzazione di tutte le imposte in capo allo Stato come Ente Impositore Esclusivo.

Il sistema tributario, al fine di evitare pericolose sovrapposizioni impositive e per un prelievo fiscale più efficace, dovrà tornare ad essere centralizzato a livello statale in via esclusiva.

Agli Enti Locali, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, verrà revocata la capacità impositiva.

La revoca della capacità impositiva non influirà negativamente sulle entrate degli Enti Locali, in quanto verranno potenziati e migliorati i trasferimenti dallo Stato agli Enti Locali per garantirne il corretto e funzionale esercizio.

c. Le imposte dirette.

Le imposte dirette, come detto, dovranno rappresentare il fulcro del sistema tributario e saranno di due tipi: quelle sulle persone fisiche e quelle sulle imprese.

– *Imposte sulle persone fisiche.*

L'imposta sulle persone fisiche dovrà ricalcare l'imposta delineata dalla riforma del 1971 che si è caratterizzata per una forte progressività dovuta ai 32 scaglioni di reddito e per aliquote molto basse riferite a redditi minimi (10%) e molto alte riferite a redditi considerevoli (72%).

– *Imposte sulle imprese.*

L'imposta sulle imprese, a differenza della riforma del 1971 che la vedeva come imposta proporzionale, dovrà essere anch'essa improntata a criteri di progressività.

Dovranno essere previste esenzioni per le riserve destinate ad investimenti, che saranno regolamentate con i dovuti accorgimenti al fine di evitare elusioni di imposta.

Componenti della base imponibile saranno gli utili di esercizio. Verrà quindi abolita l'IRAP la cui determinazione esula dall'effettivo conto economico.

– *Abolizione del sistema degli acconti.*

Dovrà essere abolito l'assurdo sistema degli acconti sulle imposte. Uno Stato con piena capacità di sovranità monetaria non ha bisogno di ricorrere al vessatorio sistema degli acconti sulle imposte future per far fronte ai propri impegni di spesa o ai flussi di cassa.

– *Abolizione degli "Studi di Settore".*

Dovrà altresì essere abolito l'odioso sistema degli "Studi di Settore". Per recuperare il rapporto fiduciario con il contribuente, il fisco dovrà abbandonare misure di accertamento forfettario o puramente statistico, indirizzandosi invece verso strumenti tecnologici analitici per il riscontro delle informazioni rese dal contribuente.

d. Le imposte indirette.

Le imposte indirette, le quali per loro natura colpiscono iniquamente i contribuenti, dovranno avere una parte estremamente marginale, quasi inesistente, nel futuro sistema tributario ispirato ai principi costituzionali.

A tal proposito dovranno essere abolite l'I.V.A. e tutte le tasse su beni di consumo come ad esempio la benzina.

Dovranno altresì essere abolite le accise sulla produzione in quanto la tassa non dovrà rappresentarsi come un costo.

Dovrà invece essere riconosciuto alle imposte indirette il ruolo di **strumento di disincentivazione di specifici consumi** quali ad esempio tabacco e alcool (già presenti nel nostro ordinamento), o qualsiasi altro bene o servizio che il legislatore riterrà opportuno.

In questa ottica andrà rivisto anche il cosiddetto "Bollo auto", che potrà essere usato come disincentivo all'uso di veicoli di trasporto privati in luogo dell'utilizzo di mezzi pubblici. Ovviamente tale disincentivazione troverà ragion d'essere solo quando i servizi di trasporto pubblici offriranno un servizio all'altezza delle aspettative di un paese moderno ed efficiente.

e. Imposte sul patrimonio.

– L'imposta immobiliare dovrà essere riformulata in termini progressivi e dovrà prevedere l'esenzione totale sugli immobili presso cui sarà adibita la residenza del proprietario (abolizione IMU su prima casa).

– Dovranno essere esentati dal pagamento di imposte gli interessi sui titoli di Stato Italiani e gli interessi sui conti correnti bancari o postali. Tale indirizzo trova spiegazione nel criterio che un sistema incentrato sulla piena occupazione produrrà un certo livello di inflazione, gradito ed accettato, il quale determinerà di fatto una tassazione indotta sui patrimoni mobiliari, che quindi non andranno nuovamente soggetti ad imposta.

f. Abolizione tributi per servizi.

Un'altra tendenza che dovrà essere invertita sarà quella di istituire o aumentare le tasse sull'erogazione di servizi pubblici.

In quest'ottica andranno aboliti le seguenti imposte e tributi:

- ticket sanitario (erogazione servizi sanitari);
- contributo unificato (erogazione servizi di giustizia);
- TASI – TARI;
- imposta di bollo;
- imposta di registro;
- imposta ipotecaria;
- imposta catastale;
- imposta provinciale di trascrizione.

g. Riforma del sistema di riscossione.

Nell'ottica di una razionalizzazione del sistema tributario deve anche trovare spazio la riforma del sistema di riscossione delle imposte.

Si rende necessaria a tal proposito la liquidazione del gruppo di Società per Azioni "Equitalia", con l'accorpamento delle funzioni di riscossione in capo all'Ente Impositore.

9.3.4 CONCLUSIONI

Le proposte di riforma formulate rispecchiano la semplicità del dettato costituzionale, che con una formula contenuta in due righe detta le regole per un fisco equo, moderno e giusto, strumento indispensabile per una società civile basata sul progresso umano e sociale.

Andrea Franceschelli (ARS Abruzzo) per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS del 7 giugno 2015

ARS

Associazione
Riconquistare la Sovranità

10 DOCUMENTO SULL'IMMIGRAZIONE

10.1 ANALISI

10.1.1 SOVRANITÀ DELLO STATO NELLE POLITICHE SULL'IMMIGRAZIONE

Il potere di disciplinare l'immigrazione è una manifestazione essenziale della sovranità dello Stato, la quale comporta il controllo del territorio (Corte Costituzionale, sent. n. 250/2010): "*Lo Stato non può (…) abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio vanno dunque rispettate, e non eluse (…) essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, di tutti coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali*" (sent. n. 353/1997).

La potestà legislativa dello Stato in tema di immigrazione si esprime non soltanto nelle regole d'ingresso e di soggiorno, ma anche nelle sanzioni previste per la violazione di queste regole e nella disciplina dei procedimenti necessari per la loro applicazione.

Il potere di ammettere o di escludere gli stranieri dal territorio nazionale è inoltre conforme al diritto internazionale consuetudinario, al quale l'articolo 10 comma 2 della Costituzione rinvia, poiché in questa materia opera il pieno principio della sovranità territoriale. Nel principio di sovranità è implicita la piena libertà dello Stato di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione, permanente o temporanea che sia: alla luce di questo, l'Italia può e deve riacquistare il controllo sui flussi migratori, anche attraverso il pattugliamento delle proprie frontiere terrestri e marittime.

10.1.2 I DATI SULL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

Per cittadini stranieri si intendono persone che non hanno cittadinanza italiana, ma che dimorano abitualmente sul territorio nazionale in quanto possessori di un regolare titolo a soggiornare. Vi fanno parte anche gli apolidi.

Nel corso dell'ultimo decennio intercensuario 2001/2011 la popolazione straniera residente in Italia è triplicata, passando da poco più di 1 milione e 300 mila persone nel 2001 a oltre 4 milioni nel 2011 (dati Istat). Due stranieri su tre risiedono nel Nord; in particolare, il 35% vive nell'Italia Nord-Occidentale, il 27% nel Nord-Est, il 24% nel Centro e il 13% risiede nel Mezzogiorno. A fine 2013 si è registrato un incremento del 12,2%, rispetto ai dati del 2011, che ha portato i cittadini stranieri residenti nel nostro Paese a 4.922.085 unità, pari all'8,1% della popolazione residente totale. Un numero crescente di stranieri residenti è inoltre cittadino di stati aderenti agli Accordi di Schengen: 1.108.000 unità, secondo il "Dossier immigrazione ISTAT" del 2013.

Bisogna distinguere tra immigrati economici, ovvero tutte quelle comunità straniere attratte dalle opportunità economiche offerte dal nostro Paese, e immigrati che fuggono da situazioni di conflitto e violazione di diritti fondamentali. Del primo gruppo fanno parte, ad esempio, i cinesi, comunità in continuo aumento anche grazie alla presenza dell'euro. La moneta unica europea offre, infatti, attraverso la possibilità di rimesse nel paese d'origine dei lavoratori stranieri, indubitabili vantaggi derivanti dal cambio con valute più deboli.

Per quanto riguarda l'immigrazione illegale, i dati raccolti dall'agenzia europea Frontex mostrano come la costa greca e quella italiana rimangano i territori d'ingresso più importanti. Recentemente si è aggiunta una nuova rotta che passa per i Balcani, sfruttata da cittadini siriani che oltrepassano la Turchia e la Bulgaria.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2014 sono sbarcati 170.100 immigrati, con un incremento del 296% rispetto all'anno precedente (nel 2013 furono 42.925). Si tratta del 77% sul totale degli sbarchi nei paesi dell'Unione Europea. L'83% proviene dalle coste libiche, la restante parte dalle coste egiziane e turche. I paesi di origine di questi immigrati sono Siria (42.323), Eritrea (34.329) e, a seguire, Mali, Nigeria, Gambia, ecc.. L'improvviso afflusso di siriani è dovuto al perdurare della guerra civile.

La Libia resta lo snodo principale – specie dopo l'anarchia generata dall'abbattimento del regime di Gheddafi -, ma il traffico di esseri umani nasce nell'Africa sub-sahariana.

La "rete" dei trafficanti muove un fiume di denaro, spesso drenato da economie in miseria. I trafficanti non pianificano in una continua situazione emergenziale, come accade ai governi europei: studiano le vulnerabilità geografiche, normative e fisiche dei vari paesi da raggiungere, sfruttandole e modificando rapidamente, all'occorrenza, modalità operative e rotte.

10.1.3 IL MECCANISMO DELLE ACCETTAZIONI/ESPULSIONI

Attualmente le espulsioni sono in realtà nemmeno il 50% del totale dei procedimenti avviati, poiché risultano, da un lato, molto costose in termini di personale e mezzi di trasporto (situazione ancor più esasperata dai vincoli di bilancio europei), dall'altro, difficoltose per la mancata stipula di accordi con i paesi di provenienza degli immigrati clandestini.

Per quanto riguarda le persone provenienti da paesi in guerra, come nel caso somalo o eritreo, i tassi di accettazione sono molto elevati per via degli obblighi umanitari: l'obbligo di accoglienza umanitaria, a volte temporanea, altre volte *ipso iure*, non è aggirabile (Convenzione di Ginevra del 1951).

Diverso e più complesso è il caso dei migranti economici. Si pensi che nel 2005 il 60% degli stranieri dotati di autorizzazioni temporanee al soggiorno, i cosiddetti *overstayers* (dati del Ministero dell'Interno), alla scadenza del visto ha fatto perdere le proprie tracce rimanendo illegalmente nel territorio nazionale e finendo per alimentare l'economia sommersa.

10.1.4 GLI ATTUALI INDIRIZZI NEO-LIBERISTI DELLE POLITICHE SULL'IMMIGRAZIONE

I vari governi che si sono succeduti nel nostro Paese hanno emanato sette leggi di sanatoria negli ultimi venticinque anni (si ricordi, ad esempio, il "Decreto Flussi" del 2006), oltre ad altri provvedimenti minori. L'Istat ha calcolato che nel corso degli anni '90 più del 60% dell'incremento della presenza straniera regolare in Italia è da riferirsi all'esito di provvedimenti di sanatoria: non si è trattato, dunque, di nuovi arrivi ma della emersione di persone che già vivevano e lavoravano nel Paese da irregolari. Pertanto la bassa percentuale di immigrati irregolari nel nostro Paese (6%, dato Ismu del 2013) non è da ricondurre a un nostro efficiente controllo delle frontiere o da un ridimensionamento dei flussi migratori.

Le procedure di sanatoria, ricordiamo, sono una costante delle politiche europee sull'immigrazione.

Dal confronto sui flussi degli ultimi anni emerge che i nuovi permessi rilasciati per lavoro sono il 43,1% in meno rispetto al precedente periodo di riferimento (dato tendenziale in perfetta opposizione alle sanatorie che i governi hanno giustificato sulla base di un insussistente bisogno di manodopera aggiuntiva in piena fase di recessione economica), così come si sono ridotti, anche se in misura inferiore (del 17%), i permessi per i ricongiungimenti familiari.

L'assenza di controllo dei flussi migratori degli ultimi anni è stata una precisa volontà politica, di indirizzo neoliberista, per esercitare pressioni al ribasso sui diritti sociali dei cittadini italiani.

Un processo accelerato di insediamento di popolazione non nativa così articolato non è un progetto umanistico, ma un'arma al servizio del grande capitale: servirsi di forza lavoro straniera in condizioni disumane ha infatti l'unica finalità di proseguire agevolmente nell'indirizzo economico prioritario della deflazione salariale, attraverso l'incremento artificiale dell'offerta di lavoro a bassissimo costo.

Tra gli argomenti utilizzati dalla pubblicistica italiana a sostegno della necessità di avere ampi flussi migratori di manodopera non qualificata, c'è anche quello per cui gli immigrati andrebbero a svolgere mansioni che i nativi rifiutano. In realtà, se i salari fossero più elevati, i nativi sarebbero del tutto disposti a lavorare in ambiti di scarsa qualificazione professionale, ma l'eccesso di offerta di lavoro causato dall'immigrazione incontrollata tende, appunto, a deprimere oltre ogni limite i salari orari in tali ambiti.

Inoltre, i lavoratori immigrati tendono ad inviare in patria la quasi totalità dei propri guadagni, anziché spenderli sul mercato domestico.

10.1.5 POPOLAZIONE CARCERARIA STRANIERA

Una società neoliberista, organizzata sui processi di atomizzazione, di separazione e di diseguaglianza, finisce per *etnicizzare* le contraddizioni sociali al punto che, per un immigrato irregolare, l'unica rete di riferimento è spesso quella della microcriminalità.

Esaminando la situazione italiana emerge che la popolazione carceraria straniera è passata dal 29,3% del 2000 al 34,9% del 2013 (dato Istat in diminuzione dal 2007), valore nettamente superiore al tasso medio europeo e di gran lunga superiore alla percentuale di stranieri presenti nella società italiana in generale.

La diminuzione della popolazione carceraria tra il 2011 ed il 2013 è dovuta all'ampio ricorso alle misure alternative al carcere, come l'affidamento in prova ai servizi sociali (50,2%), la detenzione domiciliare (il 46%) o la semilibertà (3,8%).

10.1.6 IL PROFILO DI CITTADINANZA

L'acquisto della cittadinanza italiana deve tornare ad essere non un semplice processo burocratico, ma la certificazione di una radicale volontà di aderire ad una nuova comunità nazionale.

Il cittadino italiano è tale in quanto appartenente allo Stato costituzionale, ne condivide gli ideali democratici con impegno, riflessione, consapevolezza e unità in vista di un obiettivo ed un progetto comune al popolo al quale appartiene. Viceversa, la rottura del collegamento nazionalità-cittadinanza-diritto di voto (introdotto dall'art. 8, comma 1, del Trattato di Maastricht riguardante la cosiddetta "cittadinanza dell'Unione") altera l'esercizio dei diritti politici del cittadino italiano. Si torni, dunque, ad una configurazione tradizionale della cittadinanza superando la dimensione ambigua e problematica rappresentata dalla cosiddetta "cittadinanza duale" dell'Unione Europea.

10.2 PROPOSTE

1. Agli immigrati regolari va riconosciuto lo stesso livello di prestazioni destinato ai cittadini. Tuttavia l'impegno solidaristico non include il diritto al lavoro del quale, per l'articolo 4 della Costituzione, sono titolari i soli cittadini, in quanto destinatari delle sovrane politiche di piena occupazione.

2. La portata dei flussi migratori deve essere determinata annualmente tenendo conto del fine di perseguire la piena occupazione dei cittadini (articolo 4, primo comma Cost.), della necessità di garantire forza lavoro in tutti i settori strategici (l'ingresso di nuova manodopera specializzata e selezionata servirebbe essenzialmente laddove vi siano capacità produttive inespresse a causa dell'assenza di personale), dei problemi connessi all'adeguamento del livello dei servizi (tecnici, sociali, infrastrutturali), dei tempi necessari a una reale integrazione.

3. Nelle attuali fasi di crisi, al fine di promuovere e difendere i diritti dei lavoratori italiani sarà necessario limitare fortemente il fenomeno immigratorio. Saranno agevolati i ricongiungimenti familiari con esclusione degli ascendenti, qualora il richiedente dimostri di avere uno stabile reddito minimo e di poter accogliere adeguatamente la famiglia.

4. Immigrazione regolare: con l'uscita dall'area Schengen lo Stato italiano recupererà il potere di disciplinare sovranamente l'ingresso di tutte le persone straniere. Dovrà necessariamente essere rivalutata la posizione dei cittadini dell'ex area Schengen che non abbiano dimostrato in un congruo periodo di tempo di poter provvedere al proprio sostentamento.

5. Immigrazione irregolare: l'ospitalità deve avere carattere essenziale ma di eccellenza. I non aventi diritto a protezione devono essere identificati ed espulsi. I centri di accoglienza e di identificazione necessitano di una ridenominazione, riconversione e di una modifica delle funzioni ad essi destinate. Dopo il secondo mese di soggiorno, il vitto e l'alloggio saranno pagati dagli immigrati mediante lo svolgimento di 4 ore giornaliere di lavori in favore della collettività (ad esempio pulizia degli argini di fiumi e canali, di spiagge pubbliche, eliminazione di discariche abusive, ecc.), con espulsione in caso di rifiuto o di danneggiamento delle strutture.

Sarà prevista l'introduzione di sanzioni molto onerose (decine di migliaia di euro) a carico di chiunque conceda in locazione immobili ad immigrati irregolari o commissioni lavoro a questi ultimi. Lo straniero regolare che violi i suddetti divieti verrà anche espulso.

6. Si dovrà valorizzare la Guardia Costiera e razionalizzarne e potenziarne le competenze, affidandole il monopolio delle funzioni di *intelligence* e pattugliamento in mare. Si dovrà altresì rafforzare il controllo delle frontiere terrestri a mezzo della Polizia di Stato. Possibilmente con il consenso delle autorità locali, o subordinatamente dietro mandato ONU, dovranno essere demoliti i barconi utilizzati dai trafficanti e che non sia possibile requisire.

Di vitale importanza sarà l'istituzione di accordi con stati quali Turchia ed Egitto, che rappresentano snodi importanti per il traffico di esseri umani, allo scopo di colpire trafficanti e intermediari.

7. L'Italia dovrà impegnarsi a non interferire negli affari interni di altri Paesi, né direttamente, né indirettamente, con azioni e provvedimenti che possano limitarne la sovranità economica e politica: la maggioranza degli immigrati che attraversano attualmente il Mediterraneo, infatti, proviene dalla Siria, dalla Somalia e dall'Eritrea, paesi che stanno vivendo delle gravi crisi interne che sono state esacerbate dall'interferenza occidentale.

Eventuali accordi internazionali finalizzati alla gestione comune delle emergenze umanitarie dovranno assicurare condizioni di parità tra gli stati contraenti.

8. Affinché i detenuti stranieri espiino la pena carceraria nel proprio paese di origine, saranno promossi accordi internazionali e rinnovate convenzioni già esistenti con paesi come il Marocco, la Romania, la Tunisia (tra i principali paesi interessati).

9. Lo straniero regolare può diventare cittadino, per residenza, in presenza dei seguenti requisiti:

– che abbia proposto domanda dopo che siano trascorsi 10 anni di regolare soggiorno;

– che abbia superato un serio esame di lingua italiana;

– che abbia superato un serio esame di storia moderna e contemporanea italiana;

– che abbia superato un serio esame di diritto costituzionale;

– che non abbia riportato sentenze di condanna definitiva o non abbia procedimenti penali in corso nel paese di provenienza o in Italia.

Martina Carletti (ARS Umbria) e il Comitato Direttivo per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'ARS del 7 giugno 2015

11 PROPOSTA DI RIFORMA DEL SISTEMA BANCARIO

11.1 L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

11.1.1 DALLE ORIGINI ALLA FINE DELLA PRIMA GLOBALIZZAZIONE

Nel rincorrere le origini del sistema bancario è agevole riscontrare come tale istituzione, pur avendo inequivocabile funzione di interesse pubblico, nacque per impulso di privati cittadini i quali, nel tardo Medioevo, arrivarono paradossalmente a finanziare i sovrani europei.

Tale carattere privatistico venne mantenuto per diversi secoli in tutto il mondo. In Italia fu la crisi della prima globalizzazione e del liberismo, culminata con gli scandali bancari degli anni venti del secolo scorso, a mettere in discussione la gestione del sistema bancario da parte del capitale privato.

11.1.2 LA LEGGE BANCARIA DEL 1936

Il fascismo si trovò a dover fronteggiare i colpi di coda del morente sistema globalista e liberista, che stava andando in pezzi ovunque e di cui la crisi del 1929 segnò storicamente la fine. Così come fecero quasi tutte le nazioni in quel periodo, il regime fascista cercò di governare la finanza operando dapprima sulla leva valutaria (deflazione dell'economia, fissazione della nuova parità aurea della lira, ripristino della convertibilità in oro o in divise estere convertibili, "gold exchange standard" e obbligo di riserva aurea non inferiore al 40% del circolante), successivamente effettuando una serie di interventi che spostarono il baricentro della finanza dal privato al pubblico.

La Banca d'Italia venne ad assumere funzioni di vera e propria banca centrale e di organo di controllo del sistema creditizio. Nel pieno della Grande Depressione, la svalutazione della sterlina (settembre 1931) e di gran parte delle altre monete, equivalse, di fatto, a un'ulteriore rivalutazione della lira. La deflazione colpì pesantemente la politica economica italiana con importanti conseguenze sull'economia e la finanza.

A quel punto lo Stato si vide costretto a salvare dal tracollo le maggiori banche miste, gonfie di partecipazioni azionarie sempre più svalutate, che la insana commistione tra industria e settore creditizio aveva creato.

Vennero creati l'**Istituto Mobiliare Italiano (IMI)**, con il compito di assicurare i finanziamenti di medio-lungo periodo e poi l'**Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)**, che acquisì le partecipazioni azionarie delle banche in difficoltà e i pacchetti di controllo delle banche stesse.

A metà degli anni Trenta venne decretata la cessazione della convertibilità della lira in oro e fu sospeso l'obbligo di riserva aurea (che non verrà più ripristinato).

Nel **1936** vide la luce la **legge di riforma bancaria**. La **Banca d'Italia** venne definita **"istituto di diritto pubblico"** e si vide affidare definitivamente, per legge, la **funzione di emissione**; gli azionisti privati vennero espropriati delle loro quote, che furono riservate a enti finanziari di rilevanza pubblica; alla Banca fu **proibito lo sconto diretto agli operatori non bancari**, in modo da sottolinearne così la funzione di "banca delle banche". Si definì, inoltre, un nuovo assetto della vigilanza creditizia e finanziaria. Venne ridisegnato l'intero sistema creditizio nel segno della **separazione fra banca e industria** e della **separazione fra credito a breve e a lungo termine**. Si sancì che l'**attività bancaria doveva essere ritenuta funzione di interesse pubblico**; fu costituito il nucleo delle **BIN (Banche di Interesse Nazionale)**: Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banco di Roma a capitale pubblico; si concentrò l'azione di vigilanza nell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito (organo statale di nuova creazione), presieduto dal Governatore e operante anche con mezzi e personale della Banca d'Italia, ma diretto da un Comitato di ministri presieduto dal capo del Governo.

«*Alla fine del 1936 la svalutazione della lira, lungamente attesa, favorì la ripresa economica e il riequilibrio dei conti con l'estero. Contemporaneamente, per effetto di un semplice decreto ministeriale, fu rimosso ogni limite alla possibilità dello Stato di finanziarsi per mezzo di debiti verso la Banca centrale: l'autonomia di quest'ultima toccò il punto più basso*» (Centro studi Banca D'Italia).

11.1.3 LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA E LE BANCHE NEL TRENTENNIO GLORIOSO (1948-1978)

I padri costituenti, ad eccezione del liberista Einaudi - messo subito all'angolo -, non ipotizzarono neanche di ridiscutere l'impianto normativo della legge bancaria, che, anzi, cristallizzarono nel dettato fornito dall'**art. 47**: «*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.*» Tale norma evidenzia, tra le altre cose, l'inequivocabile incorporazione della struttura di controllo ministeriale-governativa istituita dalla legge bancaria del 1936.

Vogliamo descrivere con le parole di **Anna Maria Tarantola**, allora importante funzionario della Banca d'Italia, l'evoluzione del sistema bancario italiano nel secondo dopoguerra: «*Dalla legge bancaria del 1936, per quasi sessant'anni, la disciplina dell'attività creditizia e finanziaria è rimasta sostanzialmente inalterata. L'impianto normativo, concepito come risposta alle crisi bancarie degli anni trenta, si basava sui principi di separatezza tra banca e industria e di specializzazione temporale e funzionale. La proprietà pubblica di molte banche garantiva la separatezza, riconduceva allo Stato la funzione di controllo e di indirizzo dei finanziamenti. Analogamente a quanto accadeva in altri paesi (ad esempio negli Stati Uniti con il "Glass-Steagall Act"), la specializzazione dell'operatività fu ritenuta funzionale a isolare l'attività bancaria dalle tensioni che potevano originarsi in altri settori del mercato. In presenza di un sistema bancario fragile e frammentato, questo modello attribuiva unico rilievo all'obiettivo della stabilità; nel dopoguerra, esso consentì il finanziamento della crescita economica, sopperendo all'inadeguatezza del mercato dei capitali; evitò il razionamento del credito destinato alle imprese di piccola e media dimensione. L'articolazione del sistema bancario e la protezione degli istituti di dimensione contenuta furono ritenuti obiettivi prioritari. Con le riforme dell'immediato dopoguerra (1945-1952), veniva definito l'apparato di controllo sull'attività creditizia e sulla funzione valutaria. In tale ambito, la funzione di vigilanza bancaria veniva sottratta a un organo politico-amministrativo, l'Ispettorato per la difesa sul risparmio, e attribuita definitivamente alla Banca d'Italia; veniva istituito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, presieduto dal Ministro per il Tesoro, per l'esercizio dell'alta vigilanza del settore*» ("Dalla proprietà pubblica a quella privata: concorrenza ed efficienza del sistema bancario italiano" A.M. Tarantola, 2007).

Questo lo scenario del sistema bancario italiano durante il "trentennio glorioso", periodo nel quale il dirigismo economico dello Stato, così come sancito dalla Costituzione Repubblicana del 1948, aveva dimostrato tutto il suo valore, testimoniato da una crescita incredibile e da benessere generalizzato e diffuso in tutto il Paese.

11.1.4 SINDONA E CALVI: LE BANCHE PRIVATE SONO CORROTTE E FALLISCONO, LA LIQUIDAZIONE DEL BANCO AMBROSIANO, BAZOLI E LA PROPAGANDA CONTRO LE BANCHE PUBBLICHE

All'inizio degli **anni '80** il sistema bancario italiano era uno dei più solidi al mondo. Tale solidità era garantita principalmente da due fattori:

1) una fortissima presenza di capitale pubblico nell'assetto proprietario delle principali banche italiane;

2) un regime di repressione finanziaria che teneva a bada le rendite e le speculazioni, con l'effetto di garantire stabilità e scongiurare bolle e crisi bancarie.

L'unico neo del sistema, che col tempo ne ha permesso lo smembramento, era rappresentato dalla tolleranza verso le banche a capitale privato, la cui spinta alla ricerca del profitto ne segnava la differenza con le banche a capitale pubblico, anche dette di "interesse nazionale", il cui unico obiettivo era invece rappresentato dal corretto finanziamento della crescita dell'economia italiana, sia pubblica che privata.

Alcune di queste banche private colsero l'opportunità dell'apertura ai mercati esteri, sollecitata dal crescente vento europeista e globalista di fine anni '70, per farsi spregiudicate e portare a termine un gioco di tipo predatorio.

Da Sindona (Banca Privata Finanziaria) a Calvi (Banco Ambrosiano), quanto appena detto risulta agli atti della Storia.

Fu proprio il crack del Banco Ambrosiano (banca a capitale privato) a porre le basi per la capitolazione della proprietà pubblica delle banche italiane.

Beniamino Andreatta (all'epoca Ministro del Tesoro) e Carlo Azeglio Ciampi (Governatore della Banca D'Italia) colsero l'occasione fornita dallo scandalo del Banco Ambrosiano per mettere in moto la riforma del sistema bancario nazionale.

Il copione, più volte ripetuto in futuro per lo smembramento di altri pezzi dell'assetto istituzionale italiano, prevedeva di far leva sull'opinione pubblica – inorridita dalla martellante cronaca quotidiana di TV e giornali sullo scandalo bancario dell'Ambrosiano, nel quale si intrecciavano loschi figuri, intrighi internazionali, omicidi, il Vaticano e la massoneria – per far passare come NECESSARIE determinate riforme. I punti su cui si cercava di battere erano la presunta incapacità della politica di governare determinati settori dell'economia e della finanza, che sarebbe stato meglio (questo era il messaggio) lasciare al governo dei mercati, in quanto per loro natura efficienti.

Il sistema bancario si apprestava quindi a fare i conti con le "necessarie" privatizzazioni nel silenzio generale e senza che a nessuno venisse in mente di denunciare come, in realtà, i crack finanziari fino ad allora verificatisi avessero interessato solo le banche a capitale privato e mai le banche a capitale pubblico, confermando la visione dei Padri Costituenti dello Stato come banchiere più affidabile.

A distanza di 25 anni dal 1982, **Giovanni Bazoli**, l'uomo che fu incaricato da Andreatta e Ciampi di liquidare il Banco Ambrosiano, raccontò attraverso una intervista i retroscena di quella operazione e confessò il vero scopo che animò il "gesto coraggioso" dell'allora Ministro del Tesoro, il quale che preferì la liquidazione del Banco al suo salvataggio:

«Perché quella scelta fu così importante?»

«*Perché il gruppo bancario costruito da Calvi, pur nelle condizioni di collasso in cui era venuto a trovarsi, rappresentava l'unico grande polo creditizio privato che in quel momento esistesse nel sistema creditizio italiano. Se il gruppo bancario ex Ambrosiano non fosse stato affidato al pool di istituti riuniti nel Nuovo Banco, sarebbe stato completamente smembrato ovvero assorbito dalla mano pubblica.*»

«Parliamo di una stagione lontana anni luce da quella che viviamo oggi. Allora era la norma, lo Stato padrone imperversava ovunque.»

«*Sì, allora non era affatto normale che l'autorità si preoccupasse di difendere il settore privato. In un certo senso si deve riconoscere che quell'operazione anticipò la stagione delle privatizzazioni. Il pool di banche che fu messo in piedi per rilevare e rilanciare le attività dell'Ambrosiano era infatti composto per il 50% da quattro banche private (Popolare di Milano, San Paolo di Brescia, Credito Romagnolo e Credito Emiliano) che fronteggiavano il 50% posseduto da tre grandi banche pubbliche (Bnl, San Paolo di Torino e Imi). Per ovviare alla grande sproporzione tra le forze in campo, furono sottoscritti accordi volti a tutelare il 50% della banche private. Ma talvolta la storia ha esiti imprevedibili. Certamente nessuno allora avrebbe potuto immaginare che, nel tempo, sarebbe prevalsa la componente privata*» (da La Repubblica del 07 agosto 2005: Bazoli: "La mia vera storia all'Ambrosiano tra Calvi e la P2" di Massimo Giannini).

Il vento liberista e globalista, tornato a soffiare con le elaborazioni partorite dalla *Trilateral Commission* e dal *Gruppo Bilderberg* degli anni '70, si apprestava a travolgere gli anni '80 con la potenza dirompente di una tempesta.

11.1.5 IL 1981 E LA COMMISSIONE MONTI-CESARINI-SCOGNAMIGLIO ISTITUITA DAL MINISTRO DEL TESORO BENIAMINO ANDREATTA

Il **1981** - famoso per il "divorzio" tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro, che segnò un punto di svolta nella politica di finanziamento del debito pubblico - si aprì con la nomina, da parte del Ministro Beniamino Andreatta, di una commissione per la redazione di un "***rapporto sul sistema creditizio e finanziario italiano***". Membri della commissione: **Mario Monti, Francesco Cesarini e Carlo Scognamiglio**.

Il rapporto, consegnato nel gennaio del 1982, si può definire come la "bibbia" liberista/globalista che "illuminò", dieci anni più tardi, le riforme del sistema bancario italiano.

I redattori concludevano con una serie di raccomandazioni, suggerendo, tra le altre cose: la rottura del vincolo di favore al finanziamento pubblico e l'abbandono del regime di repressione finanziaria; una lotta indiscriminata contro l'inflazione; l'indicizzazione del debito pubblico; il rafforzamento da parte delle imprese degli strumenti di finanziamento mobiliare e di borsa; l'indipendenza della politica monetaria dal disavanzo pubblico; l'ampliamento dei canali di raccolta del risparmio; l'istituzione di un regime di concorrenza fra istituti di credito; l'abbandono dei vincoli alla circolazione di capitali; le agevolazioni fiscali sulle rendite finanziarie; l'abolizione del massimale sugli impieghi bancari e del vincolo di portafoglio e la revisione della riserva obbligatoria.

Il rapporto della commissione Monti/Cesarini/Scognamiglio fece il giro dei centri studi delle principali banche italiane e plasmò, nel corso degli '80, il pensiero del ceto bancario, il quale si fece convincere del fatto che una restituzione al "mercato" ed una apertura delle frontiere dei capitali si fosse resa necessaria dopo 60 anni.

11.1.6 GLI ANNI '90: CIAMPI, CARLI, AMATO E LA RESTAURAZIONE DEL SISTEMA BANCARIO LIBERISTA E GLOBALISTA SOTTO GLI IMPULSI DI MAASTRICHT

Il decennio che, passando per Maastricht, riforme e record di privatizzazioni, portò l'Italia nella moneta unica, è mirabilmente raccontato da Anna Maria Tarantola nel documento già citato sopra: «***Negli anni ottanta****, il rafforzamento degli intermediari e il progressivo affinamento degli strumenti di vigilanza rendevano possibile la restituzione al mercato delle sue fondamentali funzioni; ciò si rendeva tanto più necessario in presenza di una crescente* ***apertura*** *dell'economia italiana e dello sviluppo del sistema finanziario* ***internazionale*** *che richiedevano alle banche più elevati livelli di efficienza e l'offerta di nuovi servizi finanziari.*

Ne è seguita una complessa e articolata azione di ***riforma****, i cui aspetti salienti possono essere rinvenuti nella netta* ***affermazione del carattere d'impresa dell'attività bancaria, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata*** *(il diritto della banca è stato ricondotto entro gli schemi del diritto commerciale applicati alla generalità delle imprese) e nell'avvio del processo di* ***privatizzazione****. L'evoluzione normativa e le privatizzazioni hanno costituito i presupposti per l'intensa fase di concentrazione che, avviata a metà degli anni novanta, è oggi ancora in corso.*

Intensa è stata la produzione normativa volta a modificare il quadro di riferimento nella direzione sopra delineata. Vi hanno concorso gli stimoli determinati dal processo di armonizzazione delle norme in ambito comunitario.

Ricordo, in particolare, ***la prima e la seconda direttiva comunitaria in materia creditizia*** *(Direttive n. 77/80 e 89/646) con cui è stato, tra l'altro, sancito normativamente il diritto di ingresso sul mercato a qualunque soggetto che presenti le qualità oggettive richieste dalla legge.*

In Italia costituiscono tappe importanti del processo la ***legge 287 del 1990****, che ha introdotto nel nostro ordinamento la normativa a tutela della* ***concorrenza****, e la* ***legge 218 del 1990*** *(cosiddetta legge* ***Amato-Carli****), che ha consentito alle* ***banche pubbliche*** *di adottare il modello della* ***società per azioni****.*

*Il punto di arrivo di questo processo è il **Testo Unico Bancario del 1993**, dove si definiscono per la prima volta in modo esplicito le finalità dell'attività di vigilanza, identificate nella sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, nella stabilità complessiva, nell'efficienza e nella competitività del sistema finanziario nonché nell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.*

*Il disegno riformatore è stato completato con l'emanazione, nel **1998, del Testo unico della finanza**, che ha portato a compimento il processo di modernizzazione del sistema finanziario. Innestandosi sulla scia del recepimento delle direttive comunitarie, esso ha operato una rivisitazione e un'armonizzazione, secondo criteri di delegificazione, di tutte le categorie di intermediari (con l'esclusione delle banche e degli intermediari finanziari disciplinati dal Testo unico bancario, nonché dei fondi pensione); ha consentito di arricchire l'offerta dei prodotti nel campo della gestione del risparmio, lasciando ampia autonomia agli intermediari nelle scelte organizzative; ha realizzato alcuni interventi di completamento della privatizzazione dei mercati; è intervenuto su alcuni rilevanti aspetti di corporate governance delle società quotate*» (Dalla proprietà pubblica a quella privata: concorrenza ed efficienza del sistema bancario italiano" A.M. Tarantola, 2007).

Negli anni '90 la restaurazione liberista/globalista del sistema bancario italiano era stata dunque completata e l'orologio della storia era stato riportato indietro di sessanta anni. L'Italia si apprestava ad incubare la stessa malattia che aveva portato al disastro bancario e finanziario degli anni '20 del XX secolo: le privatizzazioni erano state compiute, la banca universale era stata restaurata e si avviava la stagione delle concentrazioni degli istituti di credito, il tutto, imposto dal "CE LO CHIEDE L'EUROPA" delle direttive europee.

Lo Stato banchiere era stato ammazzato.

11.1.7 L'INCUBAZIONE DELLA CRISI BANCARIA

Nel mutato sistema bancario aveva nel frattempo fatto il suo ingresso una nuova e pericolosissima forma di indebitamento: il **credito al consumo**.

Imposto agli Stati membri con la **Direttiva 87/102/CEE** del Consiglio del 22 dicembre 1986, era stato recepito nell'ordinamento italiano con la **legge 19 febbraio 1992, n. 142**.

L'adesione all'Unione Monetaria (sancita nel 1992 con il Trattato di Maastricht e operativa dal 1998) aveva contemporaneamente generato da un lato un clima di austerità sui conti pubblici - con conseguente stagnazione del reddito pro capite e impoverimento generalizzato dei ceti medio bassi -, dall'altro un enorme afflusso di capitali esteri in cerca di alti rendimenti nel mercato del credito, dando la stura al fenomeno del cd. credito facile, ovvero all'erogazione di finanziamenti, sia a consumatori che a imprese, senza adeguata valutazione dell merito creditizio e, quindi, della capacità di rimborso.

In questo clima di sovraindebitamento generalizzato, il decennio si chiudeva con l'ingresso nell'euro e con l'importazione, attraverso la **legge n. 130 del 1999**, del modello anglosassone delle "**cartolarizzazioni**". Il legislatore degli anni '90, prono ai dogmi liberisti e globalisti, asservito agli interessi stranieri, ben conscio che la massa debitoria sarebbe andata in crisi, si preparava quindi a gestirla.

11.1.8 DA LEHMAN AI PIGS VERSO L'UNIONE BANCARIA EUROPEA: ESPLOSIONE DELLA CRISI

Nel corso degli **anni 2000** l'indebitamento privato è cresciuto a dismisura finché la bolla, innescata dalla crisi dei mutui *subprime* americani, è deflagrata nella economia italiana ed europea.

Gli organismi dell'Unione europea, che per lungo tempo hanno operato indisturbati lontano dal clamore mediatico, sono finiti sotto i riflettori durante la gestione di quella che è stata propagandata come una crisi del "debito sovrano", ma che in realtà era solo una enorme crisi bancaria, voluta e prevista dagli architetti dell'Unione europea per terminare la costruzione dell'impianto della UEM e realizzare la recente **Unione Bancaria**, il cui seme ere stato tuttavia gettato molto prima.

Era il **1992** quando il trattato di Maastricht, modificando il TCE, introduceva con l'art. 105 n° 6 (poi traslato nell'attuale art. 127 n° 6 del TUE) la seguente norma: «*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, nonché previo parere conforme del Parlamento europeo, può affidare alla BCE compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese d'assicurazione.*»

Dovranno passare esattamente 20 anni perché, nel 2012, in un periodo caldissimo della storia economico-finanziaria, nonché politica, nella DICHIARAZIONE DEL VERTICE DELLA ZONA EURO del 29 giugno 2012 venga sancito:

«*Affermiamo che è imperativo spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano. La Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico fondate sull'articolo 127, paragrafo 6. Chiediamo al Consiglio di prenderle in esame in via d'urgenza entro la fine del 2012. Una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, il MES potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Questa procedura si baserà su un'appropriata condizionalità, ivi compresa l'osservanza delle regole sugli aiuti di Stato, che dovrebbe essere specifica per ciascun istituto, specifica per settore ovvero applicabile a tutta l'economia e sarà formalizzata in un memorandum d'intesa.*»

Ecco spiegate le origini dell'**Unione Bancaria Europea**.

Il 29 giugno del 2012, oltre al vertice della zona Euro, si è tenuto il CONSIGLIO EUROPEO dalle cui conclusioni leggiamo al punto 4:

«*La relazione "**Verso un'autentica Unione economica e monetaria**" presentata dal presidente del Consiglio europeo, in cooperazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE, illustra i "quattro elementi costitutivi essenziali" della futura UEM: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità. A seguito di aperte discussioni, durante le quali sono state espresse diverse opinioni, il presidente del Consiglio europeo è stato invitato a elaborare, in stretta collaborazione con il presidente della Commissione, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della BCE, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo per la realizzazione di un'autentica Unione economica e monetaria, che comprenda proposte concrete volte a preservare l'unità e l'integrità del mercato unico dei servizi finanziari e che tenga conto della dichiarazione sulla zona euro e, tra l'altro, dell'intenzione della Commissione di presentare proposte a norma dell'articolo 127. Essi esamineranno ciò che può essere fatto nell'ambito dei trattati vigenti e quali misure richiederebbero una loro modifica. Al fine di garantire la titolarità degli Stati membri, questi saranno strettamente associati alle riflessioni e regolarmente consultati. Sarà inoltre consultato il Parlamento europeo. Una relazione intermedia sarà presentata nell'ottobre 2012 e una relazione finale entro la fine dell'anno.*»

E, puntualmente, alla fine del 2012, la tabella di marcia è stata rispettata.

Leggiamo infatti dalle conclusioni del CONSIGLIO EUROPEO del 13/14 dicembre 2012:

«*Il meccanismo di vigilanza unico segna un passo qualitativamente importante verso un quadro finanziario più integrato. Il Consiglio europeo si compiace dell'accordo raggiunto in seno al Consiglio il 13 dicembre e invita i colegislatori a raggiungere celermente un accordo in modo da consentirne l'attuazione quanto prima possibile. Ribadisce altresì l'importanza delle nuove norme relative ai requisiti patrimoniali delle banche (CRR/CRD), che costituiscono una priorità assoluta ai fini dell'elaborazione di un corpus unico di norme, e chiede a tutte le parti di adoperarsi per un accordo al riguardo e una rapida adozione.*

Il Consiglio europeo esorta i colegislatori ad approvare, prima di giugno 2013, le proposte di direttive sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario e sul sistema di garanzia dei depositi; da parte sua il Consiglio dovrebbe raggiungere un accordo entro la fine di marzo 2013. Una volta adottate queste direttive dovranno essere recepite dagli Stati membri in via prioritaria.

Il Consiglio europeo auspica che la Commissione dia rapido seguito alle proposte del gruppo di esperti ad alto livello sulla struttura del settore bancario dell'UE.

È imperativo spezzare il circolo vizioso tra banche e Stati. A seguito della dichiarazione del vertice della zona euro di giugno 2012 e delle conclusioni del Consiglio europeo di ottobre 2012, occorre convenire quanto prima possibile nel primo semestre del 2013 un quadro operativo, compresa la definizione delle attività preesistenti, cosicché, una volta istituito un efficace meccanismo di vigilanza unico, il meccanismo europeo di stabilità potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Ciò sarà fatto nel pieno rispetto del mercato unico.

In un contesto in cui la vigilanza bancaria è trasferita effettivamente ad un meccanismo di vigilanza unico sarà necessario un meccanismo di risoluzione unico, dotato dei poteri atti ad assicurare che qualsiasi banca in uno Stato membro partecipante possa essere assoggettata a risoluzione mediante gli strumenti opportuni. Pertanto occorre accelerare i lavori concernenti le proposte di direttive sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario e sul sistema di garanzia dei depositi, in modo che possano essere adottate in linea con il punto 8. In tali questioni è importante assicurare un giusto equilibrio tra paesi d'origine e ospitanti. La Commissione presenterà, nel corso del 2013, una proposta relativa a un meccanismo di risoluzione unico per gli Stati membri partecipanti al meccanismo di vigilanza unico, proposta che sarà esaminata in via prioritaria dai colegislatori con l'intenzione di adottarla durante l'attuale mandato parlamentare. Questo meccanismo dovrà preservare la stabilità finanziaria ed assicurare un quadro efficace per risolvere gli inadempimenti degli istituti finanziari tutelando nel contempo i contribuenti in un contesto di crisi bancaria. Il meccanismo di risoluzione unico dovrebbe basarsi sui contributi dello stesso settore finanziario e comprendere adeguate ed efficaci misure di sostegno. Queste ultime non dovrebbero avere implicazioni di bilancio nel medio termine assicurando che gli aiuti pubblici siano recuperati attraverso prelievi ex post nel settore finanziario.»

Quanto fin qui riportato evidenzia come, già dal 2012, quando Mario Monti ricopriva l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana e in quella veste rappresentava in seno al Consiglio Europeo gli "interessi" italiani, le sorti del sistema bancario italiano erano già state segnate.

11.1.9 MONTI, LETTA E L'ASSEDIO DI FRANCOFORTE ALLE BANCHE ITALIANE

La storia recente ci racconta che il percorso di consolidamento del progetto di Unione Bancaria Europea è proseguito, sostanzialmente senza intoppi, fino ad oggi, senza che le elezioni politiche del febbraio 2013, i governi Letta e Renzi e l'opposizione volutamente sterile del M5S, abbiano in qualche modo interferito in detto processo palesemente penalizzante per il sistema bancario italiano. Nulla.

Tutto è arrivato al perfetto compimento, accompagnato da grottesche manifestazioni di giubilo.

Siamo arrivati, quindi, tra direttive europee e leggi di recepimento, ad avere la **(quasi) piena operatività dell'Unione Bancaria Europea dal 01/01/2016**, che in Italia ha avuto la sua prima applicazione e mietuto le prime vittime per effetto del **Decreto Legislativo n. 180 del 16/11/2015** (cd. decreto "**salva banche**"), emanato per garantire il salvataggio di 4 banche italiane in dissesto (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, CariChieti).

La portata della normativa europea, che ha un corpo di circa 600 pagine, viene spiegata nei suoi caratteri essenziali in due documenti ufficiali del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, rilasciati in occasione di altrettante audizioni avute presso le due Camere del Parlamento italiano: alla 6a Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati del 15 dicembre 2014 e alla 6a Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica, avuta il 22 aprile 2015.

Riportiamo qualche stralcio che evidenzia da un lato la forte portata ideologica dell'intervento del Governatore e dall'altro i tratti caratteristici della riforma.

Dalla relazione alla Camera dei Deputati del 14 dicembre 2014:

«*L'Unione bancaria rappresenta un segnale di ripresa e continuità del progetto europeo.*

[…]

L'Unione racchiude in sé benefici di ampia portata: dalla ripresa del processo di integrazione finanziaria tra i paesi membri, al consolidamento transfrontaliero del sistema bancario, all'aumento del grado di concorrenza nel mercato del credito; con la necessaria gradualità, contribuirà ad allentare il legame tra banche ed emittenti sovrani. Questi benefici potranno essere colti pienamente e potranno tradursi in un maggior sostegno creditizio all'economia reale se si accompagneranno a un ritorno alla crescita e a una decisa accelerazione nel cammino di integrazione europea.

[…]

La situazione particolarmente difficile che l'economia italiana vive da sei anni ha pesato anche sul risultato degli stress test. Nello scenario avverso la caduta cumulata del PIL tra il 2008 e il 2016 (l'anno finale dello stress test) sarebbe per l'Italia di quasi 12 punti percentuali, più elevata di quasi 8 punti rispetto a quella registrata in media dall'area dell'euro dal picco pre-crisi. Sui risultati delle banche italiane, che posseggono un ammontare rilevante di titoli di Stato, hanno anche inciso le ipotesi particolarmente sfavorevoli circa le prospettive del mercato dei titoli pubblici, che prevedevano un immediato riacutizzarsi delle tensioni sui debiti sovrani dovuto al riemergere di timori sulla tenuta della moneta unica.

[…]

I risultati dello stress test hanno inoltre fortemente risentito della parziale rimozione della possibilità di sterilizzare – attraverso un apposito filtro prudenziale – l'effetto delle variazioni di valore dei titoli sovrani classificati nel portafoglio di attività disponibili per la vendita (available for sale, AFS); l'impatto sul patrimonio delle banche è risultato di circa quattro miliardi, di cui uno concentrato nella sola Banca Monte dei Paschi di Siena.

[…]

Non è stata invece effettuata alcuna "armonizzazione" delle altre discrezionalità nazionali, tra le quali figura, ad esempio, la possibilità di graduare nel tempo la deduzione degli avviamenti dal capitale di migliore qualità delle banche. È stato quindi adottato, con una decisione da noi non condivisa e contestata per le vie formali, un approccio asimmetrico alle discrezionalità nazionali. Va infine ancora una volta sottolineato che le banche italiane non hanno beneficiato del sostegno finanziario dello Stato, mentre per gli intermediari di altri paesi il supporto pubblico è stato significativo. Secondo i dati pubblicati dall'Eurostat, alla fine del 2013 l'impatto di questi aiuti sul debito pubblico ammontava a quasi 250 miliardi in Germania, quasi 60 in Spagna, circa 50 in Irlanda e nei Paesi Bassi, poco più di 40 in Grecia. In Italia il sostegno pubblico è stato di circa 4 miliardi, 3 dei quali restituiti nel corso del 2014. Gli interventi effettuati all'estero sono stati per lo più completati prima che fossero adottate le più stringenti regole europee previste, dal 2013, dalla disciplina sugli aiuti di Stato e dalla 7 direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche. Queste subordinano, di fatto, il sostegno pubblico al coinvolgimento dei creditori privati in caso di crisi (bail in). Regole di questa natura, contenute anche nel nuovo meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie, avranno conseguenze sul costo della raccolta bancaria sotto forma di obbligazioni, con implicazioni per il costo e la disponibilità di credito.

[…]

Il credito a famiglie e imprese ha risentito pesantemente, non solo in Italia, della crisi finanziaria globale e di quella dei debiti sovrani.»

Dalla relazione al Senato della Repubblica del 22 aprile 2015:

«*[…]*

La creazione del Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM) rappresenta un ulteriore, essenziale tassello nel processo di costruzione dell'Unione bancaria. Ad esso sono affidate sia le attività di pianificazione

(la predisposizione dei cosiddetti piani di risoluzione) – dirette a individuare, ex ante, le modalità con cui la crisi di ciascuna banca può essere gestita – sia le attività di vera e propria gestione delle crisi, nel caso in cui si manifestino. È inoltre previsto un Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF) destinato a partecipare al finanziamento degli interventi di risoluzione; il Fondo è alimentato da contributi, progressivamente mutualizzati, versati dalle banche dei paesi partecipanti. Il Meccanismo sarà pienamente operativo dal 1° gennaio 2016. Le attività preparatorie sono state avviate: il Comitato unico per la risoluzione (Single Resolution Board, SRB), al quale partecipano i rappresentanti delle autorità di risoluzione nazionali, è stato costituito; nel corso dei prossimi mesi sarà avviata la predisposizione dei piani di risoluzione, un compito che il regolamento istitutivo del Meccanismo prevede, infatti, già per quest'anno; si stanno definendo le modalità operative concrete. Anche il Meccanismo di risoluzione, come quello di vigilanza, è basato su una ripartizione di competenze fra l'autorità europea – il SRB – e quelle nazionali, in relazione alla tipologia degli intermediari. Il SRB avrà il compito di gestire le procedure di risoluzione delle banche qualificate come significative ai sensi del regolamento SSM e dei gruppi transfrontalieri; stabilirà la strategia di risoluzione e gli strumenti da utilizzare in concreto per gestire la crisi di questi intermediari; in questo ambito, le autorità nazionali svolgeranno un ruolo istruttorio e cureranno l'attuazione del programma di risoluzione. La decisione di avviare la risoluzione e la scelta degli strumenti da utilizzare sono di competenza del SRB, che dovrà sottoporre alla Commissione europea il programma di risoluzione. Quest'ultima può approvare le proposte del SRB oppure chiedere modifiche del programma di risoluzione; ove le modifiche riguardino due aspetti specifici – l'uso del Fondo di risoluzione e la presenza dell'interesse pubblico – la Commissione dovrà necessariamente interessare il Consiglio europeo, che sarà chiamato ad approvare o rigettare la proposta del SRB. Il coinvolgimento della Commissione e del Consiglio, in quanto istituzioni dell'Unione, tiene conto degli ineliminabili aspetti discrezionali delle scelte che riguardano la risoluzione; il loro ruolo è tuttavia limitato all'approvazione delle proposte che provengono dal SRB; se tali proposte non vengono accolte, dovrà essere lo stesso SRB a individuare una nuova soluzione sulla base delle ragioni esposte dalle due istituzioni. Il SRM rappresenta un passo ulteriore rispetto alla semplice armonizzazione prevista dalla direttiva in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD). Obiettivo dell'accentramento delle funzioni di gestione delle crisi previsto dal SRM è garantire omogeneità nella definizione delle politiche di risoluzione delle banche dell'area; una gestione unitaria della crisi dei grandi gruppi bancari a operatività transfrontaliera consentirà inoltre di superare le possibili sovrapposizioni o inefficienze connesse con l'intervento di molteplici autorità. Per l'efficacia dell'azione di risoluzione sarà necessario evitare che la complessa struttura decisionale, che comunque caratterizza l'SRM, ne rallenti i tempi delle decisioni. Per rendere possibile la risoluzione di intermediari molto grandi e complessi sarà necessario dotare il Fondo di risoluzione unico di un adeguato backstop pubblico europeo, attivabile in breve tempo. Le risorse comuni eventualmente anticipate al Fondo dovranno essere comunque recuperate ex post a carico degli intermediari, coerentemente con un quadro normativo che ha l'obiettivo di attribuire al settore privato l'onere di sostenere i costi delle crisi. Il SRM avrà a disposizione gli strumenti di risoluzione, alcuni dei quali innovativi, previsti dalla BRRD. Sarà possibile procedere al trasferimento dei rapporti della banca in crisi a terzi acquirenti o a veicoli appositamente costituiti dalle autorità, che potranno gestire temporaneamente tali rapporti in modo da preservare la continuità delle funzioni essenziali dell'intermediario (è il caso di una bridge bank) oppure acquisire le attività deteriorate dell'intermediario da sottoporre a procedure di realizzo e recupero (bad bank). Altri strumenti, utilizzabili in una fase preventiva, come le procedure di amministrazione straordinaria, già ampiamente sperimentati nel nostro ordinamento, sono ora riconosciuti e valorizzati dal nuovo quadro regolamentare europeo. Tra i nuovi principi stabiliti dalle regole europee sulla risoluzione quello certamente più innovativo è rappresentato dal bail-in, che prevede di mettere a carico degli azionisti e dei creditori dell'intermediario le perdite emerse a seguito della crisi, prima di ogni eventuale sostegno pubblico che potrà avvenire solo in casi estremi. Il passaggio da un mondo caratterizzato da un sostegno pubblico implicito a uno in cui sono in primo luogo gli azionisti e i creditori a sopportare le perdite limita gli oneri potenzialmente a carico della collettività. L'approccio adottato dalla BRRD prevede il potere di assoggettare a bail-in tutte le passività diverse da quelle espressamente escluse (essenzialmente i depositi protetti, le passività garantite da attivi emessi dalla stessa banca, i prestiti interbancari con scadenza originaria inferiore a sette giorni). In questo nuovo regime occorrerà evitare che si verifichino effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria. Il bail-in potrà influire sui costi e sulle modalità di raccolta delle banche; la stessa struttura del passivo andrà modificata per assicurare che l'ammontare di passività potenzialmente oggetto di bail-in sia sufficiente ad assorbire le eventuali perdite, secondo quanto richiesto dalle regole e dalle prassi di risoluzione europee. Le banche dovranno, inoltre, adottare un approccio nei confronti della clientela coerente con il cambiamento fondamentale apportato dalle nuove regole, che non consentono d'ora in poi il salvataggio di una banca senza un sacrificio significativo da parte dei suoi creditori. La clientela, specie quella meno in grado di selezionare correttamente i rischi, va resa pienamente consapevole del fatto che potrebbe dover contribuire al risanamento di una banca anche nel caso in cui investa in strumenti finanziari diversi dalle azioni, il che fa venir meno la certezza del mantenimento del valore del capitale investito fino ad ora radicata nella consapevolezza dell'investitore.

[…]

In una fase caratterizzata dall'inasprimento delle regole applicabili alle banche, lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito renderebbe il settore produttivo meno fragile. In questa direzione vanno le iniziative della Commissione europea, contenute nel libro verde sulla Capital Markets Union recentemente pubblicato, che intendono realizzare, entro il 2019, un mercato europeo dei capitali più ampio e diversificato. Per realizzarlo bisognerà anche porsi, almeno in prospettiva, obiettivi ambiziosi riguardo all'armonizzazione di norme societarie, fallimentari e fiscali. Rientrano tra le misure previste dal libro verde la rivitalizzazione del mercato delle cartolarizzazioni di prodotti finanziari semplici, trasparenti e di agevole valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione di standard comuni per i collocamenti privati di alcune tipologie di passività delle imprese […].»

In questo complicato scenario si va ad inserire la **richiesta** proveniente dalla **Bundesbank** di attribuire un *rating* ai titoli del debito pubblico, detenuti dalle banche europee, che obbligherebbe le stesse a ponderarne il valore attualmente iscritto in bilancio in base al rischio, con la conseguenza di diminuirne il valore nominale. È superfluo sottolineare che le banche italiane ne risulterebbero penalizzate, in quanto l'enorme mole dei titoli del debito pubblico detenuti dalle stesse, le renderebbe sottopatrimonializzate, con la conseguenza di esporsi a facili acquisizioni da parte di capitale straniero.

Sempre nella prospettiva di un definitivo ridimensionamento del carattere nazionale del sistema bancario, si inseriscono le recenti **riforme delle cd. "banche minori"**, banche popolari e banche di credito cooperativo che, pur godendo di miglior salute rispetto ai gruppi bancari di più grandi dimensioni, sia per le minori sofferenze in percentuale sugli impieghi, sia per il più contenuto tasso di copertura delle rettifiche, sono state ripetutamente accusate di essere inefficienti e clientelari, di avere debolezze strutturali derivanti dal modello di attività, particolarmente esposto all'andamento dell'economia del territorio di riferimento, ed anche dagli assetti organizzativi e dalla dimensione ridotta. Accuse che mal celano, invero, l'evidente scopo di legittimare un disegno di ristrutturazione (Decreto Legge n. 3 del 04/01/2015, convertito in Legge n. 33 del 24/03/2015 per le banche popolari; Decreto Legge n. 18 del 14/02/2016, convertito in Legge n. 49 dell'08/04/2016 per le banche di credito cooperativo) che tende a favorirne il controllo e l'acquisizione da parte dei gruppi maggiori, in un'ottica di crescente concentrazione ed internazionalizzazione degli istituti bancari.

11.1.10 RENZI-PADOAN E LE DIRETTIVE DEL FMI TARGATE WALL STREET

Abbiamo già fatto notare come già dal 2012 era stato tutto già stabilito in seno al Consiglio Europeo su cosa fare del sistema bancario italiano.

Nel frattempo gli squali di Wall Street avevano già fiutato il sangue a miglia e miglia di distanza e si preparavano ad azzannare alla giugulare il sistema bancario italiano sanguinante sotto i colpi dell'Unione Bancaria Europea.

La voglia di speculazione delle banche d'affari straniere, in particolare quelle USA, sulle sofferenze bancarie italiane, si è chiaramente manifestata quando la *Fortress* ha acquistato, nell'agosto del 2014, 1 miliardo di tali sofferenze e nel 2015 ha addirittura assorbito il ramo di gestione crediti dell'Unicredit, che come sappiamo è una delle due principali banche italiane.

Ma anche BlackRock, il più grande fondo di investimento al mondo, ha palesato il suo interesse nel settore bancario italiano diventando il primo azionista Unicredit.

Risale al **febbraio 2015**, invece, un **paper del Fondo Monetario Internazionale** dal titolo inequivocabilmente orientato: "**Una strategia per sviluppare un mercato per Crediti in sofferenza in Italia**".

Appare chiaro come dopo Wall Street – o forse su suo impulso – il FMI abbia ritenuto di intervenire nella vicenda del sistema bancario italiano mettendo nero su bianco dei "consigli" normativi al Governo italiano, il cui dicastero economico era all'epoca del paper, e ancora oggi, affidato ad una vecchia conoscenza del Fondo Monetario Internazionale: Pier Carlo Padoan.

Una buona sintesi di questi consigli li ritroviamo in un focus sul **paper redatto da Nomisma**, del quale riportiamo alcuni importanti passaggi:

«*Una strategia per affrontare il problema della lunghezza delle procedure legali in modo da non penalizzare le banche. L'obiettivo di tali misure dovrebbe essere quello di* ***rimuovere dai bilanci delle banche NPLs molto vecchi*** *(ad esempio superiori a cinque anni). Inoltre tali politiche dovrebbero consentire di* ***liquidare più facilmente le imprese non più vitali*** *(che non generano più cash flow) e di* ***ristrutturare quelle*** *che, ancorché in difficoltà, siano considerate* ***capaci di generare cassa per coprire il pagamento degli interessi****. Per queste imprese le banche potrebbero cancellare parzialmente i loro debiti oppure* ***trasformare i loro crediti in partecipazioni****.*

[…] Rimozione di impedimenti fiscali alla ristrutturazione dei crediti: l'innalzamento del limite di deducibilità fiscale introdotto nel 2013 ha rappresentato un importante passo nella direzione di incentivare gli accantonamenti. Il sistema fiscale potrebbe andare oltre consentendo rettifiche e svalutazioni fiscali pienamente deducibili nello stesso esercizio come succede in altri paesi (non proprio attuabile visti i nostri problemi di gettito fiscale ndr). Inoltre le istituzioni pubbliche (istituti previdenziali, Equitalia, etc.) che vantano crediti verso debitori insolventi dovrebbero partecipare alla ristrutturazione (giudiziale e stragiudiziale) dei debiti. Mettere sullo stesso piano pubblico e privato dovrebbe incentivare tutte le parti ad ottimizzare gli sforzi di recupero del credito e promuovere una più ordinata risoluzione delle insolvenze.

Riforme legali per promuovere ristrutturazioni del debito giudiziali e stragiudiziali: il ***pacchetto di riforme della giustizia*** *proposto dal governo va nella giusta direzione. Tuttavia ulteriori provvedimenti potrebbero* ***ridurre l'arretrato giudiziale ed accelerare le azioni esecutive****. Per esempio si potrebbe ridurre il ruolo dei tribunali, attribuendo poteri di gestione della procedura di liquidazione ad amministratori senza la necessità di approvazione da parte del tribunale per quelle decisioni minori che non ledono i diritti dei creditori. I notai potrebbero essere abilitati a determinare i valori immobiliari e supervisionare le aste giudiziali, usando procedure standard e strumenti online. Seguire best practice guidelines per la ristrutturazione dei debiti potrebbe ulteriormente incentivare le* ***soluzioni stragiudiziali****. Come altri paesi hanno fatto,*

*potrebbero essere utilizzati **incentivi fiscali** e di vigilanza per incentivare istituzioni finanziarie e debitori a raggiungere soluzioni stragiudiziali di ristrutturazione dei debiti. La conversione dei crediti in partecipazioni (debt equity swap) dovrebbe essere incentivata.*»

Appare quindi cristallino quanto chiesto dal FMI al Governo Italiano per "risolvere" (virgolette d'obbligo) il problema del nostro sistema bancario: operare sulle procedure esecutive immobiliari e sui fallimenti "stribunalizzandoli", permettere alle banche di fagocitare le aziende dei propri debitori e introdurre agevolazioni fiscali per chi opera nel mercato degli NPL.

Tutte le richieste del FMI sono state puntualmente attuate dal Governo italiano con una serie di norme:

- Decreto Legge n. 18 del 14/02/2016, convertito in Legge n. 49 dell'08/04/2016 (riforma delle Banche di Credito Cooperativo per favorire la concentrazione del sistema bancario; regime di **garanzia statale** sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di **cartolarizzazione** realizzate a fronte della cessione da parte di banche italiane di portafogli di crediti pecuniari qualificati come sofferenze; **imposta di registro agevolata** per acquisti immobiliari giudiziari);

- Decreto Legislativo 20/04/2016 ("**decreto mutui**", ovvero attuazione della direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 04/02/2014 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali: sancita la possibilità di inserire nei contratti clausole di espropriazione agevolata senza passaggio dai tribunali in caso di inadempimento del debitore);

- Decreto Legge n. 59 del 03/05/2016 ("**decreto banche**", ovvero disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione: introdotto il pegno non possessorio sui beni mobili inerenti l'esercizio dell'impresa; sancita la possibilità di inserire nei contratti di finanziamento fra istituti finanziari ed imprese, la cessione del bene immobile concesso in garanzia, che diviene efficace in caso di inadempimento del debitore; limitati i tempi delle aste giudiziarie e delle opposizioni nelle esecuzioni immobiliari e sancita la possibilità, dopo tre aste deserte, di un'ulteriore ribasso del prezzo base fino alla metà; istituito il registro digitale delle procedure esecutive e concorsuali).

Il tutto mentre sono attualmente in itinere le ennesime **riforme della Legge Fallimentare** (disegno di legge delega recante "Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza", elaborato dalla Commissione ministeriale istituita dal Ministro della Giustizia con Decreto 28 gennaio 2015 e successive integrazioni, c.d. Commissione Rordorf) **e del processo civile** (disegno di legge delega C. 2953 - S. 2284, a firma Orlando - Padoan, recante "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile").

Se le sofferenze bancarie rappresentano un mercato estremamente appetibile per la finanza, non da meno, come i recenti provvedimenti governativi sopra elencati stanno a testimoniare, è l'altro grosso affare costituito dal collegato **mercato immobiliare**.

Si tratta, nello specifico, degli immobili posti a garanzia dei debiti contratti.

L'appetibilità è dovuta anche al fatto che la bolla immobiliare italiana si sta sgonfiando velocemente e la forte disponibilità di immobili in vendita, dei quali una fetta consistente nell'ambito delle numerosissime **procedure esecutive e fallimentari** pendenti presso tutti i tribunali del Paese, ne fa scendere il prezzo a livelli bassissimi.

In questo scenario i **fondi di investimento** possono fare incetta di immobili in un mercato, quello italiano, unico al mondo per storia cultura e, quindi, valore.

Comprare interi blocchi immobiliari a prezzi stracciati, magari approfittando di interventi normativi volti ad alleggerire il carico giudiziario delle aste e a favorire fiscalmente determinate procedure di vendita, rappresenta il miglior investimento per il capitale finanziario che vuole ancorare a solide fondamenta – è proprio il caso di dirlo – una **rendita derivante dalla gestione degli immobili** (affitto).

Questo scenario non è affatto lontano dalla sua realizzazione, in quanto già da tempo, chi deve fare consulenze agli investitori sta studiando al microscopio il mercato immobiliare italiano:

«*Il contributo di Nomisma sulle transazioni immobiliari italiane alla piattaforma globale di RCA ha consentito di accendere un faro sull'attività di mercato. Dicembre è stato in Italia un mese inequivocabilmente ricco di transazioni immobiliari commerciali di alto profilo. Ciò rappresenta un importante passo nella giusta direzione al fine di rendere il mercato italiano più trasparente per la platea internazionale, che a sua volta rafforzerà le attività di investimento e l'afflusso di capitale.*»

11.1.11 LA NUOVA "FRATELLANZA SIAMESE"

Ciò che è importante capire è che in questa delicata fase storica il sistema bancario italiano si trova schiacciato tra:

- la voracità dei cannibali di **Wall Street**, che hanno da tempo fiutato il sangue versato nelle sofferenze bancarie, i cosiddetti **NPL** (no performing loan – crediti non performanti) e lo sgonfiamento della bolla immobiliare italiana che porterà capitali stranieri a saccheggiare il patrimonio immobiliare italiano;

- la **bramosia tedesca** di fagocitare il sistema bancario italiano (dopo aver fatto strage di quello industriale) ritornando a fare terrorismo sul nostro debito pubblico, attraverso i titoli di Stato detenuti dalle banche a fronte della propria capitalizzazione.

Questo scenario determinerà la creazione di un nuovo mostro finanziario, molto più potente e destabilizzante di quello degli anni '20 descritto dal banchiere Mattioli (Vera Zamagni, Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1981, Bologna, Il Mulino 1990, p. 375), che fagociterà il patrimonio delle famiglie e delle imprese regalandolo al capitale finanziario internazionale.

11.1.12 BREVI CONSIDERAZIONI

Il modello liberista e globalista, nonostante la sconfitta storica del 1929, ha ripreso vigore alla fine degli anni '70 su impulso di una élite organizzatissima e potentissima, formata da una manciata di uomini che, con pazienza e costanza, ha lavorato per oltre 30 anni al progetto restauratore. Questi signori, nemici della Costituzione, della Patria italiana, della libertà e della democrazia, hanno vinto su tutti i fronti: sono riusciti ad imporre, in modo subdolo ma efficace, tutte le riforme necessarie alla restaurazione di un regime liberista e globalista. Ciò hanno fatto da una parte distraendo il popolo con il miraggio del "sogno europeo", dall'altra minando le fondamenta delle istituzioni democratiche, attraverso una propaganda che per decenni ha colpito deliberatamente lo Stato, individuato come capro espiatorio di responsabilità invero attribuibili alla classe dirigente da loro rappresentata e completamente asservita al potere privato.

Tra le tante riforme vi è stata, immancabilmente, anche quella del sistema bancario italiano.

Spetta ai Sovranisti, armati della stessa pazienza e determinazione dei loro nemici, l'arduo compito di rivoluzionare, per la seconda e si spera ultima volta, l'ordine delle cose e ricostruire il clima di progresso umano e sociale che ha animato il periodo del "Trentennio Glorioso".

Ciò che i Sovranisti dovranno fare è già scritto nella nostra Storia, il cui studio, come sopra dimostrato, è presupposto fondamentale per comprendere come, quando e sotto quali spinte il percorso di attuazione della Costituzione, intrapreso e parzialmente compiuto non senza difficoltà e resistenze, sia stato deviato. Dalla nostra Storia potrà germogliare il nostro futuro e nella nostra Costituzione è indicata la strada per il raggiungimento degli obiettivi inderogabili assegnati alla Repubblica, al cui perseguimento la disciplina del sistema bancario deve essere necessariamente asservita.

11.2 PROPOSTE

Una disciplina costituzionalmente orientata del sistema bancario italiano sarà imperniata sul seguente principio: **l'attività bancaria è una funzione pubblica**, da svolgersi al servizio e nell'interesse esclusivo dell'economia nazionale, quale strumento attraverso il quale la Repubblica persegue gli obiettivi ad essa assegnati dalla Costituzione. Le banche non devono stare sul mercato e non possono svolgere attività speculative e di investimento, né detenere partecipazioni in altre imprese.

In attuazione di tale principio saranno adottate le seguenti misure.

1. Nazionalizzazione del settore bancario

Tutto il sistema bancario dovrà essere nazionalizzato.

Lo Stato dovrà tornare dunque a fare il banchiere e, per non correre il rischio di ripetere errori ormai noti, dovrà farlo in regime di monopolio: l'attività di iniziativa privata nel settore bancario non sarà più consentita.

Il regime di monopolio, ovviamente, colpirà anche gli istituti di credito stranieri operanti sul territorio italiano, i quali saranno obbligati ad abbandonare il mercato del credito nazionale e a restituire la clientela alle banche pubbliche, con le forme e modi reputati più opportuni dallo Stato.

Dal pubblico monopolio resteranno escluse solo le banche minori (banche popolari e banche di credito cooperativo), da sottoporre tuttavia a speciale vigilanza bancaria e specifica normativa, che ne circoscriva l'azione al territorio di riferimento, ne vieti l'acquisizione da parte di altre banche o la fusione con esse, sottoponga gli amministratori a stringenti controlli e a limitazioni dei compensi.

2. Dismissione del mercato estero del credito

Specularmente il processo di internazionalizzazione di alcune banche italiane verrà arrestato. Non sarà più consentito agli istituti di credito italiani di possedere quote di partecipazione, in qualsiasi forma detenute, di banche straniere.

3. Ritorno alla separazione bancaria

Presupposto imprescindibile per una vera azione di riforma del sistema bancario sarà il definitivo abbandono dell'ideologia della "banca universale", attraverso l'adozione dei seguenti provvedimenti.

a. separazione temporale/funzionale

Verranno introdotte misure volte a separare gli istituti bancari dedicati all'erogazione del credito a breve termine, dagli

istituti dedicati al credito a medio e lungo termine.

b. separazione settoriale

Appare altresì utile, ai fini di una crescita economica ordinata, vigorosa e sostenibile, la separazione settoriale dell'esercizio del credito. Ogni banca avrà il compito di accompagnare la crescita di determinati settori dell'economia: industria, commercio, agricoltura, turismo ed altri, saranno finanziati da banche di settore. Tale misura darà anche sostegno all'idea, non trascurabile, che la concorrenza nel settore bancario non dovrà più esistere.

4. Repressione del credito al consumo

Una politica di piena occupazione, abbinata ad una politica dei redditi esercitata in ossequio all'art. 36 della Costituzione, permetterà di spazzare via dall'ordinamento giuridico italiano le norme che hanno consentito l'indebitamento diffuso della popolazione attraverso il ricorso al credito al consumo.

5. Piani di sostegno finanziario

Affiancati da vigorosi investimenti pubblici, saranno previsti piani di sostegno finanziario da parte delle banche nei settori ritenuti strategici per la ripresa dell'economia italiana.

a. piano di sostegno per l'accesso alla proprietà immobiliare diffusa

Dovrà essere ritenuto prioritario un piano di sostegno finanziario risolutivo del problema abitativo. La casa è un bene primario che andrà sottratto alla rendita e restituito alle famiglie italiane, attraverso un lungo e delicato processo normativo che dovrà per forza di cose ricevere il supporto massiccio del sistema bancario italiano.

b. piano di sostegno alla reindustrializzazione

Le privatizzazioni dell'industria pubblica e le delocalizzazioni all'estero delle imprese private hanno devastato il settore produttivo nazionale che, pertanto, andrà ricostruito, potenziato e modernizzato sfruttando le nuove tecnologie. Anche questo processo avrà bisogno di supporto pieno da parte del futuro sistema bancario italiano.

c. piano di sostegno al settore commerciale

La distribuzione commerciale ha subito un durissimo colpo da parte delle riforme liberiste e globaliste. Ricostruire il settore del commercio sarà una delle sfide che attende il futuro legislatore sovranista. Una politica del credito capace di aiutare la ricostruzione di questo delicato settore dell'economia sarà una scelta obbligata.

d. piano di sostegno all'agricoltura

L'agricoltura italiana, messa in ginocchio da 40 anni di "politica comunitaria", dovrà tornare a svolgere un ruolo primario nell'economia nazionale, trovando il naturale sostegno di politiche del credito adeguate a questa esigenza.

e. piano di sostegno al turismo

Il patrimonio culturale, artistico e paesaggistico italiano è uno dei più ricchi al mondo, forse il più ricco. Naturale corollario di questa enorme ricchezza è rappresentato dal turismo, risorsa fondamentale sulla quale la Nazione dovrà puntare per il rilancio della propria economia. Ci sarà quindi bisogno di una banca in grado di finanziare adeguatamente le esigenze di rilancio del settore turistico.

f. piano di sostegno all'ammodernamento energetico nazionale

Un'altra sfida che attenderà il futuro legislatore sovranista sarà la modernizzazione del sistema energetico italiano, parte di un più ampio piano energetico nazionale, che il sistema bancario dovrà accompagnare e sostenere, anche nel percorso di sviluppo e sfruttamento delle nuove tecnologie.

6. Restaurazione di rigorosi istituti nell'ambito delle procedure fallimentari ed esecutive

Un legislatore sconsiderato ha messo mano (ed ancora lo sta facendo) più volte, in maniera schizofrenica, al delicato settore delle procedure concorsuali. Fallimenti e procedure esecutive sono stati adattati al sistema di crisi creato dalle riforme liberiste e globaliste che hanno indebitato famiglie e imprese in maniera patologica e diffusa.

Una volta che sarà stato posto rimedio al problema dell'indebitamento diffuso, dovranno essere ripristinati i rigorosi istituti fallimentari, anche di rilevanza penalistica, sulla base del principio per cui l'insolvenza dell'impresa non deve rappresentare un'evenienza fisiologica nel ciclo vitale dell'impresa, bensì una eccezione patologica da prevenire e da scongiurare.

7. Banca centrale dipendente dal potere politico e rinvio al documento sulla repressione finanziaria

Al vertice del sistema composto da banche a capitale pubblico verrà posta la banca centrale nazionale (Banca d'Italia),

munita di poteri di controllo, coordinamento e vigilanza sugli istituiti di credito.

Il potere della banca centrale non sarà in alcun modo indipendente dal potere politico. Le decisioni sulla politica monetaria e sul tasso di sconto saranno esercitate in maniera esclusiva dal Ministero del Tesoro, che affiderà alla Banca Centrale il mero compito di eseguire quanto stabilito dal potere politico.

Per le tematiche strettamente collegate e complementari a quanto fin qui proposto, si rinvia al documento "**Reprimere la rendita finanziaria e instaurare un sistema finanziario nazionale**", approvato nell'assemblea nazionale dell'Associazione Riconquistare la Sovranità in data 15/06/2013.

Andrea Franceschelli e Lorenzo D'Onofrio per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 05 giugno 2016

12 LA DISCIPLINA DELLE FINANZE DEI COMUNI

12.1 ANALISI

I Comuni e le Province sono enti pubblici espressamente previsti dalla Costituzione ed operano per il perseguimento e la cura degli interessi della comunità locale di riferimento.

A tale scopo essi sono dotati, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V introdotta nel 2001 (Legge Cost. n. 3 del 18 ottobre 2001), di molteplici e forti forme di autonomia: principalmente autonomia normativa (statutaria e regolamentare), organizzativa (autogoverno) e finanziaria.

Occorre tuttavia valutare se tali forme di autonomia rappresentino un effettivo punto di forza per il nuovo assetto delle competenze ripartite sul territorio.

12.1.1 L'AUTONOMIA NORMATIVA

Lo Statuto comunale, la cui adozione è costituzionalmente prevista, deve rispettare non solo la Costituzione ed i principi generali in materia di organizzazione pubblica, ma anche quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva statale in tema di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Se da una parte ciò conferma la natura di fonte di livello secondario dello Statuto comunale, tuttavia, dall'altra, la sottoposizione ai soli "principi" e "norme fondamentali" garantisce all'ente locale un'autonomia, relativamente alla normativa di attuazione e integrazione, che le leggi statali o regionali non possono violare: si delinea quindi una situazione di divisione delle competenze.

Lo stesso si può dire per i regolamenti; infatti per l'art. 117 della Costituzione la potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie che non sono di competenza statale, ma i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

L'organizzazione e lo svolgimento dei servizi comunali sono demandati a regolamenti comunali e tale competenza non può essere violata: neanche fonti primarie (leggi statali o regionali), che pure sono sovraordinate gerarchicamente (né tantomeno altre fonti secondarie, ad esempio regolamenti statali o regionali) possono spingersi troppo a fondo nel disciplinare organizzazione e funzioni comunali, la cui disciplina di dettaglio è riservata ai Comuni.

Quindi Statuto e regolamenti comunali sono fonti secondarie, sottoposte alla Costituzione e alle fonti primarie: tuttavia queste ultime non possono invadere lo spazio riservato dalla Costituzione allo Statuto e ai regolamenti comunali, che quindi si pongono in un rapporto con gli altri enti non solo di gerarchia, ma anche di competenza.

12.1.2 L'AUTONOMIA FINANZIARIA

La Costituzione, nel testo successivo alla riforma del 2001, detta importanti principi sul funzionamento delle autorità locali.

Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e ***secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario****.*

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento*, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.*

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

* * *

L'art. 119 Cost. attribuisce autonomia finanziaria di entrata e di spesa agli enti locali, autonomia in forza della quale essi finanziano integralmente le funzioni affidate o delegate.

Viene stabilita pertanto una stretta correlazione fra funzioni amministrative, più semplicemente i compiti per il perseguimento dell'interesse pubblico assegnati ai Comuni, e autonomia finanziaria: al concetto di autonomia finanziaria viene attribuito un significato positivo, in quanto sembra assumere, nelle intenzioni della riforma, un valore decisivo per il miglior assolvimento delle funzioni.

Vedremo di seguito come in realtà tale autonomia venga ad assumere una **valenza opposta**.

L'applicazione di detto principio, di fatto, ha pesantemente rimodulato la composizione delle entrate correnti comunali, incrementando il peso percentuale delle entrate proprie (in particolare tributarie) a svantaggio del peso percentuale dei trasferimenti (secondo l'ultima relazione della Corte dei Conti sez. Autonomie, oramai l'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate comunali di parte corrente è pari al 65%).

12.1.3 INQUADRAMENTO STORICO DEL FINANZIAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

La riforma del sistema tributario italiano del 1972 accentrò fortemente il prelievo fiscale all'erario dello Stato. Gli enti locali erano indebitati oltre misura ed erano dipendenti dai finanziamenti statali. Lo Stato annualmente consentiva agli enti locali di ripianare i loro disavanzi di bilancio ricorrendo a mutui con la Cassa Depositi e Prestiti e con altri Istituti di credito, i cui oneri erano a carico degli enti stessi. In quegli anni, il 90% dei mutui concessi dalla Cassa agli enti locali era costituito da mutui per il ripiano dei bilanci (quindi in sostanza per spese correnti).

Con il decreto del gennaio 1977 conosciuto come ***decreto Stammati 1*** (D.L. n. 2 del 17 gennaio 1977, convertito nella L. n. 62 del 17 marzo 1977), lo Stato centrale pose fine alla grave situazione debitoria dei Comuni italiani, facendosi carico di pagare le rate di ammortamento contratte per i mutui pregressi dai Comuni, mentre il debito a breve venne consolidato (sostanzialmente gli scoperti di conto con il sistema bancario vennero convertiti in mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti) e furono poste restrizioni per l'assunzione di nuovi mutui.

Con il successivo decreto emesso nel mese di dicembre dello stesso anno, conosciuto come ***Stammati 2*** (D.L. n. 946 del 29 dicembre 1977, convertito nella L. n. 43 del 27 febbraio 1978), si ebbe una svolta fondamentale nei rapporti tra finanza statale e finanza locale: venne infatti sancito l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio e si fissò un limite di espansione della spesa corrente degli enti locali, stabilito in una percentuale rispetto alle spese del precedente periodo amministrativo. Iniziò così il finanziamento della spesa locale da parte dello Stato centrale mediante gli istituti dei trasferimenti correnti ed il criterio della spesa storica, ossia del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo.

In tal modo si sviluppò un sistema di gestione pubblica basato sul principio della spesa storica: gli enti potevano programmare le proprie spese imputando sul bilancio di previsione un ammontare di spesa almeno pari a quella sostenuta negli anni passati. Fino ai primi anni '90, infatti, e soprattutto sino all'introduzione dell'ICI a decorrere dal 1993, la finanza locale italiana è stata un sistema a finanziamento derivato, basato cioè unicamente sui trasferimenti statali: a fine 1988, le entrate tributarie e tariffarie (entrate proprie) rappresentavano solo il 18% delle entrate correnti degli enti locali, mentre i trasferimenti statali e regionali superavano il 70% fino a raggiungere praticamente l'80% del totale delle entrate correnti.

Questo per quanto riguardava le **entrate correnti**. **Per la parte investimenti**, invece, il ruolo principale era svolto dalla **Cassa Depositi Prestiti** che, grazie alla raccolta del risparmio postale, aveva la principale funzione di erogare il credito a medio e lungo termine, a condizioni più favorevoli rispetto a quelle vigenti nel settore bancario.

Due interventi legislativi degli anni '90 determinarono uno stravolgimento di questo sistema, consentendo alle

amministrazioni pubbliche locali di rivolgersi al mercato privato dei capitali per il reperimento delle risorse indispensabili per il finanziamento degli investimenti: la Legge n. 403/90 e la Legge n. 724/94 (Legge Finanziaria 1995).

Con l'emanazione della Legge n. 403/90 cessò, infatti, il monopolio della Cassa Depositi e Prestiti quale unico istituto finanziatore istituzionale: agli enti locali fu così consentito di rivolgersi al mercato dei prodotti finanziari degli istituti di credito, senza necessità di dover preventivamente accedere alle offerte dell'istituto pubblico.

Con la Legge Finanziaria del 1995 e, nel 1996 con il decreto del Ministero del Tesoro n. 420 e successivo regolamento della Banca d'Italia, venne disciplinata l'emissione di prestiti obbligazionari da parte degli enti locali.

Altro elemento di dissonanza rispetto al sistema a finanza derivata istituito con i due decreti Stammati, fu la modifica del ruolo che la Cassa Depositi e Prestiti aveva svolto per lunghi anni. Al tempo delle riforme Stammati, sul piano formale, la Cassa era sempre stata subordinata gerarchicamente allo Stato, essendo direzione generale del Ministero del Tesoro (o in alcuni periodi del Ministero delle Finanze); mentre, sul piano sostanziale economico patrimoniale, era una istituzione autonoma e separata dallo Stato. Nel 1984 (L. n. 887 del 22 dicembre 1984, art. 6 comma 12) gli enti locali dovevano – in via prioritaria – presentare domanda di mutuo alla Cassa e – solo dopo espresso diniego – potevano rivolgere domanda di mutuo ad altro istituto di credito autorizzato. In tal modo si era creato, in favore della Cassa, un regime di quasi-monopolio del mercato del credito locale. In seguito a tale normativa la fetta di mercato del credito locale della cassa era salita repentinamente a circa l'85% per tutti gli anni '80.

Nel 1996 si è avuto un repentino cambio nella contabilità e nel bilancio per effetto delle direttive comunitarie (Dir. n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE relative ai conti annuali e consolidati delle società, attuata con D.Lgs. n. 127/1991). Da quell'anno i bilanci della Cassa sono divenuti comparabili con quelli degli istituti di credito della UE. Infine, **l'art. 5 del D.L. n. 269/2003** (convertito in L. n. 326 del 24 novembre 2003) **ha trasformato la Cassa in Società per Azioni** e ha suddiviso e distinto la sua attività in due rami: uno tradizionale ed uno, innovativo, volto al finanziamento delle infrastrutture e degli investimenti nei servizi pubblici gestiti da privati o con la partecipazione di privati.

Oggi la Cassa offre ai Comuni italiani condizioni di credito addirittura **più sfavorevoli** (tasso nominale intorno al 5% per i mutui a lunga scadenza a tasso fisso), rispetto a quelle che il settore bancario privato offre a qualsiasi investitore, in quanto è chiamata a perseguire il **fine di lucro** e a distribuire **dividendi** agli azionisti, cioè il Ministero del Tesoro (circa 80%) e varie Fondazioni bancarie (soggetti di diritto privato).

A fronte di ciò, nel corso degli anni v'è stata una **progressiva** e sempre più significativa **limitazione dei trasferimenti statali**, nonostante siano invece **aumentati i compiti** che gli enti locali sono stati chiamati a svolgere.

12.1.4 L'AUTONOMIA DI SPESA

Dagli anni '90 ed ancor più con la riforma costituzionale avvenuta con L. n. 3/2001, si è abbandonato il concetto di finanza *derivata* per attuare un modello di finanza *c.d. decentrata*, in attuazione del federalismo fiscale ed in ossequio al principio di sussidiarietà, secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite in via principale ai Comuni (come proprie), cioè al livello di governo più vicino al cittadino *("le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni"*). In tale modello i Comuni finanziano le proprie funzioni attraverso i tributi propri e la compartecipazione di tributi erariali riferibili al loro territorio (v. ad es. addizionale IRPEF dei soggetti residenti).

Tali risorse, come detto, devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»: è stato così costituzionalizzato il principio della **sufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno necessario per l'esercizio dei compiti attribuiti a ciascun ente territoriale**.

In altre parole, nel nuovo assetto costituzionale, lo Stato, attraverso una legge di coordinamento, è chiamato ad individuare, previa determinazione dei livelli essenziali di prestazione e del costo delle funzioni fondamentali, la percentuale del proprio gettito fiscale da cedere, nonché a riservare alcune aree di prelievo agli enti territoriali.

12.1.5 LA SPESA PER INVESTIMENTI NEL NUOVO ASSETTO ORGANIZZATIVO

Gli enti locali **possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (art. 119 Cost., comma 6)**.

Tale vincolo, seppur astrattamente ed ipoteticamente virtuoso, in quanto volto a legare l'indebitamento a lungo termine alla realizzazione di opere di investimento (anche se nella prassi non sempre le opere si rivelano funzionali alle necessità della comunità amministrata), finisce invece per evidenziare le falle e l'incoerenza del sistema, tant'è che negli ultimi anni è stato parzialmente aggirato con una serie di disposizioni del legislatore nazionale: ad esempio con la c.d. "anticipazione di liquidità" (D.L. n. 35/13), si è consentito ai Comuni di ricorrere ad un prestito a lungo termine (mutuo trentennale da stipularsi con la Cassa Depositi e Prestiti) per fronte ai debiti con i propri fornitori pendenti al 31 dicembre 2012. Si è evidentemente trattato di un indebitamento a lungo termine per fare fronte a spese di parte corrente, determinato dalla necessità di scongiurare azioni esecutive nei confronti dell'ente per il pagamento dei debiti scaduti, che avrebbero potuto portare anche alla dichiarazione di dissesto.

Si è consentito pertanto agli Enti Locali di fronteggiare un'emergenza, prorogando il tempo di pagamento (distribuito secondo un piano di ammortamento) e sostituendo al contempo il soggetto creditore: non più il singolo fornitore, bensì la Cassa Depositi e Prestiti, che ha assunto un ruolo sempre più strategico per il funzionamento del sistema delle

autonomie locali.

Ma come si è potuta determinare una condizione che ha imposto sostanzialmente al legislatore nazionale di derogare al precetto del divieto di indebitamento per spese di parte corrente?

12.1.6 LA RILEVANZA DEI FLUSSI DI CASSA

Nel quadro vigente ciò che più preoccupa e impedisce, di fatto, lo svolgimento delle funzioni amministrative assegnate ai Comuni, è (e sarà sempre più in futuro) non tanto il vincolo del c.d. *"patto di stabilità interno"*, quanto piuttosto l'andamento delle entrate effettive (incassi) e dei pagamenti, con particolare riferimento alle spese correnti (cioè non di investimento).

Vediamo perché. Il patto di stabilità a competenza mista, come in vigore fino all'anno finanziario 2015, **valorizza gli accertamenti per la parte corrente e le riscossioni per la parte capitale.** Quindi, per la parte delle entrate correnti ciò che rileva (per il rispetto del patto) è l'accertamento dell'entrata, non l'effettiva riscossione. Ne discende che per rispettare il patto di stabilità basta iscrivere in bilancio maggiori entrate indipendentemente dal fatto che poi le stesse vengano effettivamente introitate sul c/c di tesoreria.

Il vero termometro dell'andamento finanziario del Comune è proprio il c/c di tesoreria: la cassa.

Nel nuovo assetto istituzionale ridisegnato dalla riforma dell'art. 119 Cost., infatti, i Comuni devono fare conto principalmente sulle risorse proprie. La differenza con il precedente sistema è notevole: mentre l'erogazione del trasferimento statale è certa (magari differita nel tempo), la riscossione del tributo è interessata dal fenomeno dell'evasione o dell'insolvenza del contribuente. Nel sistema delle autonomie locali poi, il divieto di indebitamento per far fronte alle spese correnti, al contrario di quanto concesso allo Stato centrale, pregiudica ancor di più il raggiungimento dell'equilibrio di cassa. I Comuni non possono ricorrere al debito a lungo termine per fare fronte a eventuali minori entrate di parte corrente. Possono al più, come vedremo, fare ricorso al debito a breve (anticipazione di tesoreria).

Pertanto, la recente riforma della *c.d. contabilità finanziaria armonizzata*, impone l'iscrizione in bilancio di fondi rischio, che altro non sono se non limiti alle capacità di spesa. Per risultare in equilibrio di cassa **le uscite devono dimostrarsi inferiori rispetto alle entrate accertate** (ovvero la somma delle spese preventivate in bilancio e dei fondi rischi dovrà pareggiare le entrate presunte). Tale innovazione (l'iscrizione in bilancio di fondi rischi dal lato della spesa) è sostanzialmente in vigore a partire dall'anno fiscale 2015.

L'andamento negativo dei flussi di cassa ha richiesto quindi, ancora una volta, l'intervento del legislatore nazionale per non far cedere il sistema, attraverso **l'aumento del limite di anticipazione di tesoreria** (l'indebitamento a breve con la banca), passato **da 3/12 a 5/12 delle entrate correnti** accertate nell'ultimo bilancio approvato (ciò per gli anni finanziari 2015 e 2016).

In pratica è stato concesso ai singoli Comuni di aumentare l'indebitamento a breve (lo scoperto di conto) **con il proprio tesoriere** (la banca cui è stato affidato in concessione il servizio di tesoreria). **L'effetto è aumentare il debito e pagare maggiori interessi compromettendo in modo strutturale l'equilibrio fra entrate e spese, con il solo obiettivo di rimandare l'insorgenza della crisi**: solo il taglio delle spese, infatti, potrebbe consentire il riequilibrio dello scompenso che si viene nel tempo a creare fra gli importi previsti e poi accertati dal lato delle entrate e gli incassi effettivamente realizzati in corso d'anno.

Altro intervento straordinario, verificatosi nel 2015, è stata l'offerta della Cassa Depositi e Prestiti di rinegoziare mutui già concessi con durata residua superiore ai 5 anni (offerta che ha trovato il presupposto in una norma approvata in corso d'anno). Ai Comuni è stato così concesso di rinegoziare, ovvero di rideterminare i piani di ammortamento allungandone la scadenza (fino al 2040!), abbassando il tasso nominale (comunque superiore al tasso di mercato praticato dalle banche) e garantendo la c.d. "*invarianza finanziaria".*

Quest'ultimo concetto, di oscura matrice, sta ad indicare un criterio di equità fra il beneficio (concesso al debitore) di spostare nel tempo l'adempimento totale del debito e quello di corrispondere (al creditore) una maggior somma per interessi. Gli effetti in termini assoluti, tuttavia, **produrranno un maggior pagamento degli interessi**, anche se spalmati nel corso del tempo. Per incentivare l'adesione, inoltre, ai Comuni la legge ha consentito di non pagare la rata di ammortamento (che è semestrale) in scadenza a dicembre 2015, comprensiva quindi anche della quota capitale, rimandando e spalmando detto pagamento. Per avere un beneficio nel breve, i Comuni aderenti corrisponderanno una maggior somma di interessi nel futuro, con l'inevitabile conseguenza di **comprimere la discrezionalità nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza amministrata**.

Si può, pertanto, rilevare e denunciare, in particolare nell'ultimo triennio, una corsa a rimandare nel tempo alcuni adempimenti (pagamenti) e autorizzare un maggior indebitamento a breve per fare fronte alla situazione di crisi che sempre più si sta andando a determinare.

12.1.7 IL LIVELLO DI EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Poiché la Costituzione riserva al livello comunale il conferimento delle funzioni amministrative, ogni singolo Comune è libero di esercitare il relativo potere al fine di meglio rispondere alle esigenze dei propri residenti, con il solo limite di provvedere ad autofinanziarle. È vigente un elenco di **funzioni necessarie**, stabilito dal legislatore nazionale in forza di

espressa riserva sancita dall'art. 117 Cost., i cui **contenuti** sono stati tuttavia **rivisti (al ribasso)** nel corso del tempo.

Il perché è di facile comprensione: la minore capacità dei Comuni di finanziare i servizi e le funzioni, comporterà necessariamente un minore indice di prestazione dei servizi ritenuti indispensabili per il benessere della popolazione residente.

L'andamento negativo della finanza (autonoma) locale incide sul livello delle prestazioni (pubbliche) rese alla cittadinanza sia in termini quantitativi che qualitativi, in un rapporto di causa/effetto. L'autonomia finanziaria – nell'attuale assetto – incide sull'autonomia organizzativa.

Altro aspetto rilevante in tale disastroso scenario è la corsa alla riduzione, anche illegittima, dei trasferimenti, statali e regionali, agli enti locali (Province e Regioni) chiamati all'espletamento delle funzioni amministrative, laddove non correlati ad una pari riduzione di competenze.

Ciò ha inevitabilmente portato all'insorgenza di un **contenzioso** fra l'organo tenuto al trasferimento e l'organo destinatario.

Sul punto, di rilievo appaiono le recenti sentenze della Corte Costituzionale (sentenza n. 10/16 e 188/15): in particolare con la prima la Consulta (chiamata a pronunciarsi su un contrasto tra Regione Piemonte e Province) ha preliminarmente ritenuto ammissibile l'ordinanza di remissione esponendo il principio secondo cui *"l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie in cui anche **attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento**. **Questi ultimi costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti «nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte**".* Nel merito la Corte ha ritenuto violati gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., sulla base dei principi che *"l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con i parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. **La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa** «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» parimenti risulta violato l'art. 3 Cost. sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi".*

* * *

Di seguito si indica l'elenco vigente delle "*Funzioni fondamentali dei Comuni*" (D.L. n. 95/2012 "spending review") ai sensi dell'art. 117 let. p) della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale».

Fin quando il Comune riuscirà a mantenere un equilibrio finanziario, sarà in grado di mantenere alto il livello dei servizi e delle funzioni, non limitandosi alle funzioni essenziali (la cui definizione, come si può notare, è alquanto generica), dopodiché dovrà inevitabilmente attestarsi sul livello necessario stabilito dall'elenco riportato: a quel punto ricorrerà probabilmente alla misura di adottare il **livello massimo di tassazione** per i tributi propri.

L'esempio del **servizio farmaceutico comunale** può essere chiarificatore delle implicazioni.

La disciplina di settore riserva ai Comuni la possibilità di optare per una sede vacante nel proprio territorio (fino a un massimo del 50% delle sedi farmaceutiche presenti).

Semplificando, al Comune viene lasciata la possibilità di decidere se istituire un servizio farmaceutico comunale (farmacie comunali), che può scegliere poi di esercitare secondo le varie modalità stabilite dall'ordinamento: in

economia, con società mista, con società interamente partecipata/in house, in concessione a privato.

Esercitando tale opzione il Comune può influire sulle politiche di gestione della farmacia e di dispensamento dei farmaci non in convenzione con il servizio sanitario nazionale, ovvero i c.d. farmaci di fascia C che, essendo considerati non essenziali per la salute umana, sono interamente a carico del cittadino. Un *privato* che svolge il servizio in concessione, al contrario, stabilisce i prezzi e le proprie politiche di mercato con l'unico obiettivo di massimizzare l'utile. L'istituzione del servizio farmaceutico comunale, quindi, può servire a calmierare i prezzi e garantire gli approvvigionamenti, cosa impossibile per un privato in alcune sedi disagiate (con un basso fatturato).

La crisi finanziaria determinata dal nuovo assetto istituzionale potrebbe in definitiva costringere molte amministrazioni a privarsi di servizi strategici come quello farmaceutico.

Ancor più preoccupante è, tuttavia, lo spettro del dissesto che rischia di travolgere, negli anni a venire, sempre più Comuni.

12.1.8 IL DISSESTO E GLI ALTRI ISTITUTI PRELIMINARI

L'istituto del dissesto si differenzia dalle procedure concorsuali che interessano le società di capitali in quanto non è volto primariamente a soddisfare gli interessi dei creditori, bensì a garantire la continuità nell'espletamento delle funzioni cui l'ente è destinato.

Il dissesto determina quindi:

- una gestione straordinaria nelle mani di un organo di nomina ministeriale, per quanto riguarda attività e passività antecedenti alla data di dichiarazione;

- una gestione ordinaria che si dovrà preoccupare non solo di riportare la parte finanziaria in equilibrio, ma anche di produrre un avanzo con cui andare a finanziare, almeno in parte, la gestione straordinaria.

Con la dichiarazione di dissesto la comunità locale perde l'autonomia politica per tutti i rapporti non esauriti alla data di dissesto, che vengono gestiti da un organo non di nomina elettiva: indirettamente la perdita di autonomia politica incide anche sulla futura programmazione, almeno per il primo quinquennio, in quanto rende necessaria l'approvazione del Ministero competente affinché le scelte dell'organo elettivo diventino efficaci.

È prevedibile che molti Comuni saranno indotti nei prossimi anni a dichiarare dissesto.

La disciplina sul dissesto, peraltro, così come originariamente concepita, presenta diversi profili di difficile armonizzazione con quanto stabilito nell'art. 119 della Costituzione.

Sullo sfondo delle norme sul dissesto vi era una finanza locale essenzialmente "derivata" e lontana dal riconoscimento dell'autonomia finanziaria locale imposta dal nuovo testo costituzionale. I trasferimenti erariali, quando in origine il legislatore introdusse questo istituto (con la riforma fiscale del 1973), coprivano fino all'85% della spesa degli enti locali.

Recita l'art. 244, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267: "*Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente **(1)** non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili **(2)** ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste*".

Pertanto, si può parlare di dissesto di Comuni non soltanto in presenza di uno stato di insolvenza, e cioè dell'incapacità dell'ente di onorare i suoi debiti, ma anche allorché esso si trovi nell'impossibilità di assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili di sua competenza, nel senso che l'impossibilità ad assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili ricorre anche allorché sarebbero disponibili le risorse a ciò necessarie, ma queste sono rese indisponibili dalla necessità di onorare i debiti già contratti.

A connotare lo stato di dissesto, pertanto, può esservi anche una insolvenza che si potrebbe chiamare "relativa", perché le risorse per far fronte a eventuali impegni assunti con fornitori (ad esempio) potrebbero anche esservi, ma non sarebbero comunque utilizzabili a questo fine, perché devono essere impiegate per garantire le funzioni ed i servizi indispensabili.

A determinare il dissesto non è la circostanza che non siano esercitate tali funzioni o non siano garantiti tali servizi, quanto piuttosto che non sia possibile esercitare le prime e garantire i secondi: ciò significa che a venire in rilievo è esclusivamente un problema di insufficienza delle risorse disponibili, per cui la possibilità o meno di svolgere tali funzioni e di garantire tali servizi va valutata esclusivamente sul terreno finanziario.

Dunque, "l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" quando si trova in una condizione in cui **la struttura della sua spesa è talmente rigida che, per ristabilire il pareggio, è necessario ridurre le spese in modo tale che, alla fine, quanto è, o quanto potrebbe essere stanziato per i servizi indispensabili, risulta inferiore ai finanziamenti conferiti, a tal fine, dallo Stato.**

Quanto al secondo presupposto del dissesto, quello relativo all'insolvenza dell'ente, si può ricordare che esso ricorre in presenza di debiti liquidi ed esigibili a carico dell'ente, che siano ancora da riconoscere e coprire o comunque da adempiere, ed ai quali l'ente non sia in grado di far fronte né mediante l'impiego, per l'anno in corso e per i due successivi, delle proprie entrate e disponibilità (ad eccezione di quelle con vincolo di destinazione e, logicamente, ad

eccezione di quelle necessarie al finanziamento delle "funzioni e dei servizi indispensabili") e dei proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile (art. 193, comma 3), né mediante la rateizzazione triennale di tali debiti (art. 194, comma 2).

Nel disegno normativo tracciato dalla legge di delega (sul federalismo) si pone sempre più l'accento sulla responsabilità di tutti i livelli di governo a fronte della riconosciuta autonomia di entrata e di spesa.

In particolare, **in questo quadro non sembra rimanere alcuno spazio per l'intervento statale finalizzato al risanamento degli enti locali dissestati, ma anzi sembra profilarsi** un inasprimento con la previsione di un **sistema sanzionatorio addirittura anticipato** rispetto allo stato di dissesto o **anche alla sola condizione di ente strutturalmente deficitario**.

Infatti, una volta superato il quinto dei dieci parametri stabiliti da un decreto del Ministero dell'interno per misurare la deficitarietà strutturale dell'ente e la "*rigidità della struttura della spesa"*, scatta la dichiarazione di deficitarietà, a cui consegue l'inizio di un percorso di controllo volto a:

- ridurre la dotazione di personale;

- imporre l'incremento delle aliquote dei tributi;

- assicurare un alto finanziamento dei servizi a domanda individuale (trasporto, servizi scolastici, ecc.);

- ridurre l'offerta di funzioni e servizi.

Nel caso in cui si fosse impossibile rientrare, rimarrebbe forse, al limite, spazio per misure straordinarie a favore di enti delle Regioni disagiate, che potrebbero fondarsi sull'art. 119 Cost., ai sensi del quale: "*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni,* ***lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni****."*

12.2 PROPOSTE

1. Il principio del federalismo dei Comuni, sottoposto a un'analisi logica, scevra da condizionamenti ideologici, si rivela un disvalore anziché un valore, già sul piano astratto e teorico, a prescindere dal concreto fallimento sopra evidenziato, che è stato senza dubbio accentuato dalla lunga depressione economica che da otto anni ci attanaglia.

Infatti, stabilire, a livello costituzionale, che "*I Comuni… hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei… bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*" (art. 119, I co.), che "*I Comuni… stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri… Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*" (II co.), che "*La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*" (III co.) e che "*Le risorse di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni… di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" (IV co.), significa che i servizi pubblici erogati dai Comuni, per decisione assunta a livello costituzionale, variano per quantità e qualità (anche) in base alla capacità fiscale dei loro territori.

Infatti, o il "*fondo perequativo*" previsto dal terzo comma dell'art. 119 Cost. è destinato a svolgere la funzione di riequilibrare completamente la diversa capacità fiscale, e allora il federalismo fiscale sarebbe una finzione (ma le cose non stanno così), o il fondo perequativo è destinato a svolgere un ruolo marginale e non deve comunque realizzare una perequazione totale, e allora si avrà federalismo fiscale ma i cittadini dei Comuni con minori capacità fiscali avranno minori servizi e lo Stato sarà costituzionalmente esonerato da realizzare il principio di eguaglianza, mediante i necessari trasferimenti.

La seconda alternativa, che è quella reale e voluta, spingerà lentamente verso sempre maggiori squilibri, tra Comuni e Comuni, per quanto riguarda il livello quantitativo e qualitativo dei servizi, genererà nomadismo da Comuni più poveri a Comuni più ricchi, renderà inutili alcuni investimenti strutturali realizzati nei Comuni più poveri, e concorrerà a minare il sacro principio secondo il quale la Repubblica è unica e indivisibile, suscitando continue contestazioni nelle aree svantaggiate.

2. La scelta della riforma costituzionale del 2001, che ha impattato sul sistema della finanza locale scegliendo il passaggio ad un modello a *c.d. finanza decentrata*, sta rivelando a pieno i suoi effetti negativi, alla fine di un ciclo recessivo che interessa il Paese oramai da quasi un decennio a questa parte.

In questa situazione gli enti locali non hanno - di fatto - altra scelta, altra leva, per rispettare gli obiettivi ad essi imposti, che agire sul lato delle spese e pertanto tagliare servizi e funzioni esercitate ovvero diminuirne la copertura dei costi, chiedendo una maggiore compartecipazione agli utenti (vedi il caso dei servizi pubblici a domanda individuale, quali ad

esempio quelli in ambito scolastico, ovvero il servizio di trasporto).

Si può sostenere quindi che lo Stato centrale tende a scaricare sul sistema delle autonomie i vincoli di finanza pubblica che discendono dall'applicazione delle politiche comunitarie, con ciò determinando inevitabilmente un minor livello di soddisfazione dei diritti riconosciuti dalla Carta Costituzionale: da un lato, infatti, le funzioni vengono decentrate al livello locale e dall'altro si creano i presupposti per non poterle soddisfare.

È necessario, pertanto, abbandonare il modello di *c.d. finanza decentrata* ispirato al *federalismo fiscale.*

3. Oltre la metà dei Comuni italiani amministrano una popolazione inferiore a 5.000 residenti: non sono strutturati per gestire le entrate in autonomia e procedere al recupero in caso di riscontrata evasione, né riescono con esse a far fronte alle funzioni proprie e/o delegate.

Nel modello precedente di finanza derivata le entrate dei finanziamenti erogati agli enti locali erano certe: rimaneva in capo allo Stato in via principale il compito di controllare il pagamento dei tributi da parte dei soggetti obbligati, mentre la percentuale delle entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) non superava il 20% del totale delle entrate correnti di bilancio. In tali condizioni era meno complicato rispettare il principio di pareggio di bilancio e la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto ente pubblico, svolgeva la funzione fondamentale di garantire condizioni di credito migliori rispetto a quelle che si potevano ottenere nel settore bancario, con ciò agevolando le politiche di investimento.

Dagli anni '90 si è andato a costruire un mostro giuridico che ha mantenuto una organizzazione del sistema delle autonomie formata da un polverizzazione di piccoli e piccolissimi Comuni, giustificata da ragioni perlopiù di carattere storico, ai quali è stata, di fatto, delegata del tutto l'attuazione di una parte dei diritti riconosciuti alla popolazione residente dall'ordinamento costituzionale.

I vincoli di finanza pubblica che gravano sullo Stato centrale in forza dell'adesione ai Trattati UE vengono riprodotti sostanzialmente anche nell'attuale sistema delle autonomie locali, le quali, soprattutto nei piccoli centri, hanno meno margini per superare i periodi di crisi legata all'andamento negativo dei mercati.

Se si vuole mantenere l'attuale assetto sul territorio, senza procedere a fusioni ed accorpamenti dei piccoli Comuni, è perlomeno necessario ritornare ad un sistema di finanziamento centrale che ponga fine alla dilagante crisi da indebitamento.

Sembra quasi di tornare alla situazione venutasi a verificare nel lontano 1977 all'epoca dei *decreti Stammati*: mentre i Comuni sono in gran parte indebitati a breve termine e vincolati sulle politiche di assunzione, la capacità di autofinanziamento va diminuendo, legata com'è all'andamento decrescente del ciclo economico, che incide sulla capacità della popolazione residente di fare fronte alle obbligazioni tributarie.

Necessita quindi un intervento dello Stato centrale per porre fine a questo processo di depauperamento della popolazione dal basso e sul territorio.

4. La soluzione potrebbe essere quella di tornare ad incrementare la quota dei trasferimenti ai Comuni rispetto a quella attuale, lasciando in capo ai Comuni solo la capacità di accertare una quota delle entrate da servizi resi a fasce di popolazione più abbiente (rifiuti, acqua, servizi scolastici): questo significherebbe la completa riforma del diritto e del sistema tributario.

Con ciò risulta evidente che se la responsabilità di finanziare i servizi sul territorio fosse riallocata al centro dell'organizzazione statale, parimenti vincolate e controllate dovrebbero essere anche le politiche di spesa.

È del tutto evidente, infatti, come la scelta del modello di autonomia (nelle sue plurime declinazioni) riconosciuta alle amministrazioni locali non abbia portato risultati positivi per la popolazione amministrata.

5. Quanto agli investimenti è del tutto evidente che, con il venire meno del modello di finanza derivata, è caduto anche il principio della intermediazione del settore statale per finanziare la spesa per investimenti.

Le amministrazioni locali continuano ad essere i principali responsabili della spesa pubblica per investimenti, in misura anche superiore alla media degli altri paesi europei; pertanto, il fenomeno di riduzione della finanza di trasferimento, sta in effetti dando luogo ad una vera e propria disintermediazione del settore statale rispetto agli investimenti pubblici locali.

Il finanziamento degli investimenti nelle pubbliche amministrazioni avveniva principalmente ricorrendo a fonti interne proprie (entrate tributarie, entrate extratributarie ed entrate da trasferimenti correnti), cui si aggiungevano, qualora le stesse non si dimostrassero sufficienti, risorse raccolte presso la Cassa Depositi e Prestiti.

L'attività connessa al finanziamento degli investimenti era pertanto limitata e non richiedeva particolari competenze, dovendosi per lo più verificare l'esistenza di risorse proprie o derivanti da trasferimenti da dedicare alle spese in conto capitale e ricorrere alla stipulazione, laddove necessaria, dei mutui. La stessa attività di ricerca per l'accensione di nuovi finanziamenti, era pressoché inesistente, visto il ruolo di "primo attore" svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti, considerata sino al 1990, di fatto, l'unico istituto finanziatore "istituzionale".

Il mutato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti ha imposto agli enti locali la necessità di ricercare mutui nel settore bancario e ricorrere anche a strumenti di finanza innovativa (come le emissioni obbligazionarie, il leasing, il *project financing* e gli *swap*) per finanziare i propri investimenti e ristrutturare i propri debiti: la scelta dello strumento finanziario più adeguato è ormai divenuta un percorso quasi obbligato per gli amministratori locali.

Tale processo deve essere interrotto e la spesa per investimenti, anche per l'aspetto del ricorso al credito, deve ritornare ad essere intermediata dallo Stato centrale con condizione di favore per gli enti locali.

Federico Iacomelli per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 05 giugno 2016

13 GIOCHI E SCOMMESSE

La necessità di occuparsi della disciplina dei giochi e delle scommesse è data dall'ampiezza raggiunta dal fenomeno e dalle notevoli, ancorché non adeguatamente percepite dall'opinione pubblica, problematiche poste dal cosiddetto "gioco pubblico".

In effetti, nell'arco di poco più di un ventennio in Italia si è assistito a una radicale trasformazione del rapporto fra i cittadini e il gioco d'azzardo e le scommesse, che tradizionalmente erano oggetto di una disciplina restrittiva.

Dal 1993 al 2012 la spesa per tali "beni" ha subito un incremento del 900%; il tempo di vita impiegato nel gioco nel 2013 è stato stimato in 70.000.000 di giornate lavorative. La spesa relativa delle famiglie italiane per le scommesse è passata dal 2,68% registrata nel 1998 al 12% del 2013: ogni otto euro, quindi, le famiglie italiane ne spendono uno per scommesse[1].

Le occasioni per scommettere, create dall'industria del gioco pubblico con il consenso della classe politica, impegnata a ricercare le risorse economiche necessarie per rispettare i vincoli derivanti dalla partecipazione allo SME prima, e all'Unione europea dopo, sono cresciute vertiginosamente.

Fino al 1992 erano previste una sola importante lotteria e una sola estrazione settimanale del Lotto. Nel 1992 vengono istituite le lotterie istantanee (cosiddetti "gratta e vinci") e la spesa per il gioco delle famiglie raddoppia.

Nel 1997, oltre a essere prevista un'ulteriore estrazione settimanale del Lotto e del Superenalotto, vengono ammesse le sale scommesse. Nel 1999 sono introdotti il Bingo, le scommesse Big Match, le scommesse on line. Nel 2004 è la volta delle slot machine.

Le occasioni di gioco si sono, quindi, quintuplicate; si è, infatti, passati dalle 3 occasioni di gioco autorizzato alla settimana degli inizi degli anni '90 (Totocalcio, Lotto e Scommesse Ippiche) alle 15 occasioni di gioco nel 2006 (10 estrazioni settimanali, più lotterie istantanee, sale bingo, *slot machines*, sale scommesse, scommesse *on line* con carte prepagate)[2].

Con l'ammissione dei giochi cosiddetti *on line*, anche il vincolo fisico della predisposizione della "*occasione di gioco*" viene rimosso, potendosi, di fatto, giocare in qualsiasi momento dal proprio computer.

13.1 ANALISI

Malgrado normalmente l'espressione "giochi e scommesse" sia utilizzata come un'endiadi, il presente documento si occuperà principalmente della scommessa, intesa quale fenomeno specifico e distinto dal gioco. Questo costituisce, infatti, il presupposto di fatto della scommessa, intesa come l'atto col quale si assume un'obbligazione di eseguire una prestazione patrimoniale al verificarsi di un certo risultato del gioco, sul verificarsi del quale si è appunto scommesso[3]. Per effetto della scommessa si ha, quindi, uno spostamento patrimoniale connesso all'esito incerto di un gioco. La scommessa consiste, dunque, in una artificiale creazione di un rischio al verificarsi del quale uno degli scommettitori eseguirà la prestazione promessa[4].

In quanto funzionale alla artificiale creazione di un rischio, anche il contratto derivato di credito "*rientra nella categoria della scommessa legalmente autorizzata, la cui causa, ritenuta meritevole dal legislatore dell'intermediazione finanziaria, risiede nella consapevole e razionale creazione di alee*" (Cass. civ. n. 9996 del 2014). La disciplina dei contratti derivati di credito, tuttavia, costituirà oggetto di specifico e separato documento e non verrà esaminata in questa sede.

I. Le scommesse non servono alla produzione o allo scambio di beni e servizi. Risultano, quindi, da un punto di vista giuridico economico, futili. Si pone, pertanto, il problema di disciplinare il fenomeno, proibendolo o tollerandolo e, in tal

1 M. Fiasco in "L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana".
2 Cfr "Il gioco d'azzardo. Le ludopatie. Analisi del fenomeno, valutazione degli obiettivi, determinazione degli interventi", ricerca promossa dal Codacons in collaborazione con Sisal e i Monopoli di Stato.
3 Cfr. Valsecchi E., Giuochi e scommesse (dir. civ.), Enc. Dir.
4 Sotto questo profilo la scommessa si differenzia dal contratto di assicurazione che, invece, si caratterizza per il fatto che il rischio preesiste al contratto.

caso, individuando i limiti di tutela.

Malgrado nel corso degli ultimi quindici anni la disciplina pubblicistica delle scommesse sia cresciuta in modo significativo e disordinato, può ritenersi che le norme che dettano i principi fondamentali della materia siano ricavabili dalle poche disposizioni dettate sul punto dal codice civile, sostanzialmente confermative di quanto già previsto dal codice previgente.

Prima di passare all'esame di queste disposizioni, va precisato che nel nostro ordinamento le scommesse sul gioco d'azzardo non sono proibite in sé. Il codice penale, infatti, punisce chi organizza e chi partecipa a giochi d'azzardo in luoghi pubblici o aperti al pubblico o in circoli privati.

II. Le disposizioni fondamentali in materia di scommesse sono contenute negli articoli 1933 e 1935 del codice civile.

L'art. 1933 del codice civile esclude che il vincitore della scommessa possa agire in giudizio per ottenere quanto promesso da chi ha perso; se quest'ultimo però paga spontaneamente il "debito di gioco", non potrà pretenderne la restituzione.

Da tale norma si ricava che il legislatore ritiene non meritevole di tutela giuridica la scommessa, vista con sospetto e accompagnata da una certa riprovazione sociale, non essendo riconosciuta la possibilità di ricorrere al giudice per ottenere il pagamento di quanto promesso.

Dai repertori di giurisprudenza emerge, inoltre, che di questa disposizione si fa soprattutto questione in ordine alla sua applicabilità ai contratti di finanziamento collegati alla scommessa (contratto di mutuo, ad esempio).

Viene quindi in rilievo il rapporto, di fatto ma giuridicamente rilevante, tra gioco e indebitamento.

III. L'art. 1935 del codice civile prevede che la tutela giuridica per i debiti derivanti dalle scommesse è riconosciuta solo se la lotteria è "*autorizzata*"[5].

Emerge così un elemento "pubblicistico", sintomo dell'ingerenza del potere statale nello svolgimento dell'attività dei privati, ai quali è precluso svolgere l'attività di organizzazione di scommesse e giochi d'azzardo, senza avere conseguito il prescritto titolo autorizzatorio.

La riserva legale in capo allo Stato in materia di giochi e scommesse costituisce l'aspetto caratterizzante della disciplina delle scommesse in Italia[6].

L'organizzare dei giochi e delle scommesse pubbliche, in considerazione dei rilevanti interessi sottesi, diviene un servizio pubblico che lo Stato può gestire direttamente o affidandolo in concessione a privati[7]. Lo Stato ha sin dall'inizio scelto di gestire il servizio affidandolo in concessione prevedendo però che, oltre alla concessione rilasciata dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli (oggi, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) sia necessaria anche un'autorizzazione di polizia (art. 88 TULPS) che può essere rilasciata esclusivamente a coloro che siano già concessionari. L'assetto così definito è presidiato da sanzione penale; l'art. 4 della legge n. 401 del 1989, punisce, infatti, l'esercizio abusivo delle scommesse, intendendosi per abusivo l'esercizio di tale attività da parte di chi è sprovvisto dei due titoli richiamati.

Dalla disciplina succintamente sopra richiamata emerge un ordinamento peculiare, speciale, proprio per la sua delicatezza.

Emerge, altresì, chiaramente la volontà del legislatore di circoscrivere il fenomeno e di controllarlo il più possibile, canalizzandolo all'interno di circuiti controllati da autorità pubbliche.

IV. Futilità e pericolosità, sociale e per i patrimoni personali dei cittadini, delle scommesse sono state fin dall'inizio avvertite dal legislatore italiano che recepiva sul punto il consolidato costume italico di avversione verso tali attività.

Nella relazione di accompagnamento al regolamento per le lotterie (R.D. n. 2400 del 1865) si prevedeva infatti che "*nulla è più contrario all'educazione civile di un popolo, che la credenza di poter migliorare la propria sorte con altri mezzi che il lavoro e l'economia, e di poter fare assegnamento sopra giuochi di fortuna*".

Il conseguimento di un profitto senza aver eseguito un lavoro, la connessione della scommessa con l'indebitamento, la natura intrinsecamente "dissipatoria" della stessa che non crea valore economico ma consuma il risparmio accumulato, la pericolosità sociale di fenomeni che proliferano negli ambienti del gioco, rendono manifesta la radicale contrarietà delle scommesse ai valori fondamentali della Costituzione della Repubblica italiana, giustificandosi in tal modo una disciplina fortemente restrittiva del fenomeno.

---

5 L'istituzione del Lotto viene fatta risalire alla L. 27 settembre 1863, giustificata dalla necessità di fronteggiare le difficoltà finanziarie nelle quali il Paese si era venuto a trovare dopo l'unificazione.

6 Le ragioni del "monopolio statale" vengono normalmente individuate nel contrasto all'infiltrazione di organizzazioni criminali e all'offerta di gioco illegale; nella tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e del buon costume; nella tutela dei consumatori; nella tutela dei minori; nella finalità di assicurare allo Stato entrate finanziarie.

7 Il D.Lgs n° 496/1948 dispone che il Ministero delle Finanze "può effettuare la gestione (dei giochi e delle scommesse) o direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche, che diano adeguate garanzie di idoneità" (art. 2).

In effetti, la Corte costituzionale nel dichiarare non fondata, tra l'atro, l'eccezione di incostituzionalità della disciplina del gioco d'azzardo sollevata dal pretore di Arigliano, a parere del quale questa determinerebbe una "*compressione inammissibile del diritto di disporre del proprio patrimonio secondo libera scelta di impiego*" (art. 41 Cost.), dichiarò che "*non contrastano con l'autonomia e l'iniziativa economica privata quei limiti che a queste la legge ponga in funzione della utilità sociale e per impedire che possa derivarne danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, elementi con i quali mal si concilia, per gli aspetti che gli sono propri, il giuoco d'azzardo*."(Corte cost. n. 237 del 1975).

La Corte costituzionale quindi afferma che il gioco d'azzardo "*mal si concilia, per gli aspetti che gli sono propri*" con l'utilità sociale, con la sicurezza, con la libertà e la dignità umana.

Ne discende che lo Stato non dovrebbe adottare politiche di promozione del gioco e delle scommesse; né dovrebbe utilizzare, se non in limiti contenuti, il gioco e le scommesse come leva fiscale per finanziare il proprio bilancio, venendo in rilievo, sotto quest'ultimo profilo, uno specifico profilo di incostituzionalità, in quanto il prelievo sul gioco e le scommesse costituisce una forma di prelievo volontario (poiché non è necessaria una riscossione coattiva) e regressivo (in quanto l'incidenza delle "aliquote", ossia la percentuale del reddito scommessa, aumenta col diminuire del reddito), che contraddice il principio della progressività del sistema fiscale, fissato dalla Costituzione.

V. Il sistema normativo sopra delineato, fondamentalmente volto a circoscrivere la portata del fenomeno e a minimizzarne l'impatto, è perdurato sostanzialmente immutato fino a circa la metà degli anni 90[8].

Tuttavia, come notato da un autorevole studioso delle scommesse, "*il modello tradizionale - bassa frequenza di occasioni di gioco, alta remuneratività di pochi premi - non avrebbe[ro] permesso di espandere il mercato. Ed infatti in passato l'azzardo aveva raggiunto un equilibrio tra costi e ricavi e i bilanci di anno in anno esponevano gli stessi volumi. Il margine per i concessionari e lo Stato era percentualmente alto (in rapporto al giocato), ma contenuto in valori assoluti. Il sistema si riproduceva sempre nelle stesse proporzioni, tant'è vero che la spesa era costante (in venti anni, tra il 1970 e il 1990, non superava in valore i 6-7 miliardi di euro attuali)*"[9].

Nel 2015, invece, "*il comparto del gioco rappresenta il 4 per cento del PIL italiano, con un giro d'affari intorno a 85 miliardi ed entrate erariali di circa 8 miliardi. Nel 2014 la raccolta è stata pari a 84,4 miliardi, in lieve diminuzione rispetto al 2013 (nel 2012 era stata di 88,5 miliardi)*"[10].

Oggi le scommesse costituiscono la terza industria del Paese. Ogni cittadino spende circa 1400 euro l'anno rendendo così l'Italia il terzo mercato al mondo per il gioco dell'azzardo.

Le dimensioni assunte dal fenomeno colpiscono maggiormente se contestualizzate in un Paese deindustrializzato e con tassi di disoccupazione a due cifre.

L'Italia, che costituiva per le scommesse un territorio sostanzialmente vergine, è stata colonizzata con una rapidità impressionante. In neanche 20 anni si è passati da un sistema in cui le scommesse erano un fenomeno limitato a un fenomeno di massa organizzato secondo criteri industriali.

Il tutto a legislazione sostanzialmente immutata, in quanto le strutture portanti del sistema normativo sono rimaste sostanzialmente invariate. Sono cambiati i fini, con una totale eterogenesi degli stessi che ci restituisce un settore completamente privatizzato, in cui a un monopolio pubblico (con le sue inefficienze, ma pur sempre adeguato al suo scopo originario di limitare e controllare le scommesse) si è sostituito un monopolio privato (nel 2014, secondo quanto riportato da un'industria del settore, l'80% del mercato sarebbe nelle mani "dei grandi marchi") .

VI. La crescita esponenziale del fenomeno ha posto una serie di problemi assolutamente rilevanti anche di tutela della salute, tant'è che con il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 del 2012 (cosiddetto "decreto Balduzzi") sono stati fissati i LEA (livelli essenziali di assistenza) per le persone affette da disturbi connessi al gioco compulsivo (ludopatia), cosicché oltre ai denari dissipati e sottratti all'economia reale, alle tragiche vicende umane e familiari che si intrecciano da sempre ai giochi e alle scommesse, la collettività dovrà sobbarcarsi ulteriori, cospicui oneri per la cura di patologie connesse al gioco compulsivo (GAP)[11], prodotto intenzionale di una precisa scelta di politica industriale[12].

---

8 È stato calcolato che fino agli inizi degli anni 90 il volume dei valori giocati era circa un decimo di quello registrato nel 2012.

9 Fonte "Azzardo: un castello finanziario che sta per cadere. Dialogo con Maurizio Fiasco" 24 giugno 2015. http://www.vita.it/it/article/2015/06/24/azzardo-un-castello-finanziario-che-sta-per-cadere-dialogo-con-maurizi/135604/

10 Oltre la metà dell'entrate erariali del settore derivano dagli apparecchi da intrattenimento (newslot e VLT). Dal gratta&vinci nel 2014 è derivato un introito erariale di 1,4 miliardi di euro su una raccolta di 9,4 miliardi, mentre le entrate dal Lotto ammontano a 1,2 miliardi. Per quanto riguarda le entrate derivanti dalle altre categorie di giochi si segnalano i giochi numerici a totalizzatore (ad es. Superenalotto): 550 milioni; il bingo: 190 milioni; le scommesse sportive 170 milioni; giochi di abilità a distanza: 94 milioni. (cfr. http://www.camera.it/leg17/522?tema=giochi

11 La legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 946, "legge di stabilità 2016" ha istituito presso il Ministero della salute il Fondo per il gioco d'azzardo patologico- GAP, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute da emanare entro sessanta giorni, sentita la Conferenza Stato regioni e entri locali. Per la dotazione del fondo è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2016.

12 Secondo uno dei principali studiosi del fenomeno delle scommesse in Italia, "*la propensione al gioco d'azzardo è, infatti, correlata al progressivo arruolamento di popolazione nell'area del GAP* [gioco d'azzardo patologico, n.d.r.]*, con la conseguenza che rende quanto meno stabile i valori di spesa dei consumatori. Per esempio, secondo un rapporto del marzo 2011 dall'"Australian Productivity Commission"34, i giocatori problematici giocano per intervalli più lunghi e con massima intensità di spesa, fino a*

L'opinione pubblica ha cominciato quindi a interrogarsi su un fenomeno così rilevante e, per giudizio unanime, la colpa dello stato attuale delle cose è stata attribuita allo Stato, attore interessato della vicenda, attesi i cospicui proventi dallo stesso incassati a titolo di imposte che gli consentono di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica indicati dall'Unione europea.

VII. Fino ai primi anni '90 lo Stato e, per esso la sua classe dirigente, aveva conservato il sistema nelle sue coordinate essenziali, nel 1992, tuttavia, in occasione della crisi valutaria e della conseguente necessità di reperire risorse straordinarie, il prelievo sul gioco viene utilizzato per la prima volta come strumento per fronteggiare una crisi del Bilancio pubblico.

Emerge, dalla relazione del Governo al Parlamento sullo svolgimento delle lotterie che "*nella prospettazione delle varie ipotesi di modifica del sistema di gestione delle lotterie nazionali, formulate con la relazione del 1993, veniva auspicata, fra le scelte di fondo la immediata introduzione delle lotterie ad estrazione istantanea* [il cosiddetto "gratta e vinci" n.d.a.]*, il cui volume di affari, sull'esperienza acquisita in altri paesi, avrebbe consentito di realizzare una sostanziale crescita del settore soprattutto in termini di utili per l'erario. La ragione del successo che ha incontrato questa modalità di gioco nei diversi paesi ove viene praticata è da ricercare essenzialmente nella partecipazione diretta del concorrente al gioco e, quindi, nell'appagamento immediato che tale partecipazione comporta, mentre nelle lotterie tradizionali è differito al momento dell'estrazione. Il protagonismo insito nelle lotterie istantanee, costituisce l'elemento diversificante rispetto alle lotterie tradizionali, nelle quali la vincita è una mera remota eventualità, in quanto i premi sia pure di elevato valore sono limitati nel numero (mediamente 30 per circa 1.500.000 di biglietti), il risultato della lotteria discende da un procedimento al quale il giocatore rimane del tutto estraneo, mentre il tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e la data dell'estrazione limita notevolmente l'interesse alla manifestazione, al punto che spesso si perde di vista il biglietto acquistato e, quindi, la possibilità di reclamare la eventuale vincita* […]. *Nelle lotterie istantanee, invece, il giocatore è psicologicamente convinto di essere il protagonista esclusivo del gioco, in quanto nel tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e l'operazione di abrasione della zona occultata viene a conoscenza dell'esito della giocata, escludendo qualsiasi intervento di altri soggetti. Inoltre, in base alle regole del gioco ed ai messaggi pubblicitari che ha recepito, ha acquisito la consapevolezza di avere una elevata probabilità di vincita e che il premio, vinto almeno fino ad un certo importo, gli sarà pagato immediatamente.*

Pertanto, gli elementi fondamentali caratterizzanti le lotterie istantanee, per assicurarne il successo, sono:

- *elevato numero di premi, ancorché di basso importo;*
- *attivazione di una vasta rete di vendita;*
- *introduzione periodica di nuove tipologie di gioco, anche coesistenti e lasciando in vita fino ad esaurimento quelle introdotte in precedenza;*
- *organizzazione di centri di distribuzione per l'approvvigionamento continuo ed immediato dei biglietti ai venditori;*
- *cessione al venditore del «pacchetto» (di 500 biglietti) al netto dell'aggio e al netto del valore di un numero certo di premi presenti in ciascun pacchetto;*
- *azione promozionale e pubblicitaria ad elevata incisività, soprattutto in occasione dell'introduzione di nuove tipologie di gioco.*

[…]

Il successo della nuova modalità di gioco si è manifestato con effetto pressoché immediato, in quanto il mercato ha riservato a tale manifestazione un'accoglienza che ha superato ogni aspettativa.

Infatti nel corso dell'anno 1994 sono stati venduti n. 554.551.000 biglietti per l'incasso complessivo di lire 1.109.102.000.000, con un utile per l'erario di lire 459.425.060.000, a fronte di un importo preventivato di 240 miliardi.

Per il successivo anno 1995 l'iniziale successo si è manifestato in termini ancora più eclatanti, talché i biglietti venduti hanno raggiunto il numero di 1.408.766.500 per l'incasso di lire 2.817.533.000.000 ed un utile erariale di lire 1.188.014.240.000.

[…]

Conclusioni.

Dall'esame dei risultati di gestione dell'ultimo triennio, risulta che a fronte dell'utile erariale di lire 240 miliardi conseguito dal settore delle lotterie tradizionali, l'utile derivante dalla gestione delle lotterie istantanee ammonta a circa lire 3.400 miliardi.

---

generare circa il 40 per cento delle entrate totali del settore. Ne consegue che il margine effettivo del business del gioco è derivato dal "corpo centrale" di gambler che impiegano reddito in condizioni di quasi impossibile controllo delle decisioni di spesa. Un mercato che realizza numeri elevati e sempre in crescita ha dunque necessità di proseguire nei suoi cicli anche quando (come nel caso dell'Italia) la crisi economica riduca vistosamente nei consumatori la disponibilità di reddito da impiegare". (M. Fiasco, "L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana").

Tale risultato è di per sé indicativo della esatta individuazione della strada che doveva essere intrapresa per dare nuovo impulso al settore delle lotterie nazionali, come rappresentato nella relazione illustrativa del 1993.

Sulla base del lavoro svolto nell'ultimo triennio, e delle esperienze maturate, è possibile fin d'ora stabilire che il settore trainante delle lotterie nazionali sarà quello delle lotterie istantanee, il cui sviluppo è in funzione della capillarità distributiva, della pluralità delle combinazioni proposte, della estensione e della efficacia dell'immagine mediante l'utilizzo mirato dei diversi mezzi di informazione. Senza questi è difficile sperare in un mantenimento del successo".

Letta oggi, a vent'anni dalla sua redazione, la relazione lascia attoniti per la precisione con cui tratteggia fenomeni oggi tangibili. Sconcertante, a livello antropologico, il ritratto fornito e perseguito del giocatore (consumatore).

VIII. Il sistema, delineato nella relazione e sapientemente realizzato, ha consentito allo Stato, almeno fino al 2003, di conseguire ottimi risultati per l'erario.

Tuttavia, malgrado fino al 2012 si sia assistito a un costante incremento, anno dopo anno, della spesa destinata al gioco (88,5 miliardi che diminuiscono di 4,3 punti nel 2013, attestandosi a 84,7 miliardi) non si è assistito a una pari crescita delle entrate dello Stato.

Anzi, pur a fronte di un incremento costante della spesa, si è assistito a una progressiva riduzione della percentuale "trattenuta" dallo Stato[13] (dal 29,5% del totale del consumato nel 2004, al 16,19% nel 2009, precipitato al 9% nel 2012 e nel 2013), accompagnato anche da un progressivo assottigliamento del margine riconosciuto ai concessionari (passato progressivamente dal 15,6% al 10,25% nel 2013)[14].

Il paradossale, progressivo assottigliamento delle quote destinate all'erario, a fronte dell'incremento del volume del denaro speso per le scommesse, è riconducibile proprio al meccanismo previsto per indurre i cittadini a giocare di più; il cosiddetto *pay out* (ossia la percentuale, normativamente prevista, del denaro raccolto che deve essere restituita, sotto forma di vincita, alla platea degli scommettitori).

Il *pay out*, che consente un certo numero di vincite simboliche ed illusorie, atteso che nel lungo periodo il saldo sarà ovviamente passivo, è finalizzato a spingere il cittadino, secondo un meccanismo per certi versi simile al "rinforzo positivo" e all'induzione e lo sfruttamento della dipendenza dello stimolo artatamente creato, a "consumare" azzardo e scommesse sempre più spesso, impiegando in tal modo quote, nel lungo periodo, via via crescenti del proprio reddito.

Da un punto di vista matematico, la crescita più che proporzionale del *pay out* ha determinato via via la riduzione dei proventi per l'erario, in quanto l'incremento dei volumi del gioco non era sufficiente a compensare l'incremento più che proporzionale delle quote della raccolta "restituite" agli scommettitori per indurli a scommettere di nuovo.

IX. La realizzazione di questo "grandioso" risultato non sarebbe stata possibile se dall'esterno non fossero stati "infiltrati" nella nostra Costituzione principi a essa estranei e con essa incompatibili, mediante i quali il sistema dei giochi pubblici italiano è stato destrutturato e sostanzialmente privatizzato[15].

In particolare, questo risultato è stato raggiunto grazie al contenzioso svoltosi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea[16] che ha riguardato principalmente la disposizione che esclude dalla partecipazione alle gare per l'affidamento delle concessioni le società anonime, ossia le società di capitali quotate sul mercato[17].

Malgrado la Corte di Giustizia riconosca la possibilità che gli Stati membri adottino misure restrittive della libertà di circolazione dei servizi giustificate da motivi imperativi di interesse generale (tutela del consumatore, contrasto della ludopatia, contrasto delle infiltrazioni criminose etc), subordina la legittimità di tali deroghe al rispetto del principio di proporzionalità.

Utilizzando la clausola di salvaguardia costituita dal principio di proporzionalità, la Corte di Giustizia:

- da un lato, ha dichiarato l'illegittimità della norma che vieta l'affidamento delle concessioni a società di capitali quotate, aprendo così il mercato all'ingresso di multinazionali straniere con assetto proprietario non trasparente (per usare un

13 La tassazione delle scommesse si fonda sul prelievo erariale unico (PREU) che non supera il 13% della somma raccolta al netto della percentuale della somma restituita (pay out) (cfr. http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=633&Il+prelievo+erariale+unico+%28PREU%29+e+la+tassazione+sulle+vincite). A decorrere dal 2016 il PREU è determinato nella misura del 15%.

14 Fonte M. Fiasco in "L'impatto del gioco d'azzardo sulla domanda di beni e servizi e sulla sicurezza urbana".

15 Recita l'art. 2 comma 3 del decreto legge n. 138 del 13/08/2011: L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato "emana tutte le disposizioni in materia di giochi pubblici utili al fine di assicurare maggiori entrate, potendo introdurre nuovi giochi, indire nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea, adottare nuove modalità di gioco del Lotto, variare l'assegnazione della posta di gioco di montepremi ovvero vincite in denaro".

16 Solo per dare contezza circa l'importanza del contenzioso, la Corte di Giustizia, massimo organo di giustizia dell'Unione, si è pronunciata sulla compatibilità del diritto nazionale italiano in materia di scommesse con il diritto comunitario almeno sette volte tra il 1999 e il 2015. Cfr. sentenza del 21.10.1999, Zenatti, causa C-67/98; sentenza 6 novembre 2003, Gambelli e altri, causa C-243/01; sentenza 13 settembre 2007, Commissione contro Repubblica Italiana, causa C-260/04; sentenza 6 marzo 2007, Placanica e a., cause C-338, 359,360/04; sentenza del 16 febbraio 2012, Costa e Cifone, cause C- 72,77/10; sentenza del 22 gennaio 2015, Stanley International Betting Ltd e Stanleybet Malta contro Ministero dell'Economia, causa C-463/13, sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza, causa C-375-14). Il contenzioso "interno" a cui queste sentenze hanno dato vita è sconfinato e non è possibile darne conto in questa sede.

17 Cfr. art. 2, co. 6, del D.M. n. 174 del 1998.

eufemismo);

- dall'altro, ha dichiarato inapplicabili le norme penali a presidio del sistema concessorio (e degli interessi sottesi) agli operatori stranieri che, in quanto costituti come società quotate erano stati illegittimamente esclusi dalla gara, consentendo così a tali società, prive di titolo, di costituire una rete parallela di raccolta di scommesse (i cosiddetti centri di trasmissione dati CTD) non sottoposta ai controlli e alle regole poste dall'autorità di settore (Agenzia dei Monopoli e delle Dogane) nè a prelievo fiscale e agli oneri concessori[18].

X. Come detto, in Italia l'organizzazione e la gestione delle scommesse sportive può essere svolta solo da soggetti muniti di apposita concessione governativa, selezionati mediante gara pubblica, e di autorizzazione di polizia[19]. L'esercizio di tale attività in carenza dei predetti titoli abilitativi è sanzionata penalmente con la reclusione fino a 3 anni (articolo 4 della legge n. 401 del 1989).

Secondo la normativa interna, vigente fino al 2002, alla gara per ottenere la concessione non possono partecipare, al fine di garantire la trasparenza dell'assetto proprietario, società di capitali.

I principali allibratori europei, tuttavia, sono tutti costituiti nella forma di società di capitali quotate in borsa.

A seguito di una procedura d'infrazione avviata nei confronti della Repubblica italiana, su denuncia di una delle società di capitali (la Stanley International e la sua controllata maltese StanleyBet Malta[20]) esclusa dalla partecipazione alla gara, l'"*ostacolo*" alla libera prestazione dei servizi è stato rimosso dal legislatore nazionale.

Nel 2006, alle gare bandite per ottenere la concessione, dopo la liberalizzazione del settore realizzata con il d.l. n. 223 del 2006 (cosiddetto "decreto Bersani"), hanno quindi potuto partecipare anche le società estere quotate in borsa[21].

Da un recente studio effettuato sulle concessionarie, risulta che "*alcune aziende del comparto sono trasparenti, è questo il caso di Lottomatica (al 60% della De Agostini Spa controllata a sua volta dalla B&D di Marco Drago e Co., holding della famiglia Boroli) e Snai (con azionariato più diffuso e controllata da due fondi di private equity che fanno capo alla famiglia Bonomi e a istituti bancari e assicurativi italiani), mentre per altre aziende con sedi all'estero è arduo stabilire proprietari ed intrecci societari. Con riguardo alle altre otto grandi concessionarie, infatti, gli azionariati sono in parte o in tutto protetti da sedi estere, collocate nel Lussemburgo (Cogetech, Gamenet, Hbg, Sisal), in Spagna (Codere, Cirsa), in Svizzera (G. Matica) e UK (Atlantis)*[22]**.** *Se oggi l'Italia è il terzo mercato mondiale del gioco d'azzardo, ciò è dovuto anche al fatto che i principali gruppi dell'industria dell'azzardo si sono candidati per operare nel nostro Paese, sebbene essi risiedano per lo più in Paesi caratterizzati da opacità fiscale. […] Inoltre, sembrano emergere casi di concentrazione occulta tra alcuni concessionari, formalmente distinti, ma che mostrano collegamenti sia di persone fisiche sia di sedi, e soprattutto mostrano collegamenti con persone fisiche oggetto di procedimenti penali*"[23].

A parere della Corte di Giustizia, la finalità di controllo delle infiltrazioni criminali poteva essere perseguito con misure meno invasive delle libertà comunitarie; anziché precludere l'accesso al mercato alle società di capitali, prevedere il potere di chiedere informazioni sulla composizione della compagine azionaria di maggioranza.

Di fronte a uno scenario come quello sopra descritto, pare indiscutibile che la misura prevista era proporzionale all'interesse a non avere un mercato, così delicato come quello delle scommesse, controllato da società insediate all'estero e con assetti proprietari non trasparenti.

XI. Non potendo partecipare alla gara per le concessioni, gli allibratori stranieri hanno aggirato la normativa italiana, senza pagare tributi né oneri concessori, avvalendosi sul territorio italiano di centri di trasmissione dati (CTD).

Contro i gestori di tali centri, tutti sprovvisti dei richiesti titoli abilitativi (concessione e autorizzazione) sono stati avviati numerosi procedimenti penali.

L'argomento principale, addotto dai gestori sprovvisti del titolo abilitativo a propria difesa, è stato il contrasto della normativa italiana con (la normativa europea che prevede) le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

La Corte di Giustizia, cui la questione era stata rimessa dai giudici italiani, in un primo momento, pur riconoscendo il contrasto della normativa italiana con le dette libertà, ha ammesso che la deroga fosse giustificata da motivi di ordine

---

18 La legge n. 508 del 2015 "Legge Stabilità 2016" prevede che l' Agenzia delle dogane e dei monopoli emani tre diversi bandi di gara per l'aggiudicazione rispettivamente delle concessioni per negozi (base d'asta 32.000 euro), bingo (base d'asta 350.000 euro) e concessioni per i giochi on line (base d'asta 200.000 euro).

19 Presupposto per ottenere l'autorizzazione è essere già titolari della concessione governativa.

20 Nel Luglio del 2015, nell'ambito delle attività investigative svolte dalla Direzione distrettuale Antimafia di Reggio Calabria è stato accertato che la 'ndrangheta utilizzava imprese con sede a Malta per esercitare abusivamente gioco e scommesse in Italia, riciclando ingenti proventi illeciti (operazione "Gambling"). All'esito di tale operazione la Direzione distrettuale ha disposto il sequestro di 11 società estere, di 45 società in Italia con oltre 1500 punti commerciali per la raccolta di giocate, di 82 siti nazionali e internazionali di "gambling on line" e innumerevoli immobili.

21 Le due gare bandite nel 2006 avevano ad oggetto circa 16.000 "nuove" concessioni (oltre, quindi, alle 1000 già esistenti sulle quali si è innestato il contenzioso con la Corte di Giustizia) per la commercializzazione di scommesse su eventi sportivi, comprese le corse di cavalli.

22 La Atlantis LTD (ora B PLUS GIOCO LEGALE LTD) che controlla circa il 30% del mercato delle slot machine è riconducibile a Francesco Corallo, a sua volta riconducibile al clan di Nitto Santapaola.

23 Cfr. "Il gioco d'azzardo in Italia negli anni della crisi economica" di Fabio La Rosa, in aa.vv. "Il gioco d'azzardo in Italia. Contributi per un approccio interdisciplinare", 2016.

pubblico, quali l'esigenza di evitare infiltrazioni criminose, e ha rimesso ai giudici nazionali il compito di verificare se in concreto sussistano tali ragioni di ordine pubblico e se tali divieti non siano in realtà sproporzionati rispetto alle finalità effettivamente perseguite (sentenza 6 novembre 2003, Gambelli e a., in causa C-243/01).

Nuovamente investiti della questione, i giudici europei, travalicando un principio fondamentale del diritto comunitario secondo cui alla Corte di Giustizia è riservata l'interpretazione del diritto comunitario ma spetta al giudice nazionale valutare se il diritto interno è con quello compatibile, hanno dichiarato che la legge italiana contrasta con il diritto comunitario e non deve essere applicata dai giudici nazionali.

La Corte di Giustizia ha dichiarato apertamente che la normativa italiana è incompatibile con i Trattati e quindi chi ha esercitato l'attività, sprovvisto di titoli richiesti, non può essere punito perché lo Stato italiano glieli aveva illegittimamente negati.

Come detto questo ha comportato la formazione di una seconda rete parallela di raccolta delle scommesse da parte di operatori stranieri privi di titolo. Secondo i dati dell'AAMS, le agenzie che operano senza i prescritti titoli abilitativi sono circa 5.000 a fronte di 7.400 punti regolari[24].

XII. Secondo i giudici comunitari è contraddittorio un sistema che da un lato persegue per fini erariali una politica espansiva dell'offerta delle possibilità di gioco e poi prescrive una serie di misure volte a limitare il numero dei soggetti che possono svolgere l'attività di organizzazione di scommesse.

Secondo la Corte di Giustizia, "*pur potendo restringere o limitare l'offerta transnazionale di servizi di gioco d'azzardo on line sulla base degli obiettivi di interesse generale che cercano di proteggere, gli Stati membri sono tuttavia tenuti a dimostrare l'opportunità e la necessità delle misure restrittive. Essi hanno infatti il dovere di dimostrare che gli obiettivi di interesse generale sono perseguiti in modo coerente e sistematico*"[25].

Il ragionamento dei giudici comunitari si rivela talmente rigoroso da annullare lo spazio a una possibilità di deroga: se lo Stato membro si riserva il monopolio del settore dei giochi deve trarre dal settore stesso un beneficio economico trascurabile, altrimenti le imprese devono poter partecipare senza limiti al banchetto.

Grazie alla rigorosa applicazione dei principi del diritto europeo, chiusa in una miope logica "binaria" (o non si gioca affatto o si gioca assolutamente), abbiamo oggi un settore delle scommesse ipertrofico e incontrollabile.

Al resto hanno pensato i politici nazionali che, stretti nelle morse dei vincoli di finanza pubblica derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, hanno accettato di svendere un settore fondamentale per il numero e il rango degli interessi fondamentali della collettività ivi presenti a multinazionali straniere.

XIII. Nel 2014 la Commissione europea ha raccomandato "*agli Stati membri di adottare principi per i servizi di gioco d'azzardo on line e per le comunicazioni commerciali responsabili relative a tali servizi, allo scopo di garantire ai consumatori, ai giocatori ed ai minori un elevato livello di tutela, inteso a salvaguardare la salute e a ridurre al minimo gli eventuali danni economici che possono derivare da un gioco compulsivo o eccessivo*"[26].

Il paradigma di tutela adottato, verosimilmente l'unico possibile in sistema di mercato conformato dai principi del liberalismo economico, è quello del "*consumo responsabile",* misura inane e ipocrita con forme di manifestazione al limite tra il fanciullesco e il ridicolo quali le "*slot mob*".

L'obiettivo delle Slotmob sarebbe quello di "*premiare i proprietari dei bar che scelgono di non mettere nella loro attività le slot machine né altri tipi di giochi d'azzardo, per esempio i 'gratta e vinci'".*

Secondo i ragazzi del Movimento, dei quali si apprezza la buona volontà, "*l'idea di fondo è sempre quella, premiare da consumatori i bar che hanno scelto di rinunciare alle Slot machines, sceglierli per le nostre colazioni e aperitivi"*.

Non si reputa di commentare oltre questo genere di iniziative, né l'idea del consumo responsabile.

Il recupero della sovranità necessaria per risolvere problemi complessi quali quelli connessi al fenomeno dello sfruttamento industriale delle scommesse richiede, a nostro modo di vedere, un altro tipo di attivismo, e, prima ancora, il radicale rifiuto delle ideologie liberiste basate sulla concorrenza come archetipo della vita.

13.2 PROPOSTE

Da quanto sopra esposto risulta che sussiste un insanabile contrasto tra Costituzione della Repubblica italiana e l'attuale disciplina del settore delle scommesse (cd. gioco pubblico) determinato dall'operare di due fattori, uno meno evidente e non percepito dall'opinione pubblica né dagli studiosi ma determinante, che va individuato nelle libertà riconosciute dai Trattati dell'Unione, principalmente in questa fattispecie, la libertà di circolazione dei servizi. L'altro, individuabile, invece, in una classe politica servile, cinica ed esterofila che ha dato "pronta" attuazione a quanto richiesto dagli organi europei.

---

24 Nella Legge di Stabilità per il 2014 è stata prevista di regolarizzazione dei centri scommesse illegali, che non ha raggiunto gli obiettivi previsti. Malgrado le generose condizioni previste per la regolarizzazione (pagamento una tantum di 10mila euro e imposta unica dovuta in due rate) hanno aderito alla proposta di regolarizzazione meno di 2000 CTD a fronte dei 3500 attesi.

25 Cause C-186/11 e C-209/11 Stanleybet International, C-316/07 Stoss e altri.

26 Cfr Raccomandazione della Commissione europea 2014/478/UE del 14 luglio 2014 "*sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti dei servizi di gioco d'azzardo on line e per la prevenzione dell'accesso dei minori ai giochi d'azzardo on line".*

Il FSI, nel perseguire l'attuazione della Costituzione del 1948, si pone l'**obiettivo di riportare progressivamente il gioco e le scommesse entro limiti contenuti** e, nello specifico, di tornare a percentuali di spesa relativa per famiglia corrispondenti ai valori registrati fino al 1992.

L'obiettivo può essere agevolmente raggiunto introducendo:

- il divieto di nuovi giochi di qualunque tipo;

- il divieto di bandire nuove concessioni, con conseguente estinzione, alle scadenze, di tutte quelle esistenti;

- il divieto delle scommesse on line, ammettendo solamente il gioco presso la rete cosiddetta fisica;

- la riduzione progressiva della percentuale del cosiddetto pay out.

Il prelievo derivante dal monopolio pubblico delle scommesse sportive (con rare eccezioni relative a concessioni per ippodromi e simili) andrà a finanziare le infrastutture e la pratica sportiva sul territorio nazionale, ispirandosi al modello ideato e realizzato dall'Avv. Giulio Onesti.

Stefano Rosati per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 05 giugno 2016

14 CONCORRENZA E LIBERA PROFESSIONE: L'AVVOCATURA

14.1 PREMESSA

L'idea che ha dominato e condotto la legislazione, (almeno) negli ultimi venti anni, è stata quella di valorizzare il capitale a danno del lavoro.

Nessun attore politico, ovviamente (se si eccettuano sporadiche e poco rilevanti eccezioni), ha mai asserito espressamente e pubblicamente che si dovesse valorizzare il capitale a scapito del lavoro. L'idea, con particolare riguardo al lavoro subordinato, è stata *nascosta* dalla invocazione della necessità: il "mercato" del lavoro in Italia sarebbe stato ingessato; senza le *necessarie* riforme avremmo perso "competitività"; la globalizzazione (il mercato mondiale dei beni e dei servizi) era una *necessità* o addirittura un dato di fatto (e non un fine perseguito mediante l'emanazione di leggi e la stipulazione di trattati internazionali), che "imponeva" di tener conto della concorrenza internazionale; urgeva dunque ed era anzi *necessario* rendere "flessibile" (ossia precario) il lavoro subordinato; così come era *necessario* introdurre una crescente moderazione salariale; la "gobba" della curva delle prevedibili entrate e uscite dell'INPS, infine, avrebbe reso *necessarie* le riforme delle pensioni.

Il concetto ideologico che ha colpito il lavoro, subordinato o autonomo, è stato il concetto di concorrenza.

Concorrenza tra operai appartenenti ai diversi paesi europei e concorrenza dei nostri operai con gli operai dei paesi "in via di sviluppo". Concorrenza tra professionisti, concorrenza del capitale (grandi studi professionali) con il lavoro autonomo; concorrenza tra commercianti. Lottare contro questo concetto non significa desiderare i monopoli e gli oligopoli. Significa non essere fanatici della continua trasformazione; del continuo reinvestimento; del generale indebitamento dei piccoli imprenditori; della lotta abominevole dei professionisti per la conquista del cliente. Significa proteggere il lavoro subordinato italiano mettendo in discussione la libera circolazione delle merci e dei capitali (quindi le delocalizzazioni) e cioè, da un lato, la cosiddetta globalizzazione (un obiettivo che è stato perseguito, non una situazione di fatto o una necessità, come è stato sostenuto), dall'altro, il mercato unico europeo.

L'idea opposta, che è quella fondante il nostro sistema costituzionale, fatta propria dal FSI, è che occorra invece valorizzare il lavoro.

È pacifico che il lavoro subordinato sia stato colpito con riforme che hanno inciso ora sulla stabilità del rapporto, ora sull'ammontare delle future pensioni, ora sul salario (mediante una prolungata politica di moderazione salariale). Di questo il Fronte Sovranista Italiano si è già occupato con un documento specifico.

Ma il lavoro che è stato colpito non è soltanto quello dei lavoratori subordinati, bensì anche quello dei lavoratori autonomi: quello veramente autonomo, non quello formalmente autonomo ma in realtà subordinato e anzi ultrasubordinato. Infatti, se è vero che il lavoro dipendente è *subordinato* al capitale, è anche vero che il lavoro autonomo è (precisamente può essere) in *concorrenza* con il capitale o ha *per controparte* il capitale (è prestato a favore di quest'ultimo). Le forme dello scontro tra capitale e lavoro, insomma, sono numerose e non riducibili al conflitto tra lavoro subordinato e capitale del datore di lavoro.

Il FSI, pertanto, ritiene prioritario soffermarsi anche sulle riforme (o sulle interpretazioni di norme giuridiche) che hanno colpito il lavoro autonomo, in quanto è fondamentale da un lato **unire i lavoratori**, **sia autonomi che subordinati**, dall'altro e previamente individuare tutti i meccanismi giuridici con i quali il lavoro è stato colpito in modo da poter proporre controriforme.

Meccanismi che vanno analizzati ed adeguatamente evidenziati anche perché il "mondo del lavoro" (inteso purtroppo e maledettamente troppo spesso come il mondo del lavoro subordinato) si è sempre disinteressato ai problemi del lavoro autonomo (ovviamente è vero anche il contrario) ed anzi, sovente, ha aderito alle sirene liberiste ed è quindi caduto nella trappola del capitale costruita, come al solito, attraverso la formula del *divide et impera*.

Il presente documento, pertanto, seppur riferito specificamente all'avvocatura, professione che più di ogni altra coinvolge una serie di interessi e diritti costituzionalmente garantiti, la tutela dei quali richiede la predisposizione di regole

specifiche, contiene considerazioni estensibili anche alle altre professioni, alle quali saranno comunque dedicati ulteriori documenti programmatici.

14.2 DALL'APOSTOLATO DI CALAMANDREI AL MERCATO

Il 21 gennaio 1940 Piero Calamandrei, impegnato nella stesura del nuovo Codice di procedura civile, in un momento estremamente delicato per il Paese, in una conferenza a Firenze intitolata "*Fede nel diritto*", descriveva il ruolo del giurista e dell'avvocato nella società civile e politica con queste parole: "*la professione dei giuristi* […] *non è una professione comoda; non è un rifugio per i pigri e per i vili. Anche il difendere le leggi comporta dei rischi; anche per servir la giustizia giuridica ci vuol del coraggio. Per difendere i deboli contro i forti, per sostenere le ragioni dell'innocenza, per sventare le inframmettenze, per dir la verità anche se cruda, per chiuder la porta in faccia alle seduzioni della ricchezza, alle promesse di onori, alle intimidazioni e alle lusinghe al solo scopo di far rispettare la legge anche se questo può dispiacere a qualcuno – per far tutto questo occorre una tale solidità morale, che può dare all'esercizio delle professioni legali la nobiltà di un apostolato.*"

Non v'è chi non percepisca quanto si sia allontanata da tale visione l'attuale concezione della professione forense, ormai assorbita dalle logiche del mercato per effetto della pressione esercitata dal diritto europeo, che ha istigato e sospinto una frenesia riformatrice dell'ordinamento forense italiano in senso pro-concorrenziale, così proiettandolo distante anni luce dalla tradizione giuridica nazionale, equiparando l'attività professionale in generale, e degli avvocati in particolare, a quella dell'impresa.

Il fallace presupposto logico di fondo, purtroppo accettato anche da buona parte dei professionisti, è che la società attuale è mutata, evoluta, globalizzata, per cui le tutele delle professioni, considerate come antichi privilegi, sono indifendibili e anche l'avvocato deve essere chiamato a fare i conti con un contesto di economia globale e fortemente concorrenziale, assecondando un fenomeno di "modernizzazione" della professione e accettando di calarsi nelle logiche dell'imprenditore, così ingegnandosi costantemente a sviluppare il proprio servizio per renderlo più competitivo.

La promessa implicita con cui è stata assorbita questa "nuova" visione era che la concorrenza avrebbe aumentato le opportunità, elevato la qualità delle prestazioni stimolando l'evoluzione della classe forense.

Si è sostenuto, inoltre, che l'imposizione di tariffe professionali minime inderogabili non era più tollerabile, poiché limitava la concorrenza soprattutto da parte dei professionisti più giovani, che avrebbero potuto spostare la domanda abbassando i prezzi delle prestazioni e garantendo vantaggi ai destinatari dei servizi legali, ormai assimilati a consumatori.

In realtà, andando oltre le mere dichiarazioni di principio, la pratica dimostra che il fenomeno concorrenziale, in ogni settore, finisce per frammentare l'offerta e comportare solo una spinta al ribasso sui prezzi, alla quale non corrisponde un aumento della qualità del servizio, ma semmai il contrario.

Nell'impresa il costo viene scaricato sui lavoratori subordinati e determina la sopravvivenza delle sole strutture più grandi che, sfruttando la possibilità di spostare agevolmente i capitali, riescono a delocalizzare la produzione lì dove il costo del lavoro, ovvero il salario, è più basso.

Si passa così da un'iniziale moltiplicazione dei concorrenti a una loro progressiva riduzione, per eliminazione, ed al fenomeno delle concentrazioni in oligopoli di grandi dimensioni.

Nel lavoro autonomo, invece, il costo della concorrenza si scarica direttamente sui prestatori dell'opera, erodendone i fatturati in un percorso destinato a risalire, nel caso degli avvocati, dai piccoli studi sino a quelli di dimensioni più grandi, fino a lasciar sopravvivere esclusivamente i grandissimi studi dislocati nei grandi centri, già organizzati in forma di impresa.

Ciò è quanto sta accadendo alla professione forense per effetto del processo riformatore in senso concorrenziale nel cui ambito, non a caso, snodo fondamentale è stato l'abolizione dei minimi tariffari e la cui prospettiva futura è quella dell'esercizio in forma societaria, con l'ingresso dei soci di capitale: non è azzardato parlare di rischio di scomparsa della libera professione intellettuale, autonoma e indipendente, a tutto vantaggio del grande capitale internazionale che ha da tempo messo gli occhi su un settore che, nonostante le difficoltà, continua a produrre un giro di affari considerevole e corrispondente a una fetta rilevante di PIL.

È indubitabile che la liberalizzazione abbia avuto effetti dirompenti per le professioni e per l'avvocatura in particolare, inseritisi in un contesto di crisi generale, anch'essa figlia di quella stessa idoleogia mercatista che ha animato la riforma delle professioni e che è incarnata dall'Unione europea, in quanto rispondente ai principi fondanti i Trattati UE.

I dati forniti dalla Cassa Forense nel 2016, con riferimento alle dichiarazioni del 2015, certificano la consistente contrazione del reddito medio IRPEF della categoria: il reddito medio IRPEF rivalutato degli iscritti Cassa nel 1996 era pari ad € 54.298,00, regredito nel 2015 ad € 38.385,00. La distribuzione di tale reddito è oltremodo indicativa:

Distribuzione dei redditi degli iscritti alla Cassa per fasce di importo

Classi di importo	Reddito	Reddito medio IRPEF	N° posizioni	%
No Reddito	*0*		*20.642*	*8,6%*
< zero	-12.396.138	- 4.247	2.919	1,3%
zero	0	-	15.781	7,2%
1 - 10.300	310.921.287	5.172	60.112	27,4%
10.300 - 20.071	646.939.299	14.837	43.602	19,9%
20.071 - 48.850	1.757.168.238	31.071	56.553	25,8%
48.850 - 97.850	1.598.072.288	67.712	23.601	10,8%
97.850 - 150.000	931.467.071	119.695	7.782	3,6%
150.000 - 250.000	903.388.897	189.788	4.760	2,2%
250.000 - 500.000	934.823.918	340.803	2.743	1,3%
> 500.000	1.331.499.164	984.109	1.353	0,6%
TOTALE	**8.414.280.162**	**38.385**	**239.848**	**100%**

Nel 2015 un quarto degli avvocati italiani ha dichiarato meno di € 1.000,00 al mese, attestandosi su soglie di povertà mai raggiunte prima.

Su un totale di circa 240mila avvocati iscritti:

– 60mila non superano € 10.300,00 l'anno;

– 40mila arrivano a € 20.000,00 l'anno;

– 20mila hanno un reddito pari a zero;

– 20mila non hanno neanche inviato alla Cassa il modello dichiarativo per il pagamento dei contributi previdenziali.

La distribuzione del reddito penalizza gli avvocati più giovani: i redditi professionali degli avvocati fino ai 45 anni di età sono al di sotto di € 30.000,00 (€ 14.000,00 in meno rispetto al 2007), ma i più poveri sono gli under 30, che guadagnano meno di € 10.000,00 e per i quali il rischio di indigenza è al momento scongiurato solo dal sostegno delle famiglie (unico Stato sociale rimasto), laddove possono contare su entrate "sicure" spesso di natura pensionistica.

Sono inoltre almeno 8.000 gli avvocati che nel 2015 hanno dismesso la toga, non rinnovando l'iscrizione alla Cassa Forense che, dal 2012, è divenuta automatica con l'iscrizione all'Albo: numero che può sembrare esiguo in relazione ai professionisti totali, ma che è indicativo di una tendenza per nulla rassicurante, soprattutto alla luce della mole, ben più elevata, dei professionisti non in regola con gli oneri previdenziali e fiscali.

Crescono anche i professionisti indebitati con banche, istituzioni finanziarie o fornitori, o che danno fondo ai risparmi accumulati in anni di attività.

Analizzare le cause di questo stato di cose, certamente determinato da una pluralità di fattori, sia pur ricollegabili, richiede la rinuncia ad alcuni pregiudizi e a convinzioni stratificate, spesso derivanti dall'adesione a quel generalizzato atteggiamento di favore che ha accompagnato, nell'opinione pubblica, il processo di unificazione europea e, conseguentemente, da una acritica accettazione della asserita positività del fenomeno concorrenziale, che dell'Unione è caposaldo imprescindibile: un professionista del diritto, in grado di conoscere e leggere le norme, non può permettersi di ignorare la **assoluta incompatibilità fra il nostro sistema costituzionale e l'impianto dell'Unione europea**.

Il numero degli avvocati, passati dallo 0,9 per ogni mille abitanti dell'anno 1985 al 3,9 del 2015, è certamente una componente importante nella genesi delle difficoltà della categoria, ma non spiega tutto e, per la verità, sta a dimostrare la assoluta fallacia del presupposto che ha animato il processo riformatore, ovvero l'assenza di concorrenza:

EVOLUZIONE AVVOCATI E POPOLAZIONE ITALIANA

ANNO	AVVOCATI ISCRITTI AGLI ALBI	AVVOCATI ISCRITTI ALLA CASSA	POPOLAZIONE RESIDENTE	N° ISCRITTI ALBI OGNI MILLE ABITANTI	N° ISCRITTI CASSA OGNI MILLE ABITANTI	TASSO ANNUO DI CRESCITA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE	TASSO ANNUO DI CRESCITA DEGLI AVVOCATI ISCRITTI AGLI ALBI
1985	48.327	37.495	56.597.823	0,9	0,7	0,0%	1,1%
1986	50.825	38.642	56.594.487	0,9	0,7	0,0%	5,2%
1987	52.200	39.004	56.609.375	0,9	0,7	0,0%	2,7%
1988	52.600	39.923	56.649.201	0,9	0,7	0,1%	0,8%
1989	53.027	40.718	56.694.360	0,9	0,7	0,1%	0,8%
1990	57.685	42.366	56.778.031	1,0	0,7	0,1%	8,8%
1991	62.342	45.076	56.772.923	1,1	0,8	0,0%	8,1%
1992	67.000	46.913	56.821.250	1,2	0,8	0,1%	7,5%
1993	69.764	49.054	56.842.392	1,2	0,9	0,0%	4,1%
1994	74.438	52.645	56.844.408	1,3	0,9	0,0%	6,7%
1995	83.090	58.289	56.844.197	1,5	1,0	0,0%	11,6%
1996	86.939	64.456	57.460.977	1,5	1,1	1,1%	4,6%
1997	94.289	71.282	57.554.025	1,6	1,2	0,2%	8,5%
1998	99.792	77.618	57.612.615	1,7	1,3	0,1%	5,8%
1999	109.818	82.637	57.679.895	1,9	1,4	0,1%	10,0%
2000	119.338	88.658	57.844.017	2,1	1,5	0,3%	8,7%
2001	129.071	94.070	56.993.742	2,3	1,7	-1,5%	8,2%
2002	138.971	100.036	57.321.070	2,4	1,7	0,6%	7,7%
2003	148.872	105.307	57.888.245	2,6	1,8	1,0%	7,1%
2004	158.772	111.873	58.462.375	2,7	1,9	1,0%	6,7%
2005	168.453	121.766	57.460.977	2,9	2,1	-1,7%	6,1%
2006	178.134	129.359	59.131.287	3,0	2,2	2,9%	5,7%
2007	186.000	136.818	59.619.290	3,1	2,3	0,8%	4,4%
2008	198.041	144.070	60.045.068	3,3	2,4	0,7%	6,5%
2009	208.000	152.089	60.388.000	3,4	2,5	0,6%	5,0%
2010	216.728	156.934	60.626.442	3,6	2,6	0,4%	4,2%
2011	221.689	162.820	59.394.207	3,7	2,7	-2,0%	2,3%
2012	226.734	170.106	59.685.227	3,8	2,9	0,5%	2,3%
2013	230.435	177.088	60.782.668	3,8	2,9	1,8%	1,6%
2014	234.287	223.842	60.782.309	3,9	3,7	0,0%	1,7%
2015*	237.132	235.055	60.679.836	3,9	3,9	-0,2%	1,2%

L'enorme aumento dei professionisti, peraltro, non è indipendente dal generale percorso riformatore che negli ultimi decenni ha interessato ogni settore del nostro ordinamento e che non ha lasciato indenni le università, anche'esse moltiplicate e aziendalizzate, proiettate nelle logiche di mercato, in ragione delle quali lo scopo formativo è passato in secondo piano rispetto alla necessità di accaparramento di un numero di iscritti in grado di garantire la sopravvivenza degli atenei.

La prassi dimostra che le iscrizioni alle facoltà di Giurisprudenza sono avvenute sempre più spesso senza una reale consapevolezza, da parte degli studenti, delle prospettive professionali riconnesse al titolo da conseguire. L'accesso al praticantato forense ha finito così per costituire, per molti laureati, una soluzione di "parcheggio", che si è accompagnata alla valutazione di soluzioni più confacenti alle aspettative individuali e al tentativo di ottenere un'occupazione più stabile mediante la partecipazione a pubblici concorsi, con gravi ripercussioni sulla effettività ed efficacia del tirocinio medesimo.

V'è da dire, in proposito, che agli inizi degli anni '90 i laureati in Giurisprudenza trovavano agevolmente un'occupazione: solo una parte puntava al mondo forense (avvocatura o magistratura), mentre maggioritari erano gli sbocchi verso la Pubblica Amministrazione, istituti bancari, compagnie assicurative o altre imprese. Il blocco delle assunzioni nella P.A. e la crisi del settore privato hanno quindi influito enormemente sulle opportunità di impiego post laurea.

Progressivamente, quindi, l'esercizio dell'attività professionale è stato vissuto sempre più spesso come una soluzione di ripiego necessitata dal fallimento nella ricerca di altri sbocchi, con estremo nocumento per la effettiva assimilazione della funzioni e responsabilità sociali delle quali l'avvocatura è depositaria, destinati a soccombere di fronte alla necessità di garantirsi un reddito ed alle "opportunità" e "nuovi" valori indotti dal mercato.

Tutto ciò in un contesto in cui, con buona pace dell'assunto per cui l'accesso alla professione sarebbe eccessivamente regolamentato, si è registrato l'abbassamento dei criteri di valutazione degli aspiranti professionisti, arrivando a mettere in discussione anche il valore legale della laurea e la sopravvivenza medesima dell'esame di abilitazione.

Del resto l'evoluzione del reddito professionale medio dell'avvocatura segnala un crollo successivo all'avvio delle liberalizzazioni (Decreto Bersani del 2006) e in concomitanza con l'esplosione della crisi, mentre certifica negli ultimi 2 decenni un aumento progressivo del reddito complessivo di categoria che, se parametrato alla percentuale di aumento degli iscritti e all'andamento del reddito medio, depone per una tendenza alla redistribuzione della ricchezza verso l'alto, a vantaggio di un numero esiguo di professionisti.

EVOLUZIONE DEL REDDITO IRPEF DEGLI AVVOCATI ISCRITTI AGLI ALBI FORENSI

Anno di produzione	Reddito complessivo Irpef		Incremento % annuo del monte reddituale complessivo		Reddito medio annuo		Incremento % annuo del reddito medio		Reddito medio Irpef rivalutato	
	Iscritti Cassa	Iscritti Albi	Iscritti Cassa	Iscritti Albi	Iscritti Cassa	Iscritti Albi	Iscritti Cassa	Iscritti Albi	Iscritti Cassa	Iscritti Albi
1996	€. 2.578.044.619	€. 2.623.423.928			€. 38.336	€. 31.698			€. 54.298	€. 44.895
1997	€. 2.948.635.594	€. 2.981.871.639	14,4%	13,7%	€. 39.789	€. 32.881	3,8%	3,7%	€. 55.414	€. 45.793
1998	€. 3.253.966.468	€. 3.297.419.919	10,4%	10,6%	€. 41.223	€. 33.709	3,6%	2,5%	€. 56.396	€. 46.116
1999	€. 3.476.601.590	€. 3.523.946.620	6,8%	6,9%	€. 41.242	€. 33.339	0,0%	-1,1%	€. 55.534	€. 44.891
2000	€. 3.827.748.127	€. 3.890.898.657	10,1%	10,4%	€. 43.333	€. 34.946	5,1%	4,8%	€. 56.870	€. 45.864
2001	€. 4.147.856.131	€. 4.245.859.479	8,4%	9,1%	€. 44.828	€. 36.423	3,4%	4,2%	€. 57.286	€. 46.545
2002	€. 4.510.879.809	€. 4.600.820.301	8,8%	8,4%	€. 45.812	€. 37.899	2,2%	4,1%	€. 57.170	€. 47.296
2003	€. 4.684.281.352	€. 4.776.843.197	3,8%	3,8%	€. 44.444	€. 37.321	-3,0%	-1,5%	€. 54.111	€. 45.438
2004	€. 5.328.208.984	€. 5.437.841.448	13,7%	13,8%	€. 46.476	€. 39.127	4,6%	4,8%	€. 55.475	€. 46.703
2005	€. 5.648.927.942	€. 5.735.515.329	6,0%	5,5%	€. 47.383	€. 39.312	2,0%	0,5%	€. 55.613	€. 46.139
2006	€. 6.311.871.790	€. 6.487.565.346	11,7%	13,1%	€. 49.039	€. 39.020	3,5%	-0,7%	€. 56.427	€. 44.899
2007	€. 6.984.105.914	€. 7.103.245.225	10,7%	9,5%	€. 51.314	€. 41.608	4,6%	6,6%	€. 58.058	€. 47.077
2008	€. 7.104.080.859	€. 7.227.194.509	1,7%	1,7%	€. 50.351	€. 41.386	-1,9%	-0,5%	€. 55.202	€. 45.374
2009	€. 7.203.601.852	€. 7.108.521.445	1,4%	-1,6%	€. 48.805	€. 40.834	-3,1%	-1,3%	€. 53.135	€. 44.458
2010	€. 7.379.417.146	€. 7.497.150.728	2,4%	5,5%	€. 47.563	€. 38.396	-2,5%	-6,0%	€. 50.968	€. 41.144
2011	€. 7.639.790.420	€. 7.773.459.133	3,5%	3,7%	€. 47.561	€. 38.897	0,0%	1,3%	€. 49.625	€. 40.586
2012	€. 7.924.736.311	€. 8.050.442.320	3,7%	3,6%	€. 46.921	€. 38.629	-1,3%	-0,7%	€. 47.532	€. 39.132
2013	€. 7.881.971.945	€. 7.954.746.258	-0,5%	-1,2%	€. 38.627	€. 37.668	-17,7%	-2,5%	€. 38.704	€. 37.743
2014	€. 8.034.442.182	€. 8.043.984.237	1,9%	1,1%	€. 37.505	€. 37.444	-2,9%	-0,6%	€. 37.505	€. 37.444

Tali considerazioni devono far abbandonare definitivamente il luogo comune, ancora radicato e probabilmente alimentato dalla presenza sempre più nutrita sui media di pochi avvocati ricchi e famosi, di un mondo forense popolato da privilegiati, benestanti ed esosi professionisti che riescono a garantirsi un tenore di vita notevolmente sopra la media, grazie a privilegi e restrizioni assicurati dalla normativa professionale.

La crisi economica, ormai decennale, ha quindi influito decisamente sul declino delle professioni, ma trattasi di fenomeno dipendente dalla medesima frenesia riformatrice, necessitata dall'adesione all'Unione europea, che ha costretto lo Stato italiano ad abdicare alle sue funzioni fondamentali, nonché ad assoggettarsi a rigidissimi vincoli di bilancio e al costante "giudizio dei Mercati", formula con la quale non si indica altro che i *desiderata* dei grandi investitori internazionali.

La narrazione di una crisi determinata da un eccesso di spesa pubblica, infatti, non solo è smentita dai dati ufficiali, che certificano la stabilizzazione della spesa primaria dello Stato italiano (ovvero della spesa pubblica al netto degli interessi sul debito) sin dai primi anni '90, ma anche dal riscontro degli effetti nefasti dei tagli e delle riforme che avrebbero dovuto risollevare il Paese. Vero è, al contrario, che il sistema derivante dai Trattati europei e dalle misure imposte dall'Unione risulta in sé disfunzionale, poiché priva lo Stato italiano della possibilità di programmare una propria ed autonoma politica economica ed industriale, costringendolo a perseguire continue dismissioni di patrimonio e servizi pubblici e a un progressivo aumento della pressione fiscale, scaricata sui ceti medio bassi.

Perdipiù l'adozione di una moneta unica per Paesi con strutture produttive, tassi di inflazione e di interesse disomogenei e la totale liberalizzazione della circolazione dei capitali sia all'interno dell'Unione che verso l'esterno, hanno favorito il formarsi di squilibri commerciali che, allo scatenarsi della crisi, prima finanziaria e poi economica, sono stati fronteggiati con ulteriori tagli alla spesa pubblica, incremento della pressione fiscale e riforme compressive dei diritti dei lavoratori, con il fine di ridurne loro salario reale e lasciare che i Paesi dell'area euro competessero tra loro riducendo la domanda interna.

Si è così innescata una crisi ancora più profonda e durevole, data l'impossibilità per gli Stati, stanti i vincoli europei, di adottare efficaci misure di politica economica.

La spinta deflazionistica perseguita ha conseguentemente colpito non solo i lavoratori subordinati, ma ampi settori e categorie di piccoli professionisti, imprenditori e artigiani, che vivono di domanda interna.

Il generale impoverimento della popolazione, la crescita della disoccupazione, i fallimenti delle imprese, hanno infatti generato una forte riduzione della richiesta di servizi professionali.

Evidentemente anche **la crisi della giustizia**, ennesima vittima di un processo riformatore schizofrenico, di continui tagli, di aumento dei costi e di lentezze che, dissuadendo il cittadino dal far valere i propri diritti, definiscono un quadro sempre più frequente di giustizia negata, incide drammaticamente sia sui cittadini che sui professionisti.

Il processo di liberalizzazione delle professioni non è pertanto avulso dal contesto generale, nel quale all'avvocato è stato richiesto di snaturare i propri tratti distintivi divenendo imprenditore, in un mercato, volutamente, sempre più concorrenziale.

Sotto questo profilo, ancor più dei numeri, è l'esperienza quotidiana a palesare come i professionisti abbiano visto mutare, non sempre e non necessariamente per effetto dell'evoluzione tecnologica, la professione e l'organizzazione del proprio lavoro, a cominciare dal rapporto con il cliente.

Ancora negli '90, nonostante il numero già considerevole di avvocati, il professionista forense, svolto il tirocinio e la c.d. "gavetta", aveva la possibilità di avviare il proprio studio e stabilizzare la propria posizione, acquisendo la clientela perlopiù attraverso la propria rete di relazioni interpersonali, grazie alle quali riusciva a far apprezzare le proprie qualità, sia professionali che umane, che gli garantivano un rapporto fiduciario con il cliente, talvolta mediato (il c.d consiglio dell'amico al quale si chiedeva un "bravo avvocato").

Tale rapporto spesso si consolidava nel tempo fidelizzando la clientela, mentre il prestigio acquisito per effetto dei successi professionali consentiva di incrementarla.

Il percorso di consolidamento professionale è divenuto oggi sempre più arduo, mentre per molti sta avvenendo un processo inverso per effetto egli oneri crescenti e della riduzione dei fatturati, cui si cerca di sopperire attraverso la condivisione delle spese di studio con i colleghi e tagliando quelle non indispensabili.

La perdita di clientela è spesso riconducibile non ad insoddisfazione o alla preferenza per le doti professionali dei concorrenti, bensì alla mera esigenza di risparmio, quando non addirittura alla cessazione delle attività dei clienti (non di rado per fallimento), o alla rinuncia alla tutela legale per impossibilità di sostenerne i costi o per sfiducia in un effettivo risultato soddisfacente.

Per altro verso le attività richieste dalla clientela sono mutate parallelamente alle crescenti difficoltà economiche e alle necessità, indotte dalla crisi, non più di sviluppo e crescita, ma di sopravvivenza.

Sopravvivenza con la quale, conseguentemente, deve fare quotidianamente i conti buona parte della classe forense, ingabbiata fra i crescenti costi dell'attività, più oneri fiscali e previdenziali, che inducono a un ridimensionamento dello studio derivante non solo e non sempre dalla riduzione della clientela o degli incarichi, ma anche dalla frequente impossibilità di riuscire ad ottenere il pagamento delle prestazioni effettuate.

Le vicende che hanno interessato **le tariffe professionali** hanno certamente avuto un peso determinante.

Di fatto l'abolizione dei minimi tariffari non ha prodotto gli effetti annunciati dai fautori, bensì è servita a quelle grosse imprese ed agli enti pubblici che hanno il potere di imporre la misura del compenso al professionista.

Non sono pochi gli avvocati fiduciari di banche, assicurazioni e imprese medio-grandi, che si sono visti proporre (imporre) convenzioni tariffarie "oscene" e offensive del decoro professionale, spesso incompatibili con il grado di responsabilità richiesto dall'incarico: ciò è accaduto anche per collaborazioni professionali pluridecennali, il che rende palese come la qualità delle prestazioni fornite sia stata ritenuta, dal grande cliente, spesso ininfluente nella scelta del professionista, a clamorosa smentita di tutta la retorica celebrativa delle virtù della concorrenza.

Il dato è stato recentemente confermato dal presidente di Cassa Forense, Avv. Nunzio Luciano, che fra i fattori impeditivi del regolare versamento dei contributi previdenziali ha individuato anche le "*grandi assicurazioni che non retribuiscono il legale in base a parametri di minimo perché non esistono più. La retribuzione è ridotta all'osso a scapito della qualità*".

Purtroppo l'avvocatura non è riuscita a comprendere (o l'ha fatto tardi) cosa le stesse accadendo, finendo per rimanere vittima dei cortocircuiti di una categoria ammaliata dalle opportunità della globalizzazione e dell'integrazione europea, che si interroga oggi sulle possibilità di una "Giustizia senza processo" (titolo dell'ultimo Congresso Nazionale Forense tenutosi a Rimini nell'ottobre 2016), invitando i professionisti ad approfittare delle nuove frontiere del mercato internazionale o a snaturare il proprio ruolo diventando amministratori di procedure di crisi (come quella da "sovraindebitamento" introdotta dalla Legge 27 gennaio 2012, n.3).

Lo schizofrenico percorso di riforma è stato sostanzialmente avallato dalle sue istituzioni rappresentative, la cui opposizione all'abbattimento della funzione sociale dell'avvocatura ha pagato la sostanziale incomprensione delle dinamiche in atto e la fiducia incondizionata ad un modello concorrenziale che, anziché essere rifiutato, è stato posto alla base delle rivendicazioni di categoria (assimilabili a quello stesso masochistico atteggiamento che parallelamente è stato caratteristico della contrattazione sindacale nel lavoro subordinato), che hanno finito per tradursi nella richiesta di essere parte attiva del processo riformatore e tempistiche più lunghe per l'assorbimento delle innovazioni.

Le "vittorie" così ottenute, in parte già vanificate da successive novelle, saranno destinate a schiantarsi contro la dura realtà dei principi dell'ordinamento sovranazionale e contro il muro dell'inconciliabilità fra la "Europa dei diritti" e il dogma della "concorrenza senza distorsioni", informatore del mercato unico.

Rispondere alla globalizzazione pensando di poter sopravvivere adattandosi alle richieste del concorrente più pericoloso, ovvero il grande capitale, cercando nuovi mercati ed evolvendo l'offerta, significa rinunciare a comprendere la gravità di un fenomeno epocale che sta riguardando tutte le fasce della popolazione, destinate a scomparire dall'orbita della giustizia.

Significa accettare il darwinismo sociale e adottare un atteggiamento masochistico, tipico della mentalità liberale, di chi si ostina ad avere una visione parziale e limitata del contesto in cui opera, nel quale ritiene di poter continuare a restare a galla con le sole proprie capacità, omettendo di utilizzarle per contribuire a realizzare quella inversione di tendenza che può essere generata solo dalla riscoperta massiccia del ruolo dello Stato.

Significa rinunciare alla funzione sociale che l'avvocatura ha sempre svolto nella storia del Paese, che è quella di farsi carico non solo dei problemi dei clienti, ma della collettività in generale per tornare ad essere motore di progresso sociale.

14.3 LA FUNZIONE COSTITUZIONALE DELL'AVVOCATURA

La difesa è un diritto fondamentale in quanto strumento attraverso il quale il cittadino può ottenere l'affermazione dei propri diritti e interessi legittimi e, nel contempo, costituisce imprescindibile garanzia contro le limitazioni alla libertà personale e contro possibili soprusi anche da parte della pubblica autorità.

Per esercitare tale diritto e renderne effettiva la tutela i cittadini hanno necessità di rivolgersi, nella maggior parte dei casi, agli avvocati, in virtù del bagaglio di conoscenze e di esperienza di cui sono in possesso, in ragione delle quali la difesa tecnica è a loro riservata.

La funzione dell'avvocato è quindi una funzione sociale il cui alto valore costituzionale ottiene consacrazione nell'**art. 24 della Costituzione**:

"*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.*

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari."

Applicazione di tale principio sono il gratuito patrocinio per i non abbienti e la garanzia di una difesa d'ufficio nei procedimenti penali.

Il Codice Penale (art. 359) ricomprende l'attività forense fra quelle definite come "*servizio di pubblica necessità*", mentre la Legge 146/90 qualifica l'avvocato come esercente un "*servizio pubblico essenziale*", ossia talmente indispensabile da risultare incompatibile con l'esercizio del diritto di sciopero (l'avvocato può solo "astenersi" dallo svolgimento di attività di udienza, qualora sia stata proclamata l'astensione dagli organi forensi).

Corollari della essenziale funzione sociale dell'avvocatura sono:

– la necessità di garantirne l'indipendenza;

– il rispetto del **dovere di doppia fedeltà**, al cliente e all'ordinamento costituzionale, attualmente sancito dall'art. 10 del Codice Deontologico Forense ("*L'avvocato deve adempiere fedelmente il mandato ricevuto, svolgendo la propria attività a tutela dell'interesse della parte assistita e nel rispetto del rilievo costituzionale e sociale della difesa*").

L'avvocato deve evitare quindi di essere sensibile solo alle ragioni dei clienti che gli hanno conferito il mandato, con particolare riferimento a quelli più solvibili e facoltosi, per rendersi potenzialmente disponibile alla difesa di chiunque si trovi nelle condizioni di dovere resistere ad un'offesa, anche qualora provenisse dalle stesse istituzioni.

Per tali ragioni l'avvocato sino al 2012 prestava giuramento di svolgere i suoi doveri professionali per i fini della giustizia e gli interessi superiori della nazione, e attualmente, dopo la riforma forense del 2012, pronuncia il seguente "impegno solenne": "*Consapevole della dignità della professione forense e della sua funzione sociale, mi impegno ad osservare con lealtà, onore e diligenza i doveri della professione di avvocato per i fini della giustizia ed a tutela dell'assistito nelle forme e secondo i principi del nostro ordinamento*".

Il quadro dei valori costituzionali manifesta quindi la specialità della professione forense sotto una duplice valenza:

– in relazione alla tutela dei diritti dei cittadini;

– in funzione dell'amministrazione della giustizia e dell'attuazione dell'ordinamento, risultando essenziale anche per la magistratura, con la quale collabora nella realizzazione dell'attività giurisprudenziale stimolandone un'incessante opera interpretativa, in un contesto di certezza del diritto che deve contribuire a promuovere e difendere.

Quanto alla prima ovviamente il riferimento è al già citato articolo 24 della Costituzione, da leggere in stretta connessione con:

– l'articolo 2, attesa la evidente strumentalità della difesa legale al fine di assicurare una garanzia effettiva dei diritti inviolabili dell'uomo;

– l'articolo 3, poiché la concreta affermazione dei principi di libertà e uguaglianza sostanziale passano necessariamente dall'attività svolta dall'avvocatura a difesa dei diritti e nell'ottica dell'attuazione dell'ordinamento costituzionale;

– l'articolo 28, in funzione della difesa dei diritti dalle offese provenienti dalla pubblica autorità.

Sotto il secondo profilo, il rilievo costituzionale della professione forense emerge dallo stretto collegamento con la funzione giurisdizionale, discendente dagli artt. 101 ("*La giustizia è amministrata in nome del popolo*") e 111 della Costituzione (giusto processo, principio del contraddittorio, imparzialità del giudice): nel processo il diritto oggettivo sancito sulla carta viene attuato attraverso l'eliminazione di situazioni di incertezza che possono sorgere nella pratica o reprimendo le infrazioni che attentano alla sua applicazione.

La sostanziale natura dell'interpretazione giudiziale, che manifesta un elemento di creatività, ma anche possibilità di errore del giudice, richiede la presenza necessaria delle parti (in nome delle quali la giustizia è amministrata e che ne subiscono le decisioni) nel procedimento di formazione del suo convincimento e il loro contributo efficace e costruttivo, fornito attraverso il difensore, allo svolgimento delle sue funzioni.

Il ruolo di coprotagonista imprescindibile dell'avvocato nel processo si concretizza nel contraddittorio attraverso il quale, mediante l'esposizione e lo svolgimento delle opposte ragioni delle parti e degli elementi probatori, la giurisdizione tende all'accertamento della verità: il difensore, con le sue deduzioni e allegazioni, contribuisce alla formazione di una corretta decisione da parte del giudice.

L'indipendenza e la libertà dell'avvocato sono, quindi, condizione e garanzia dell'imparzialità del giudice e dell'attuazione della giustizia, che solo così può essere effettivamente amministrata in nome del popolo, come richiesto dall'art. 101 Cost..

Conferma del ruolo costituzionale attribuito all'avvocatura si rinviene inoltre in quegli articoli della Costituzione che dalla categoria forense attingono membri di organi costituzionali o di rilievo costituzionale, come il Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), la Corte di Cassazione (art. 106 Cost.), la Corte Costituzionale (art. 135, comma 2, Cost.); trattasi di cariche riservate a soggetti (come gli avvocati, magistrati, professori universitari) per i quali la Costituzione garantisce libertà, autonomia e indipendenza.

Questi profili evidenziano come la professione forense non possa essere disciplinata in maniera corretta se i connotati della dignità, del decoro e della libertà non vengano assicurati in maniera effettiva.

Le stesse caratteristiche del massimo organo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura, il Consiglio Nazionale Forense, rispecchiando il dovere di doppia fedeltà al cliente e alla legge che segna il tratto fondamentale dello *status* dell'avvocato, valorizzano ulteriormente la rilevanza sociale della professione.

Il Consiglio Nazionale Forense non è infatti solo un organo rappresentativo di una specifica categoria professionale, ma è un organo dell'ordinamento statuale, è l'ente pubblico associativo, che non a caso ha sede in Roma presso il Ministero della Giustizia, cui è istituzionalmente affidato il compito di salvaguardare libertà e indipendenza dell'avvocatura nell'espletamento della sua funzione costituzionale.

Le competenze attribuitegli dalla legge sono sia di natura amministrativa (ed es. tenuta dell'Albo degli avvocati abilitati dinanzi alle magistrature superiori, aggiornamento e proposta delle tariffe professionali, designazione dei componenti le commissioni di esame di abilitazione) che giurisdizionale sui ricorsi proposti avverso le decisioni degli Ordini territoriali in materia disciplinare.

Trattasi in particolare di giurisdizione speciale ed esclusiva sugli avvocati italiani, riconosciuta dalla Corte Costituzionale e ribadita dall'art. 36 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247 ("*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*"), le cui decisioni sono ricorribili in Cassazione.

In buona sostanza le normative e i principi esaminati confermano come l'avvocatura non possa che essere al diretto servizio, prima ancora che del singolo cliente, della Costituzione e delle libertà fondamentali, **la cui funzione non cambia nel tempo**.

Le nuove esigenze scaturenti dall'innovazione tecnologica, dall'evoluzione dei mercati e dall'intervento del diritto sovranazionale, non possono in alcun modo modificare la consolidata collocazione della professione forense nel ruolo di garanzia dei diritti.

L'unica modernizzazione plausibile può riguardare, semmai, le modalità di esercizio della professione e i profili meno caratterizzanti della stessa.

Ciononostante, con l'affermarsi della c.d. *globalizzazione*, l'apertura dei mercati e l'accelerazione del processo di integrazione europea, è stata introdotta nell'immaginario collettivo, spinta dai vertici del mondo imprenditoriale ed economico e fatta propria dal Legislatore, una visione imprenditoriale e concorrenziale della professione forense, che ha finito per snaturare la concezione garantistica radicata nella nostra tradizione, che non si era riuscito a mettere in discussione neanche nei periodi più bui della nostra storia.

Il processo di mercificazione della tutela legale realizzato nel contesto globalizzatore ha invece relegato l'avvocato a mero produttore di servizi, in concorrenza non solo con i propri colleghi, ma anche con altri professionisti e prestatori di servizi e, soprattutto, in varie forme, con il grande capitale.

14.4 L'AVVOCATO NELL'ITALIA LIBERALE E NEL VENTENNIO FASCISTA

La pubblica rilevanza della professione forense, per il ruolo svolto a tutela dei diritti e nell'amministrazione della giustizia, per il contributo tecnico scientifico garantito all'elaborazione di leggi e codici, nonché per il numero di avvocati fornito alla classe dirigente (il giurista dell'età liberale per definizione era avvocato e parlamentare), è un dato consolidato nella nostra tradizione.

Gli avvocati ricoprirono un ruolo fondamentale sia nella formazione dello Stato unitario (con la forte partecipazione alle lotte risorgimentali), sia in tutto il periodo liberale.

Nell'Italia liberale la cultura prevalente ritenne prioritario garantire l'indipendenza dell'avvocatura, partorendo la prima disciplina organica della professione forense, con l'istituzione dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori mediante la Legge n. 1938 dell'8 giugno 1874 (e l'emanazione del successivo regolamento d'esecuzione), che introdusse regole certe e unitarie per l'ammissione all'esercizio della professione e sanzioni per i comportamenti deontologicamente scorretti, da comminare da parte degli stessi Ordini.

Era l'epilogo di un lungo dibattito giuridico e politico, avviato a partire dalla proclamazione del Regno d'Italia, sulla necessità di unificare la disciplina delle professioni forensi in tutto il territorio nazionale, data la varietà degli ordinamenti in vigore negli Stati preunitari, in cui tuttavia era già presente la distinzione (sopravvissuta sino alla Legge 24 febbraio 1997, n. 27, che ha abolito l'albo dei procuratori) tra la funzione di procuratore, incaricato della rappresentanza (non necessariamente laureato) e avvocato, "alfiere" della difesa (in possesso del requisito della laurea), che godeva di una considerazione di gran lunga superiore.

Sin dalla Restaurazione era apparsa evidente l'esigenza di bilanciare forme di controllo statale con la garanzia di un certo grado di autonomia di una professione la cui importanza e rilevanza politica erano ormai riconosciute per la tutela dei diritti dei cittadini, anche nei confronti dello Stato.

I "liberali puri", che militavano perlopiù nella Destra, erano per principio contrari a tutte le forme di corporazione, nel nome del *laissez faire*, ritenendo l'associazionismo in sé un ostacolo alla libertà dell'individuo. Vedevano quindi nell'istituzione dell'Ordine degli avvocati un ritorno alle corporazioni e ai privilegi di un *Ancien Régime* definitivamente superato dallo Stato liberale.

Prevalse, tuttavia, la maggioritaria corrente delle forze liberali, che considerava l'Ordine degli avvocati come elemento fondamentale per la difesa dei diritti dei cittadini e, in tale prospettiva, vedeva nell'autonomia e organizzazione degli avvocati strumenti indispensabili per l'affermazione dell'autonomia e indipendenza anche della magistratura.

Nel 1876 Zanardelli, in un discorso tenuto a Brescia sull'avvocatura, evidenziò l'opportunità di garantire la indipendenza dell'avvocato proprio per il perseguimento degli obiettivi cui la stessa professione nella sua più alta accezione deve tendere, segnalando a tal fine la necessità di conferire autonomia al relativo Ordine inteso come "*diritto di reggersi da se stesso, senza alcuna ingerenza amministrativa di estranee autorità per guisa che l'Ordine stesso sia veramente signore del suo albo e della sua disciplina*".

La rilevanza estrema del ruolo e dell'indipendenza dell'avvocatura fu ben presente anche al regime fascista, che individuò subito in quella forense la più importante e la più pericolosa tra le professioni, in quanto strumento di

mediazione tra il cittadino e le istituzioni (funzione ben evidenziata da Gramsci quando definì gli avvocati, tra gli "*intellettuali di tipo rurale*", il vero *trait d'union* tra le masse contadine e l'amministrazione pubblica, centrale o locale, con "*una grande funzione politico-sociale, perché la mediazione professionale è difficilmente scindibile da quella politica*"), tanto da dedicarle il primo intervento di riforma.

Seppure nelle dichiarazioni il fascismo fin dall'inizio riconobbe nell'avvocatura il "*fossile sociale*" (queste le parole di Sergio Panunzio) che andava cancellato, reale obiettivo del regime ne fu la sola neutralizzazione politica (come chiarì il Ministro Alfredo Rocco, non poteva essere "*consentito di avvalersi della toga e della funzione forense… per combattere la Nazione*").

Ricordava Calamandrei che gli avvocati furono oggetto "*di uno dei più cospicui tentativi di disciplinamento sociale, di neutralizzazione politica, e di inquadramento istituzionale attivati nell'area delle professioni intellettuali*".

Due furono le leggi del regime che interessarono l'ordinamento forense.

La prima, del 1926 (L. 453 del 25 marzo 1926), fu definita dal Ministro della Giustizia Alfredo Rocco la "meno fascista" delle leggi, in risposta alle critiche sul carattere autoritario della proposta (che introdusse ad esempio il requisito della "condotta specchiatissima ed illibata" dell'aspirante avvocato, che costituì poi uno strumento importante per la futura espulsione dagli Ordini dei professionisti antifascisti, ovvero "macchiatisi" di condotte "antinazionali").

Come annunciato dallo stesso Ministro la riforma fu improntata a pochi concetti fondamentali, ma capaci di introdurre un controllo gerarchico: parziale autonomia degli Ordini forensi, ma senza il riconoscimento della personalità giuridica; albi non chiusi, ma con iscrizione limitata; mantenimento della divisione delle professioni (tra procuratori e avvocati); introduzione dell'esame di Stato per diventare procuratori e avvocati; istituzione di un organo centrale di governo dell'avvocatura, il Consiglio superiore forense, i cui membri erano nominati per metà dagli Ordini e per metà dal Governo.

L'interesse effettivo del regime non fu quindi quello di annientare la classe forense, ma di riportare la professione sotto il controllo dello Stato (in una circolare del 1929, il segretario del Partito, Augusto Turati, si premurò di definire le note distintive dell'avvocato fascista, che ricopriva una funzione sociale da svolgersi nella consapevolezza piena degli interessi della "*Nazione e del Regime*"): annullati gli oppositori, si cercò di compiere un'operazione in qualche modo egemonica sull'avvocatura, ponendo alla sua testa quello che era ritenuto il meglio della scienza giuridica e forense dell'epoca, identificando l'avvocato non solo come un professionista che presta la sua opera al privato, ma anche, e soprattutto, come un "organo" necessario al funzionamento della giustizia.

In una seconda fase, con il R.D.L. 1578 del 27 novembre 1933, il regime intervenne per completare l'inquadramento della categoria risistemando tutta la materia, in particolare attraverso la soppressione degli Ordini degli avvocati e dei procuratori (già nel frattempo realizzata di fatto con il loro scioglimento accompagnato dalla contestuale nomina di Commissioni che dovevano provvedere alla revisione straordinaria degli albi), con attribuzione delle loro funzioni ai sindacati forensi fascisti e l'istituzione di una Commissione centrale per gli avvocati e procuratori (che sostituiva il Consiglio superiore forense) questa volta integralmente di designazione ministeriale.

Nel complesso il fascismo realizzò una sorta di compromesso con una parte dell'avvocatura che, più o meno esplicitamente, aderì ai principi ispiratori del regime, ma le misure adottate, come la "pulizia" degli albi, la soppressione (prima di fatto e poi di diritto) degli ordini forensi e la loro sostituzione con i sindacati fascisti, non fiaccarono la "grande massa antifascista" che si trovava fra gli avvocati italiani e che, infatti, diede il suo grande contributo alla Resistenza, in Costituente e alla ricostruzione.

Piero Calamandrei (commissario del sindacato nel 1943, poi, dal 1946 al 1956, presidente del Consiglio Nazionale Forense) avrebbe governato la difficile fase del ritorno alla democrazia con la ricostituzione degli Ordini degli avvocati (prevista nel 1944).

Anche nel ventennio, ad ogni modo, non venne mai meno la considerazione e il riconoscimento dell'elevata capacità della classe forense di incidere nel contesto sociale e politico e del suo ruolo centrale nell'amministrazione della giustizia.

Tant'è che il codice penale approvato con R.D. 19 ottobre 1930 n. 1398, come ricordato, qualificò i "*privati che esercitano professioni forensi*" come esercenti un servizio di pubblica necessità (art. 359).

Il codice civile approvato con R.D. 16 marzo 1942, n. 262 individuò i caratteri specifici delle professioni intellettuali nella:

– necessaria iscrizioni agli Albi tenuti dalle associazioni professionali, cui si demandava il potere disciplinare sugli iscritti, seppure sotto la vigilanza dello Stato (art. 2229);

– esecuzione personale dell'incarico (2232);

– compenso adeguato all'importanza dell'opera e al decoro della professione, con divieto di patto di quota lite per gli avvocati (2233).

La Legge 13 giugno1942, n. 794 disciplinò specificamente gli onorari degli avvocati e procuratori, sancendo (art. 24) l'inderogabilità dei minimi tariffari, venuta meno solo nel 2006 con il Decreto Bersani.

Lo stesso impianto normativo dell'ordinamento forense disegnato nel 1933, le cui disposizioni prettamente "politiche" furono spazzate via con i decreti luogotenenziale dal 1944, è rimasto in piedi sino al 2012.

Mai l'avvocato è stato considerato come mero prestatore di servizi, riconoscendosi sempre alla categoria quelle esigenze di dignità e decoro caratteristiche della professione intellettuale e l'assoluta impossibilità di assimilarne l'operato a quella dell'imprenditore.

14.5 IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DELLA PROFESSIONE FORENSE

La particolare natura della professione forense e la funzione sociale, di rilievo costituzionale, sempre riconosciuta all'avvocatura, l'ha a lungo preservata dalle insidie delle logiche di mercato e dalla capitolazione ai dogmi della concorrenza.

Era generale convinzione che il libero esplicarsi delle dinamiche di mercato fosse inidoneo ad assicurare lo svolgimento efficiente della professione ed al contempo ad apprestare tutela all'interesse generale ad essa sotteso.

Lo Stato garantiva autonomia e indipendenza agli enti rappresentativi della categoria, a fronte dell'impegno di quest'ultimi di vigilare sul **decoro** e l'**onore** della professione, in tal modo tutelando sia gli utenti che la società nel suo complesso.

Ciò è stato possibile attraverso una serie di vincoli normativi e regole deontologiche volti a disciplinare sia l'accesso alla professione, sia l'esercizio dell'attività stessa.

Lo snaturamento delle professioni intellettuali, e di quella forense in particolare, è avvenuto invece per impulso del processo di integrazione europea, mediante l'estensione ai professionisti della disciplina comunitaria della **libera circolazione** e della **concorrenza**.

Sotto il primo aspetto sono stati progressivamente affermati e disciplinati per i professionisti (e nello specifico per gli avvocati), in particolare attraverso direttive europee recepite dall'ordinamento italiano, i principi dei Trattati relativi alla **libertà di stabilimento** (art. 49 TFUE – ex articolo 43 del TCE) ossia il diritto di svolgere **permanentemente** la propria attività in uno Stato membro diverso da quello di origine, alle stesse condizioni che la legislazione dello Stato membro attribuisce ai propri cittadini, e la **libertà di prestazione dei servizi** (artt. 26 e 56 TFUE – ex artt. 14 e 49 TCE), ovvero la possibilità di esercitare **temporaneamente** la propria attività in un altro Stato membro, alle stesse condizioni che lo Stato de quo impone ai propri cittadini.

L'assorbimento delle professioni nell'ambito più specifico della concorrenza, che è l'oggetto specifico del presente documento, si è invece verificato prima negli **anni '90** attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della **Corte di Giustizia** interpretativa dei principi dei Trattati e, successivamente, negli **anni 2000**, sotto la diretta spinta delle **istituzioni europee**, che hanno sollecitato il Legislatore nazionale a rimuovere quei vincoli che, si asseriva, impedivano all'economia e ai consumatori di beneficiare dei (promessi) vantaggi della concorrenza.

Nell'impianto dell'Unione europea, infatti, la concorrenza è ritenuta strumento di stimolo per la libertà d'iniziativa e per l'innovazione, nonché fattore promotore di progresso tecnologico ed economico. I Trattati sono ciecamente e solidamente fondati su tale assunto.

Inglobare le professioni nelle dinamiche del mercato avrebbe dovuto comportare positive ripercussioni sull'economia in generale, ma anche vantaggi sia per i professionisti che i fruitori dei loro servizi, come promesso da **Mario Monti** nel 2004, al tempo Commissario europeo per la concorrenza: "*Il settore dei servizi è il principale motore di crescita dell'Unione europea e i servizi professionali forniscono un importante contributo a tale settore. L'alleggerimento della regolamentazione permetterebbe di offrire servizi più competitivi alle imprese e ai consumatori, e quindi contribuirebbe a far crescere la competitività dell'Europa in linea con l'agenda di Lisbona.*"

Tappa fondamentale del processo di riforma delle professioni in una prospettiva di valorizzazione della concorrenza è stata infatti il **Consiglio europeo tenutosi a Lisbona il 23 e 24 marzo del 2000**, il cui intento dichiarato, ma all'evidenza dei fatti miseramente fallito, era quello di imprimere un nuovo corso allo sviluppo socio-economico europeo, attraverso un piano strategico, la c.d. **Strategia di Lisbona** (cui si riferiva per l'appunto Monti nella citazione sopra riportata), finalizzato a trasformare l'**economia europea tra le più competitive del mondo entro il 2010**.

Per la verità l'Unione europea si è accodata a una tendenza già emersa a livello internazionale: quando le istituzioni europee hanno deciso di "incoraggiare" gli Stati membri ad aprire i servizi professionali alla concorrenza, non stavano facendo altro che seguire l'indirizzo statunitense, promosso dalla "Scuola di Chicago" con l'avallo della giurisprudenza della Corte Suprema (che aveva sancito l'assoggettabilità dei professionisti alle regole *antitrust* e affermato l'incostituzionalità del divieto per gli avvocati di avvalersi del mezzo pubblicitario, in quanto contraria al primo emendamento alla Costituzione americana volto a garantire la libertà di espressione).

Nel 1985 l'Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), alla quale l'Unione europea prende parte, aveva pubblicato un rapporto dal titolo "*Competition Policy and the Professions*" per sottolineare l'eccessivo grado di regolamentazione presente nel comparto dei servizi professionali e, quindi, la necessità, nonostante le conclamate potenziali disfunzioni del mercato, di:

– rimuovere gli ostacoli relativi all'accesso alle professioni;

– abolire le predeterminazioni tariffarie;

– consentire le più ampie forme pubblicitarie;

– aprire le professioni alle strutture organizzative societarie.

Eccezioni dovevano essere solo le sole restrizioni necessarie per assicurare il perseguimento del pubblico interesse.

Tale orientamento è stato approfondito nel **2000**, in occasione della pubblicazione della rapporto dal titolo "Competition in Professional Services", nonché ribadito nel **2008**, con specifico riferimento alla professione forense, nel rapporto "Competitive Restrictions in Legal Professions".

Le analisi condotte dall'OECD hanno costituito il fondamento teorico dell'azione delle Istituzioni europee, intervenute a più riprese per affermare la necessità di riconoscere l'applicabilità del diritto comunitario della concorrenza anche al settore delle professioni intellettuali, sollevando dubbi circa la proporzionalità e congruità di talune misure restrittive nazionali rispetto al fine ultimo di apprestare un'idonea tutela alla società nel suo complesso.

Principi dirompenti affermati dapprima per altre professioni, sono stati successivamente estesi a quella legale, con un atteggiamento ipocrita passato attraverso affermazioni di principio rispettose della specificità della sua natura e funzione, ma che, progressivamente, ha finito per inglobare tutte le professioni nel tritacarne del mercato e della "concorrenza senza distorsioni".

L'assoggettabilità dei servizi professionali alle norme sulla concorrenza (*antitrust*) è stata fatta discendere così, *in primis*, dalla **qualificazione dei professionisti come imprese**.

La nozione comunitaria di impresa nasce dall'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia, registratasi a partire dagli anni '80, nonché da un'interpretazione sistematica e funzionale del diritto europeo, in relazione agli scopi e ai principi dei Trattati.

Per il diritto europeo impresa è qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dallo *status* giuridico (pubblico o privato) della stessa e dalle relative modalità di finanziamento (Corte di Giustizia, 23 aprile 1991, C-41/90, *Hofner ed Elser c. Macroton*; Corte di Giustizia, 16 luglio 1987, C-118/85, *Commissione c. Italia*).

Una definizione così ampia, idonea ad inglobare qualsiasi attività che consiste nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato, a prescindere dalle qualificazioni giuridiche nazionali, dalla natura intellettuale del servizio offerto (Corte di Giustizia, 9 febbraio 1994, C-119/92, *Commissione c. Italia*) e relative peculiarità (che per i professionisti forensi si sostanziano nella intellettualità, autonomia, indipendenza, discrezionalità, personalità della prestazione) estende in maniera spropositata l'applicabilità delle regole *antitrust*.

Ed infatti la Corte di Giustizia ha finito per riconoscere espressamente che "***Gli avvocati svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese*** *ai sensi degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE)*" (Corte di Giustizia, 19 febbraio 2002, C-309/99, *Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*).

Da qui la qualificabilità dei loro enti rappresentativi come associazioni di imprese ex art. 101, paragrafo 1, TFUE e l'affermazione che le delibere adottate dagli Ordini professionali, o da essi proposte ai Governi nazionali, rappresentano "*decisione di associazioni di imprese*".

Tratte queste conclusioni, è irrilevante è che alcuni Ordini professionali abbiano uno *status* giuridico pubblico, risultando sufficiente la presenza di un'organizzazione corporativa, che abbia il potere di adottare provvedimenti vincolanti per gli associati, ad assoggettarli agli artt. 101 e 102 TFUE (già artt. 81 e 82 TCE).

L'art. 101 TFUE vieta gli accordi e pratiche anticoncorrenziali fra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate, che posseggono effetti anticoncorrenziali, anche solo potenziali, idonei a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

L'art. 102 TFUE sancisce, invece, il divieto per le imprese di abusare di una posizione dominante all'interno del mercato globale o in una sua parte rilevante.

Invero, come sottolineato nel caso *Wouters*, talune misure, sebbene restrittive, possono essere giustificate dalla necessità di tutelare gli interessi pubblici riconnessi all'esercizio della professione forense, purché (*test di proporzionalità*) risultino necessarie e proporzionate al raggiungimento dello scopo perseguito, ovvero legittimate da normative statali.

Tuttavia la disciplina della concorrenza può incidere anche sull'attività degli Stati membri, ai quali è fatto divieto di autorizzare le imprese ad agire in violazione del diritto della concorrenza. Dal combinato disposto dell'art. 101 TFUE e dell'art. 4, n. 3, TUE (già art. 10 TCE), che impone un generale dovere di cooperazione e leale collaborazione tra Unione e Stati membri ai fini di conseguire gli obiettivi del Trattato, e, in senso lato, dell'art. 3, n. 3, TUE, che sancisce il principio della concorrenza libera e non falsata all'interno del mercato unico, emerge l'obbligo per gli Stati di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche legislativi o regolamentari, in grado di pregiudicare l'applicazione alle imprese delle regole di concorrenza (Corte di Giustizia, 21 settembre 1988, C-267/86, *Van Eycke*; Corte di Giustizia 17 novembre 1993, C-185/91, *Reiff*; Corte di Giustizia 9 giugno 1994, C-153-93, *Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft*).

Sancita dalla giurisprudenza l'assoggettabilità delle professioni alla regole antitrust, le istituzioni europee hanno iniziato a rivalutare il grado di competitività presente nel mercato europeo dei servizi legali e ad auspicare una maggiore liberalizzazione di tale settore.

Il tutto si è sviluppato ipocritamente, riconoscendo il ruolo basilare che le libere professioni svolgono nella nostra società, l'importanza delle associazioni professionali, dei loro codici deontologici e, quindi, di una regolamentazione adeguata a garantire l'etica professionale, la qualità dei servizi e l'interesse pubblico, ma sottolineando come tutto ciò debba essere conciliato con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, vantaggio e necessità per i professionisti stessi.

Il Consiglio europeo svoltosi a Lisbona nel marzo 2000 ha quindi adottato un programma di riforme economiche mirante, come detto, a trasformare entro il 2010 l'economia della UE nella "*economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*".

Cinque sono le categorie principali di regolamentazione individuate come potenzialmente restrittive nei servizi professionali, che hanno per oggetto le seguenti aree:

1) la fissazione dei prezzi,

2) la raccomandazione dei prezzi,

3) la pubblicità,

4) i requisiti di accesso e i diritti esclusivi,

5) la struttura aziendale e le pratiche multidisciplinari.

Il Parlamento europeo già negli anni '90 aveva invitato più volte la Commissione a promuovere la concorrenza nel settore delle professioni intellettuali. Nel post Lisbona, pur riconoscendo la specificità ed importanza degli ordinamenti professionali, dei loro codici deontologici e quindi di una regolamentazione adeguata a garantire l'etica professionale, la qualità dei servizi e l'interesse pubblico, ha sempre ribadito l'inderogabilità delle regole della concorrenza (Risoluzione 5 aprile 2001; Risoluzione 16 dicembre 2003; Risoluzione 23 marzo 2006 e 12 ottobre 2006).

Propulsore delle riforme è stata **la Commissione**, che nel **2001** ha affidato al centro di ricerca viennese *Istitut fur Hohere Studien – IHS* uno studio sistematico, volto a raccogliere informazioni ricognitive di legislazione, regolamentazione e codici di condotta nei diversi Stati membri in materia di accesso ed esercizio di alcune professioni intellettuali, ed in particolare di avvocati, notai, commercialisti, architetti, ingegneri e farmacisti (*Economic Impact of the of Liberal Professionals in Different Member States*).

Nonostante lo studio non avesse tra gli obiettivi dichiarati quello di suggerire linee d'azione e di riforma, ha comunque formulato alcune considerazioni di politica economica, sul presupposto che negli stati maggiormente regolamentati non si registrano livelli ottimali di sviluppo economico e di tutela dei consumatori, mentre maggior creazione di ricchezza si registra nei mercati più liberalizzati, concludendo che i modelli economici dei paesi maggiormente restrittivi avrebbero potuto essere deregolamentati senza pregiudizio per la qualità dei servizi professionali.

I risultati dell'indagine condotta dall'IHS sono stati resi pubblici nel marzo **2003** durante il **discorso in cui Mario Monti**, al tempo Commissario alla concorrenza, annunciava presso il BRAK (*Bundesanwaltskammer*) di Berlino l'inizio dello "*Stocktaking Exercise*" (monitoraggio), invitando le parti interessate a presentare osservazioni sullo stato e sugli effetti delle proprie regolamentazioni interne.

La UE ha quindi innestato i propri successivi interventi sui risultati dello studio dell'IHS e delle analisi condotte dall'OECD.

La Commissione ribadita l'esigenza di rimuovere gli ostacoli al mercato interno (*Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Lo stato del mercato interno dei servizi (presentata nell'ambito della prima fase della strategia per il mercato interno dei servizi*) idonei a pregiudicare il processo di integrazione nel mercato delle professioni, nel febbraio **2004** tramite il *Report on Competition in Professional Services* ha iniziato la sua opera di "*advocacy*", per "sensibilizzare" gli Stati a modernizzare le proprie regolamentazioni strutturandole sul principio della concorrenza, quindi eliminando, con specifico riferimento alla professione legale:

– barriere all'accesso e riserve di attività;

– tariffe prestabilite;

– limiti all'esercizio in forma societaria dell'attività;

– restrizioni all'uso di mezzi pubblicitari.

Agli Stati membri si è raccomandato (secondo il noto ritornello) di mantenere unicamente le norme oggettivamente necessarie per la tutela dell'interesse pubblico, data la peculiare natura delle prestazioni professionali e la consapevolezza delle possibili carenze del mercato, individuando tre ragioni che possono astrattamente legittimare un certo grado di regolamentazione:

– l'asimmetria informativa tra clienti e prestatori di servizi, dovuta al livello elevato di conoscenze tecniche di cui dispongono i professionisti e di cui i consumatori possono essere privi;

– le esternalità, in quanto i servizi, come quelli connessi al buon andamento della giustizia, possono avere un impatto (positivo o negativo) anche su terzi;

– nel caso di alcune professioni, la produzione di "beni pubblici" che presentano un valore per la società in generale.

In sostanza l'Unione europea ha optato per una "*better regulation*", individuando il punto di equilibrio nel c.d. "**test di proporzionalità**": le misure adottate devono essere le uniche idonee a garantire il soddisfacimento delle esigenze di interesse pubblico, non ottenibile con modalità meno restrittive, ed al contempo devono essere proporzionate al fine perseguito e quindi non comportare oneri eccedenti rispetto allo scopo prefissato.

Sulla base di tali linee guida la Commissione ha, dunque, invitato le autorità di regolamentazione degli Stati membri e gli organismi professionali, in collaborazione con le Autorità antitrust nazionali, ad un lavoro di revisione della disciplina esistente.

14.5.1 LE PRINCIPALI RESTRIZIONI ALL'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE: TARIFFE E PUBBLICITÀ

Particolarmente significativa è stata l'attività delle istituzioni europee in materia di tariffe professionali e pubblicità.

La libera determinazione dei **prezzi** di prodotti e servizi rappresenta uno dei modi essenziali in cui la concorrenza si manifesta, per cui secondo l'Unione la regolazione dei medesimi, soprattutto mediante la fissazione di tariffe minime e massime, ha un impatto sul mercato non sempre giustificabile dalla necessità di assicurare la correttezza degli operatori, la qualità dei servizi offerti e, dunque, più in generale, a correggere i ben noti fallimenti di mercato ed a perseguire le esigenze di interesse collettivo.

L'art. 101 TFUE, infatti, nell'enunciare le ipotesi esemplificative delle fattispecie vietate, riserva il primo posto proprio alla fissazione dei prezzi.

L'incompatibilità dell'assenza di una libera contrattazione dei prezzi con il diritto antitrust era stata affermata dalla **Corte di Giustizia** (17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, *VBVB e VBBB*; 30 gennaio 1985, C-123/83, *BNIC-Clair*), ritenendo che, seppur la fissazione dei prezzi di un prodotto possa rappresentare una garanzia contro pratiche sleali, essa non costituisce comunque una ragione sufficiente per sottrarre un intero mercato alle regole della concorrenza.

Relativamente ai servizi professionali la particolarità del settore ha indotto la Corte di Giustizia a un atteggiamento cauto, volto a vagliare caso per caso la compatibilità dei singoli sistemi tariffari con le norme dei Trattati, ribadendo la necessità

che eventuali restrizioni siano giustificate dal bisogno di tutelare l'interesse generale e proporzionate per il perseguimento di tale fine.

In data 18 giugno 1998 (causa C-35/96, *Spedizionieri doganali*) la Corte ha statuito che la decisione con cui l'organo di categoria imponga ai propri membri l'osservanza di una tariffa unica e inderogabile (sia pur resa pubblica da un intervento del tutto formale del Ministero delle Finanze) deve ritenersi in contrasto con l'art. 101 TFUE (ex art. 81 TCE), escludendo giustificazioni sul terreno dell'interesse pubblico, anche poiché il prezzo delle operazioni poste in essere dagli spedizionieri doganali non è generalmente ancorato al parametro della qualità della prestazione o alla tipologia del servizio offerto, ma al valore delle merci o del relativo peso.

Nel caso *Arduino* (Corte di Giustizia, 19 febbraio 2002, C-35/99) è stato affrontato lo specifico tema della compatibilità dei minimi tariffari previsti per gli avvocati nel sistema italiano con gli artt. 4, paragrafo 3, TUE e 101 TFUE (ex artt. 10 e 81 TCE), ribadendo che è configurabile la violazione dei Trattati nel caso in cui uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art 101 TFUE o ne rafforzi gli effetti, ovvero privi la propria normativa del carattere pubblico delegando ad operatori privati il potere di adottare decisioni in materia economica (pur precisando che tali fattispecie non ricorrono qualora lo Stato, come nel caso italiano, mantenga un controllo sostanziale sull'adozione della tariffa).

Successivamente la Corte, pronunciandosi nelle cause riunite *Cipolla e Macrino* (Corte di Giustizia, 5 dicembre 2006, procedimenti riuniti C-94/04 e C-202/04) ha affrontato nuovamente la questione delle tariffe dei professionisti forensi, ma questa volta in riferimento alla compatibilità delle tariffe stragiudiziali con il diritto di libera prestazione di servizi intra UE, riconoscendo un potenziale effetto lesivo della normativa italiana, in quanto il divieto di derogare ai minimi tariffari può rendere più difficile l'ingresso nel mercato italiano dei servizi legali degli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso

Cauto sul tema si è mostrato anche il **Parlamento europeo**, ritenendo le tariffe obbligatorie compatibili in ipotesi con il diritto antitrust nel caso in cui "*gli Stati membri controllino attivamente l'intervento di operatori privati nel procedimento decisionale*" (*Risoluzione del Parlamento europeo sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici, 23 marzo 2006*) e tale misura risulti, in ultima analisi, adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo di proteggere la collettività, e non pura espressione degli interessi di categoria (*Risoluzione del Parlamento europeo sul seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, 12 ottobre 2006*).

Più decisa la posizione della **Commissione**, secondo cui le restrizioni della concorrenza relative al sistema tariffario e alla pubblicità stentano a trovare giustificazione sul terreno dell'interesse pubblico e i prezzi fissi o prezzi minimi sono gli strumenti normativi più deleteri per la concorrenza, in quanto in grado di eliminare o ridurre sensibilmente i vantaggi che agli utenti possono derivare dai mercati competitivi *(Report on Competition in Professional Services del 2004*): non solo non garantiscono una riduzione dei costi delle prestazioni, ma non possono nemmeno essere ritenute idonee a proteggere la qualità dei servizi poiché non impediscono a professionisti meno qualificati di offrire servizi sul mercato, né tutelano i consumatori da eventuali comportamenti opportunistici.

La seconda tipologia di restrizioni prese in considerazione, spesso prevista nei codici deontologici delle professioni regolamentate, riguarda il divieto o la limitazione alla possibilità per il professionista di farsi **pubblicità**.

La **Commissione** ritiene ingiustificati eventuali divieti e limitazioni della stessa, ma addirittura considera la libera diffusione delle informazioni concernenti i servizi professionali un modo per assicurare la qualità delle prestazioni legali. Un miglioramento della disponibilità e qualità delle informazioni rese dai professionisti comporterebbe una maggior opportunità per gli utenti di scegliere consapevolmente il servizio di cui necessitano. La pubblicità professionale maggiormente libera da vincoli si tradurrebbe, pertanto, nella misura meno restrittiva in grado di garantire la qualità dei servizi, in una dinamica caratterizzata da asimmetrie informative, rendendo così superflua e sproporzionata la fissazione di prezzi fissi inderogabili.

Effetto, peraltro, abbastanza dirimente sull'ammissibilità della pubblicità nel contesto delle professioni, è da imputarsi alla *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/123/CE* (**Direttiva Bolkestein**), relativa ai servizi nel mercato interno, che obbliga gli Stati membri (art. 24) ad abolire ogni divieto di comunicazioni commerciali, temperata per la professione forense dall'imposizione di una conformità del messaggio alle regole professionali: la direttiva preclude quindi i divieti assoluti, in quanto restrizione alla libera prestazione dei servizi transfrontalieri, mentre i Paesi membri possono solo fissare eventuali limiti al contenuto ovvero alle modalità delle comunicazioni commerciali, purché giustificati e proporzionati all'obiettivo di garantire l'indipendenza, la dignità, l'integrità della professione, nonché il segreto professionale.

Sul tema la **Corte di Giustizia** (che sulle tariffe, stante la procedura di formazione del sistema tariffario e la rilevanza sociale della professione forense, non aveva espresso opposizioni tout court alla previsione di tariffe imposte) si è espressa per la rigorosa applicazione della Direttiva Bolkestein.

Sulla stessa linea il **Parlamento europeo**, ritenendo le misure restrittive, nella maggior parte dei casi, ingiustificate e pregiudizievoli e auspicando l'eliminazione dei vincoli relativi alla pubblicità, salvo i casi eccezionali debitamente giustificati, in un'ottica di tutela degli utenti e del loro diritto ad essere informati.

14.6 LE RIFORME IN ITALIA

Le tendenze europee in tema di professione forense e concorrenza hanno inciso profondamente sull'ordinamento italiano, comportando una progressiva riduzione delle limitazioni esistenti all'esercizio della professione di avvocato e proiettandola all'interno delle logiche del mercato.

Gli interventi più significativi sono stati a volte adottati con decreti legge in via d'urgenza o inseriti in provvedimenti dal tenore decisamente più ampio e collegati a esigenze di stabilizzazione finanziaria. Alcune disposizioni hanno riguardato le professioni in generale, altre sono state rivolte specificamente alla professione forense.

Tappe fondamentali e per certi versi antitetiche di questo percorso sono state l'adozione del c.d. Decreto Bersani nel 2006 (Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con Legge 4 agosto 2006, n. 248) e la Legge di riforma dell'ordinamento forense del 2012 (Legge 31 dicembre 2012, n. 247).

Il Decreto Bersani in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, è stato emanato con la dichiarata finalità di assicurare agli utenti dei servizi professionali un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato.

La Legge di riforma dell'ordinamento forense, salutata con entusiasmo dai vertici dell'avvocatura italiana in quanto normativa speciale, ovvero attenta alle esigenze di categoria e non destinata a tutte le professioni, è stata frettolosamente celebrata come una vittoria dell'autonomia e indipendenza dell'avvocatura, sia pur con la emblematica precisazione (Alpa) che "*Non si tratta di una norma corporativa o anticoncorrenziale*".

Si tratta certamente della prima legge organica sull'avvocatura, dopo quelle del 1874 e del 1933, che regola in particolare l'organizzazione degli studi professionali, il segreto professionale, l'impegno solenne, l'incarico ricevuto dal cliente e il compenso dell'avvocato, l'obbligo di formazione continua e di assicurazione, il mandato professionale, le sostituzioni e le collaborazioni, gli albi, le incompatibilità, la continuità dell'esercizio della professione, gli organi e le funzioni degli ordini forensi, la istituzione di camere arbitrali e di conciliazione, lo sportello del cittadino le pari opportunità, i compiti e le prerogative del Consiglio Nazionale Forense, l'Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione, il Congresso nazionale, il tirocinio professionale e i rapporti con l'università, le Scuole forensi, la formazione e l'esame di Stato, il procedimento disciplinare e i consigli distrettuali di disciplina.

Si riconosce che la professione forense deve essere esercitata "*con indipendenza, lealtà, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza, tenendo conto del rilievo sociale della difesa e rispettando i principi della corretta e leale concorrenza*" (art. 3 comma 2).

L'art. 2 sottolinea la funzione difensiva dell'avvocatura, di cui riconosce il ruolo fondamentale in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è preposta, e precisa che "*sono attività esclusive dell'avvocato, fatti salvi i casi espressamente previsti dalla legge, l'assistenza, la rappresentanza e la difesa nei giudizi davanti a tutti gli organi giurisdizionali e nelle procedure arbitrali rituali*". Per la prima volta nella storia dell'avvocatura una legge disciplina anche la consulenza, la quale, ove connessa all'attività giurisdizionale, è di competenza degli avvocati (comma 6).

Al Consiglio Nazionale Forense sono confermati sia il potere giurisdizionale proprio di un *giudice speciale*, sia la funzione istituzionale e regolamentare.

La riforma delinea inoltre il percorso della formazione dell'avvocato, dal tirocinio, abbreviato e anticipato all'università, alla preparazione e poi all'esame di Stato, e poi all'esame per il patrocinio dinanzi alle Corti superiori.

Effettivamente ha segnato per certi versi un **timido arresto del percorso di liberalizzazione**, destinato in ogni caso a risultare effimero, a fronte alle pressioni provenienti dall'Unione europea e mai in principio avversate dalla categoria, tant'è che la successiva legislazione ha prodotto decisi passi indietro.

Queste le tappe più rilevanti del percorso di adeguamento dell'ordinamento italiano alle istanze europee sulla concorrenza.

– 2006: DECRETO BERSANI

Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con Legge 4 agosto 2006, n. 248: "*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materi di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*".

– 2011: MANOVRA BIS

Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148: "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*".

– 2011: LEGGE DI STABILITÀ 2012

Legge 12 novembre 2011, n. 183: "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".*

– 2012: DECRETO MONTI

Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con Legge 24 marzo 2012, n. 27: "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*".

– 2012: RIFORMA DEGLI ORDINAMENTI PROFESSIONALI

D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137: "*Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138*".

– 2012: RIFORMA DELL'ORDINAMENTO FORENSE

Legge 31 dicembre 2012, n. 247: "*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*".

– 2017: DDL CONCORRENZA

Legge 4 agosto 2017, n. 124: "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*".

Un decisivo impulso al processo di liberalizzazione delle professioni è stato dato dall'autorità **Antitrust italiana (AGM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)** la quale, recependo l'orientamento europeo, ha condotto analisi sistematiche nel settore fornendo linee guida per incrementare la competitività nei servizi professionali, in particolare attraverso due indagini conoscitive.

La prima, avviata nel 1994 e conclusa nel **1997** (*INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI – IC15*) con lo scopo di verificare l'adeguatezza della regolamentazione in vigore in relazione all'obiettivo di consentire un consono sviluppo delle attività professionali, ha censurato il carattere marcatamente restrittivo della regolamentazione italiana, rispetto a quelle in vigore nella maggior parte degli altri Stati membri.

L'autorità ha sottolineato quindi l'opportunità di procedere ad una riforma in senso pro-concorrenziale attraverso la rimozione degli ostacoli allo sviluppo economico ancora presenti. In linea con l'indirizzo europeo ha in particolare auspicato il mantenimento delle sole regolamentazioni restrittive effettivamente fondate su un rapporto oggettivo di necessarietà e proporzionalità tra la misura limitativa della concorrenza e la tutela dell'interesse pubblico riconnesso all'esercizio della professione.

I risultati dell'indagine e l'attività dell'Antitrust hanno quindi portato il Legislatore italiano ad avviare un processo di liberalizzazione delle attività professionali, sfociato nell'adozione Decreto Bersani (Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con Legge 4 agosto 2006, n. 248), che ha introdotto significative modifiche in senso pro-concorrenziale nell'ordinamento italiano dei servizi professionali, imponendo l'adeguamento delle disposizioni deontologiche non conformi entro il primo gennaio 2007, sancendo la nullità delle disposizioni non modificate entro tale data, risultanti in contrasto con la nuova normativa.

La seconda, avviata nel 2007 e conclusa nel **2009** (*INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI – IC34*) al fine di valutare il grado di recepimento del Decreto Bersani nei codici deontologici di alcune professioni, tra cui quella forense, ha registrato una certa ritrosia da parte degli Ordini professionali ad adeguarsi.

L'evoluzione nel settore legale, in particolare, è stata caratterizzata dalla continua tensione tra richieste dell'Antitrust e repliche del Consiglio Nazionale Forense volte a rivendicare la specificità della professione forense e la proporzionalità di talune limitazioni, in particolare relativamente alle tariffe e alla pubblicità.

Ciononostante, gli effetti delle novità introdotte hanno impattato drasticamente sulla disciplina, non solo normativa, ma anche deontologica della professione.

Le innovazioni hanno riguardato in particolare:

– limiti tariffari;

– pubblicità;

– esercizio della professione in forma societaria.

14.6.1 TARIFFE

Per quanto attiene al tema dei compensi per l'avvocato, l'**inderogabilità dei minimi tariffari** era statuita dall'art. 24 della legge 13 giugno 1942, n. 794, che prevedeva la nullità di ogni previsione contraria.

Il Codice Deontologico, originariamente (art. 43, quinto comma), consentiva tuttavia al professionista di concordare onorari a *forfait* nel caso di prestazioni continuative stragiudiziali, da commisurare in base all'impegno profuso; tuttavia la norma, in un secondo momento, è stata abrogata.

Era inoltre vietato il c.d. **patto di quota lite**, sia dal codice civile (l'art. 2233 comma 3 sanciva la nullità dei patti fra avvocati e clienti che riguardassero i beni oggetto delle controversie loro affidate) che dal Codice Deontologico (art. 45: *"È vietata la pattuizione diretta ad ottenere, a titolo di corrispettivo della prestazione professionale, una percentuale del bene controverso ovvero una percentuale rapportata al valore della lite*"): la ratio di questo divieto, corollario del più ampio principio di dignità e decoro, risiedeva nella necessità di salvaguardare l'indipendenza del professionista, il quale doveva assumere un ruolo di terzietà rispetto alle sorti della vertenza. Al contempo tendeva a tutelare l'interesse dello stesso cliente.

Si consentiva pertanto solo l'eventuale mera pattuizione del c.d. palmario, ovvero un supplemento di compenso per l'esito favorevole della lite, purché contenuto in limiti ragionevoli e giustificato dal risultato).

Recependo le sollecitazioni dell'**Antitrust** (che nel 1997 aveva sottolineato l'assenza di un nesso eziologico tra tariffe predeterminate ed imposte e qualità dei servizi legali offerti sul mercato, sostenendo che quest'ultima sarebbe stata meglio garantita da misure diverse e meno restrittive, attinenti alle condizioni di accesso alla professione ovvero a meccanismi di responsabilità professionale) l'art. 2 del **Decreto Bersani ha abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime**.

La norma ha fatto salve le eventuali tariffe massime imposte a tutela degli utenti e il riferimento alle tariffe predefinite in caso di liquidazione giudiziale e gratuito patrocinio (il decreto legge nella versione originaria, è stato mitigato in sede di conversione, in quanto sanciva l'abrogazione diretta delle previsioni volte alla "*fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime*", senza rinvio alla tariffa professionale per la liquidazione giudiziale dei compensi professionali).

La stessa disposizione ha inoltre modificato l'art. 2233 comma 3 c.c. **eliminando il divieto di patto di quota lite** e limitandosi a prevedere in generale la forma scritta, a pena di nullità, degli accordi sui compensi.

A seguito di tali innovazioni il Codice Deontologico Forense ha subito evidenti modifiche (l'art. 45, poi rubricato "*accordi sulla definizione del compenso*", è stato riformulata per consentire la pattuizione con il cliente di compensi correlati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, fermo il divieto dell'articolo 1261 c.c., non interessato dalla riforma, e sempre che i compensi siano proporzionati all'attività svolta).

L'**Antitrust** nella seconda indagine, nella fase di consultazione degli Ordini, aveva sostenuto che la formulazione dell'art. 43 secondo comma ("*L'avvocato non deve richiedere compensi manifestamente sproporzionati all'attività svolta*") e dell'art. 45 si prestava alla reintroduzione dell'obbligatorietà delle tariffe, stante la mera previsione della proporzionalità del compenso all'attività svolta, auspicando quindi l'inserimento dell'inciso "*fermo restando il principio di libera determinazione del compenso*".

In particolare censurava il formale rinvio della normativa deontologica all'art. 2233, secondo comma, c.c. che fa riferimento all'adeguatezza e al decoro come parametro per la determinazione del compenso professionale, senza tuttavia richiamare l'art. 2, primo comma, lettera a) della legge Bersani, omettendo così di evidenziare l'intervenuta abrogazione dell'obbligatorietà delle tariffe fisse e minime.

L'Ordine forense, con modifica del 2008, ha disposto l'integrazione solo della previsione dell'art. 45 mediante l'introduzione della clausola "*fermo il principio disposto dall'art. 2233 del codice civile*", senza operare alcun rinvio alla riforma Bersani.

Successivamente la **Manovra bis del 2011** (*Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148*) ha sancito la necessità, per tutte le professioni, di **pattuizione per iscritto del conferimento dell'incarico**, prendendo come riferimento le tariffe professionali, facendo comunque salva la possibilità per il professionista di derogare al sistema tariffario.

Il rinvio a quest'ultimo, invece, è stato previsto in caso di mancata determinazione consensuale del compenso, quando il committente è un ente pubblico, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ovvero nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi.

A carico del professionista è stato altresì posto il dovere di informare il cliente sul livello di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento sino alla conclusione dell'incarico.

Con il **Decreto Monti** (*Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con Legge 24 marzo 2012, n. 27*) il sistema per la determinazione del compenso per l'attività professionale ha subito una ulteriore importante trasformazione: l'art. 9 ha statuito l'**abrogazione, in via generale, di tutte le tariffe** previste per le professioni regolamentate, ivi compreso il sistema tariffario forense, stabilendo contestualmente l'**implicita abrogazione delle norme che rinviano ai sistemi tariffari** per la determinazione del compenso professionale.

Il criterio principale per la determinazione del compenso è diventato, dunque, l'**accordo** tra cliente e professionista, **in assenza** del quale subentra la **liquidazione in sede giudiziale**, **secondo i parametri ministeriali**, fissati con decreto per le diverse categorie professionali.

La **Riforma dell'ordinamento forense** (*Legge 31 dicembre 2012, n. 247*) approvata dopo un iter durato quattro anni ed entrata in vigore il 2 febbraio 2013, è una **legge speciale** che deroga alla normativa generale sulle professioni e disciplina in maniera organica l'avvocatura.

Ha introdotto un sistema speciale di determinazione e liquidazione del **compenso** per la categoria forense, ripreso dall'art. 25 del vigente Codice Deontologico del 31 gennaio 2014 (rubricato "*Accordi sulla definizione del compenso*") che deve essere **generalmente concordato per iscritto al momento dell'incarico**, e può essere pattuito secondo diverse modalità, ovvero a *forfait*, a tempo, per convenzione su uno o taluni affari, in base all'assolvimento e ai tempi di erogazione della prestazione, per singole fasi, prestazioni o per l'intera attività, a percentuale sul valore dell'affare o di quanto si prevede possa giovarsene il cliente, anche a prescindere da un profilo meramente economico, indipendentemente dall'effettivo esito o risultato raggiunto.

La norma **reintroduce il divieto di patto quota lite**, precedentemente abrogato con la riforma Bersani, sancendo dunque la nullità dei patti che prevedono che il compenso consista "*in tutto o in parte una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa*".

È previsto l'obbligo di fornire un **preventivo in forma scritta**, che distingua tra oneri, spese e compenso professionale, ma solo **su richiesta del cliente**, sancendo inoltre in capo all'avvocato il dovere di fornire al cliente informazioni sulla complessità dell'incarico e sugli oneri ipotizzabili dal conferimento dell'incarico alla conclusione dello stesso.

In assenza di pattuizione scritta, o nel caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ovvero nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge, trovano applicazione i **parametri ministeriali**, adottati con decreto, su proposta del Consiglio Nazionale Forense, ogni due anni.

Il **DDL Concorrenza 2017** (*Legge 4 agosto 2017, n. 124*), infine, ha come detto segnato un **passo indietro** rispetto alle conquiste ottenute con la riforma forense del 2012, in quanto ha introdotto l'**obbligo** per gli avvocati di fornire a tutti i clienti un **preventivo** relativo alla prestazione richiesta con i costi dettagliati per ogni voce di spesa, **sempre in forma scritta**, indipendentemente dalla richiesta del cliente.

È esteso a tutti i liberi professionisti l'obbligo di comunicare ai committenti il grado di complessità dell'incarico e gli estremi della polizza assicurativa.

14.6.2 PUBBLICITÀ

Insieme all'abolizione dei minimi tariffari attuata con il Decreto Bersani, le innovazioni in tema di pubblicità sono state le conseguenze più impattanti sulla disciplina della professione forense.

Nell'ordinamento italiano le restrizioni alla facoltà per gli avvocati di avvalersi del mezzo pubblicitario erano, infatti, particolarmente stringenti, stante il divieto di pubblicizzare la propria attività ai terzi, ritenuta incompatibile con la natura della professione forense, in quanto idonea ad incidere negativamente sulla dignità, discrezionalità, riservatezza, lealtà e correttezza dell'avvocato.

In ossequio a tali valori il Consiglio Nazionale Forense aveva censurato con rigore assoluto tutti i comportamenti qualificabili come violazioni del divieto di pubblicità, spesso posto in correlazione con l'ulteriore divieto di accaparramento di clientela, giungendo ad affermare, in relazione a uno stampato autoelogiativo, che "*il ripudio di mezzi pubblicitari di ogni genere costituisce tradizione e vanto dell'Avvocatura italiana, che nel corso di decenni ha sempre confermato il rifiuto di forme di emulazione diverse da una dignitosa gara di meriti dimostrati attraverso le opere e lo studio*".

Il principio è stato poi codificato nel **Codice Deontologico del 1997** (all'art. 17), che sanciva un categorico **divieto di qualsiasi forma di pubblicità** dell'attività professionale, fatta salva la mera possibilità per l'avvocato di indicare i propri particolari settori di operatività e specializzazioni, di fornire informazioni a colleghi e clienti sull'organizzazione dell'ufficio e sull'attività professionale, nonché di utilizzare il nome di un avvocato defunto che avesse fatto parte dello studio (se tale professionista a suo tempo o per testamento lo avesse espressamente consentito, ovvero previo consenso unanime degli eredi).

L'attività di **informazione** doveva, in ogni caso, essere realizzata secondo **verità** e nel rispetto dei doveri di **dignità** e **decoro**.

Una prima apertura vi è stata con la riformulazione del predetto articolo 17, con delibere CNF del 1999 e del 2002 che hanno abrogato il divieto e modificato la rubrica in "*informazioni sull'attività professionale*", ribadendo la **distinzione tra pubblicità**, con scopo meramente promozionale, **e informazione**, ovvero esternalizzazione dell'attività con fini promozionali indiretti, unica attività confacente alla professione forense.

È stata così prevista la possibilità di dare informazioni relative alla propria attività professionale, "*secondo correttezza e verità, nel rispetto della dignità e del decoro della professione e degli obblighi di segretezza e riservatezza*" ed elencando le modalità consentite e i divieti relativi ai contenuti. In particolare, è stato permesso l'utilizzo di mezzi ordinari (carta da lettere, biglietti da visita, targhe), *brochures* informative (opuscoli, circolari) inviate anche a mezzo posta a soggetti determinati, annuari professionali, rubriche, riviste giuridiche, repertori e bollettini con informazioni giuridiche, rapporti con la stampa (secondo quanto stabilito dall'articolo 18 del Codice Deontologico Forense), siti *web* e reti telematiche purché propri dell'avvocato o di studi legali associati o di società di avvocati, previa segnalazione al Consiglio dell'ordine.

Restavano **vietati** i mezzi televisivi e radiofonici, i giornali e gli annunci pubblicitari, i mezzi di divulgazione anomali e contrari al decoro, le sponsorizzazioni, le telefonate di presentazione e le visite a domicilio non specificatamente richieste, l'utilizzazione di internet per offerta di servizi e consulenze gratuite.

Venivano **consentiti** seminari e convegni organizzati direttamente dagli studi professionali, previa approvazione dal Consiglio dell'Ordine, nonché la consulenza attraverso la rete internet e il sito *web*, nel rispetto di taluni obblighi.

La norma deontologia stabiliva, inoltre, il divieto di diffondere informazioni relative ai dati di terzi, ai nomi dei clienti, alle specializzazioni, ai prezzi delle prestazioni, alle percentuali di cause vinte o ai meriti, al fatturato individuale o dello studio, alle promesse di recupero.

All'**Antitrust** non è bastato. Sul presupposto che solo l'abolizione i ogni divieto pubblicitario fosse in grado di consentire ai clienti di orientarsi nella scelta dei servizi di cui necessitano con maggior consapevolezza, ha quindi sollecitato il CNF a un'ulteriore modifiche, in parte ottenute.

Il Consiglio Nazionale Forense ha dapprima (delibera 27 gennaio 2006) previsto la possibilità di fornire informazioni sui titoli conseguiti e sui diplomi di specializzazione, ed introdotto l'art. 17 bis, rubricato "*Mezzi di informazione consentiti*", diretto a disciplinare le modalità con cui le informazioni potevano essere fornite.

Il **Decreto Bersani** ha sancito l'abrogazione delle disposizioni prevedenti "*il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il* ***prezzo e i costi complessivi*** *delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine*" (il decreto legge nella versione originaria, anche i tal caso è stato mitigato in sede di conversione, in quanto non attribuiva agli ordini professionali alcun potere di verifica sulla trasparenza e veridicità delle pubblicità).

Conseguentemente il CNF ha rielaborato l'intera materia (delibera del 14 dicembre 2006), rivedendo completamente la logica della normativa, affermando il **generale diritto in capo all'avvocato di diffondere informazioni** relative ai propri servizi, con i mezzi più idonei, salva la coerenza del contenuto e della forma scelti con la finalità della tutela dell'affidamento della collettività e la corrispondenza ai criteri di trasparenza e veridicità. In tal modo il fondamento della pubblicità e dei suoi limiti non è più solo rinvenibile nei principi dell'onore e del decoro, ma altresì nelle protezione di un interesse pubblico riferibile alla generalità indistinta dei cittadini.

I commi secondo e terzo dell'art. 17, che prevedevano rispettivamente il divieto di offrire le proprie prestazioni professionali al domicilio degli utenti, nei luoghi di lavoro, di riposo, di svago e, in generale, in luoghi pubblici o aperti al pubblico e il divieto di offrire, in assenza di specifica richiesta, una prestazione ad una persona determinata, sono confluiti nell'art. 19 ("*Divieto di accaparramento di clientela*").

L'art. 17 bis, non più rubricato "*Mezzi di informazione consentiti*", bensì "*Modalità dell'informazione*", non contemplava più le limitazioni relative ai mezzi pubblicitari utilizzabili, ma indicava le informazioni che il professionista aveva l'obbligo di fornire al cliente (sede, recapiti, Ordine di iscrizione, luogo di esercizio, titoli, specializzazioni, settori di attività prevalente, struttura e composizione dello studio).

Risultavano invece facoltative altre informazioni come quelle relative a titoli accademici, diplomi di specializzazione, l'abilitazione all'esercizio dinanzi alle giurisdizioni superiori, lingue conosciute, logo dello studio).

L'**Antitrust** ha ritenuto eccessivamente stringente la disciplina relativa alla pubblicità, per quel che attiene al divieto di pubblicizzare i compensi e di svolgere pubblicità comparativa, nonché alla previsione di un potere di controllo dei contenuti dei messaggi da diffondere sul *web* e del potere di autorizzare, in via preventiva, la possibilità per gli iscritti di tenere o curare rubriche su organi di stampa (art. 18, terzo comma).

Nel mese di giugno 2008, il CNF ha introdotto ulteriori modifiche (art. 17 bis: previsione dell'obbligo di previa tempestiva comunicazione del contenuto del sito *web* anziché l'obbligo di previa comunicazione; art. 18: obbligo di previa comunicazione, anziché il parere favorevole dell'Ordine, per la partecipazione a rubriche fisse, trasmissioni televisive o radiofoniche o presso organi di stampa).

Il **D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137** (*Riforma degli ordinamenti professionali*) ha consentito ai professionisti di svolgere **con ogni mezzo** pubblicità informativa, avente ad oggetto anche l'attività professionale esercitata, i titoli, le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio, nonché i **compensi** praticati, richiedendo che l'informazione sia funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non lesiva del segreto professionale e non equivoca, ingannevole o denigratoria.

La riforma dell'ordinamento forense del 2012 ha mantenuto la **possibilità per l'avvocato di avvalersi in via generale del mezzo pubblicitario** "*sulla propria attività professionale, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli scientifici e professionali posseduti*" (art. 10), ma è stata, tuttavia, **omessa** la citazione, tra le informazioni ammesse, di quelle relative al **compenso**. Peraltro, in assenza di un espresso divieto si ritiene tale informazione inclusa fra quelle consentite. Anche tale disciplina prevede che le informazioni diffuse, con qualsiasi mezzo, anche informatico, debbano risultare trasparenti, veritiere, corrette e non equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive.

La disposizione maggiormente restrittiva della nuova disciplina è invece rinvenibile nell'espresso **divieto** per i professionisti forensi di effettuare **pubblicità comparativa**.

Principi ribaditi nel **vigente Codice Deontologico**, che il 31 gennaio 2014 ha semplificato la materia, confermando all'art. 35 ("*Dovere di corretta informazione*") la **possibilità in via generale di fornire informazioni** sulla attività, specificando quelle che l'avvocato **deve** in ogni caso fornire (titolo professionale, denominazione dello studio e Ordine di appartenenza) e alcune **limitazioni** (ad esempio utilizzabilità del titolo accademico solo se in materie giuridiche), imponendo il rispetto dei principi di **dignità** e **decoro** della professione e "*i doveri di verità, correttezza, trasparenza, segretezza e riservatezza, facendo in ogni caso riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale*", mentre nell'art. 37 è confluito il "*Divieto di accaparramento di clientela*".

14.6.3 SOCIETÀ FRA PROFESSIONISTI

L'esercizio delle professioni intellettuali "*protette*" in forma societaria **era vietato** dall'art. 2 della Legge 1815/39, in quanto ritenuto contrario a due principi fondamentali: il carattere rigorosamente personale della prestazione professionale ex art. 2232 c.c., il compenso adeguato al "*decoro professionale*" del professionista ex art. 2233 c.c..

Si intendeva così garantire un collegamento diretto tra professionista e l'esecuzione della prestazione, a garanzia per il cliente, che entrava in rapporto esclusivamente con una determinata persona fisica, iscritta in un albo professionale in seguito a un rigoroso controllo della sua preparazione.

L'unica forma associativa consentita era quella dello "**studio associato**" tra soggetti regolarmente iscritti a un albo professionale, comprendente nella denominazione il nome e il cognome di tutti gli associati (art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815), con prestazione riferibile sempre al singolo professionista, e non allo studio, che non ha personalità giuridica.

L'art. 24 della prima legge Bersani (Legge 7 agosto 1997, n. 266) aveva abrogato il divieto di società tra professionisti, prevedendo tuttavia norme di attuazione di fatto mai emanate.

La liberalizzazione dell'esercizio delle attività professionale sotto forma di società di persone è stata ciononostante operativa, seppur con qualche incertezza di applicazione, mentre alcune categorie professionali come quella forense, sono state oggetto di disciplina specifica.

Il riferimento è al **Decreto Legislativo 96/2001**, in base al quale la **Società Tra Avvocati (STA)** è regolata dalle norme sulle società in nome collettivo (art. 16, comma 2), con **esclusione** di ogni possibilità di costituirne sotto forma di società di **capitali**, e con partecipazione limitata **solo** a professionisti in possesso del titolo di **avvocato**.

Rispondendo alle sollecitazioni dell'Antitrust, il secondo intervento normativo targato **Bersani** (Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con Legge 4 agosto 2006, n. 248) è stato più incisivo, **abrogando** per tutte le professioni le disposizioni che prevedevano:

"***il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti****, fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo* ***professionista non può partecipare a più di una società*** *e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità*".

Si eliminava così, come si legge nella relazione di accompagnamento, "*l'anacronistico divieto di erogare servizi professionali utilizzando la forma della società di persone o quella della associazione tra privati, divieto che oltre tutto penalizza i professionisti italiani che sono costretti a subire passivamente la concorrenza di società di professionisti provenienti da altri Paesi europei*".

Il Decreto Bersani non interveniva però sul divieto di costituire società professionali sotto forma di società di capitali, principio che risponde alla preoccupazione legittima che la partecipazione del capitale in siffatte società ne possa compromettere la trasparenza e l'indipendenza professionale.

Sempre **sollecitato dall'Antitrust**, il Legislatore è intervenuto nuovamente con la **Legge di stabilità per il 2012** (*art. 10 Legge 12 novembre 2011, n. 183 e successivo decreto attuativo del Ministero della Giustizia 8 febbraio 2013, n. 34*) per consentire ai professionisti iscritti agli ordini di esercitare la loro attività anche secondo uno dei modelli di forma societaria previsti dai titoli V e VI del libro V del codice civile, quindi anche attraverso la **società di capitali ed in forma multidisciplinare**, seppur limitando la partecipazione di ogni professionista a **una sola società** e imponendo di sottolinearne la natura nella ragione sociale (con l'espressione "Società Tra Professionisti" – STP).

Possono essere ammessi in qualità di soci, pertanto, anche soggetti non professionisti, esclusivamente in relazione alla esecuzione di prestazioni tecniche ovvero per finalità di investimento, il cui numero e partecipazione al capitale sociale non deve superare 1/3, pena lo scioglimento della società e la cancellazione dall'albo.

Il CNF ha contestato tuttavia l'applicabilità agli avvocati di tale normativa, rilevando che la legge di **Riforma dell'ordinamento forense del 2012** (*Legge 31 dicembre 2012, n. 247, art. 5*) aveva configurato per gli avvocati un tipo societario speciale, affidando al Governo il compito di adottare un decreto legislativo delegato per le Società Tra Avvocati prevedendo, in particolare, che tutti i soci dovessero essere avvocati.

È invece recentemente intervenuto il **DDL Concorrenza 2017** (*Legge 124 del 4 agosto 2017*) a ricalcare la disciplina generale, prevedendo che la **professione forense** possa essere esercitata anche attraverso **società di capitali**, cui possono partecipare (fino a un terzo) soci non professionisti. I soci dovranno essere avvocati iscritti all'albo per almeno due terzi del capitale sociale e dei diritti di voto, e anche i componenti dell'organo di gestione dovranno essere per la maggioranza avvocati e comunque mai estranei alla compagine sociale. Resta **fermo il principio della personalità della prestazione** professionale.

È stato poi **abrogato il divieto per gli avvocati di partecipare a più associazioni**, previsto dalla riforma forense (legge 247/2012).

Con ciò dimostrando ancora una volta quanto fosse effimera la soddisfazione della categoria per i "successi" ottenuti con la nuova legge professionale che, alla luce degli orientamenti e del diritto europeo, non potranno che essere ulteriormente rivisti.

14.7 CONSIDERAZIONI

Da quanto illustrato emerge come i liberi professionisti, e gli avvocati in particolar modo, siano stati colpiti in vario modo dal processo di liberalizzazione di matrice europea, a tutto vantaggio del capitale.

Tre le aggressioni più importanti.

a. In primo luogo, i liberi professionisti sono stati colpiti dalla **abolizione dei minimi tariffari**. La ideologia comunemente definita "*mercatista, globalista e concorrenzialista*" sospinta dall'Unione europea ha sostenuto che la riforma era *necessaria* per affermare la regola del libero gioco della domanda e dell'offerta: per introdurre la *concorrenza* in un settore protetto. Complessivamente, asserivano i sostenitori del pensiero unico, introdotta la riforma legislativa, sarebbero diminuiti i compensi percepiti dai liberi professionisti e ciò a tutto vantaggio dei "clienti" e quindi anche dei "consumatori". Qui l'obiettivo di impoverire i liberi professionisti era dichiarato ed esplicito. L'impoverimento avrebbe dovuto consistere in tutta quella parte dei compensi che i professionisti riuscivano fino ad allora a percepire per mezzo dei minimi tariffari, i quali li sottraevano (secondo l'ideologia concorrenzialista) al libero gioco della domanda e dell'offerta.

La premessa del ragionamento seguito dai sostenitori del pensiero unico **era falsa e perciò le conseguenze della modifica legislativa sono state diverse da quelle "previste"** (in buona o mala fede). Non è mai accaduto che un comune cittadino, anche nella qualità di piccolo imprenditore o commerciante, si sia presentato da un libero professionista comportandosi nel modo (falsamente) presupposto dai teorici. Il comune cittadino, che magari si presenta dall'avvocato per sottoporgli casi di modesto valore, non vuole comportarsi come presuppongono i "concorrenzialisti"; non ama comportarsi in quel modo; non lo reputa giusto né, soprattutto, opportuno, perché sa che se si reca da tre avvocati per chiedere i "prezzi" e li fa lavorare (tra appuntamenti, colloqui e studio preliminare del caso) anche soltanto sei ore ciascuno, deve intanto retribuirli per le (almeno) diciotto ore di lavoro. Il cittadino è un uomo serio, dotato di

moralità e senso di responsabilità e rispetto per il lavoro altrui (al più è disonesto perché non paga); non è lo stupido, arido, aziendalistico, miserabile *homo oeconomicus* che i concorrenzialisti economicisti credono che sia.

Tant'è che sono stati richiesti e introdotti mutamenti legislativi volti a trasformarne il comportamento e le abitudini.

Se effettivamente il comune cittadino non ha approfittato dell'abolizione dei minimi tariffari – non avrebbe saputo, non avrebbe voluto e non ne avrebbe avuto il potere – al contrario, **le grandi imprese capitalistiche (assicurazioni, banche e multinazionali di vario genere) avendone il potere, hanno approfittato della nuova disciplina**. Prima erano costrette a stipulare convenzioni con i professionisti che prevedessero il pagamento dei minimi tariffari. Con le riforme hanno iniziato a stipulare convenzioni che prevedono il pagamento di una percentuale dei minimi, per esempio il 60% (ma anche meno). Con la conseguenza che il piccolo professionista che fatturava diecimila euro l'anno ad una grande impresa, ne ha persi 4.000 – quattromila euro **trasferiti dal lavoro del professionista al capitale** – e il grande professionista che ne fatturava centomila ne ha persi 40.000 – quarantamila euro **trasferiti dal lavoro del professionista al capitale**. Soltanto le grandi imprese capitalistiche (e invero anche le pubbliche amministrazioni), le quali conferiscono più incarichi annuali al professionista, e quindi possono approfittare del potere di ricatto fondato su questa quantità – che consente al professionista di lavorare al di sotto dei minimi, facendo affidamento su un certo flusso di denaro che assicuri il pagamento delle spese dello studio – hanno beneficiato dell'abolizione del divieto di pattuire compensi inferiori ai minimi tariffari. Si è trattato, dunque, di un puro **trasferimento di ricchezza dal lavoro (autonomo) al capitale**.

Perdipiù si è tentato ipocritamente di "compensare" gli avvocati con la possibilità di stipulare un patto di quota lite – vietato per duemila anni – che essi avrebbero avuto il potere di imporre ai più poveri dei comuni cittadini, ma non certo alle grandi imprese capitalistiche. Alla fine coloro che ci hanno rimesso sono stati proprio i comuni cittadini (e segnatamente i più poveri tra di essi), ossia coloro che secondo l'ideologia e la pseudoscienza mercatista, avrebbero dovuto trarre vantaggio dalla riforma legislativa.

b. In secondo luogo i liberi professionisti sono stati colpiti dal fatto che il Legislatore non ha difeso e anzi ha lasciato aggredire ed eludere il **principio del carattere personalissimo della prestazione professionale**. L'elusione è avvenuta a causa della diffusione dei grandi studi professionali di stampo angloamericano. Dispone, infatti, l'art. 2232 c.c., sotto la rubrica "*Esecuzione dell'opera*" che "*Il prestatore d'opera deve eseguire personalmente l'incarico assunto. Può tuttavia valersi, **sotto la propria direzione** e responsabilità di sostituti ed ausiliari, se la collaborazione di altri è consentita dal contratto o dagli usi e non è incompatibile con l'oggetto della prestazione*".

Orbene, **nessuna tenace lotta è stata condotta contro gli studi professionali angloamericani o di stampo angloamericano**, che si sono ampiamente diffusi e nei quali centinaia di "liberi professionisti" sono di fatto "assunti" (sono in realtà lavoratori subordinati con ampi tratti di lavoro servile), per lavorare mediamente (minimo) settanta ore a settimana, da pochi "soci", i quali, già a causa dell'enorme numero dei "dipendenti" e degli incarichi, si valgono di sostituti e ausiliari che, esattamente come avviene nelle grandi imprese, operano sotto la direzione di altri "professionisti" che, a loro volta, rispondono nei confronti di alcuni "caposettore", i quali (al più) operano sotto la direzione dei soci (quando questi ultimi non svolgono soltanto l'attività di pubbliche relazioni).

Questi studi di stampo angloamericano sono fondati essenzialmente sul capitale – e infatti implicano enormi investimenti di capitale (gli studi sovente acquistano, sia pure per interposta persona, immobili che valgono decine di milioni di euro nel centro delle grandi città italiane) – e su quella forma specifica di capitale che è costituita dalle pubbliche relazioni (è la legislazione o l'orientamento giurisprudenziale che ammette i grandi studi di stampo angloamericano a "trasformare" in capitale le pubbliche relazioni).

Il principio del carattere personalissimo delle prestazioni professionali implica che se un libero professionista ha talmente tante capacità nelle pubbliche relazioni da riuscire ad ottenere mille incarichi annuali, novecento li deve rifiutare, perché è impossibile che gli incarichi vengano svolti direttamente da sé medesimo o dagli ausiliari sotto la sua personale direzione. Invece, di fatto, si è consentito di aggirare il divieto ammettendo la costituzione di quelle che, al di là della forma, sono **società di capitali che svolgono attività professionale mediante "professionisti dipendenti" (anche se formalmente autonomi)**, sebbene, talvolta, ben pagati. È agevole concludere che, ammettendo la possibilità di costituire validamente questi grandi studi professionali, **si trasferisce ricchezza dal lavoro** (dei professionisti dipendenti e dei professionisti che non operano nella "forma" del grande studio, i quali, se non esistessero i grandi studi professionali, avrebbero un maggior numero di incarichi) **al capitale** (appartenente a coloro che, avendo molte relazioni importanti e soldi da investire e magari ignorando completamente i principi essenziali della professione, sono "soci" del grande studio professionale).

Ed è appena il caso di osservare che i professionisti formalmente autonomi sono vincolati da un rapporto che ha tutti i lati negativi del rapporto di lavoro subordinato (in particolare la specializzazione) e non ne ha invece le tutele (orari anche doppi rispetto al lavoratore subordinato; nessuna garanzia contro il "licenziamento", che ovviamente non sarà denominato così ma che è un vero e proprio licenziamento; e così via).

Anche in questo caso il lavoro è stato colpito lasciando libero di operare il principio della *libera concorrenza*, che è stata intesa come possibile concorrenza del capitale – che si avvale di lavoro subordinato (formalmente libero) – al lavoro autonomo.

Sotto questo profilo, la progressiva apertura del Legislatore all'esercizio della professione in forma societaria e all'ingresso di soci di capitale, rischia di essere devastante. Inutile illudersi che il limiti imposti dalla normativa alla partecipazione degli investitori possano costituire un efficace argine: l'evoluzione normativa e la prassi dimostrano che, una volta affermati un principio e una tendenza, il Legislatore finisce per essere restio al respingimento delle richieste "modernizzatici" del grande capitale.

Con l'ovvia conseguenza di minare ulteriormente il fondamentale principio di autonomia e indipendenza dell'avvocato, che avrà anch'esso difficoltà sempre maggiori ad adempiere alla propria funzione sociale di garanzia della tutela dei più deboli, laddove tali istanze si trovino a scontrarsi con interessi forti.

L'eliminazione del divieto di partecipare a più associazioni o società professionali, peraltro, favorisce il conflitto di interessi, mentre l'ingresso di meri finanziatori che, con il 30%, possono controllare le società, è un regalo ai grandi investitori, considerato che i settori professionali, con i loro 196 miliardi di euro di volume d'affari, fanno gola alla grande finanza che da anni cerca di entrare in quello che per i professionisti è un lavoro mentre per gli investitori è un mercato.

Con il rischio collaterale di generare pratiche di sollecitazione del contenzioso di massa in particolari ambiti (come quello risarcitorio), sul modello statunitense, indipendentemente dalle effettive ragioni di tutela della singola fattispecie e dalle possibilità di esito favorevole della controversia.

c. Infine, i liberi professionisti (e i cittadini più poveri e meno in grado di scegliere i professionisti che forniscono un servizio di qualità) sono stati colpiti dalla ideologia della concorrenza in un terzo modo: attraverso l'abbassamento dei criteri di valutazione degli aspiranti professionisti negli esami di abilitazione, che ha consentito a migliaia di persone di esercitare la professione dopo aver superato un facile esame di abilitazione (non si intende qui entrare nel merito delle note distorsioni che inquinano la fase di valutazione delle prove scritte, che non sempre garantisce la selezione di chi ha svolto un serio ed effettivo praticantato) e attraverso la caduta del divieto di pubblicità.

L'ideologia concorrenzialista ha tuonato contro la stessa esistenza di esami di abilitazione (ma c'è fortunatamente un articolo della Costituzione che li prevede: art. 33, comma 5) e a favore dell'abolizione del valore legale dei titoli di studio. È il "Mercato" che dovrebbe decidere chi può e chi non può fare il libero professionista; ed è il "Mercato" che dovrebbe decidere se un professionista deve avere molti o pochi clienti.

Orbene, le conseguenze di un numero elevato di professionisti e della mancanza di un severo esame volto ad accertare la preparazione dei medesimi – le conseguenze vere, non quelle asserite dai sostenitori della pseudoteoria mercatista – sono le seguenti: ***i)*** abbassamento del livello medio delle prestazioni professionali; ***ii)*** riduzione dei compensi dei professionisti; ***iii)*** crescita delle spese, perché nel mercato aperto delle professioni, non diversamente dal mercato aperto dei beni e degli altri servizi, l'immagine diventa importante.

E immagine significa costi, il che rende evidente, ancora una volta, come le pressioni verso lo sdoganamento dello strumento pubblicitario nelle professioni esprimano esigenze non di categoria o di tutela dei "consumatori", bensì dei soli professionisti che quei costi possono permettersi, secondo un'ottica che mal cela il fine esclusivo di conquista di sempre maggiori fette di mercato.

In tale contesto mercatista l'affermazione dei principi di dignità e decoro della professione rischia di rimanere lettera morta, mentre è concreto il rischio di introiettare modelli pubblicitari sempre più spregiudicati, sul modello statunitense.

Del resto anche la distinzione fra pubblicità lecita e pubblicità ingannevole può risultare spesso labile, essendo connaturata allo strumento promozionale commerciale per eccellenza la tendenza ad una non fedele rappresentazione della realtà.

Varcato il confine fra informazione circa le caratteristiche dell'attività professionale e pubblicità commerciale, risulta difficile porre argini e le resistenze del Consiglio Nazionale Forense a consentire la pubblicità sui compensi, ad esempio, sono destinate all'insuccesso poiché il quadro europeo pone l'economia e la concorrenza al centro di ogni valutazione, e il principale dato economico è proprio il prezzo delle prestazioni, la cui pubblicità, in un contesto concorrenziale, difficilmente può essere limitata.

Tant'è che il **Consiglio di Stato** (Sezione Sesta, Sentenza 22 marzo 2016, n. 1164) ha recentemente confermato la **sanzione di € 912.536,40 inflitta al CNF dall'AGCM** (in un primo momento parzialmente annullata dal TAR) per aver adottato due decisioni ritenute in contrasto con i Trattati UE e la disciplina della concorrenza.

Nello specifico il CNF avrebbe illegittimamente censurato la pubblicità svolta da alcuni avvocati mediante il canale di diffusione "Amica Card"(che garantiva, previa iscrizione a pagamento sia per i professionisti che per i clienti) un sistema di sconti e, in secondo luogo, avrebbe reintrodotto surrettiziamente la vincolatività dei minimi tariffari, con circolare 22 del

2006 nella quale segnalava che, nonostante il Decreto Bersani, la conclusione di accordi prevedenti un compenso inferiore al minimo tariffario, pur legittimi civilisticamente, avrebbe potuto risultare in contrasto il Codice Deontologico "*in quanto il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'art. 36 Cost.*".

Il Consiglio di Stato, richiamando la qualificazione di matrice europea del Consiglio Nazionale Forense quale "*associazione di imprese*" e, quindi, l'assoggettabilità del medesimo alle previsioni di cui all'art. 101 TFUE, nonché la perentorietà dei principi sanciti con la **Manovra bis del 2011** (il citato *decreto legge 13 agosto 2011, n. 138*), per cui "*gli ordinamenti professionali devono garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza*", e dal **Decreto Bersani**, ha ritenuto pienamente legittima la sanzione inflitta dall'Antitrust.

È la riprova del fatto che, sino a quando il Legislatore e i giudizi nazionali, ma anche l'avvocatura, continueranno ad assecondare pedissequamente la visione e la normativa sovranazionale sulla concorrenza, il decoro e la dignità della professione forense resteranno mere enunciazioni di principio.

14.8 PROPOSTE

Alla luce delle ampie considerazioni che precedono è evidente come, senza una decisa e coraggiosa inversione di tendenza che parta dal totale rifiuto (effettivo e non di mera facciata) della mercificazione della professione legale e della sua assimilazione nelle dinamiche della concorrenza, ogni tentativo volto a rivendicare e difendere l'indipendenza e autonomia dell'avvocatura, e con esse la sua sopravvivenza come libera professione intellettuale, sarà destinato a naufragare.

I valori fondanti il nostro ordinamento costituzionale, che l'avvocatura è chiamata ad attuare, patiscono la assoluta incompatibilità con le dinamiche della globalizzazione e con i principi del libero mercato sui quali è stata edificata l'Unione europea.

La peculiarità e la ricchezza dell'ordinamento istituzionale ed economico del Paese è sempre stata la dimensione medio-piccola, finanche territoriale, sia nell'imprenditoria che nel lavoro autonomo, che per decenni ha potuto contare su un ruolo attivo dello Stato quale motore dell'economia e creatore di ricchezza diffusa.

Nessun beneficio reale invece le nostre imprese e i lavoratori, sia subordinati che autonomi, hanno tratto dall'apertura delle frontiere, dalle spinte concorrenziali e dalla tendenza al "gigantismo", indotte dal fallace assunto secondo cui per competere bisogna necessariamente ampliare le dimensioni della propria attività.

Gli stessi utenti finali, oggi definiti genericamente e volgarmente "consumatori", hanno fruito di ben pochi vantaggi indotti dalla concorrenza, che non ha mantenuto le promesse in termini di riduzione del prezzo di prodotti e servizi, ma soprattutto ne ha spesso compromesso la qualità. I consumatori, perdipiù, hanno subito l'effetto delle concentrazioni societarie e dello spostamento su scala internazionale dei centri di produzione, che in molti settori li ha lasciati privi di referenti territoriali con i quali rapportarsi e far valere i propri diritti, costringendoli a fare i conti con inefficienti e spesso fastidiosi *call center* di società multinazionali.

Il rischio di una tale deriva, purtroppo già avviata, nelle attività professionali, è assolutamente da scongiurare.

Un percorso riformatore votato alla eliminazione dei sedimenti depositati della visione mercatista, dovrà quindi partire dalla negazione assoluta dell'assimilazione della professione legale all'impresa commerciale, riaffermandone con forza la dignità e il decoro, ma insieme ad esse anche la responsabilità sociale, della quale gli avvocati per primi dovranno essere consapevoli e rispettosi.

La legge professionale del 2012, che ha ribadito la specificità della professione forense attraverso una disciplina organica, è certamente un buon punto di partenza, dal quale andrà tuttavia espunta ogni adesione, esplicita o implicita, alla logica concorrenziale e ogni richiamo alla normativa europea.

Una seria proposta di riforma non potrà quindi che procedere seguendo **2 linee fondamentali**, che dovranno riguardare:

1) l'accesso alla professione;

2) l'esercizio dell'attività in ragione della specificità della professione forense.

1) Sotto il primo profilo, dovrà innanzitutto essere garantita l'effettività e proficuità del tirocinio professionale. La vigente legge professionale ha opportunamente previsto il limite massimo di 3 praticanti per avvocato, che andrà mantenuto ed applicato rigorosamente.

Di dubbia efficacia sembra invece la mera facoltà di riconoscere al praticante un'indennità o un compenso per l'attività svolta per conto dello studio, commisurati all'effettivo apporto professionale. Il riconoscimento economico dell'apporto del

praticante dovrà divenire invece obbligatorio, prevedendosi soglie minime di compenso nel rispetto dell'art. 36 della Costituzione, anche attraverso adeguati piani di inserimento professionale finanziati dallo Stato, richiedendosi in tal modo alla categoria forense un impegno concreto per scongiurare il fenomeno della pratica fittizia e stimolando, attraverso il proficuo inserimento del praticante nell'attività dello studio, una efficace trasmissione dei valori e conoscenze peculiari della professione.

Dovrà inoltre essere salvaguardata la necessità di svolgere un **esame di abilitazione** come condizione per l'esercizio dell'attività professionale, punto di equilibro fra le esigenze di autonomia dell'ordinamento forense ed il compito di vigilanza dello Stato, consacrato nell'art. 33, comma 5, della nostra Costituzione.

L'esame di Stato dovrà essere sufficientemente severo, ma esclusivamente nei limiti in cui ciò sia necessario a consentire l'accesso alla professione a chi abbia acquisito adeguata preparazione ed efficacemente svolto il tirocinio.

2) Per ciò che concerne più specificamente l'attività professionale, dovrà innanzitutto essere reintrodotta l'**inderogabilità dei minimi tariffari**, quale presidio indispensabile, come dimostrato dalla prassi degli ultimi anni, per garantire la dignità e l'indipendenza della professione e dovrà essere salvaguardato il **divieto di patto di quota lite**.

Sarà inoltre eliminato l'assurdo **obbligo di preventivo**, incompatibile con la tipologia delle prestazioni normalmente richieste all'avvocato, il cui impegno professionale, per durata e mole, non è preventivabile al momento del conferimento dell'incarico ed è strettamente dipendente da variabili, spesso processuali, non individuabili a priori dal professionista.

Quanto all'utilizzo dello **strumento pubblicitario**, è innegabile che l'evoluzione tecnologica abbia inciso profondamente in tale ambito.

Se è forse impensabile tornare all'assoluto divieto originario, dovrà in ogni caso essere mantenuta la distinzione, anche terminologica, fra *pubblicità* con finalità promozionale, da bandire, e *informazioni sull'attività professionale*, consentite ma con finalità meramente illustrative, vietandosi quelle autocelebrative, tenendo fermi i caratteri della verità e della stretta rispondenza alla dignità e decoro della professione, escludendosi ogni possibilità di effettuare qualsiasi tipo di campagna promozionale e, in modo particolare, la possibilità di fornire indicazioni sui compensi, comparazioni con i colleghi e attività di accaparramento di clientela.

Dovranno infine essere rigorosamente tutelati il **carattere personale della prestazione professionale** e il rapporto diretto e fiduciario con il cliente.

Sarà quindi **vietato l'esercizio della professione in forma societaria**, che non risponde a un reale interesse né dell'avvocatura, né della clientela, bensì alle smanie di profitto del capitale.

L'avvocatura ha infatti sostanzialmente ignorato lo strumento societario, dimostrando che esso non risponde a un'esigenza di migliore esercizio dell'attività professionale.

Il cliente ha invece estremo bisogno di un sistema giudiziario efficiente e con meno ostacoli, nonché di un avvocatura preparata, deontologicamente impeccabile e realmente indipendente, con la quale recuperare e valorizzare il **rapporto fiduciario**, unica garanzia che consente al cittadino di poter affrontare con maggiore serenità le avversità della vita alle quali l'avvocato è chiamato a fornire soluzione.

Sarà quindi necessaria una riforma dell'**ordinamento giudiziario** (alla quale verrà dedicato uno specifico documento) che dovrà segnare anch'essa una decisa inversione di tendenza volta a contrastare il fenomeno, in atto, di svilimento dell'avvocatura nel processo e di sostanziale privatizzazione della giustizia.

In relazione al primo aspetto sono da censurare i recenti provvedimenti mirati alla compressione di facoltà processuali, all'introduzione di severe decadenze e sanzioni per inesatta applicazione delle nuove e spesso schizofreniche regole, alla limitazione del contenuto degli scritti difensivi, alla riduzione della "**sospensione feriale dei termini processuali**".

Proprio la riduzione di un terzo (operata con Decreto Legge 132 del 2014, convertito con Legge 10 novembre 2014, n. 162) del predetto periodo di sospensione (dal 1 al 31 agosto, anziché dal 1 agosto al 15 settembre) è emblematica dell'atteggiamento del Legislatore: propagandata come un provvedimento volto all'accelerazione dei processi e allo smaltimento degli arretrati (motivazione già di per sé risibile), è stata spacciata mediaticamente e politicamente come l'eliminazione di un privilegio di magistrati e di avvocati, accusati di godere di troppe ferie.

Ovviamente la realtà era ed è ben diversa, atteso che la sospensione delle udienze e dei termini ordinari non comporta chiusura degli studi legali e degli uffici giudiziari, né esenzione dall'attività di elaborazione e redazione degli atti per far fronte alle scadenze, o di preparazione delle udienze fissate a ridosso del periodo feriale.

In buona sostanza il provvedimento, rivelatosi ovviamente ininfluente sulla durata dei processi, ha solo anticipato al mese di agosto tutta quell'attività che normalmente veniva svolta nelle prime due settimane di settembre, con grande

pregiudizio per avvocati e magistrati, ma anche per i cittadini interessati da procedimenti le cui incombenze ricadano in quel periodo: sarà pertanto da revocare.

Quanto al secondo aspetto, l'attuazione dell'art. 24 della Costituzione non potrà prescindere dalla effettiva assicurazione della possibilità di agire in giudizio dinanzi al giudice naturale precostituito per legge e dalla salvaguardia della qualità delle decisioni. Gli strumenti c.d. deflattivi del contenzioso introdotti (come la mediazione e la negoziazione assistita obbligatorie) costituiscono un oneroso ostacolo all'attuazione del precetto costituzionale. D'altro canto i costi di accesso alla giustizia e i lunghi tempi necessari ad ottenere una decisione, contribuiscono a scoraggiare il cittadino, indotto a rinunciare alla tutela: è impensabile porre rimedio a tale stato di cose, come tenta di fare l'attuale Legislatore, falciando i contenziosi attraverso balzelli crescenti o, addirittura, mediante la limitazione di talune facoltà processuali e possibilità di impugnazione che, inevitabilmente, finiscono per sacrificare l'effettività della giurisdizione e mortificare l'esigenza di giustizia.

Il percorso di riforma, pertanto, non potrà che passare attraverso un piano di ingenti investimenti pubblici, l'eliminazione delle barriere che impediscono o rallentano l'accesso del cittadino al processo e, quindi, la progressiva riduzione (e tendenziale eliminazione) di quelle spese vive (come contributi di iscrizione a ruolo, imposte di bollo, ecc.) che pregiudicano l'effettività della tutela dei diritti in sede giurisdizionale, la salvaguardia della giustizia di prossimità messa a rischio dai tagli dei Tribunali "minori", l'implementazione sia del numero dei magistrati che del personale ausiliario.

In tale ottica dovrà quindi essere valutata la possibilità, quantomeno in una fase transitoria ed anche al fine di sfoltire l'eccessivo numero di professionisti, di consentire agli avvocati che non intendano proseguire nella libera professione (come dimostrato dalla recente massiccia partecipazione al concorso indetto per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari) di valorizzare le competenze acquisite, ponendole al servizio della pubblica amministrazione, in particolare introducendo quale requisito preferenziale nei bandi per i pubblici concorsi inerenti l'amministrazione della giustizia o affini, il conseguimento dell'abilitazione e l'aver esercitato la professione per un adeguato numero di anni.

Fondamentale, per realizzare tutto questo, sarà una costante e crescente opera di stimolo, che il Fronte Sovranista Italiano intende svolgere, nei confronti di una categoria fortemente demotivata, affinché possa riscoprire nella propria storia il proprio destino e, quindi, mettere il sapere, la competenza e i valori dei quali è depositaria, al servizio non solo della propria attività professionale, ma della collettività intera, fornendo un imprescindibile contributo alla rimozione degli "*ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*", come richiesto dalla nostra Costituzione, ovvero da quel "pezzo di carta" la cui attuazione, ricordava il già citato padre dell'avvocatura repubblicana, Piero Calamandrei (nel celebre discorso del 1955 agli studenti milanesi), impone ai cittadini l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere le promesse in essa sancite e la propria responsabilità, perché ogni giorno "*sulla libertà bisogna vigilare, dando il proprio contributo alla vita politica*".

Lorenzo D'Onofrio per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 24 settembre 2017

15 LE IMPRESE PUBBLICHE

15.1 PREMESSA

15.1.1 COMPLESSITÀ E VASTITÀ DEL TEMA

Affrontare il tema dell'Impresa pubblica in Italia significa non solo fare i conti con un importante pezzo di storia della nostra nazione, ma rendere giustizia ai principi costituzionali, contenuti nella parte economica della nostra Carta fondamentale. Significa altresì rendere onore alle illuminate classi dirigenti, costituite da veri e propri eroi e martiri – uno per tutti, Enrico Mattei – che hanno saputo, nel corso della storia, impostare e dirigere un modello di economia che ha fatto scuola in tutto il mondo e che in molti hanno cercato di copiare, senza peraltro raggiungere i medesimi risultati. Parlare dell'Impresa pubblica in Italia significa, in qualche modo, parlare dell'Italia stessa, alla luce di ciò che l'Impresa pubblica ha rappresentato, soprattutto nell'era Repubblicana.

La complessità e la vastità del tema, che abbraccia principalmente storia, economia e politica, consentono a questo documento di rappresentare solo il punto di partenza dello studio che le belle menti che animano il Fronte Sovranista Italiano dovranno coltivare negli anni a venire.

15.1.2 IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

Il punto fermo da cui partire è senza dubbio rappresentato dall'importanza che la Costituzione Repubblicana affida all'agire pubblico. Negli artt. 41, 42 e 43 si consuma il dettato, oggi purtroppo disatteso, del primato dello Stato sull'agire del privato. L'utilità sociale non deve soccombere in alcun modo rispetto agli interessi privatistici, né come iniziativa economica, né come proprietà, sia essa immobiliare, agraria, ma soprattutto, come sottolinea l'art. 43, dei mezzi di produzione.

Ciò, quindi, di cui si può discutere è la forma che assume l'iniziativa economica dello Stato, ma non la sostanza dell'agire pubblico nell'economia.

Avremo quindi da scegliere tra Nazionalizzazione di un settore, come la storia italiana ha voluto nel 1962 per l'energia elettrica costituendo l'ENEL, oppure tra l'agire dello Stato in forma di imprenditore, ben rappresentato, a diversi livelli, dalla cosiddetta "Formula IRI", ma mai, come italiani rispettosi della propria Carta Costituzionale, si potrà accettare che lo Stato venga messo da parte per far posto al capitale del privato cittadino senza anima e il più delle volte senza patria, né bandiera.

Purtroppo, da più di trenta anni ormai, una classe dirigente non all'altezza del proprio compito, prona agli interessi di potenti gruppi internazionali, disattendendo completamente i principi costituzionali, ha distrutto il patrimonio industriale pubblico, messo in piedi con il talento e la dedizione di chi l'ha preceduta e con la fatica degli italiani che hanno lavorato nelle imprese dell'IRI e degli altri Enti ed aziende Pubbliche.

15.2 LINEAMENTI DI STORIA DELL'IMPRESA PUBBLICA IN ITALIA

15.2.1 LA COSTITUZIONE DELL'IRI DURANTE IL FASCISMO

Il discorso di Mussolini a Udine del 20 settembre 1922, nel quale l'economia fascista si affidava al liberismo economico: "*Vogliamo spogliare lo Stato da tutti i suoi attributi economici. Basta con lo Stato ferroviere, con lo Stato postino, con lo Stato assicuratore, basta con lo Stato esercente a spese di tutti i contribuenti italiani ed aggravante le esauste finanze dello Stato",* ha dovuto fare i conti con la crisi del 1929 e le sue conseguenze.

Si pervenne così nei primi anni '30 alla costituzione dell'IRI con lo scopo di salvare il settore bancario e industriale italiano, facendo intervenire lo Stato nell'economia del Paese.

E così avvenne: si introdusse una rigorosa separazione tra credito ordinario e credito industriale, venne sbrogliata la matassa dei rapporti di debito e credito tra imprese, banche, Banca d'Italia e Ministero del Tesoro. Le banche, spogliate dei pacchetti azionari delle imprese finanziarie e industriali, diventarono pubbliche entrando nel controllo azionario dell'IRI. Per quanto riguarda l'intervento nell'industria, già nel 1937 "*l'Italia poteva vantare lo Stato con maggiore proprietà industriale in Europa dopo l'Unione Sovietica".*[1]

Tale intervento pubblico, secondo i piani del fascismo, doveva essere temporaneo, ma con la legge del 1937, l'IRI divenne ente permanente, anche e soprattutto in ragione dell'intervento bellico.

L'IRI ebbe la fortuna di essere guidato da personalità eccellenti come Alberto Beneduce, Donato Menichella, Oscar Sinigaglia, Guglielmo Reiss Romoli e Raffaele Mattioli, molti dei quali sopravvissero all'era fascista in ragione del loro valore umano.

15.2.2 L'IMPRESA PUBBLICA NEL DOPOGUERRA

L'industria pubblica italiana uscì dal secondo conflitto mondiale praticamente distrutta: la capacità produttiva venne ridotta fino al 99% in alcuni settori. Gli impianti produttivi vennero bombardati dagli americani o smontati dai tedeschi e portati in Germania. La flotta della FinMare passò da 221 navi a 16. È stato stimato che i danni diretti causati dalla guerra all'industria pubblica ammontino complessivamente a 12.000 miliardi.[2]

In questo scenario si inserì il dibattito, in seno alla commissione economica per l'Assemblea Costituente, su cosa fare dell'IRI e dell'Impresa pubblica in generale.

I liberali che volevano disfarsi del "carrozzone pubblico" vennero messi in minoranza e si decise di non liquidare la "creatura fascista".

La commissione economica per l'Assemblea Costituente spinse per un efficace controllo istituzionale sulla gestione dell'IRI, al quale si rispose in prima battuta nel 1948 con un nuovo statuto dell'IRI nel quale si affermò che la missione dell'Ente "*è quella di gestire le partecipazioni da esso possedute",* mentre riconobbe al Consiglio dei Ministri nella sua interezza la possibilità di "*stabilire nell'interesse pubblico l'indirizzo generale delle attività dell'Istituto".*[3]

Nel 1950 venne formata una commissione interministeriale presieduta da Ugo La Malfa che stabilì la necessità di un ministero delle Partecipazioni Statali; venne altresì stabilita una ripartizione organica delle responsabilità: 1) responsabilità politica e di indirizzo e coordinamento economico finanziario generale attribuita al Ministero delle Partecipazioni Statali; 2) responsabilità di indirizzo tecnico, amministrativo e finanziario del complesso delle partecipazioni affidata all'IRI; 3) responsabilità di indirizzo tecnico, amministrativo e finanziario del settore assegnata alle finanziarie; 4) responsabilità di gestione industriale affidata alle singole imprese pubbliche.

Un'ulteriore commissione di studio presieduta dal democristiano Orio Giacchi stabilì che: "*L'IRI non è più un Ente con il solo scopo di gestire le partecipazioni e le attività patrimoniali, ma un fautore dello sviluppo economico del paese, in vista del quale promuove nuove tecniche produttive, nuove forme nelle relazioni di lavoro, nuovi mezzi per l'espansione del commercio estero, mentre si adopera per il progresso dell'apparato produttivo del Mezzogiorno*".

Con la legge 1589 del 22 dicembre 1956 venne istituito il Ministero delle Partecipazioni Statali.

Nell'ambito del riordino istituzionale dell'IRI, vennero costituite nuove finanziarie: Finmeccanica (1948), Finelettrica (1952), Fincantieri (1959) e nel 1953 vengono dati i natali all'ENI.

In pochissimi anni lo Stato imprenditore incise nell'economia nazionale per "*l'80% nella produzione cantieristica, il 57% nella telefonia, il 45% nella siderurgia, dal 20 al 45% in diversi comparti della meccanica, il 25 % nelle intermediazioni bancarie e nell'energia elettrica. Nel 1950 l'IRI ha 220.000 dipendenti".*[4]

Così facendo si crearono le condizioni per il miracolo economico italiano.

15.2.3 L'IRI DEL BOOM ECONOMICO

"*Un turista straniero arriva in Italia con un aereo dell'Alitalia? È la compagnia aerea dell'IRI. Sbarca a Genova da uno dei più bei transatlantici del mondo come la Michelangelo, la Raffaello, la Cristoforo Colombo o la Leonardo da Vinci? Sono dell'IRI. Noleggia una macchina veloce ed elegante, come un'Alfa Romeo? È dell'IRI. Per uscire da Genova percorre la prima strada sopraelevata costruita in Italia? È dell'IRI ed è stata realizzata con l'acciaio della Finsider (IRI) e il cemento della Cementir (IRI). Uscito dalla città, prende un'autostrada della più estesa rete esistente in Europa? È dell'IRI. Si ferma per pranzare in un Autogrill? È dell'IRI.*

Dopo pranzo telefona a qualcuno nella sua città usando la prima teleselezione integrale del continente? È una linea SIP, cioè dell'IRI. Arrivato a destinazione deve cambiare della valuta? Va in una delle principali banche italiane (la Commerciale o il Banco di Roma o il Credito Italiano) è anch'essa dell'IRI".[5]

Questo slogan coniato dal capo del servizio pubbliche relazioni dell'IRI rende perfettamente l'idea di cosa fosse diventata l'Impresa pubblica, evidenziando la vastità dei suoi piani di intervento nell'economia italiana.

Il presidente dell'IRI Petrilli in un discorso del 21 maggio 1963 afferma: "*Il sistema delle partecipazioni statali ha condizionato la crescita del nostro sistema economico, incidendo sull'offerta quantitativa e qualitativa di beni e servizi di importanza strategica, in termini di crescente produttività e stimolandone la domanda in termini di riduzione dei prezzi".*[6]

La "formula IRI" mette d'accordo il pubblico e i piccoli risparmiatori: la *holding* capogruppo, l'IRI, è a totale partecipazione statale, mentre le finanziarie di settore e le centinaia di aziende da queste controllate sono società per azioni, che vedono nel loro capitale la presenza di milioni di piccoli azionisti privati. Così ogni lira investita dallo Stato ne attira dieci investite dai privati, con un grandioso effetto di moltiplicatore di risorse per lo sviluppo dell'industria e del risparmio nazionale.

Lo scenario che si presenta nel trentennale dell'IRI (1964) è il seguente: Il gruppo controlla 130 aziende, ha 280.000 dipendenti, un fatturato di 25.600 miliardi, di cui poco meno di un decimo va all'export; un programma di investimenti per il quadriennio 1963-1966 di 33.000 miliardi di cui il 40% destinato al mezzogiorno; un attivo di bilancio di gruppo che vede in utile tutte le aziende siderurgiche, quelle del settore telefonico, le banche, l'Alitalia e alcune aziende minori; in leggera perdita sono solo le aziende meccaniche e quelle cantieristiche.[7]

Nel 1962 si giunge anche alla nazionalizzazione dell'energia elettrica costituendo l'ENEL; un importante traguardo raggiunto dal governo di centro sinistra che Riccardo Lombardi commenta così: *"Abbiamo gettato un bastone tra le ruote dell'economia capitalistica".*

La nazionalizzazione comportò il pagamento degli indennizzi ai soggetti privati e pubblici che operavano nel settore; l'IRI ricevette indennizzi per le proprie aziende e li utilizzò, oltre che per rafforzare i settori in cui già operava, per investire nel settore alimentare e nella grande distribuzione: *"Il settore alimentare costituisce un caso interessante delle logiche operative adottate dalla finanziaria, e quello, forse, in cui è meglio ravvisabile una strategia organica di sviluppo. In termini generali, investire nella modernizzazione di un settore che di avanzato aveva ben poco, intensificandone anche le spinte di integrazione a valle nel settore distributivo, non era errato. Il progredire della società italiana sotto il profilo dei consumi aveva significato anche l'affermazione di nuovi stili di acquisto, compreso l'avvento di forme di grande distribuzione che si contrapponevano alla struttura sino a quel momento polverizzata del comparto; struttura che rifletteva anche una conformazione alquanto frammentata dal lato dell'offerta, ove le iniziative più rilevanti erano quasi tutte intraprese dal capitale estero, a testimonianza della scarsa forza competitiva delle imprese nazionali. La Sme, inoltre, faceva il proprio ingresso nel settore alimentare sulla base anche di un altro fattore, il medesimo che suscitava le attenzioni del capitale straniero, ovvero un'apparente, diffusa debolezza del capitalismo familiare italiano, almeno di quello che popolava il comparto. Se si guarda alle acquisizioni effettuate dalla Sme sin dal principio, non si può non cogliere questa funzione «surrogatoria». Il primo investimento rilevante è del 1965, con l'acquisizione del 7,5% del capitale della Cirio: all'epoca ancora nelle mani dei discendenti del fondatore, l'azienda richiedeva investimenti e ristrutturazioni per mantenersi competitiva, investimenti che gli azionisti privati non erano inclini a sostenere. La partecipazione Sme, giustificata anche dalla localizzazione prevalentemente meridionale delle strutture produttive dell'azienda, crebbe progressivamente, sino a superare il 50% del capitale a inizio anni Settanta. Poco dopo la Cirio, nel 1968, è la volta della Motta, che dalla morte del fondatore Angelo Motta, a inizio anni Cinquanta, era stata guidata da un fidato manager, Antonio Ferrante. Alla sua scomparsa, l'assenza di un gruppo dirigente in grado di prendere le redini di quello che era col tempo divenuto uno dei principali gruppi italiani nel comparto dolciario e della distribuzione alimentare aveva creato le condizioni per un avvicendamento nella compagine azionaria. L'acquisto, nel 1970, del 50% del capitale dell'Alemagna fu poi volto ad impedire che quest'ultima cadesse nelle mani di qualcuno dei gruppi stranieri che da tempo effettuavano acquisizioni, anche rilevanti, nel settore, come ad esempio nel caso della Barilla, finita in mani statunitensi nel 1970. Nel 1971 la Sme entrò nella Star, questa volta in funzione di vero e proprio sostegno al capitale privato, dato che le redini dell'azienda rimasero saldamente nelle mani della famiglia Fossati. Nel 1974 toccò all'Alimont, società del gruppo Montedison, al cui interno si trovava un marchio prestigioso come Pavesi. Parallelamente agli investimenti nelle strutture produttive, la finanziaria faceva ingresso nel settore della grande distribuzione, ancora agli inizi in un paese in cui il rapidissimo incremento nei consumi individuali era avvenuto, come si è accennato, sulla base di un apparato distributivo in cui prevalevano i piccoli e piccolissimi esercizi. Nel 1966 la Sme rileva la Società romana supermercati, fondata nel 1960 dallo stesso nucleo imprenditoriale che, associato a capitale statunitense, aveva dato origine qualche anno prima alla Supermarkets italiani, che si andava consolidando ed espandendo al Centro-Nord. Con l'acquisizione della Motta, altri supermarket si aggiunsero a quelli della Romana, e il tutto confluì nella Generale supermercati (GS). Contemporaneamente, il controllo su Motta, Alemagna e Pavesi portò la Sme a restare l'unico protagonista nella rete di distribuzione autostradale, presto riunita nella Autogrill Spa. La leva delle acquisizioni non solo consentì alla Sme di divenire in tempo brevissimo il principale gruppo alimentare del paese, e uno dei principali nella distribuzione, ma mise a disposizione del capitale pubblico anche una serie di spazi di manovra per l'effettuazione di strategie d'investimento nelle regioni meridionali, verso le quali vennero, infatti, indirizzati gli ampliamenti e le diversificazioni delle attività delle società acquisite".*[8]

Alla fine degli anni ‘60 il disegno costituzionale che voleva il dirigismo economico dello Stato appariva compiuto.

15.2.4 L’IRI NELLA CRISI PETROLIFERA ED ECONOMICA DEGLI ANNI ‘70

Gli anni ‘70 si aprono con forti e diffuse crisi monetarie, dovute allo sganciamento del dollaro dal cambio aureo e con una crisi petrolifera senza precedenti, causata nel 1973 dalla guerra del Kippur.

Sono anni difficili per l’economia internazionale e le ripercussioni arrivano anche in Italia.

Si provvede a contrastare la congiuntura adottando politiche monetarie espansive[9] e procedendo tramite l’IRI all’acquisizione di aziende private in difficoltà tramite le finanziarie Efim ed Egam. Questi ultimi interventi, necessari a sopperire all’inadeguatezza del mercato e del capitale privato, che il più delle volte esso stesso premeva per l’intervento pubblico, erano volti a preservare l’industria manifatturiera nazionale e, soprattutto l’occupazione.

In effetti, la risposta alla crisi fu eccellente, considerato che i soli effetti furono trasmessi dall’economia reale alla finanza, con l’aumento dell’inflazione per un periodo limitato all’assorbimento dello shock esterno da parte del sistema.

Sul finire degli anni ‘70 agli shock economici e monetari si aggiungono però quelli politici e giudiziari. Le dimissioni del Presidente della Repubblica Giovanni Leone, l’omicidio Moro e l’ingresso dell’Italia nello SME, sono alcuni degli episodi che segnano il cambio di passo della politica italiana e che vedono l’inizio del progressivo e costante degrado della classe politica italiana, a cui per forza di cose consegue un decadimento delle figure ai vertici delle imprese pubbliche. Nel 1982 viene nominato Romano Prodi Presidente dell’IRI: inizia la lunga agonia delle privatizzazioni.

15.2.5 LE PRIVATIZZAZIONI

Gli anni ‘80 si caratterizzano per un cambio di rotta nella politica industriale pubblica italiana. Le parole chiave risultano essere dismissioni e privatizzazioni. Si comincia nel 1986 con la (s)vendita della gloriosa Alfa Romeo alla FIAT.

Il processo di Europeizzazione, che mira a far adottare agli stati membri regimi liberali, accelera il processo di privatizzazione. Emblematica risulta la pressione esercitata dal commissario europeo Karel Van Miert sulla questione debitoria dell’Efim che si conclude con l’accordo sottoscritto da Beniamino Andreatta nel 1993 che il giornale *La Repubblica* commenta così: *“Bruxelles “VISTO che risultato? Una svolta per l’economia italiana”. Queste parole ce le fa scivolare nell’orecchio, tra due porte, visibilmente soddisfatto, il direttore generale della concorrenza alla Commissione della Cee, Claus Dieter Ehlermann, tedesco, considerato uno dei funzionari più brillanti degli ottomila di Bruxelles. A cosa si riferisce? Alla conferma e ratifica definitiva dell’accordo Andreatta-Van Miert sul futuro assetto azionario delle imprese pubbliche in Italia. Testo a prima vista astruso, che parla di “congelamento dei debiti”, art. 2362 del Codice civile, “monitoring a priori” e disposizioni del genere, ma che sotto questo linguaggio tecnico cela una novità quasi rivoluzionaria: il Governo italiano s’è impegnato a non essere mai più in futuro proprietario esclusivo di alcuna impresa, e quindi non coprirà più con la sua garanzia illimitata i debiti delle imprese pubbliche. Finita per sempre l’epoca in cui non soltanto l’Efim ma anche l’Iri o l’Eni potevano raccogliere miliardi a volontà sui mercati finanziari (nazionali ed anche internazionali) grazie alla garanzia dello Stato. Non solo: ma il governo si impegna tassativamente con la Cee a diminuire l’indebitamento delle partecipazioni statali agli stessi livelli delle imprese private. Processo irreversibile Si capisce quindi perché Ehlermann parli di una svolta, ed il commissario europeo di nazionalità italiana, Raniero Vanni d’ Archirafi, – con il linguaggio un po’ aulico che come ex-diplomatico si porta dietro come una seconda pelle – abbia dichiarato: “Questo è un caso che va al di là di un mero esame di conformità di un aiuto di Stato, per investire l’insieme del processo di rinnovamento del sistema economico italiano, processo che alcuni arrivano a dichiarare rivoluzionario”. Ed abbia definito l’accordo Andreatta-Van Miert come il segnale dello “smantellamento del sistema delle imprese pubbliche, che ha fatto il suo tempo”, aggiungendo: “Sono lieto che l’approvazione finale dell’accordo contribuisca a rendere questo processo irreversibile”. All’inizio l’accento era stato posto sui debiti dell’Efim poiché così dettava l’urgenza e le banche premevano. Ma in definitiva questo caso Efim ha offerto l’occasione per risolvere globalmente il problema delle partecipazioni statali e delle responsabilità dello Stato nei loro confronti, e per risolverlo in un senso liberale dando un taglio definitivo all’assistenzialismo sistematico”.*[10]

Ciampi, Andreatta, Monti, Prodi e Draghi, aiutati da altre figure minori, celebrano nel corso degli anni ‘90 il funerale della gloriosa Impresa pubblica italiana, al quale partecipa gran parte del popolo italiano istupidito da una propaganda martellante, che ha fatto perdere la memoria di ciò che ha rappresentato l’Impresa pubblica in Italia.

Per dare la misura di come vennero condotte le privatizzazioni, si riporta un commento di Giuseppe De Rita risalente al febbraio 2006: “*la STET è stata venduta per 16mila miliardi con Ciampi ministro, Draghi direttore generale del Tesoro e Prodi Presidente del Consiglio: tre mostri sacri di cui oggi non si può parlar male. Colaninno due anni dopo l’ha pagata a debito 60mila miliardi e due anni dopo ancora lo stesso Colaninno ha rivenduto per 120mila miliardi a Tronchetti, che avendola pagata a debito oggi sta con l’affanno perché può solo ripagare i debiti”.*[11]

Al danno delle privatizzazioni si aggiunse la beffa delle svendite.

15.3 VALUTAZIONI DELL'AGIRE DELL'IMPRESA PUBBLICA

15.3.1 OCCUPAZIONE

"*Oggi, a mio avviso, punto fondamentale di tutta l'azione di governo è un solo problema: il riassorbimento della disoccupazione. È indispensabile che l'Italia cessi di considerare una disgrazia nazionale l'eccesso di manodopera, che costituisce, invece, una forza economica di prim'ordine, assai più importante delle miniere di ferro e di carbone che hanno gli altri Paesi; una manodopera abile, sobria, intelligente come la nostra rappresenta la fortuna di un Paese, ma bisogna saperla utilizzare e non sciupare come finora si è fatto da noi".*[12]

Queste parole, pronunciate nel giugno 1953 dal padre della siderurgia dell'IRI, Oscar Sinigaglia, rappresentano lo spirito con cui l'Impresa pubblica ha affrontato la sfida del progresso sociale attraverso la creazione di nuova occupazione. L'IRI nel 1978 arriva a dare lavoro a 534.200 italiani. Più di mezzo milione di persone è occupato direttamente nelle imprese pubbliche, La progressione di crescita occupazionale negli anni è la seguente: 1960-1963 + 44,3%, di cui 12,1 al sud; 1964-1967 +8.1% di cui 7,1 al sud; 1968-1971 +84,3% di cui 39.6 al sud. Altro dato impressionante che spiega l'importanza dell'Impresa pubblica è quello dell'occupazione addizionale creata dall'Impresa pubblica in riferimento al dato complessivo nazionale: ebbene l'IRI nel quadriennio 1970-1974 ha creato, da solo, il 60% di occupazione in tutto il territorio nazionale.[13]

Guardando questi dati possiamo esprimere un giudizio positivo dell'agire pubblico in relazione al perseguimento della piena occupazione e ci sentiamo di affermare che l'IRI nel suo operato, ha reso onore al dettato dell'art. 1 della nostra Costituzione: "*l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*".

15.3.2 INVESTIMENTI NEL SUD

Nel dopoguerra il tema dello sviluppo del mezzogiorno entra nel vivo dell'agenda politica. Viene costituito lo Svimez nel 1946 a cui fa seguito l'istituzione della Cassa del mezzogiorno nel 1950, il cui obiettivo è lo sviluppo delle infrastrutture nel mezzogiorno.

L'IRI è fin da subito impegnato con gli investimenti che vedono la creazione di nuovi poli industriali al sud, che tendono a crescere con il varo della legge 634 del 1957, la quale impone di collocare il 60% di nuovi investimenti e il 40% di quelli complessivi al sud.

Viene quindi costruito il quarto centro siderurgico a Taranto, lo stabilimento dell'Alfasud a Pomigliano, gli impianti della Selenia (elettronico) in Campania, quelli della Sgs-Ates (microelettronico) in Sicilia e quelli della Sit-Siemens in Campania, Abruzzo e Puglia. Inoltre, come già ricordato precedentemente, gli indennizzi ricavati dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica vengono investiti nel sud nel settore agroalimentare. I dipendenti del gruppo nelle regioni meridionali passano dalle 20.000 unità del dopoguerra alle 100.000 unità del 1970. Il PIL pro capite del mezzogiorno passa da 2860€ del 1951 a 9691€ del 1971. Il divario della produttività si riduce dal 40% del 1957 al 25% del 1975. "*Per la prima volta nella storia unitaria nazionale la differenza fra Centro-Nord e Mezzogiorno diminuisce considerevolmente, e in una fase di intenso sviluppo nazionale".* [14]

15.3.3 RELAZIONI INDUSTRIALI

A seguito dell'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali viene creato l'Intersind, l'organismo rappresentativo delle imprese pubbliche nelle relazioni industriali con i sindacati. La cosa non viene digerita bene da Confindustria che teme un addolcimento delle relazioni industriali in favore dei lavoratori. Cosa che in effetti avvenne: grazie infatti alla "contrattazione articolata", un sistema capace di contemperare le esigenze del sindacalismo operaio con quelle della programmazione industriale, l'Intersind conclude contratti nazionali avanzati che portano tra l'altro alla progressiva eliminazione delle "gabbie salariali". L'Intersind viene definito non a caso da Confindustria "l'anello debole della catena".

Emblematica, perché traccia la linea dell'agire pubblico, la dichiarazione del ministro del Lavoro, democristiano, Carlo Donat Cattin nel 1971: "*Gli imprenditori devono prendere coscienza delle ragioni che provocano la conflittualità permanente e rendono poco credibile la loro azione nei confronti della controparte; si tratta in primo luogo dei modi con i quali è stato esercitato per un secolo il potere imprenditoriale e in secondo luogo ad adattarsi al nuovo rapporto di forza che vede nelle grandi linee il rifiuto di una condizione di subalternità".*[15]

15.3.4 RICERCA E SVILUPPO

Il tema della ricerca e sviluppo viene coltivato dall'impresa pubblica dopo il 1950. È ben chiaro ai manager delle aziende pubbliche che per crescere c'è bisogno anche di innovazione e l'innovazione si ottiene tramite la ricerca. Vengono quindi finanziati studi che portano l'IRI ad investire in nuovi campi come l'elettronica, l'informatica e l'elettronucleare, ma non mancano i centri studi anche nei settori tradizionali come la siderurgia che nel 1973, nel CSM -Centro Sperimentale Metallurgico conta 200 ricercatori.

Tale agire conduce le aziende dell'IRI a ridurre dal 27% del 1966 all'8% del 1976 le spese per l'importazione della tecnologia mediante le licenze.

15.3.5 MEZZI FINANZIARI

L'Impresa pubblica aveva principalmente 3 modi con cui poteva finanziarsi: il primo e il più utilizzato era rappresentato dall'emissione di obbligazioni convertibili in azioni con garanzia dello Stato; il secondo era rappresentato dal fondo di dotazione che rappresentava il contributo dello Stato come contro-prestazione agli oneri impropri cui doveva farsi carico l'Impresa pubblica per perseguire gli obiettivi imposti dal governo e che esulavano dal carattere imprenditoriale del suo operare; il terzo era il ricorso al finanziamento bancario, usato molto di rado.

15.3.6 DIFESA DAL CAPITALE STRANIERO E CONSEGUENZE FISCALI

Abbiamo visto come nel settore alimentare l'intervento dello Stato abbia scongiurato l'acquisizione delle aziende dal capitale straniero.

L'impresa pubblica ha tra sue priorità quella della difesa dell'industria nazionale. Difendersi dalle acquisizioni straniere significa principalmente preservare posti di lavoro e *know-how,* ma significa anche trattenere gli utili in Italia e poterli tassare.

15.4 PROPOSTE

Le considerazioni sopra svolte ci conducono a ritenere che il modello dell'Impresa pubblica italiana ha funzionato e si è rivelato vincente nel periodo in cui la classe dirigente lo ha sostenuto. Il dirigismo economico dello Stato, nella giusta combinazione tra soggetto monopolista e imprenditore in concorrenza con i privati, ha permesso di realizzare il principio contenuto al primo articolo della nostra Costituzione: "*L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro*". Il dirigismo economico dello Stato è fondato sul lavoro e lo ha ampiamente dimostrato.

È per questo motivo che il FSI-Fronte Sovranista Italiano, intende attingere dalla storia dell'Impresa pubblica italiana le proprie proposte di ricostruzione e potenziamento dell'industria nazionale che verteranno quindi all'applicazione dei principi Costituzionali e al ritorno al dirigismo economico dello Stato attraverso nazionalizzazioni di settori strategici, controllo diretto di aziende e partecipazione azionarie di minoranza in tutti i settori dell'economia avendo cura alla ecosostenibilità del proprio agire.

Andrea Franceschelli per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 24 settembre 2017

---

1 Rosario Romeo – "Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961"

2 Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI"

3 Ministero dell'Industria e del Commercio – "L'Istituto per la ricostruzione industriale – IRI, vol. II, Progetti di riordinamento" , Torino 1955, pag. 53 e seguenti

4 Franco Amatori – "Storia dell'IRI 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI" pag.9

5 Franco Schepis citato in Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI" pag. 100

6 G. Petrilli – "Lo Stato imprenditore: validità ed attualità di una formula, Bologna 1967 pag. 61 e seguenti.

7 Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI" pag 106

8 Franco Amatori – "Storia dell'IRI 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI" pag.102

9 Guido Carli – "Considerazioni finali" per il 1971: "*Ci siamo posti e ci poniamo l' interrogativo se la Banca d' Italia avrebbe potuto o potrebbe rifiutare il finanziamento del disavanzo del settore pubblico astenendosi dall' esercitare la facoltà attribuita dalla legge di acquistare titoli di Stato. Il rifiuto porrebbe lo Stato nella impossibilità di pagare stipendi ai pubblici dipendenti e pensioni alla generalità dei cittadini. Avrebbe l'apparenza di un atto di politica monetaria; nella sostanza sarebbe un atto sedizioso, al quale seguirebbe la paralisi delle istituzioni*".

10 http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1993/09/24/stato-padrone-solo-con-con -altri.html

11 Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI" pag 365

12 Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI" pag 106

13 Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI" pag 208

14 Franco Amatori – "Storia dell'IRI 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI" pag.39

15 Carlo Troilo – "1963 -1982 I venti anni che sconvolsero l'IRI" pag 111

16 I PROBLEMI DELLA RICERCA SCIENTIFICA NEI SETTORI BIBLIOMETRICI

16.1 PREMESSA

Questo documento parte dal presupposto che la ricerca scientifica sia stata sottoposta a un radicale cambiamento di scopo, iniziato negli anni '70 fino ai giorni nostri. Questo cambiamento è stato attuato per seguire ben precise logiche di mercato di stampo liberista a danno del popolo italiano. In linea con gli altri documenti programmatici del Fronte Sovranista Italiano, presentiamo una parte di analisi e una parte di proposte. Le proposte sono di indirizzo, ossia riguarderanno i principi ispiratori del sovranismo nella ricerca scientifica, senza entrare nel dettaglio di norme e regolamenti, in modo che il nostro progetto di riforma della ricerca sia chiaro a quante più persone possibili si avvicinino a esso.

16.2 STORIA DELLA RICERCA SCIENTIFICA IN ITALIA

16.2.1 INTRODUZIONE

Nel corso del XX secolo la ricerca scientifica ha raggiunto tassi di crescita ineguagliati nella storia, registrando un aumento esponenziale, a livello globale, della produzione scientifica e tecnologica, anche per via di una forte interconnessione con i comparti bellici e industriali degli Stati, che ha portato alla costituzione di enti e istituzioni di ricerca pubblici[1].

Un tale progresso unito al grado di complessità raggiunto dalle scienze moderne ha portato a un'estrema specializzazione delle competenze dei ricercatori, tale per cui la stessa organizzazione del lavoro dei singoli ricercatori all'interno di gruppi di ricerca assorbe significative quote delle risorse disponibili[1].

Nell'ultimo secolo il fulcro del settore della ricerca ha visto il suo asse spostarsi dal continente europeo agli Stati Uniti, dove la quota di PIL investita si aggira su valori poco inferiori al 3% e dove una forte interdipendenza con il comparto industriale fornisce alla ricerca una legittimazione anche in termini di sviluppo economico, mentre nei paesi europei la spesa per la ricerca scientifica assorbe mediamente un 2% del PIL[1]. Analizziamo ora la situazione della ricerca in Italia, dall'Unità fino ai nostri giorni.

16.2.2 LA RICERCA DALL'UNITÀ ALLA I GUERRA MONDIALE

La frammentazione pre-unitaria ha reso necessario un processo di costruzione di una tradizione scientifica nazionale a partire da un'eredità caratterizzata, nonostante la preminenza agricola nell'economia del Paese, da una presenza capillare di istituzioni culturali di tipo universitario. Tra i modelli di sviluppo della ricerca tra i quali si sviluppò il dibattito, prevalse quello propugnato dal Ministro della Pubblica Istruzione del Regno d'Italia Carlo Matteucci, in altre parole quello di un forte accentramento del settore. L'attività scientifica fu incentivata dall'istituzione di riviste, convegni e associazioni di stampo scientifico che tutt'oggi rappresentano i principali vettori di discussione e di dialogo nel campo della scienza italiana[2].

Un'importante componente della ricerca scientifica extra-universitaria era invece costituita dai servizi tecnici dell'amministrazione pubblica, in cui l'attività di ricerca aveva sia fini istituzionali e di controllo, che di formazione e aggiornamento del proprio personale tecnico e scientifico; è in questa fattispecie che si collocano i servizi sanitari, i servizi infrastrutturali e di costruzione delle opere pubbliche, le Ferrovie dello Stato, l'Azienda forestale, l'Istituto Nazionale Assicurazioni (INA), il Laboratorio chimico centrale delle dogane e delle imposte indirette, l'Istituto delle poste e dei telegrafi[3]. Le criticità del sistema della ricerca italiano furono infine messe a nudo nel contesto della Prima Guerra Mondiale. L'arretratezza della struttura produttiva e la dipendenza tecnologica dall'estero e in particolare dalla Germania evidenziarono la necessità di scambio tra il mondo universitario e quello industriale. L'istituzione nel 1917, per opera del Ministero della Guerra, dell'Ufficio Invenzioni e Ricerche aveva appunto lo scopo di promuovere scienza e ricerca per la

soluzione di problemi pratici. Esso divenne poi il nucleo costitutivo del futuro Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), e la sua guida fu affidata al matematico Vito Volterra, che riuscì a evitarne la soppressione nell'immediato dopoguerra[2].

16.2.3 PRIMO DOPOGUERRA, VENTENNIO FASCISTA E II GUERRA MONDIALE

La riforma scolastica del Ministro dell'Istruzione Giovanni Gentile del 1923 introdusse il nuovo regolamento generale universitario e portò al riordino di vari istituti e all'istituzione di nuove sedi universitarie[3]. L'università era riconosciuta come ente produttore di ricerca[4]. Il prestigio delle università a carattere scientifico ne fu piuttosto ridimensionato rispetto a quello delle facoltà di tipo umanistico, che presso il Regime avevano maggiore considerazione; da oltre il 60% di studenti iscritti ai corsi di laurea a indirizzo scientifico del 1921-22, si passò a un 66% di iscritti a corsi a carattere umanistico nel 1939-40. Contestualmente si manifestò un calo di oltre il 30% negli iscritti ai corsi di ingegneria[3]. Le università furono inoltre suddivise in università di tipo A (università regie) e di tipo B (università libere)[5]. Nel 1928 tutte le università passarono sotto il controllo del neonato Ministero dell'Educazione Nazionale[3].

Già dal primo dopoguerra comincia a formarsi una vera e propria organizzazione internazionale in campo scientifico[3]. L'Italia ebbe un ruolo di primo piano nella costituzione del Consiglio Internazionale delle Ricerche (CIR) a Bruxelles nel 1918-19, principalmente per mezzo del matematico Volterra[3,6], cui aderiscono i Consigli delle Ricerche dei paesi alleati. In Italia al CNR è riconosciuta personalità giuridica nel 1923 e Volterra ne diviene presidente[2,3]. Lo scopo del CNR era quello di istituire una politica della scienza nazionale e di indirizzare risorse verso organismi di ricerca dediti a studi di interesse socio-economico nazionale e qualitativamente superiori rispetto alle istituzioni universitarie. Il CNR era strettamente collegato al Ministero della Pubblica Istruzione, che vi versava una somma di 275.000 lire (264.000 euro attuali[2,7]). Volterra subì numerose pressioni a rassegnare le dimissioni per le sue posizioni antifasciste e i finanziamenti al CNR vennero a più riprese bloccati; fino alla scadenza del mandato Volterra nel 1927, il CNR non riuscì che a partecipare a qualche convegno internazionale e a censire le strutture di ricerca italiane[2]. Il CNR andò incontro a un sostanziale riordino dal 1927 al 1929 durante il quale assunse il coordinamento delle attività nazionali nei campi scientifici anche con riferimento alle applicazioni di interesse economico nazionale; il finanziamento aumentò fino alla quota di 675.000 lire annue (600.000 euro attuali). Al mandato di Volterra segue quello di Guglielmo Marconi, e progressivamente la dirigenza dei comitati scientifici passa ai docenti universitari vista l'assenza di scienziati al di fuori dell'ambiente accademico. Nel 1937 la richiesta di autonomia giuridica da parte del CNR fu accolta da Mussolini. Alla morte di Marconi nel 1937 la presidenza del CNR fu assegnata al maresciallo Pietro Badoglio; tra le ragioni di questa scelta da parte di Mussolini trovano fondamento quelle che vedono l'obiettivo di un maggiore contributo scientifico da parte della scienza alla preparazione del conflitto bellico. Tuttavia la scarsa considerazione da parte di Badoglio per l'istituzione che si trovava a presiedere non consentì l'interazione con le strutture militari. In ogni caso, dall'istituzione del regime autarchico nel 1936, i finanziamenti al CNR aumentarono esponenzialmente, per poi ridursi notevolmente (al netto dell'inflazione) negli anni della guerra. Già alla fine del 1941 il CNR era comunque riuscito a instaurare e coordinare una rete di centri di ricerca con una dimensione nazionale e dunque a conseguire gli scopi prefissi dalla sua costituzione[2]. Dalla creazione del CNR, in generale, ci fu un'accelerazione della costituzione di enti parastatali; in particolare furono istituiti l'Istituto nazionale per la statistica (1926) e l'Istituto di Sanità Pubblica (1934-35), che sarebbe poi stato convertito nell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) [3].

L'istituzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) nel 1933 ha conseguenze fondamentali per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, la politica della ricerca e l'interrelazione tra ricerca e industria nello Stato italiano. Esso diviene ente finanziario di diritto pubblico con regio decreto nel 1937[8,9] e vede tra i suoi principali sostenitori Alberto Beneduce[10], già artefice nel 1936 della legge bancaria[11]. L'IRI affonda le sue radici nell'Istituto Nazionale Assicurazioni (INA, 1912), un altro ente ad alto contenuto di ricerca scientifica legato alla figura di Beneduce[3]. Conseguentemente passano sotto il controllo dell'IRI, tra gli anni 30 e gli anni 50, buona parte delle attività industriali a più alto contenuto tecnologico, tra cui importanti imprese private nel settore elettrico (SIP, SME, Unes) [3,12]. L'influenza dell'IRI sulla ricerca scientifica e tecnologica italiana si manifesta già durante il periodo fascista e si mantiene fino al periodo delle privatizzazioni e infine della liquidazione per il contrasto con la disciplina della Comunità europea prima, e dell'Unione europea poi, degli aiuti di Stato ([13] agli articoli 107 e 108).

Anche la promulgazione delle leggi razziali nel 1938 ebbe importanti conseguenze sulla ricerca scientifica italiana. Il regio decreto n. 1390 del 1938 decretava l'espulsione di studenti e docenti dalla scuola italiana di tutti gli ordini e i gradi; più di 200 docenti, di cui 99 ordinari (più del 7% degli ordinari italiani) dovettero lasciare la cattedra; altri 28 scienziati furono espulsi.[18]

Emblematico è il caso dei "ragazzi di Via Panisperna", laboratorio d'avanguardia italiano nello studio della Fisica Nucleare, di cui facevano parte i due futuri premi Nobel Fermi e Segrè, emigrati negli Stati Uniti, e dei quali rimase in Italia solo Amaldi, che avrà un ruolo di primo piano nella ricostruzione dell'impianto scientifico italiano nel secondo dopoguerra[15,16]. Il regime aveva inoltre incarcerato o costretto a emigrare gli scienziati antifascisti[17].

16.2.4 L'ITALIA REPUBBLICANA

Mentre la Prima Guerra Mondiale aveva avuto una qualche spinta propulsiva sul settore della ricerca, all'alba del secondo dopoguerra il sistema scientifico-tecnologico era ridotto a un cumulo di macerie. I ricercatori più giovani erano

info@frontesovranista.it
www.frontesovranista.it

stati distolti dalla ricerca e la svalutazione della lira aveva fatto in modo che i finanziamenti fossero drasticamente ridotti[2]; a seguito delle politiche del regime fascista il numero di laureati in scienze pure passò da 15,6 ogni 100.000 abitanti nel 1921-25 a 11,6 allo scoppio del conflitto. A questo si sommano le requisizioni degli strumenti di laboratorio di maggior valore da parte delle autorità tedesche naziste durante la guerra e i danneggiamenti delle strutture scientifiche per i bombardamenti degli alleati, la cui ricostruzione inizia nel 1944 a Roma[15,17]. I finanziamenti al CNR furono di 200 milioni di lire nel 1946 (6.445.000 euro attuali, imposti al governo italiano dall'Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione), peraltro erogati in ritardo, e di 300 milioni nel 1948 (a fronte dei 500 richiesti dal presidente del CNR) [17].

Nel secondo dopoguerra ha comunque inizio una fase di consolidamento della ricerca scientifica e tecnologica, che durerà fino alla metà degli anni Sessanta. Il riordino del CNR e il progressivo incremento dei fondi (da 540 milioni nel 1950-51, equivalenti a 10 milioni di euro attuali, a 4 miliardi nel 1960-61, equivalenti a 53 milioni di euro attuali[17]) consentivano all'attività dell'ente di poggiare su basi solide, nonostante restasse in qualche modo subordinato al mondo accademico[3]. A raccogliere le macerie in uno dei settori più all'avanguardia, quello della fisica nucleare, fu Edoardo Amaldi, l'unico rimasto del laboratorio di Via Panisperna. Su iniziativa di Edoardo Amaldi e Carlo Bernardini è istituito nel 1945 a Roma il Centro di studi di fisica nucleare e delle particelle elementari, sotto il controllo del CNR. Nel 1947 e nel 1948 sono fondati rispettivamente il Centro ioni veloci a Padova e il centro Testa grigia sul monte Cervino, cui seguono nei primi anni Cinquanta il Centro sperimentale e teorico di fisica di Torino e il Centro per gli studi sui raggi cosmici a Milano. Il primo convegno internazionale di fisica cosmica si tenne in Italia nel 1949. Quasi parallelamente, un altro gruppo di fisici diede origine al Centro informazioni studi ed esperienze (CISE) nel 1946 a Milano, specializzato in applicazioni industriali nel campo nucleare, che vide la partecipazione di aziende private e pubbliche, in particolare Edison, FIAT, Falck, Cogne, Sade, Terni. Nel 1951, Amaldi e Colonnetti fondarono con decreto n. 599 del presidente del CNR l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) con finalità di coordinamento tra i vari centri di studio dislocati tra Torino, Milano, Padova e Roma. Seguì l'anno successivo l'istituzione del Comitato nazionale per le ricerche nucleari (CNRN), dove fu nominato segretario generale l'ingegner Felice Ippolito[3,15,17]. Con questi sviluppi, il settore nucleare diventò predominante nella politica della ricerca italiana[17].

I primi anni Sessanta videro l'apice del successo italiano nel mondo della ricerca internazionale cui seguì immediatamente il crollo; due enti di ricerca, un'azienda pubblica e un'azienda privata raggiunsero risultati importantissimi a livello mondiale, ma una serie di eventi caratterizzati principalmente da sabotaggi pose fine alla possibilità della ricerca scientifica italiana di competere con gli altri Paesi industrializzati (nonostante l'abnorme disparità nelle risorse disponibili).

16.2.4.1 *Il Comitato nazionale per l'energia nucleare*

L'assenza di una personalità giuridica e di un patrimonio, e quindi di autonomia d'azione, portarono il CNRN alla richiesta di un rinnovo dello statuto, il quale arrivò con la legge n. 933 dell'11 agosto 1960 con la trasformazione del CNRN in Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN), al segretariato del quale fu riconfermato Felice Ippolito; scopo del CNEN era quello di promuovere ed effettuare ricerche nel campo della fisica e della tecnica nucleare[15,18]. Il rinnovo dello statuto avvenne non senza una dura lotta politica, alla quale presero parte molti scienziati, e in particolare Ippolito, per la nazionalizzazione dell'industria elettrica, considerata presupposto fondamentale per la promozione della ricerca sul nucleare. La nazionalizzazione dell'energia elettrica avrebbe, infatti, indotto lo Stato a porre interesse e fondi in direzione della ricerca nucleare. A riprova di questo fatto si rileva che lo stesso Ippolito, all'atto di costituzione dell'ENEL, ne sia divenuto consigliere. La costruzione di tre centrali pose l'Italia in terza posizione mondiale per produzione di energia nucleare nel 1965. Fu la nazionalizzazione dell'energia elettrica a mettere in opposizione al CNEN gli interessi delle aziende private e quelli delle multinazionali nel settore del petrolio che paventavano la perdita di un'importante fetta di mercato in Italia per lo sviluppo del nucleare[15,19]. La campagna contro Felice Ippolito partì dal Partito Socialdemocratico, mediante una serie di note da parte del filo atlantista Giuseppe Saragat[15,20]. Ippolito fu arrestato e processato per una serie di illeciti burocratici, poi ridimensionati in appello e infine condonati dallo stesso Saragat una volta divenuto Presidente della Repubblica[15], fortemente condizionati dalle "particolari condizioni di disordine amministrativo e organizzativo dell'ente in vertiginosa crescita"[21]. Il CNEN fu poi riconvertito in Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); la fine del nucleare in Italia sarà infine decretata per via referendaria nel 1987.

16.2.4.2 *L'Istituto superiore di sanità*

Più o meno parallela a quella del CNEN è la vicenda dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) legata analogamente a un insussistente scandalo costruito intorno alla figura di Domenico Marotta, presidente dal 1935. L'ISS era un'eccellenza italiana nella ricerca: nel 1946 realizzò il primo e unico microscopio ottico italiano; nel 1947 fondò l'Ente regionale per la lotta anti-anofelica in Sardegna, il quale consentì, nell'arco di cinque anni, di debellare definitivamente la malaria in Italia (da ottantamila casi nel 1944) [15]; attraeva grandi quantità di finanziamenti che diedero importanti contributi alla crescita di quelle che oggi sono chiamate biotecnologie[17]; nel 1948 Marotta fondò il Centro internazionale di chimica e biologia il cui impianto di produzione di penicillina portò l'Italia tra i maggiori produttori mondiali, e il cui personale vantava la presenza di due premi Nobel[15]; il centro formava ogni anno figure di spicco dell'ambiente scientifico internazionale[3,15,17].

Nel 1963, i deputati Messinetti e Guidi del Partito Comunista presentarono un'interrogazione circa alcuni illeciti amministrativi, che si risolverà nell'arresto di Marotta, che fu assolto successivamente in appello[15]. I casi Ippolito e Marotta diedero l'avvio alla paralisi delle istituzioni scientifiche italiane coinvolte: il CNR irrigidì i controlli burocratici[17]; il direttore del Laboratorio internazionale di genetica e biofisica di Napoli (LIGB) si dimise[17,22]; i finanziamenti per la partecipazione a organizzazioni scientifiche internazionali subirono una drastica riduzione[17].

16.2.4.3 *L'Ente nazionale idrocarburi*

Altrettanto significativa è la vicenda di Enrico Mattei, il quale riconvertì su incarico del Comitato per la Liberazione Nazionale dell'Alta Italia l'allora azienda AGIP, costituita dal regime fascista, nell'azienda pubblica Ente Nazionali Idrocarburi (ENI) nel 1963, e, dopo la successiva affermazione sul mercato mondiale in attrito con le multinazionali del petrolio, morì in un tragico incidente aereo. Nel 2003, dopo la riapertura del caso, la morte di Mattei fu dichiarata omicidio in seguito al ritrovamento di tracce di un ordigno[15,23]. L'ENI ebbe un ruolo importante nella ricerca di fonti di combustibile fossile; tra i centri di ricerca fondati dall'ENI, c'era la Scuola di studi superiori sugli idrocarburi di Metanopoli[15,24].

16.2.4.4 *L'Olivetti*

La quarta grande occasione mancata riguarda l'impresa privata Olivetti di Ivrea, fondata da Camillo Olivetti ed ereditata dal figlio Adriano, inizialmente deputata alla produzione di macchine da scrivere e strumenti da ufficio. L'Olivetti decise di dedicarsi al ramo dell'elettronica e dell'informatica, nelle quali investì grandi risorse alla ricerca e sviluppo: le sue collaborazioni con le università (in particolare quella di Pisa, che anche grazie all'Olivetti diventerà la culla dell'informatica italiana) diedero origine al Centro studi sulle calcolatrici elettroniche (Csce), al Centro nazionale universitario di calcolo elettronico (CNUCE) e al Laboratorio di ricerche elettroniche Olivetti, guidato dall'ingegnere italocinese Mario Tchou, e la Società generale semiconduttori (Sgs), prima azienda di produzione di circuiti integrati in Europa. I laboratori di Olivetti e Tchou produssero l'Elea 9003, primo calcolatore a transistor della storia, utilizzato poi da aziende italiane come ENI, Cogne, Monte dei Paschi, Ferrero, Lancia, Motta, INPS. Anche dopo la sua liquidazione, quello che rimase della sezione elettronica presentò la "Perottina" (P101), il primo personal computer[15] (del quale il mondo della ricerca accademica fu il primo a impadronirsi) [15,25], 8 anni prima che la famosa azienda americana Apple fosse fondata. L'Olivetti, anche per via della presenza dell'italocinese Tchou, ebbe numerosi contatti con l'ambasciata cinese durante la guerra fredda; questo fatto la poneva in una posizione scomoda nei confronti degli Stati Uniti che puntavano alla monopolizzazione della scienza dei calcolatori, tenuto anche conto che in Italia c'era il maggior partito comunista al di fuori del blocco sovietico; sul fronte interno, invece, l'ingresso nell'arena politica di Adriano Olivetti con il suo Movimento Comunità, che ebbe peraltro un ruolo nella formazione del primo governo di centrosinistra, lo poneva in una posizione altrettanto scomoda nei confronti dei rappresentanti dei gruppi privati, rappresentati da Confindustria. All'improvvisa morte di Olivetti nel 1960 seguita dall'altrettanto improvvisa morte del suo braccio destro Tchou in un incidente automobilistico nel 1961, l'Olivetti fu acquistata da un gruppo d'intervento misto, in cui erano presenti aziende IRI e aziende private tra cui FIAT e Montedison e infine ceduta al 75% alla multinazionale americana General Electric, alla quale andò anche il restante 25% nel 1968[15], nonostante le richieste di nazionalizzazione dei sindacati[15,26] e del PSI[15,27]. Oltre alla politica di sviluppo nazionale, l'impegno e la competenza italiani nella costruzione di enti internazionali di ricerca non sono mai mancati, e le risorse versate sono sempre state significative, particolarmente in un contesto di progressiva riduzione dei fondi, particolarmente accentuata dopo i casi Ippolito e Marotta che portarono a una drastica riduzione dei finanziamenti. L'Italia è stata tra le nazioni trainanti dei processi diplomatici che portarono alla creazione del centro con il più grande acceleratore di particelle al mondo (CERN), della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e dell'Agenzia spaziale europea[15,17].

16.2.5 *IL SISTEMA UNIVERSITARIO*

Le università uscivano dalla seconda guerra mondiale con un ampio divario tra Nord e Sud ancora da colmare e, nonostante interventi mirati, solo il 18% delle risorse distribuite dal CNR finivano al Meridione: il personale di ricerca nel Sud risultava quindi essere l'8% del totale nazionale, di cui il 77% universitario e il 9,2% del CNR, nonostante una produttività della ricerca superiore alla media nazionale (il 14% delle pubblicazioni scientifiche italiane provenivano dal Sud)[28].

Anche nel campo della ricerca universitaria la mancanza dei fondi ha inciso profondamente, non consentendo in generale di avere a disposizione laboratori e strutture adeguate; in questo caso, tra i gruppi universitari che hanno avuto maggior successo nella seconda metà del Novecento, si collocano quelli che sono riusciti a lavorare in maniera integrata con i servizi tecnici dell'amministrazione pubblica, le cui risorse hanno consentito di mettere a disposizione strutture più adeguate[3]. La legge n.169 del 1989 ha introdotto l'autonomia finanziaria delle università che, equivocando il principio costituzionale di libertà "nella" scuola con quello artificioso di libertà "della" scuola, è andata imponendo elementi di competizione tra le università per l'accaparramento delle risorse e, per affrancarla dall'interesse pubblico, ha finito per assoggettarla a quello privato[3,29]. La Storia che segue si caratterizza unicamente per il costante aumento dei tagli ai finanziamenti pubblici all'università e alla ricerca, esacerbati in modo particolare negli anni duemila dalla crisi economica e dalle politiche di austerità imposte dall'Unione europea.

A seguito della dismissione del sistema della ricerca per applicazioni di tipo industriale legato agli enti e alle aziende come CNEN, ISS, LIGB, Olivetti, ENI, lo sviluppo economico italiano ha privilegiato unicamente il tessuto di piccole e medie imprese a basso contenuto tecnologico, tralasciando (e anzi affossando) completamente la difesa (e anzi affossando) dei grandi complessi industriali di interesse nazionale; questa scelta ha provocato una drastica riduzione della ricerca applicata negli ambienti extra-universitari, della quale hanno risentito anche le università e la ricerca di base. Al processo hanno contribuito le privatizzazioni avviate negli anni Novanta delle aziende pubbliche e di quanto rimaneva dello stesso IRI[33,15].

16.2.6 *CONCLUSIONI*

La ricerca scientifica in Italia, dall'Unità agli anni della moderna crisi economica segue un percorso complesso, costituito ora da fasi di costruzione, ora da fasi di stallo, ora fasi di dismissione. L'unica costante che accompagna lo sviluppo del settore della ricerca scientifica a livello nazionale è la cronica penuria di risorse; l'Italia mantiene uno degli investimenti in ricerca in percentuale di PIL tra i più bassi nei Paesi industrializzati, non molto distante dall'1% e sovente inferiore. Tuttavia, la scarsità di risorse non ha impedito la costruzione di importanti e prolifici centri di ricerca, a marca spiccatamente industriale, pubblici e privati. La cui volontaria dismissione rappresenta forse la chiave di volta di quel processo di destrutturazione della scienza in Italia che già negli anni Sessanta inibisce lo sviluppo della scienza a livello nazionale.

16.3 LA RICERCA NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

La ricerca è menzionata nella Costituzione all'art. 9, tra i principi fondamentali. Tale articolo, che non ha riscontro in altre moderne Costituzioni occidentali, pone la tutela, la promozione e lo sviluppo della cultura tra i principi fondanti della Repubblica. Pertanto, la promozione e lo sviluppo della ricerca sono compiti essenziali e prioritari della Repubblica. La Costituzione, poi, sancisce, al Titolo II, articolo 33, la libertà di arte e scienza e del loro insegnamento. Dal testo costituzionale emerge una concezione della ricerca scientifica e tecnologica e della cultura in generale finalizzata all'elevazione del livello di civiltà dei componenti della società, e più in generale alla costruzione di un modello culturale in grado di favorire il benessere soprattutto morale della società stessa (art. 4). Dalle discussioni in Commissione Costituente[30,31] si evince che il contesto entro il quale nasce questa concezione è quello del percorso di rinascita del Paese, appena uscito dalla Seconda Guerra Mondiale, per cui la libertà di insegnamento e della ricerca scientifica sono un pilastro fondamentale. La libertà espressa dall'art. 33 sottende un altro importante concetto, la sostanziale volontà di evitare ogni ingerenza sulla spontanea evoluzione della vita culturale e scientifica della Repubblica. Tuttavia, appare chiaro dalle discussioni dei Padri Costituenti che l'autonomia derivante da questa libertà, soprattutto quando si parla di insegnamento e ricerca universitaria, deve essere ben tutelata dallo Stato. Infatti, la sola autonomia economica, escluderebbe automaticamente l'autonomia di ricerca e di studio poiché non garantirebbe uno sviluppo uniforme e omogeneo dei centri di insegnamento e ricerca. In sintesi, dalla Costituzione emerge un quadro di compromesso tra varie istanze per il quale la libertà di insegnamento e di ricerca può essere tutelata e garantita solo sotto il controllo dello Stato. Quanto al potere di indirizzo dello Stato nei confronti della ricerca, la Costituzione non si esprime direttamente. Da un lato, il dovere della tutela e della promozione non può declinarsi come totale pianificazione pubblica della ricerca scientifica, che deve mantenere la propria libertà e autonomia; dall'altro, lo Stato, visto il suo ruolo di promotore del benessere economico e sociale, deve poter intervenire indirizzando le componenti della ricerca applicata verso i settori che ritiene più strategicamente importanti.

16.4 I NUMERI DELLA RICERCA IN ITALIA E PROGETTUALITÀ FUTURE [32,33]

Dopo aver descritto lo sviluppo della ricerca in Italia da un punto di vista storico e aver interpretato lo spirito con cui la Costituzione sostiene la ricerca, analizziamo lo stato della ricerca in Italia sulla base del contenuto del rapporto ANVUR 2016. Qui è riportata un'analisi quantitativa di parametri indicativi dello stato della ricerca in Italia. Tuttavia, l'affidabilità di questi parametri è dubbia secondo molti esperti del settore, pertanto non fornisce una conoscenza approfondita del fenomeno reale nella sua complessità.

16.4.1 SPESA, FINANZIAMENTI E BREVETTI

La spesa in ricerca e sviluppo italiana (R&S, comprendente sia quella pubblica sia privata) in rapporto al PIL è storicamente inferiore alla media europea già dal 1970, quando si attestava intorno allo 0.8%, fino ad oggi, laddove essa supera a malapena 1,3%. Nonostante questo dato, la spesa assoluta in R&S è aumentata in questo periodo, crescendo più velocemente del PIL nazionale in tutti gli Stati esaminati. Per avere un'idea dell'ordine di grandezza, si pensi che il PIL in termini assoluti in Italia è cresciuto di oltre 4 volte dal 1960, mentre la spesa in R&S è cresciuta oltre il doppio attestandosi sui 20 miliardi di Euro nel 2012. Il basso tasso di spesa in R&S è dovuto in buona parte alla grande eterogeneità regionale presente nel nostro Paese, con la consueta divisione Nord-Centro-Sud, dove il Nord è in linea, per finanziamenti al sistema della ricerca, con la media europea. Ormai è assodato però che la sola spesa in R&S non è l'artefice della crescita economica[34]. È un fattore necessario ma non sufficiente. La stessa spesa in R&S non porta agli stessi risultati in Paesi diversi o addirittura nello stesso Paese in periodi differenti[35]. Il nostro è un caso emblematico:

infatti, tra il 1960 e il 1970 abbiamo avuto un importante periodo di crescita economica ma la spesa in R&S era solo lo 0.8%. Nonostante ciò, la nostra ricerca otteneva importanti risultati nel panorama internazionale. Recenti studi dimostrano come anche l'obiettivo dell'Unione Europea di arrivare a una spesa di R&S del 3% entro il 2020 non possa essere considerato come un parametro assoluto ma dipendente dal tipo di economia del Paese analizzato e quindi discutibile essendo applicato a tutte le 28 nazioni della UE[36].

Un aspetto fondamentale da tenere in considerazione è la composizione della spesa in R&S tra pubblico e privato. Mentre negli anni 60 la quota di spesa delle amministrazioni pubbliche era in linea con quella delle imprese (non meglio definite, ma con buona parte di investimenti pubblici, vista la forte attività dell'IRI), nel corso degli anni si è visto un sempre maggior ruolo della spesa del settore privato fino a superare il pubblico[2] (52%), almeno nell'ultimo decennio. Nonostante il trend sia il medesimo, la spesa privata in Europa presenta medie che superano il 60%, con punte del 70% in quegli Stati dove è forte la presenza di multinazionali.

Dal 2008, per via della crisi, le fonti di finanziamento ministeriali (da noi la quota più alta di tutta Europa) si sono ridotte drasticamente in Italia (-21%) e Spagna per rimanere stagnanti negli altri Paesi OCSE. Inoltre, per i finanziamenti alla ricerca erogati su base competitiva, l'accesso è stato limitato e saltuario negli ultimi 5 anni, con addirittura periodi in cui non è stato nemmeno erogato. Per rendere meglio l'idea, i progetti che ricadono sotto il FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) hanno avuto pesanti tagli di ben oltre il 50% arrivando anche a non essere più erogati. Inoltre, questi finanziamenti su base competitiva si stanno sempre più uniformando alle linee guida e tematiche del programma europeo Horizon 2020. Altro fattore da prendere in considerazione è che anche le università private possono accedere a questo tipo di finanziamenti. Questo spostamento della spesa dal pubblico al privato si riflette anche sul tipo di ricerca condotta. Infatti, la ricerca di base è portata avanti in prevalenza nel pubblico (per oltre il 60%), mentre la ricerca applicata e ancor di più lo sviluppo sperimentale, sono appannaggio del privato. Le cose non cambiano quando si analizzano i parametri di innovazione industriale. Pur non essendo nota alcuna correlazione tra il numero di brevetti e la reale innovazione tecnologica, l'attività di brevettazione nazionale è in calo e l'Italia ha un tasso di produzione inferiore rispetto ai maggiori Paesi europei.

16.4.2 PERSONALE NELLA RICERCA

La quantità di personale dedicato alla ricerca (che comprende stabili e precari, amministrativi e dirigenti) in Italia è ampiamente al di sotto della media UE a 28 Paesi, nonostante il trend sia in aumento. Quando si guarda l'impatto del lavoro flessibile nella ricerca, nonostante i dati non siano del tutto omogenei (l'ISTAT per esempio non tiene conto dei dottorandi), la stipulazione di contratti attinenti a forme di precariato in tutti i comparti è aumentata negli ultimi anni superando il 50% del personale di ricerca, anche per effetto delle recenti riforme del ruolo del ricercatore universitario. Per quanto riguarda il personale docente, dopo un'iniziale fase espansiva, dal 2008 si evince un calo, arrivando a perdere oltre il 15% del personale nel 2014. Anche il ricercatore degli Enti di Ricerca sta subendo una sorte analoga. Inoltre, la quota di personale afferente ai ricercatori, rispetto al comparto tecnico amministrativo, è la più bassa d'Europa, con solo il 47% della forza lavoro totale. Altro dato importante è la prevalenza del personale impiegato in R&S nel settore privato rispetto al pubblico, trend in costante aumento in tutta Europa. Per quanto riguarda i dottorati, istituiti nel nostro paese solo nel 1980, sono meno della metà rispetto a Francia e Germania e se ne sono persi il 20% negli ultimi anni (perlopiù posti senza borsa) grazie anche alle restrizioni burocratiche recentemente immesse nel sistema[37].

16.4.3 RICERCA E FINANZIAMENTI EUROPEI

Per quanto riguarda la capacità di accesso ai finanziamenti europei (ormai una quota predominante dei finanziamenti che arrivano nei nostri istituti, oltre il 40%), già di per sé molto selettivi (la percentuale di successo è intorno al 13%), l'Italia si colloca sotto la media europea (8%). Il dato è ancora più negativo per quanto riguarda gli ERC (European Research Council) per la ricerca di base. Da notare la particolare forma di finanziamento vigente con l'ERC, nella quale si finanzia solo la persona e non anche la struttura per la quale lavora. Infatti, il ricercatore vincente può scegliere in che paese UE svolgere il proprio progetto. Anche qui, degli italiani vincitori, una buona percentuale (43%) non scelgono l'Italia preferendo Inghilterra e Germania contribuendo alla massiccia emigrazione di persone qualificate dal nostro Paese. Il tasso di partecipazione è invece in linea con quello degli altri Paesi. Il dato è reso ancor più negativo dal fatto che come Paese membro contribuiamo a finanziare Horizon 2020 per il 12,5% del totale (siamo il quarto paese per grandezza del contributo) e ne riceviamo molto meno. Una recente stima valuta una perdita di oltre 350 milioni di Euro l'anno, arrivando in 7 anni a non ricevere oltre 3 miliardi di Euro. In pratica per ogni Euro dato a Horizon 2020, ne riceviamo indietro 0.66, caso unico tra i paesi principali della UE assieme alla Francia. Viceversa, il Regno Unito raccoglie molto di più di quel che eroga (per ogni Euro dato ha un ritorno di 1,46 e le università che ne beneficiano sono perlopiù private). Tutto questo nonostante abbiamo una frequenza di collaborazione con altri gruppi internazionali superiore alla media UE. Se poi si normalizzano questi dati con la spesa in R&S e la quantità del personale di ricerca (detti input), l'Italia raggiunge i livelli degli altri paesi UE e addirittura li supera. Infatti, l'attività di presentazione di progetti per singolo ricercatore è una delle più elevate dei Paesi UE.

16.4.4 QUALITÀ DELLA RICERCA IN ITALIA

Pur essendo l'uso degli indici bibliometrici per valutare la qualità della ricerca ampiamente criticato e dibattuto, questi indici mostrano come la qualità della ricerca in Italia si attesti su valori di eccellenza. La produzione scientifica nazionale è in crescita costante (dato simile in tutti i Paesi anche grazie alle forzature imposte dal modello *publish or perish*) e presenta un'alta collaborazione con ricercatori internazionali. La quota di ricerche pubblicate su riviste eccellenti (top 5%) è superiore alla media dei Paesi OCSE. Anche l'impatto medio (numero di citazioni) è superiore a due Paesi centrali come Francia e Germania. Inoltre, abbiamo un alto indice di produttività ed efficienza superiore addirittura a quello degli Stati Uniti.

I problemi che emergono da questi dati sono evidenti. Oltre alla cronica penuria di finanziamenti alla ricerca, indicativa di una certa mentalità della nostra classe dirigente, e aggravata dall'utilizzo di bandi competitivi di cui una parte consistente viene vinta dagli enti privati, abbiamo una mancata programmazione di lungo periodo dovuta alla mancanza strutturale di personale e al totale adeguamento alle direttive dei programmi quadro Europei, perdendo quindi anche ogni possibilità reale di ottemperare a specifici interessi nazionali.

A tutto ciò si aggiunge uno spostamento massiccio di fondi dalla ricerca di base (perlopiù pubblica) a quella applicata facendo venire meno il mandato Costituzionale della libertà e quindi autonomia nella ricerca.

La condizione dei ricercatori peggiora con il passare del tempo. Il tipo di contratto predominante nel pubblico impiego è ormai quello precario, e la continua burocratizzazione non fa altro che rallentare la ricerca. Nel privato, infine, non esiste una contrattazione nazionale equiparabile a quella del pubblico impiego con cui disciplinare l'assunzione dei ricercatori (si pensi all'utilizzo dei contratti nazionali del comparto metalmeccanico in certi gruppi privati). Tutto ciò contribuisce all'emigrazione netta dei ricercatori formati dalla nostra spesa pubblica che portano le loro elevate competenze a beneficio di Paesi terzi. L'Unione Europea peggiora questo stato di cose. Al netto di un nostro cospicuo versamento, il sistema di finanziamento europeo finanzia Paesi ed eccellenze (per esempio la Bocconi, università privata) che hanno già un'ingente mole di altri finanziamenti e interi settori amministrativi capaci di muoversi nelle maglie burocratiche della UE, togliendo risorse a Paesi che già faticano nella competizione della ricerca (nella nostra situazione ci sono anche quasi tutti i Paesi dell'Europa dell'Est). Un Robin Hood al contrario[38].

16.4.5 PROGRAMMA NAZIONALE DELLA RICERCA 2015-2020 [39]

È interessante analizzare il PNR 2015-2020. Esso vuole indirizzare la ricerca del nostro Paese nei prossimi anni attraverso proposte per arrivare a obiettivi in linea con Horizon 2020. L'investimento finanziario atteso è di ulteriori 2.5 miliardi di Euro nei prossimi tre anni, rispetto ai canonici 8 miliardi all'anno di tutto il finanziamento MIUR, quindi poco meno di un miliardo aggiuntivo l'anno.

I programmi (definiti da obiettivi e azioni) sono 6.

1) *Internazionalizzazione, coordinamento e integrazione delle iniziative nazionali con quelle Europee e globali.*

- Allineare la programmazione nazionale in R&S a quella europea.
- Cogliere tutte le opportunità che si presentano nel contesto globale e europeo.
- Inserire in maniera strutturale l'Italia nel sistema della cooperazione internazionale.

Le azioni per raggiungere tali obiettivi sono state identificate in un rafforzamento del processo di programmazione congiunta, strumenti di "matching fund", leadership in progetti strategici e il programma nazionale spaziale. Tutto per un centinaio di milioni in un triennio.

2) *Centralità all'investimento nel capitale umano.*

- Formare, potenziare e attrarre i migliori ricercatori.

Le azioni per raggiungere l'obiettivo sono state identificate in sviluppo di "dottorati innovativi", attrazione dei vincitori ERC, e rendere i ricercatori protagonisti del trasferimento di conoscenza. Un altro obiettivo dichiarato nel PNR rispetto alla centralità del capitale umano è "la riforma dello status e del contratto dei ricercatori pubblici, per inquadrarli in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestirne i tempi e le esigenze particolari, come ad esempio le partecipazioni internazionali, le missioni per la ricerca, la mobilità intersettoriale o lo stesso reclutamento". Qui il finanziamento si aggira sul miliardo di euro per il triennio.

3) *Sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca.*

- Valutazione delle infrastrutture di ricerca.

- Sostegno selettivo e finalizzato ad una progressiva razionalizzazione del sistema.

Le azioni per raggiungere gli obiettivi elencati sono state identificate in una mappatura delle strutture nazionali e conseguente valutazione, una strutturazione della *governance* e nella creazione di uno strumento finanziario a sostegno. In pratica, si tratta di una selezione (tramite valutazione) delle infrastrutture di ricerca più produttive su cui puntare tutti i finanziamenti (che superano i 300 milioni), oltre ad un organismo apposito che governi la valutazione. Questo perché per accedere ai finanziamenti della UE per le infrastrutture, le stesse devono essere mappate e valutate da un programma nazionale come condizionalità ex-ante.

4) *Collaborazione pubblico e privato.*

- Stimolare la creazione di reti lunghe per la ricerca e l'innovazione.
- Favorire l'applicazione industriale dei risultati scientifici.
- Sviluppare politiche di stimolo alla ricerca.
- Garantire la rendicontabilità sociale della ricerca.
- Promuovere l'innovazione sociale.

Le azioni per raggiungere gli obiettivi elencati sono state identificate nello sviluppo della ricerca industriale e sostegno degli investimenti privati; oltre ad investimenti nella "società, ricerca e innovazione sociale". Si tratta in pratica della nascita di un organismo decisionale intermedio tra il pubblico e il privato per ricercare fondi "volto ad accompagnare l'investimento in ricerca". Inoltre si promuove la filantropia per la ricerca, ossia l'individuazione di mecenati che vogliano finanziare con donazioni la ricerca di base o applicata.

5) *Il Mezzogiorno.*

- Il riposizionamento competitivo dei territori meridionali.

Le azioni per raggiungere l'obiettivo sono state identificate in investimenti in capitale umano, progetti tematici e capacità amministrativa e "social PA". Si tratta di finanziamenti (poco più di 400 milioni nel triennio) che vanno a potenziare i già esistenti PON (programma operativo nazionale, finanziato con fondi europei) sulla falsariga del PNR in toto con la novità della diffusione delle ricerche tramite social network.

6) *Efficienza e qualità della spesa.*

- Efficienza e qualità dell'investimento pubblico e privato.

Le azioni per raggiungere l'obiettivo sono state identificate nell'attuazione di un piano di rafforzamento amministrativo con un budget di circa 35 milioni di Euro. Quindi si valuteranno le amministrazioni per renderle più efficienti e trasparenti.

In conclusione, il nuovo PNR non si discosta dalla deriva aziendalista promossa nell'ultimo trentennio in Italia, cui aggiunge un insufficiente stanziamento di fondi diretti per colmare il gap con le nazioni europee trainanti. In sintesi sono previste azioni di lobbying in sede europea e la creazione di sistemi amministrativi per la raccolta fondi (visto il massiccio utilizzo della forma di bandi con cofinanziamento autonomo). Dal punto di vista del personale di ricerca, è tutto volto ad aumentarne la mobilità, la valutazione, il merito e quindi la competizione. D'altro canto il nome dei programmi stessi ("Top Talents, Dottori Startupper" etc.) sembrano indicare più un concorso a premi televisivo che un programma di formazione. Inoltre, visto il mancato reclutamento di molti dottori di ricerca nel sistema pubblico e la loro scarsa occupazione nel privato, si spinge a sviluppare negli studenti di dottorato capacità imprenditoriali per fondare startup o spin-off che li immettano direttamente sul mercato internazionale (la sopravvivenza di questi tipi di imprese sul mercato a 3 anni dalla nascita è però inferiore al 20%)[40]. È interessante, per capire l'idea dietro a questo PNR, analizzare un tipo di intervento detto Challenge Prizes: dove "non sono i progetti a essere premiati con l'assegnazione di risorse, ma i risultati, conseguiti in maniera autonoma e con risorse proprie dei partecipanti". Insomma un vero e proprio concorso a premi piuttosto che un finanziamento strutturale capace di svelare le eccellenze di domani.

Un sistema quindi, in cui lo Stato è sempre meno attore principale e attivo delle politiche della ricerca e mero esecutore delle regole impartite dall'Unione Europea. È quello che scrivono come incipit del documento: "Il peso crescente delle risorse europee rispetto a quelle nazionali e in ultima analisi di quelle ad accesso competitivo rispetto a quelle ordinarie (con l'abbandono del criterio di assegnazione delle risorse basato sulla spesa storica), impongono un ribaltamento di paradigma nelle attività di programmazione nazionale".

Insomma tutto tranne programmare importanti e continui investimenti in ricerca.

16.5 L'UNIONE EUROPEA E LA RICERCA SCIENTIFICA

L'unione Europea comincia a dotarsi di strumenti per una politica comunitaria in materia di ricerca scientifica e tecnologica fin dai primissimi anni della sua fondazione, quando ancora si chiamava Comunità Economica Europea (CEE). Infatti, contestualmente alla nascita della CEE col trattato di Roma del 25 marzo 1957, si istituisce col trattato EURATOM la Comunità Europea dell'Energia Atomica[41] allo scopo di coordinare meglio le varie politiche nazionali in merito alla ricerca sull'energia nucleare a scopi pacifici. Dovranno però passare altri 26 anni prima che la UE riesca a dotarsi di uno strumento più sistematico e a più ampio spettro in materia di ricerca scientifica. La spinta in tal senso verrà dalla Francia, dove nel 1983, il presidente Mitterrand proporrà un programma denominato ESPRIT che aveva come scopo lo sviluppo dell'informatica e delle telecomunicazioni. Sull'onda di tale spinta, il 25 luglio 1983, il Consiglio Europeo istituisce attraverso una sua risoluzione, i "Programmi quadro per le attività di ricerca e sviluppo e di dimostrazione"[42] che saranno d'ora in avanti il principale strumento di cui si dota l'Unione Europea per attuare una politica comunitaria in materia di ricerca scientifica e tecnologica.

16.5.1 I PROGRAMMI QUADRO [43]

Lo scopo dichiarato di questi programmi è favorire uno sviluppo scientifico e tecnologico in Europa. Gli aspetti caratterizzanti di ogni Programma Quadro (PQ) sono 4: gli obiettivi da realizzare, i criteri di selezione per i bandi, le priorità tra i diversi temi scientifici e tecnologici e ovviamente le risorse finanziarie. Le azioni di ricerca proposte saranno poi approvate se comportano dei vantaggi rispetto alle normali attività nazionali. Infine, è la Commissione Europea che elabora i programmi dopo aver consultato gli Stati membri.

Oltre i quattro aspetti principali sopra citati ve ne sono alcuni secondari, ma ugualmente importanti. Il primo tra questi è sicuramente quello per il quale se si vogliono ottenere dei fondi, si deve sempre partecipare a un bando di concorso. Le proposte, se soddisfano determinati criteri (essere in linea con i requisiti scientifici, tematici e formali del bando) sono infine valutate da un gruppo di esperti indipendenti, ovviamente competenti nell'ambito di ricerca oggetto della proposta. È anche da sottolineare che uno degli aspetti più importanti che può portare alla selezione del progetto presentato sono gli effetti socio-economici che lo stesso porterebbe.

Per capire a fondo il ruolo e l'impatto che i PQ hanno avuto sulla direzione che la UE ha voluto dare alla ricerca scientifica, è necessario analizzare nel dettaglio almeno quelli più significativi.

Il primo PQ copriva gli anni 1984-1988 e aveva un budget di quasi 4 miliardi di euro assorbito quasi per metà dalla ricerca sulla fissione nucleare. Un ulteriore quarto del budget era dedicato alle telecomunicazioni e il restante si divideva tra industria e materiali (11%), scienza della vita e ambiente (10%) e borse di studio e mobilità dei ricercatori (4%). Il secondo PQ segna un deciso cambiamento sia sulla quantità di risorse allocate (5.4 miliardi di euro) sia per quanto riguarda gli ambiti. Le telecomunicazioni assorbono, infatti, il 40% delle risorse, l'industria e i materiali raddoppiano i loro fondi e il settore energetico ancora dominato dalla fissione nucleare vede scendere la sua quota al 20%. È interessante notare che con questo secondo PQ si iniziano a finanziare anche le cooperazioni internazionali extra UE (ad esempio la Svizzera presenterà un suo primo progetto per accedere ai fondi stanziati) e le PMI (piccole e medie imprese).

Il terzo PQ (1990-1994) aumenta ancora il budget arrivando a 6,6 miliardi di euro. Le telecomunicazioni la fanno ancora da padrone dal punto di vista delle risorse allocate e si cominciano ad avere aree tematiche più definite. Assume ancora più importanza la gestione delle risorse intellettuali, tramite borse e mobilità, e si comincia a investire anche sul marketing scientifico attraverso un'azione centralizzata di diffusione e valorizzazione dei risultati derivanti dai programmi specifici. Questo ultimo aspetto sarà ulteriormente incrementato anche nel quarto Programma Quadro (1994-1998) che segna un passo avanti enorme nell'allocazione delle risorse. Il budget, infatti, raddoppia arrivando fino a 13,2 miliardi di euro. Si tende sempre più a incentivare la formazione e la mobilità dei ricercatori.

Il quinto Programma Quadro, che copre gli anni 1998-2002, presenta solo una novità rispetto al passato, il criterio socio-economico per l'assegnazione dei progetti viene a cadere. Fino ad allora, infatti, la Commissione Europea aveva spinto e favorito nei finanziamenti tutti quei progetti che provenivano dalle regioni europee più disagiate, cosa che non accadrà dunque più. Anzi, già da questo quadriennio si nota come all'interno di alcuni progetti molto grandi che arrivano a contenere 80 partecipanti, alcuni partner abbiano compiti molto più importanti e di conseguenza dispongano di un budget molto più elevato rispetto agli altri.

16.5.2 LO SPAZIO EUROPEO DELLA RICERCA (SER)

La strada è ormai segnata e si prosegue senza cambiare più direzione, tanto che nel quadriennio successivo che va dal 2002 al 2006 (sesto PQ) viene alla luce il cosiddetto Spazio Europeo della ricerca (in inglese ERA, European Research Area)[44]. Nel Marzo del 2000 a Lisbona, il consiglio dei capi di Stato e di governo della UE si era posto come obiettivo quello di costruire appunto uno "Spazio europeo della ricerca" che ha come termine di paragone il mercato comune europeo. L'obiettivo della UE era di realizzare i punti principali del SER entro il 2014, ma non essendo avvenuto ha invitato gli stati membri ad attuare una serie di riforme[45] per proseguire nel processo di realizzazione. Dal 2015 la UE individua queste riforme (qui elenchiamo le più significative):

- a livello nazionale, potenziamento della valutazione delle politiche di ricerca e innovazione e creazione di sinergie tra i livelli nazionali ed europei, ripartizione dei fondi in base all'eccellenza e maggiori investimenti a favore della scienza e della ricerca;

- a livello di infrastrutture: ottimizzazione degli investimenti pubblici nelle infrastrutture di ricerca armonizzando le priorità nazionali con la roadmap europea ESFRI (European Strategy Forum on Research Infrastructures)[46];

- mercato del lavoro aperto ai ricercatori: promozione di procedure di selezione aperte, trasparenti e basate sul merito dei candidati conformemente alla Carta europea dei Ricercatori[47] e al Codice di Reclutamento dei Ricercatori[48].

Tutte le riforme che sono adottate dai paesi partecipanti al SER sono valutate dalla UE. È redatto annualmente un rapporto[49] e si ha l'intenzione di perfezionare e intensificare le attività di monitoraggio, gli studi sulla qualità e sull'efficacia delle riforme stesse.

16.5.3 L'INGRESSO DEI PRIVATI

Il settimo PQ (2007-2013) e l'ottavo (2014-2020, ribattezzato HORIZON 2020) segnano l'ingresso del capitale privato nel mondo della ricerca, anche quella di base. Il bilancio aumenta ancora, 55 miliardi di euro per PQ7 e 81 miliardi di euro per Horizon 2020. Assume sempre più importanza la ricerca di base e quella sulla fusione nucleare in vista della costruzione del reattore termonucleare sperimentale internazionale (ITER). La Commissione Europea dichiara apertamente che vuole integrare anche il settore privato spingendo sempre di più il finanziamento congiunto dei progetti. Nascono nuovi strumenti di collaborazione, ad esempio le cosiddette piattaforme tecnologiche europee (ETP) si trasformano in iniziative tecnologiche congiunte (JTI). Proprio su questa base la Commissione Europea istituisce delle collaborazioni che coinvolgono imprese, ricercatori e istituzioni pubbliche degli Stati Membri. Le reti di eccellenza e i progetti integrati sono sostituiti con due progetti di grandi dimensioni, che faranno da faro per le tecnologie future ed emergenti. La UE finanzia questi progetti con circa 500 milioni di euro in 10 anni, richiedendo un pari importo anche ai partecipanti o con fondi pubblici degli stati membri e/o con fondi privati. Un'altra importante novità introdotta con HORIZON 2020 è l'accesso agevolato al capitale di rischio. La Commissione ha notato che tra la ricerca e il lancio sul mercato di un eventuale prodotto vi era spesso un gap enorme, che intende colmare con prestiti a tasso più o meno garantito.

16.6 STRUTTURA DELLA RICERCA IN ITALIA: TRA PUBBLICO E PRIVATO

16.6.1 COME È STRUTTURATA LA RICERCA ITALIANA

Ad oggi la ricerca pubblica è principalmente legata alle Università (statali, non statali pubbliche, non statali private e telematiche) e ai numerosi enti di ricerca privati e pubblici vigilati dal MIUR (oltre ad altri enti vigilati da altri Ministeri, ad esempio, l'Istituto Italiano di Tecnologia sotto il controllo del ministero dell'economia) tra cui: l'Agenzia Spaziale Italiana, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, il Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste, l'Istituto di Studi Germanici, l'Istituto nazionale di Alta Matematica, l'Istituto Nazionale di Astrofisica, l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, l'Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica, l'Istituto Nazionale Oceanografia e Geofisica Sperimentale, il Museo Storico della Fisica e Centro Studi e Ricerche "Enrico Fermi", la Stazione Zoologica "Anton Dohrn", l'Istituto nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Rieducativa, l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione.

Le principali fonti di finanziamento statali sono erogate tramite il FFO (Fondo Finanziamento Ordinario) il FOE (Fondo Ordinario per il finanziamento degli Enti di Ricerca) che coprono perlopiù le spese per il personale (intorno al 90% almeno per il FFO), il PRIN (Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale), il FIRB (Fondo per gli Investimenti in Ricerca di Base) e il FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca) per lo sviluppo della ricerca industriale.

16.6.2 RICERCA ED INNOVAZIONE TECNOLOGICA. IL RUOLO DELLO STATO

Un'azione di indirizzo della ricerca in settori strategici è sempre stata storicamente posta in essere dagli Stati industrializzati, al fine di favorire la crescita economica. La ricerca scientifica e tecnologica ha assunto un ruolo chiave nel determinare lo sviluppo economico, attraverso l'innovazione, che ha agito, nelle economie moderne, come un motore della crescita. Alcuni studiosi[50] pongono l'innovazione tecnologica alla base dei cicli lunghi dell'economia: la prima Rivoluzione industriale (1770 al 1830); l'introduzione della ferrovia (1840-1890); l'elettrificazione, l'industria chimica e il motore a combustione interna (1890-1930); la produzione fordista di massa (1930-1980); le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (dagli anni '80 del secolo scorso). In tempi recenti, nel caso degli Stati Uniti, il finanziamento federale alla ricerca ha permesso lo sviluppo di svariate tecnologie, per esempio nell'ambito dell'informatica e dell'elettronica. In realtà, l'azione di finanziamento pubblico alla ricerca costituisce un impulso alla crescita economica soprattutto per quelle economie ancora in fase di sviluppo, o in particolari momenti storici successivi a crisi economiche

o guerre. Il ruolo della ricerca e sviluppo nella crescita economica è riconosciuto dalla letteratura scientifica ed economica[51,52], tuttavia per economie già sviluppate, una correlazione tra investimenti pubblici in ricerca e crescita economica non è chiaramente individuabile[53]. Quello che è certamente dimostrabile è che il finanziamento pubblico alla ricerca assume invece importanza come strumento per aprire nuovi settori di ricerca e accollarsi l'enorme rischio iniziale che le imprese non vogliono sostenere (socializzazione del rischio)[54,55,56]. Un caso citato a sostegno di questa affermazione è quello della Apple, che per sviluppare i suoi prodotti si è avvalsa di tecnologie sviluppate grazie a finanziamenti pubblici statunitensi. In questo senso, il finanziamento pubblico alla ricerca contribuisce a facilitare la creazione di condizioni favorevoli all'innovazione, minimizzando il rischio di impresa associato. Le ricadute dell'azione di finanziamento pubblico alla ricerca non si concretizzano solo in uno stimolo all'innovazione tecnologica finalizzata alla mera crescita economica, ma anche nella creazione di eccellenze strategiche per il Paese. Attraverso tali eccellenze, lo Stato può, in effetti, ottemperare ai principi costituzionali di promozione di benessere economico e sociale. Chiaramente, accanto a una politica di finanziamento pubblico va sviluppata un'adeguata politica per il trasferimento tecnologico alle imprese, onde evitare la formazione di rapporti di tipo parassitario tra Stato e settore privato: lo Stato deve avere un ritorno in termini di benessere per la popolazione e di sostegno a settori strategici.

16.6.3 LA RICERCA COME PRODOTTO: VALUTAZIONE ED EFFICIENZA

In Italia, per ragioni storiche e per le più recenti note politiche di austerità, che vincolano il bilancio pubblico, il finanziamento alla ricerca è soggetto a continui tagli. Pur in un regime di scarso finanziamento, tuttavia, il livello della ricerca italiana è ritenuto di qualità rispetto a quello di altri Paesi. Ciò nonostante, in tempi recenti, con il pretesto di massimizzare una non meglio precisata efficienza, sono stati introdotti in Italia criteri di controllo e valutazione della produzione scientifica, come ad esempio quelli implementati dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Questi criteri attribuiscono valore alla produzione scientifica sostanzialmente sulla base di parametri bibliometrici, come la quantità di articoli scientifici pubblicati e il prestigio della rivista che li pubblica. A queste valutazioni sono poi subordinati i finanziamenti alle università e le carriere dei ricercatori. Tale sistema, insieme ai criteri che stabiliscono le modalità di accesso ai bandi di finanziamento e le progressioni di carriera dei ricercatori, costringe il ricercatore a pubblicare il più possibile privilegiando la quantità sulla qualità della produzione scientifica[57]. Il cosiddetto modello *publish or perish*[58], forzato dall'idea di valutazione basata su criteri bibliometrici, finisce per allontanare il ricercatore da integrità e obiettività[59], forzandolo a perseguire ricerche finanziabili (che, di fatto, sono indirizzate dai criteri di valutazione) e più probabilmente pubblicabili (quelle che mostrano risultati positivi). Inoltre, si creano situazioni paradossali per cui lo scienziato si trasforma in una sorta di manager che invece di fare ricerca si occupa di preparare documenti e creare i contatti con altri team di ricercatori per accedere ai finanziamenti. In particolare, assume importanza ai fini dell'accesso ai finanziamenti, non tanto la rilevanza della ricerca proposta ai fini dell'interesse nazionale quanto invece il prestigio della rete di conoscenze e contatti che il ricercatore è in grado di coinvolgere a sostegno del progetto di ricerca. Si creano così veri e propri potentati accademici, club esclusivi privilegiati e molto settoriali, a cui l'accesso è essenziale per fare ricerca e ottenere i fondi necessari. L'obiettivo del ricercatore non è più far bene il proprio lavoro, ma lottare con gli altri ricercatori per stare davanti agli altri, in una lotta fra poveri che deprime i talenti e rafforza i gruppi di potere.

Più in generale, una critica che si può muovere all'idea stessa di valutare l'efficienza di un'attività non direttamente finalizzata alla produzione di beni materiali come la ricerca è che essa è figlia di un modello culturale che tende a ridurre tutti gli aspetti della vita umana, conoscenza compresa, a merce, in ossequio ai principi liberisti[60]. Anche la ricerca e la scienza in generale sono trattate come una merce soggetta a valutazione. Anziché essere orientata al progresso civile e morale della società, come delineato in Costituzione, la ricerca è orientata all'utilità meramente in relazione a ciò che è implementabile in un sistema produttivo, o in base a criteri che poco hanno a che vedere con il progresso in senso lato della società. Pur in assenza di merce, siamo in presenza di un sistema di regole e valutazioni che creano artificialmente un mercato, quello delle idee e dei prodotti della ricerca, che nella realtà è inesistente. Le dinamiche che si creano all'interno della ricerca sono però simili a quelle di mercato: università e centri di ricerca sono posti in concorrenza tra loro, i ricercatori, a causa della cronica mancanza di fondi legata alle politiche di austerità, sono costretti a indirizzare la loro ricerca verso tematiche più vendibili, i centri di ricerca si trasformano in aziende in cui alcuni ricercatori assumono ruoli di tipo imprenditoriale o amministrativo.

16.6.4 ENTI DI RICERCA PRIVATI

Di recente, in Italia, sono sorti diversi Enti senza scopo di lucro con finalità di ricerca e con ordinamento di diritto privato (fondazioni, consorzi, associazioni). Simili realtà sono pensate per operare nel "mercato della ricerca", secondo il modello perverso, descritto in precedenza, che ha trasformato la ricerca in un prodotto in ossequio alle logiche liberiste. Gli enti privati sono stati creati appositamente con l'intento di agire in un regime di libera concorrenza: a fronte di fonti di finanziamento ordinarie da parte della pubblica amministrazione (Ministeri o Enti Locali) cronicamente scarse rispetto al fabbisogno, la sopravvivenza e la crescita degli Enti è legata essenzialmente alla capacità di reperire fondi pubblici e privati rispettivamente attraverso la partecipazione a bandi di finanziamento e la fornitura di servizi di ricerca. In questo scenario gli enti privati si trovano in aperta competizione con gli enti pubblici, partendo però da una posizione di vantaggio legata all'ordinamento privato, che garantisce una maggiore flessibilità e una notevole autonomia nella rimodulazione degli obiettivi e nell'organizzazione del lavoro. Questo vantaggio, unito al fatto che gli enti privati di ricerca possono partecipare ai bandi per l'ottenimento di finanziamenti pubblici sia in Italia sia in Europa, rende gli enti privati

temibili concorrenti per università ed enti pubblici, che si trovano a dover lottare contro un ulteriore nemico per garantirsi i finanziamenti.

Occorre precisare che, almeno in linea teorica, l'indipendenza formale degli enti di ricerca privati dalle imprese e la finalità di diffusione della conoscenza, differenziano tali enti dalle strutture di ricerca completamente controllate dalle imprese. Per come sono costituiti e per il sistema di incentivi alla ricerca in ambito europeo, in particolar modo in Italia, paese in cui vi è bassa propensione delle imprese a investire in ricerche ad alto livello di innovazione ed alto rischio, spesso gli organismi di ricerca privati tendono a posizionarsi su attività di trasferimento tecnologico piuttosto che su attività di produzione scientifica e diffusione della conoscenza. L'obiettivo principale di un organismo di ricerca privato consiste nel massimizzare la forza di attrazione nei confronti delle imprese, oggi partner di progetto, domani auspicate finanziatrici, mediante il raggiungimento di livelli di alta competitività nel trasferimento di nuove tecnologie[61]: in questo senso, la libertà di ricerca viene evidentemente minata. Per quanto riguarda la figura del ricercatore che opera in questi ambiti, egli non ha obiettivi professionali codificati e riconoscibili a livello internazionale come nel caso dei centri di ricerca pubblici. Per il ricercatore, stante l'attuale difficoltà nel perseguire una carriera all'interno di università ed enti pubblici, lavorare negli organismi di ricerca privati rappresenta un'opportunità. Tuttavia, la figura del ricercatore è sicuramente meno tutelata che nel settore pubblico: regole vere e proprie per la tutela della professionalità non esistono, anche a causa della frammentarietà dei contratti di lavoro applicati. Il ricercatore diventa di fatto precario per definizione e soggetto a tutti i vincoli e ricatti di un dipendente privato. La libertà di ricerca delineata in Costituzione diventa ancora una volta vittima delle istanze che vogliono la ricerca finalizzata all'innovazione tecnologica e al mercato.

16.6.5 IL CROWDFUNDING APPLICATO AI FINANZIAMENTI ALLA RICERCA

A causa della scarsità di risorse pubbliche e delle politiche di austerità, e grazie allo sviluppo di Internet e dei social media, si sta affermando di recente un modello di finanziamento della ricerca basato sul crowdfunding[62,63]. Le nuove tecnologie hanno permesso agli scienziati di avvicinarsi al pubblico: sono nate piattaforme via Internet per il finanziamento diretto di progetti di ricerca da parte del comune cittadino[64]. Alcune università, come quella di Pavia e Torino, hanno creato la loro piattaforma per il fundraising. Il ricercatore deve avvalersi di tecniche di social marketing e deve avere una conoscenza dei social media per poter pubblicizzare e rendere appetibile al meglio il proprio progetto di ricerca. Le campagne di crowdfunding in generale devono offrire una ricompensa ai finanziatori. Nel caso delle campagne per progetti scientifici, si può trattare ad esempio di visite a laboratori, nomi sull'articolo scientifico, aggiornamenti esclusivi sull'evoluzione della ricerca, ecc.

Siamo davanti all'estremizzazione in chiave social del concetto di ricerca scientifica come prodotto da vendere, in modo in tutto e del tutto simile a quanto accade nell'ambito dei meccanismi di valutazione della ricerca. Si tratta senza dubbio di un'opportunità nuova in tempi di imposta austerità, ma è chiaro che l'affermarsi di un modello di questo tipo in un ambito di interesse pubblico, volto a supplire alla carenza di finanziamento, rappresenta un sintomo ulteriore della crisi del ruolo dello Stato, che, di fatto, è sostituito nel suo ruolo di tutela e promozione della ricerca scientifica.

16.7 IL RUOLO DEL RICERCATORE

Parallelamente all'esasperata specializzazione delle discipline, la ricerca scientifica ha riscontrato, in particolar modo nel periodo più recente, l'instaurazione di meccanismi per i quali la quantità di produzione scientifica diventa il parametro centrale di valutazione, fatto che sta conducendo a un'enorme e incalzante quantità di dati spesso poveri di contenuto alla quale i ricercatori si trovano ad attingere al fine di pubblicare a loro volta un qualche articolo che andrà, nella maggior parte dei casi, ad alimentare il fenomeno, incrementato ancora di più dalla pratica diffusa di condividere le firme negli articoli scientifici. Questo meccanismo si esplicita nell'enorme quantità di approfondimenti richiesti al ricercatore a fronte dei risultati spesso insignificanti che la sua ricerca si propone di portare alla luce, mediante un meccanismo per cui lo scienziato racconta tutto ciò che ha approfondito, per arrivare infine a tesi relativamente semplici[65].

La ricerca di sovvenzioni, che ad oggi costituisce uno dei principali compiti dei ricercatori e dei docenti, deprime sempre più la ricerca di base e sposta finanziamenti dalle piccole università pubbliche alle grandi università private[66]. La forte presenza di interessi privati nella ricerca trova terreno fertile nella cronica scarsità di finanziamenti, per i quali i ricercatori si trovano spesso a vendere il proprio prodotto scientifico alle grandi aziende, rendendo, di fatto, le università manipolabili da chiunque abbia interesse a finanziarle, oltre che in competizione tra loro secondo il dogma liberale della concorrenza (in questo campo "eccellenza") [65].

Ai professori e ricercatori universitari, sempre più oberati di lavoro tra assemblee, comitati e riunioni, e ai quali è tuttavia richiesto un contributo in produzione scientifica sempre maggiore, vengono in aiuto i dottorandi, ai quali vengono delegati attività di tutorato (spesso non, o mal, retribuito), esami, ricerca, lunghe e articolate richieste di finanziamenti pubblici o privati[65]. Il numero di dottorandi, nei paesi del blocco occidentale, è stato in continuo aumento negli anni pre-crisi e molti possessori di titolo di dottorato rimangono disoccupati o costretti a emigrare, complice in questi anni anche la crisi economica. Contrariamente a quanto avviene per i docenti universitari, lo status dei ricercatori e tecnologi degli Enti di ricerca è determinato, fin dalla legge n.168 del 1989 dalla contrattazione sindacale. Fino alla riforma del pubblico impiego del 1993, gli esiti della contrattazione sindacale erano recepiti da un DPR; l'ultimo di essi, il DPR 171 del 1991,

fissò le carriere dei ricercatori articolate su tre livelli: III livello (ricercatore), II livello (primo ricercatore), I livello (dirigente di ricerca). Analoga suddivisione si ebbe per la distinta e parallela carriera dei tecnologi. I tre livelli rispecchiavano la struttura della carriera dei docenti universitari, composta dai livelli di ricercatore (oggi abolito e messo a esaurimento dalla riforma Gelmini, che lo ha sostituito con due forme a tempo determinato, la seconda delle quali dà accesso diretto al secondo livello previo conseguimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale), professore associato e professore ordinario. Al livello iniziale si accede tipicamente, per entrambe le carriere, dopo aver conseguito il dottorato di ricerca e aver svolto per un numero di anni variabile attività di ricerca in posizioni precarie, quali quella denominata "assegno di ricerca". Con il D.lgs. 29/1993, lo status dei ricercatori e tecnologi degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), fu determinato direttamente dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL). Inizialmente ricercatori e tecnologi furono riconosciuti come specifiche tipologie professionali della dirigenza, con trattamento normativo rispondente alle loro caratteristiche professionali. Le successive revisioni normative, confluite poi nel D.lgs. 165/2001 fecero perdere ai ricercatori la collocazione contrattuale di livello dirigenziale, riportandoli alla contrattazione di comparto, indistintamente, insieme al personale tecnico e amministrativo, rendendo più problematico il riconoscimento delle specificità di questa figura professionale. La situazione si è ulteriormente complicata con il riordino del pubblico impiego previsto dalla cosiddetta legge Brunetta (D.lgs. 150/2009) che ha organizzato l'intero settore pubblico in soli quattro comparti, portando i ricercatori EPR a confluire nel comparto della scuola (si parla di farlo anche per gli universitari). A fianco dei ricercatori pubblici esistono poi ricercatori operanti nel settore privato, per i quali non è prevista una specifica tipologia contrattuale, e che sono via via inquadrati con contratti generici quali quello dei metalmeccanici, chiaramente poco rispondenti alle specifiche esigenze della professione.

Con il decrescere delle risorse disponibili si è avuta un'erosione delle opportunità sia dal basso sia dall'alto. Dal basso, la sempre minore disponibilità di nuove posizioni ha causato una grande crescita del precariato. Questa situazione, che si era già verificata nei decenni passati ed era stata poi sanata con ondate di concorsi per nuovi posti, è oggi molto più critica a causa dei vincoli al *turn-over* dovuti alle misure di austerità richieste dai vincoli di bilancio. Più in alto, i medesimi vincoli hanno fatto sì che le legittime aspettative di carriera di ricercatori anche molto produttivi fossero frustrate dalla mancanza delle risorse necessarie per bandire concorsi per l'accesso ai livelli superiori. Per di più, questo è accaduto a macchia di leopardo, causando situazioni di grande disparità tra un ente e l'altro e fra gli enti e il sistema universitario. Così, se un tempo una permanenza superiore ai dodici anni nel livello più basso era considerata un'anomalia, oggi per tantissimi è la norma, e non per mancanza di titoli validi. Altrettanto grave è il mancato inserimento di nuovo personale in ruolo, infatti, si stima che nei prossimi anni il 96% dei dottorandi e assegnisti di ricerca sarà escluso dalla ricerca pubblica, con enormi problemi di ricollocazione sul mercato del lavoro.

In anni recenti, si è avuto un forte impulso ad affermare una cultura della valutazione nel mondo della ricerca (e non solo), con la motivazione di ottimizzare l'uso delle risorse e ridurre gli sprechi derivanti da presunti ricercatori "fannulloni". A questo scopo la legge 24 novembre 2006 n.286 ha istituito l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), il cui regolamento di funzionamento è stato poi definito nel DPR 1 febbraio 2010 n.76. L'ANVUR oggi gestisce, tra l'altro, un complesso processo denominato Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR), rivolto alla valutazione dei risultati della ricerca scientifica effettuata dalle Università Statali e non Statali, dagli Enti di Ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, su richiesta esplicita. La valutazione è condotta sui cosiddetti "prodotti della ricerca" (termine che già rende evidente la natura aziendalista di queste procedure, ossia principalmente, ma non solo, le pubblicazioni scientifiche). Per i cosiddetti "settori bibliometrici" la valutazione è effettuata basandosi anche su parametri bibliometrici, ossia parametri quantitativi che tentano di misurare la qualità di tali prodotti, ottenuti da banche dati private. L'uso di parametri bibliometrici per procedure di valutazione è oggetto di molte critiche in ambito internazionale, in quanto porta inevitabilmente i ricercatori ad adattare il loro metodo di lavoro in modo da massimizzare tali parametri. Questo causa quello che in ambito anglosassone è chiamato "*publish or perish*", cioè una corsa alla pubblicazione a tutti i costi, a prescindere dalla qualità e originalità del contenuto. Si assiste di conseguenza a una proliferazione di pubblicazioni non sempre di eccelsa qualità, alla corsa al ricevere citazioni ai propri lavori tramite mezzi più o meno leciti, e più in generale a una continua rincorsa all'accumulazione di titoli che fungono da medagliette, il tutto a scapito del tempo e delle energie dedicate alla ricerca propriamente detta.

In generale, la "cultura della valutazione", con i suoi indicatori volti a stilare classifiche, ha l'effetto di creare un clima di competizione fra le istituzioni, fra i dipartimenti di una singola istituzione, giù fino ai singoli ricercatori. Questa competizione a tutti i livelli, che lungi dal favorire le aggregazioni e la condivisione, divide e isola, è il perfetto specchio di ciò che l'avanzata del capitalismo assoluto ha creato nella società. A questo si aggiunga che le classifiche in un contesto complesso come quello della ricerca sono necessariamente scorrette perché non consentono di apprezzare le capacità multidimensionali del singolo o del gruppo di ricerca.

Nel mondo globalizzato si è voluto affermare il paradigma del ricercatore senza radici. Attraverso nobili richiami a precedenti storici si è affermata l'idea di un ricercatore mobile e girovago, pronto a cambiare sede periodicamente, inseguendo finanziamenti, tematiche, o anche la propria personale ambizione. Non si vuole qui certo negare che la ricerca possa e debba essere internazionale, né l'importanza dello scambio culturale tra istituzioni scientifiche di diversi paesi, da realizzarsi anche attraverso la mobilità dei ricercatori. Al contempo, però, va riconosciuto il diritto del ricercatore a non essere costretto a emigrare, a mantenere le proprie radici nel paese di origine, pur con ampie possibilità di trascorrere all'estero periodi di studio, consentendo la creazione di vere e proprie "scuole" in cui i più anziani insegnino ai più giovani, tramandando anche specificità locali relative al modo di rapportarsi alla ricerca. Va

anche osservato come il meccanismo del ricercatore itinerante si traduce, per un paese di grande tradizione scientifica ma scarse risorse come il nostro, nella perdita di persone di grande valore, eventualmente bilanciata dall'attrazione di personale da paesi più tecnologicamente arretrati, con un bilancio netto di competenze negativo.

Alle questioni fin qui trattate, va aggiunto il problema di quella che, con un fuorviante neologismo, si potrebbe chiamare la ***governance*** del sistema della ricerca pubblica. Va osservato che è sempre esistita una disparità tra i ricercatori operanti in ambito universitario e quelli degli EPR. Infatti, l'università si caratterizza per un sistema di autogoverno, in cui il personale elegge le persone deputate al governo dei vari organismi, a cominciare dai rettori. Questa possibilità, per quanto attaccata da misure quali l'inserimento nei consigli di amministrazione di elementi rappresentativi dei poteri economici, e la trasformazione delle università stesse in fondazioni, costituisce tuttora un importante elemento di democrazia interna. Tale opportunità è invece negata ai ricercatori degli EPR, i cui superiori, a cominciare dai presidenti degli enti di ricerca, sono di nomina politica o selezionati con procedure "concorsuali" che celano dietro un velo di meritocrazia il rapporto fra poteri che conduce all'attribuzione delle cariche. In generale, i ricercatori degli EPR non godono della possibilità di autogovernarsi. A questo si coniuga il fatto che l'auspicabile mobilità orizzontale tra EPR e sistema universitario, che consentirebbe un salutare scambio di esperienze e di modalità di lavoro, da tempo sostenuta a parole, è di fatto negata. È peraltro paradossale che nei concorsi per lo sviluppo di carriera dei ricercatori degli EPR l'attività didattica sia positivamente valutata. Poiché l'attività didattica viene per lo più svolta presso le università, e la mobilità orizzontale verso di essa, anche per periodi limitati, è impossibile, si assiste al fenomeno di ricercatori che svolgono attività didattica a titolo gratuito pur di accumulare titoli per il proprio curriculum, contribuendo al problema del precariato universitario.

16.8 LE PROPOSTE DEL FSI

La strada intrapresa dalla disciplina della ricerca scientifica negli ultimi decenni e, soprattutto, dall'introduzione dell'ordinamento europeo in materia, appare in irrimediabile contrasto con il dettato costituzionale di cui agli articoli 9, 33 e 34. Il più nobile richiamo alla libertà della ricerca scientifica è completamente disatteso in ragione dell'assurdo principio concorrenziale proprio dell'ordinamento comunitario che ha condotto, in verità già antecedentemente all'entrata in vigore dello stesso e con evidenti responsabilità da parte di più generazioni della classe politica italiana, a una redistribuzione dei finanziamenti dai piccoli ai grandi centri di ricerca e università, alla sistematica precarizzazione delle figure dei ricercatori e all'asservimento della scienza a interessi estranei a quelli della comunità, e nazionale, e internazionale. Le proposte esposte di seguito rifiutano tale logica e si collocano all'interno del più ampio programma politico del FSI nelle sue linee generali riportate nel Documento di Analisi e Proposte e in quelle più specifiche riportate negli altri documenti programmatici.

- Il recesso dall'Unione europea comporterà ovviamente il recesso dalla partecipazione ai programmi quadro di ricerca europei su base competitiva, che per l'Italia sono una perdita secca di risorse, oltre ad avere una gestione poco trasparente, e a comportare giganteschi sprechi indotti dal meccanismo competitivo. Sarà tuttavia promossa la partecipazione a singoli progetti di rilevanza internazionale, ma sempre in veste di partner nazionale, come già peraltro avveniva prima dell'entrata in vigore dell'Unione europea.

- Le università ed enti di ricerca pubblici saranno accorpati sotto un unico Ministero dell'Università e Ricerca (MUR), mentre la scuola andrà sotto il controllo di un nuovo Ministero della Pubblica Istruzione, concordemente a quanto riportato nel documento programmatico sulla scuola. Per quanto riguarda gli enti di ricerca e le università private, quelli a maggioranza pubblica saranno riassorbiti come enti vigilati dal nuovo Ministero MUR, mentre gli altri enti saranno esclusi dai finanziamenti strutturali, ma avranno la possibilità di collaborare con gli enti pubblici di ricerca in progetti specifici esaminati di volta in volta.

- I finanziamenti strutturali saranno aumentati in maniera sostanziale al fine di consentire un pieno, equo ed efficace funzionamento del sistema pubblico della ricerca. L'aumento dei finanziamenti sarà accompagnato da un piano di assunzioni di ricercatori con cadenza regolare. Saranno eliminati i vincoli al *turn-over* legati alle condizioni di bilancio degli enti.

- Saranno aboliti i bandi competitivi per l'accesso ai finanziamenti. Il ricercatore dovrà avere libertà di decidere autonomamente le tematiche di ricerca, e ottenere fondi adeguati in modo strutturale e continuativo al loro perseguimento. Si potranno prevedere finanziamenti ad hoc per promuovere la costituzione di reti di ricercatori su temi specifici o intorno a progetti rilevanti, o per portare avanti tematiche di particolare interesse per il Paese.

- L'ANVUR dovrà essere abolita, rigettando in toto la concezione produttivistica della ricerca.

- La figura del "dottorando senza borsa" dovrà essere abolita. Il dottorato dovrà essere equiparato dal punto di vista retributivo e previdenziale a un contratto di lavoro subordinato. Sarà promossa la spendibilità del titolo di dottore di ricerca nelle amministrazioni pubbliche e nel privato.

- Le forme contrattuali ascrivibili al precariato dovranno essere abolite, iniziando con l'abolizione della riforma Gelmini. La forma contrattuale standard per i ricercatori pubblici afferenti sia a università che EPR sarà a tempo indeterminato. Il ruolo del ricercatore dovrà riottenere lo status giuridico ed economico stabilito per legge e fortemente voluto dai Costituenti, per garantirne l'indipendenza scientifica ed economica, senza contrattazione collettiva, in analogia a quanto già avviene per i docenti universitari. L'inserimento in ruolo dovrà avvenire dopo un periodo pre-ruolo di durata breve e limitata (da uno a tre anni) tipicamente da espletare dopo aver finito il dottorato, alla fine del quale si dovrà sostenere un severo esame di ingresso tramite concorso pubblico. Sarà fatto divieto di stipulare contratti precari oltre alla figura pre-ruolo di ricercatore e dottorato per enti pubblici di ricerca e università. Inoltre gli enti pubblici non potranno partecipare a consorzi, e qualunque altro tipo di rapporto misto pubblico-privato che utilizzi forme di contratto flessibile per il personale di ricerca. Sarà realizzato un meccanismo semplice di mobilità orizzontale, anche temporanea, fra università e i vari enti di ricerca pubblici, con meccanismi che consentano sotto opportune condizioni, anche una mobilità fra pubblico, servizi tecnici delle amministrazioni pubbliche, e settore privato.

- Verrà introdotta una forma contrattuale nazionale sottoposta a contrattazione collettiva per il personale di ricerca che lavori nel settore privato.

- Saranno garantite forme di autogoverno, con elezione di tutti gli organi decisionali di università ed enti pubblici di ricerca da parte dei ricercatori che operano in essi, con rappresentanza del personale tecnico-amministrativo.

- Sarà realizzato un programma di mobilità nazionale e internazionale o per ricercatori, agile e ben finanziato. Il ricercatore interessato dovrà semplicemente presentare un programma di attività e una lettera di invito dell'istituzione ospitante, senza scadenze temporali particolari, e al rientro una relazione sull'attività svolta. Il finanziamento sarà forfettario e calibrato sulla base del costo della vita del paese di destinazione.

- Verrà costituita un'agenzia nazionale per il trasferimento tecnologico che, in stretta collaborazione con il sistema delle imprese a partecipazione statale, si occupi di far incontrare le competenze presenti nella ricerca pubblica con le esigenze del mondo aziendale, fungendo da mediatore per la definizione delle modalità di tale trasferimento. Sarà promossa la collaborazione tra le università e i servizi tecnici della pubblica amministrazione, i quali potranno mettere a disposizione strutture per la ricerca alle quali le università non hanno accesso.

- Sarà istituito un database nazionale della ricerca scientifica ad accesso pubblico, dove saranno obbligatoriamente inserite tutte le pubblicazioni scientifiche attinenti a ricerche finanziate da fondi pubblici.

Davide Visigalli, Federico Monegaglia e Massimiliano Sist per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 24 settembre 2017

---

1 Ricerca scientifica e tecnologica in Enciclopedia Treccani (http://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca-scientifica-e-tecnologica_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/)

2 Il fascismo e la scienza, Roberto Maiocchi in Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Scienze (2013) (http://www.treccani.it/enciclopedia/il-fascismo-e-la-scienza_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Scienze%29/)

3 Il sistema della ricerca nell'Italia del Novecento. Aspetti politici e storico-istituzionali, Giovanni Paoloni (UniTus), 2003, in Atti del convegno «La ricerca scientifica in Italia»

4 A trent'anni dal '68. 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria', Andrea Romano (UniMessina), (http://www.cisui.unibo.it/annali/02/testi/01Romano_frameset.htm)

5 Sulla storia recente dell'università italiana: riforme, disagi e problemi aperti, Giuseppe Ricuperati (UniTo), (http://www.cisui.unibo.it/annali/05/testi/01Ricuperati_frameset.htm)

6 Consiglio Nazionale delle Ricerche, Storia (www.cnr.it/sitocnr/IlCNR/Chisiamo/Storia/Storia.html)

7 http://www.infodata.ilsole24ore.com/2015/04/14/se-potessi-avere-calcola-il-potere-dacquisto-in-lire-ed-euro-con-la-macchina-del-tempo/

8 IRI in Enciclopedia Treccani, (www.treccani.it/enciclopedia/iri/)

9 Archivio Storico IRI (http://www.archiviostoricoiri.it/index/pagina-80.html)

10 L'Italia in camicia nera, I. Montanelli, BUR

11 Proposta di Riforma del Sistema Bancario, Andrea Franceschelli e Lorenzo D'Onofrio – Fronte Sovranista Italiano (www.riconquistarelasovranita.it/il-progetto-e-il-programma-politico-del-fsi)

12 Alcuni dati illustrativi dei mutamenti intervenuti nella struttura del gruppo Iri nel tempo, misurati a partire dalle variazioni della sua occupazione, Umberto Del Canuto, in Scritti in onore di Alberto Mortara, Milano, 1990.

13 Trattato sul funzionamento dell'unione europea, 1957, 1965, 1986, 1992, 2001, 2007

14 Leggi razziali e presenze ebraiche nella comunità scientifica italiana, Pietro Nastasi, 1994, in A. Di Meo (a cura di), Cultura ebraica e cultura scientifica in Italia, Roma, Editori Riuniti, pp. 103-155

15 Il miracolo scippato: Le quattro occasioni sprecate della scienza italiana negli anni sessanta, M. Pivato, 2011, Donzelli editore, Roma

16 Ricerca scientifica, L. Bianco, 2001, il Libro dell'anno 2001, in Enciclopedia Treccani

17 La politica della scienza nel secondo dopoguerra, Mauro Capocci e Gilberto Corbellini, 2013, in Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Scienze (2013)

18 CNEN in Enciclopedia Treccani, (http://www.treccani.it/enciclopedia/cnen/)

19 Felice Ippolito, L. Lerro (a cura di)

20 Mettere ordine nella politica nucleare, G. Saragat, 1963, Edizioni opere nuove, Roma

21 Sentenza della Corte d'appello di Roma, 4 febbraio 1966

22 LIGB, modello dimenticato, G. Corbellini, 2012, in IlSole24Ore

23 Mattei, un complotto italiano, F. La Licata e G. Ruotolo, 2003, in La Stampa, Pavia

24 Quando Mattei fondò Metanopoli, 2009, in Archivio Repubblica

25 R. Meo, Macchine che calcolano, uomini che ricercano, 2009, in Disegnare progettare costruire – 150 anni di arte e scienza al Politecnico di Torino, Torino

26 Volantino ciclostilato, segreterie provinciali milanesi di Fiom, Fim e Uilm (a cura di), 1964

27 Ciò che è in gioco all'Olivetti, R. Lombardi, 1964 in Avanti!

28 Scienza e Mezzogiorno dal secondo dopoguerra, L. Bianco, in Scienza & società – Novant'anni di CNR 1923-2013, (http://www.scienzainrete.it/contenuto/articolo/lucio-bianco/scienza-e-mezzogiorno-dal-secondo-dopoguerra-oggi/maggio-2014)

29 I principi dell'istruzione secondo i nostri Padri, D. Visigalli, 2016 (http://appelloalpopolo.it/?p=15481)

30 D. Visigalli, "I principi dell'istruzione secondo i nostri Padri (II)", http://appelloalpopolo.it/?p=15481

31 http://www.nascitacostituzione.it/02p1/02t2/033/index.htm

32 http://www.anvur.org/attachments/article/1045/ANVUR_Rapporto_INTEGRALE_~.pdf

33 https://www.istat.it/it/files/2015/12/11-Ricerca-innovazione-Bes2015.pdf

34 Mariana Mazzucato, Lo Stato Innovatore, Laterza 2013 (qui per una breve sinossi http://appelloalpopolo.it/?p=14088)

35 Freeman, Chris, 1995, The National System of Innovation in Historical Perspective, Cambridge journal of Economics, XIX 6.

36 http://www.finnov-fp7.eu/sites/default/files/FINNOV_POSITION_PAPER_MAY_2010_3Percent_RD_0.pdf

37 https://www.roars.it/online/perche-i-dottorati-di-ricerca-italiani-hanno-i-cicli/

38 Francesco Sylos Labini, Rischio e Previsione. Cosa può dirci la scienza sulla crisi. Editori Laterza 2016

39 http://www.istruzione.it/allegati/2016/PNR_2015-2020.pdf

40 http://www.lastampa.it/2013/11/10/economia/febbre-da-startup-si-rischia-la-bolla-otto-su-dieci-falliscono-in-tre-anni-1PAzov4i1MHwAOqauVm1oK/pagina.html

41 https://it.wikipedia.org/wiki/Comunit%C3%A0_europea_dell%27energia_atomica

42 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A31983Y0804%2801%29%3AFR%3AHTML

43 https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/it/home/temi/cooperazione-internazionale-nel-campo-della-ricerca-e-dell-innov/i-programmi-quadro-di-ricerca-dell-unione-europea/programmi-quadro-di-ricerca-precedenti.html

44 http://ec.europa.eu/research/era/index_en.htm

45 http://ec.europa.eu/research/era/eraprogress_en.htm

46 http://www.esfri.eu/

47 http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/rights/europeanCharter

48 http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/rights/codeOfConduct

49 http://ec.europa.eu/research/era/eraprogress_en.htm

50 G. Sirilli, "Innovazione tecnologica", http://www.treccani.it/enciclopedia/innovazione-tecnologica_(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica)/

51 J. Khan, "The Role of Research and Development in Economic Growth: A Review", Journal of Economics Bibliography, vol.2, issue 3, 2015.

52 L. Blanco, "The Impact of Research and Development on Economic Growth and Productivity in the US States", http://digitalcommons.pepperdine.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=sppworkingpapers

53 D. Lemire, "Does academic research cause economic growth?", https://lemire.me/blog/2013/02/26/does-academic-research-cause-economic-growth/

54 F. Sylos-Labini, "Ricerca scientifica e rischio dell'investimento: perché lo Stato serve", http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/ricerca-scientifica-e-rischio-dellinvestimento-perch%C3%A9-lo-stato-serve

55 M. Mazzuccato, "Lo Stato Innovatore", Laterza, 2014

56 D. Visigalli, "Lo Stato sviluppista: l'innovazione e la crescita tra pubblico e privato", http://appelloalpopolo.it/?p=14088

57 http://www.roars.it/online/noi-disobbediamo/

58 https://en.wikipedia.org/wiki/Publish_or_perish

59 D. Fanelli, "Do Pressures to Publish Increase Scientists' Bias? An Empirical Support from US States Data", PLoS One. 2010; 5(4): e10271, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2858206/

60 V. Pinto, "Valutare e punire. Per una critica della cultura della valutazione", Napoli, Cronopio, 2012

61 L. Cicala, "Lo sviluppo delle professioni di ricerca negli "organismi di ricerca" ad ordinamento privato", http://www.analysis-online.net/wp-content/uploads/2013/07/Organismi-di-Ricerca-Privati-DOC-ok-plus-plus.pdf

62 https://it.wikipedia.org/wiki/Crowdfunding

63 "Da Lorenzo il Magnifico a Kickstarter", http://www.unipd.it/ilbo/lorenzo-magnifico-kickstarter

64 https://experiment.com/

65 La Mediocrazia, A. Denault, 2015, Neri Pozza I Colibrì

66 Success rates in Horizon 2020 – funding for all or only a selected few?, Arno Meerman, 2016, (https://www.linkedin.com/pulse/success-rates-horizon-2020-funding-all-only-selected-few-arno-meerman)

17 UNA STRATEGIA ENERGETICA PER L'ITALIA

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a ***servizi pubblici essenziali*** *o* ***a fonti di energia*** *o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.*

Articolo 43 della Costituzione della Repubblica Italiana

17.1 INTRODUZIONE

L'energia è vita, e il benessere di un popolo è strettamente legato alla disponibilità di energia. L'energia rappresenta per il sistema produttivo visto dal punto di vista "fisico" ciò che la moneta costituisce in relazione alla visione economica. Consci di questo, i padri costituenti citarono espressamente nell'art. 43 le imprese legate alle fonti di energia fra quelle trasferibili sotto il controllo pubblico per ragioni di utilità generale. Come descritto nella prima parte di questo documento, ciò effettivamente avvenne durante il trentennio glorioso, ma a partire dagli anni '90, sotto la spinta liberalizzatrice della UE, si ebbe un brusco cambiamento di rotta. Nella seconda parte si racconterà appunto dell'inversione di tendenza legata all'avvento del liberalismo, con particolare riguardo alle conseguenze dell'adesione all'Unione Europea. Nella terza parte sono invece tratteggiate delle proposte di strategia energetica per riportare il settore sotto il controllo pubblico, tenendo conto dei progressi tecnologici avvenuti nel frattempo, ritornando così, in ossequio ai principi costituzionali, alla promozione dell'utilità generale piuttosto che dell'interesse particolare.

17.2 STORIA RECENTE

17.2.1 L'ENI: IDROCARBURI PER IL BOOM ECONOMICO

La figura di Enrico Mattei costituisce un fulgido esempio di sovranismo ante litteram, nel suo aver dedicato la vita a fornire all'Italia gli strumenti per risorgere dal disastro della guerra, lavorando indefessamente per il bene della patria e non per il proprio tornaconto, fino a pagare con la vita il proprio impegno, e al contempo ripudiando ogni forma di colonialismo. Povero di nascita, assurto con le sue sole forze al ruolo di imprenditore nel settore della chimica, a seguito del suo ruolo di spicco durante la Resistenza gli venne assegnato nel 1945 il compito di liquidare l'AGIP, vista come un'emanazione del passato regime. Egli però ebbe la luminosa intuizione che il petrolio, e gli idrocarburi in generale, costituivano il nutrimento essenziale per un'economia industriale avanzata, e che l'affrancamento dell'Italia dalla sudditanza ai paesi vincitori della guerra avrebbe richiesto di non sottostare all'oligopolio delle grandi compagnie fornitrici (statunitensi, britanniche e olandesi), ma di approvvigionarsi direttamente dai paesi produttori. Per ottenere questo risultato, contravvenne al suo mandato, usando le proprie entrature politiche per mantenere in vita l'AGIP e trasformarla in una grande compagnia petrolifera statale all'avanguardia dal punto di vista tecnologico, l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI).

Lottando con mezzi anche non ortodossi contro le resistenze opposte dalla politica (spesso eterodiretta), Mattei utilizzò l'ENI come strumento per garantire all'Italia forniture di petrolio al di fuori del ferreo controllo delle grandi compagnie straniere, oltre che per promuovere l'utilizzo del gas naturale come fonte energetica alternativa. Le accuse che gli vennero mosse di aver costruito una sorta di impero personale immune alle indicazioni della politica non sono del tutto infondate, ma va sempre ricordato che egli non fece questo per averne vantaggi personali, ma solo per il bene del Paese, nel cui riscatto economico egli forse vedeva riprodotta la propria storia personale.

Pragmatico, ma anche integro moralmente, Mattei si fece portatore di un modo diverso di intendere il rapporto con i paesi produttori, non imperniato sul nazionalismo colonialista praticato dalla Sette Sorelle (come egli chiamò le grandi compagnie oligopoliste) spalleggiate dai propri governi, ma su un approccio autenticamente sovranista, in cui venivano fornite ai venditori non solo condizioni economiche più vantaggiose, ma anche la partecipazione diretta alle politiche di gestione della produzione e dello sviluppo delle proprie risorse. Non può sorprendere che questo approccio, nonché il

fatto che l'ENI iniziò a stipulare contratti anche con i paesi al di là della cortina di ferro, gli attirarono pesanti inimicizie, e se non esiste la certezza che la sua morte, avvenuta a causa della caduta del suo aereo nel 1962, sia stata dovuta ad un attentato, si tratta di un'ipotesi più che plausibile.

17.2.2 LA NAZIONALIZZAZIONE DELL'ENERGIA ELETTRICA

La legge istitutiva dell'ENEL, approvata il 27 novembre 1962 dopo un lungo e serrato dibattito, rappresenta un momento di grande importanza, non solo nella politica energetica del paese, ma anche più in generale nella storia politica italiana, in quanto essa è legata alla nascita dell'esperienza politica del centrosinistra, punto d'incontro faticosamente raggiunto da Democrazia Cristiana e Partito Socialista Italiano. Il provvedimento, che nazionalizzò la produzione, importazione, esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di elettricità, portò nelle mani dello Stato l'intero settore elettrico attraverso l'istituzione di un Ente Nazionale preposto a tutte queste funzioni. L'ENEL si trovò ad assorbire l'attività di quasi 1300 aziende elettriche, con l'esclusione degli autoproduttori e delle municipalizzate.

Il provvedimento di nazionalizzazione ricalca analoghe azioni compiute in Francia e Gran Bretagna subito dopo la fine della guerra. Esso ha l'obiettivo, in un periodo di forte crescita di produzione e consumo di elettricità (che durerà fino alle crisi petrolifere degli anni '70) di erogare l'energia non secondo la logica del profitto, che potrebbe non coincidere con gli interessi del Paese, bensì secondo una logica di programmazione e di sviluppo, sulla base del concetto di energia come servizio pubblico.

Le reti che vengono via via acquisite sono frazionate e disomogenee. Grazie alla presenza di un unico attore può essere avviato un grande progetto di riordino, ammodernamento e sviluppo della rete di distribuzione, e si iniziano a realizzare i collegamenti elettrici con le isole e le dorsali a 380 kV che dovranno trasportare l'energia lungo tutta la penisola e connetterla con l'estero. Tra le prime unità operative costituite dall'ENEL è da segnalare il Centro Nazionale di Dispacciamento di Roma, che ha il compito di gestire gli impianti di produzione, la rete di trasmissione e l'interconnessione con l'estero: in pratica, il "cervello" dell'intero sistema elettrico italiano.

La creazione dell'ENEL pose le basi per un'efficiente e capillare distribuzione dell'elettricità all'intero territorio nazionale, indispensabile per la crescita economica e la modernizzazione del Paese, portando l'accesso all'energia elettrica a 1.700.000 italiani che ne erano privi e compensando le forti differenze tra nord e sud. La realizzazione di tale rete capillare, e la contestuale unificazione tariffaria, furono fattori determinanti per la nascita del tessuto di piccole e medie imprese che costituisce la struttura portante della nostra economia. Inoltre, la nascita dell'ENEL contribuì a valorizzare il notevole patrimonio di capacità progettuali e competenze tecniche che l'Italia contava da tempo nell'industria elettrica (vanno qui anche ricordate le pionieristiche realizzazioni italiane di inizio '900 nei campi della generazione idroelettrica e della geotermia).

17.2.3 IL NUCLEARE ITALIANO: UNA MANI PULITE ANTE LITTERAM

Strettamente intrecciata con la nazionalizzazione del settore elettrico è la vicenda del nucleare italiano, in cui la genialità e l'intraprendenza nostrane si trovarono a scontrarsi con interessi più grandi, in analogia a quanto avvenne all'ENI di Mattei. Va qui precisato che questo breve resoconto non vuole assumere una posizione sulla delicata questione dell'utilizzo del nucleare a scopi civili, la cui problematicità iniziò ad emergere negli anni '70, ma va contestualizzato in quella che era la visione negli anni '50 e '60, in cui si era unanimemente convinti che l'energia nucleare costituisse la fonte di energia, tanto economica che non sarebbe valsa la pena di contabilizzarla, che avrebbe portato l'umanità verso un radioso futuro di energia illimitata.

La grande tradizione della fisica nucleare italiana ha origine nel lavoro del gruppo romano di via Panisperna guidato da Enrico Fermi, che gettò le fondamenta della fisica atomica applicata, realizzando nel 1934 la prima reazione di fissione nucleare nei giardini dell'università. Questo eccezionale gruppo di cervelli alla fine degli anni '30 era ormai dissolto sotto l'effetto di un crescente isolamento politico e delle leggi razziali: Enrico Fermi costruì il primo reattore nucleare (la "pila di Fermi") a Chicago, dove era fuggito dopo aver conseguito il premio Nobel. Tuttavia, l'attività degli anni '30 lasciò comunque una duratura eredità. Sotto la spinta di Edoardo Amaldi, uno dei pochi ad essere rimasto in Italia, dopo la fine della guerra iniziò un lavoro di ricostruzione e di sviluppo della fisica italiana, che portò anche al rilancio della fisica atomica per scopi applicativi.

A questo scopo venne fondato nel 1946 il Centro Informazioni Studi ed Esperienze (CISE), che inizialmente fu un centro di studi dedicato ad un ampio ventaglio di applicazioni industriali, tra cui appunto il nucleare. Il CISE sostenne l'ambiziosa causa della realizzazione di un reattore nucleare completamente italiano: per ovviare al problema dell'arricchimento dell'uranio, nacque così un concetto di reattore ad acqua pesante: il CIRENE. Al CISE giunse anche un giovane ed intraprendente geologo con la passione per i radionuclidi: Felice Ippolito. Al CISE parteciparono anche industrie private, ma lo sforzo economico necessario era ingente, e quindi Amaldi cercò di ottenere un consistente finanziamento statale, attraverso il CNR presieduto da Colonnetti. Inizialmente la politica non sembrò sensibile all'argomento, forse anche per ragioni di carattere geopolitico. Inoltre, le aziende partecipanti al CISE, al contrario dei ricercatori, non vedevano di buon occhio l'intervento dello Stato: in questo si innestò anche il nascente dibattito sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica che porterà alla nascita dell'ENEL. Infine, grazie al lavoro politico di Amaldi e

Colonnetti, nel 1951 venne approvato un sostanzioso aumento dei fondi del CNR e venne creato il Comitato Nazionale per le Ricerche Nucleari (CNRN), con Felice Ippolito come Segretario Generale. Tuttavia, l'attività del CNRN stentò a decollare, anche a causa di scontri tra la sua visione statalista e quella più orientata al privato del CISE. Nel 1956 il CNRN era ormai alla deriva, e dopo le dimissioni del presidente ne assunse il coordinamento Ippolito, che venne a trovarsi un po' nella stessa situazione di Mattei quando prese in mano l'AGIP. Grazie al suo impegno, il comitato riprese forza, e nel 1960 si giunse all'approvazione di una legge sull'uso pacifico dell'energia nucleare, che trasformò il CNRN in Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare (CNEN) e lo dotò di adeguati finanziamenti. Questo fu l'avvio concreto del nucleare italiano, e nel 1965 l'Italia sarà il terzo paese al mondo per produzione di elettricità da nucleare, dietro a USA e Gran Bretagna.

Nel 1963, con l'istituzione dell'ENEL, Ippolito ne diventò consigliere, pur mantenendo la carica di Segretario Generale del CNEN. Tuttavia, il bilancio del CNEN era ancora traballante, e nacque un nuovo conflitto proprio con l'ENEL, nel cui consiglio di amministrazione sedevano rappresentanti delle aziende elettriche nazionalizzate. Questo scontro si riverberò anche nella politica, e diede origine ad una pesantissima campagna di stampa contro Ippolito e i presunti sprechi del CNEN, che culminò con il suo arresto nel 1963 per presunti illeciti legati alla gestione dei fondi. All'arresto seguirà un processo e una pesante condanna, poi ridimensionata in appello attraverso il riconoscimento che la violazione di certe regole era stata solo funzionale a far avanzare un complesso progetto tecnologico in un contesto burocratico troppo rigido.

All'arresto di Ippolito seguì un totale declino del CNEN, mentre l'ENEL, uscito vincitore dallo scontro, assunse le competenze sullo sfruttamento dell'energia nucleare. Queste verranno però affrontate con un approccio puramente contabile, senza un progetto per l'innovazione tecnologica, e ciò segnerà la fine del nucleare italiano, a favore del mero acquisto di tecnologia estera. Altre vicende fecero poi sì che il programma nucleare italiano non decollasse, fino al referendum del 1987 che ne sancì la definitiva chiusura, ma si può dire che la vicenda Ippolito segnò davvero un'occasione mancata di sviluppo interno di un intero settore tecnologico. Se dai documenti appare soltanto che Ippolito ebbe potenti nemici nella politica interna, resta il dubbio se, in quello che è forse il primo esempio di uso dello strumento giudiziario a fini politici, non siano entrati anche interessi stranieri ad affossare l'intraprendenza italiana in un settore industriale strategico, oltre che potenzialmente molto redditizio.

17.2.4 LE LIBERALIZZAZIONI: IL DECRETO BERSANI E IL DECRETO LETTA

A partire dai primi anni '90 l'Italia, in considerazione della sua adesione all'Unione Europea, inizia un percorso di apertura del settore energetico alla concorrenza. A partire da quegli anni si struttura la fine del monopolio pubblico e l'apertura del mercato ai soggetti privati.

Nel 1995, con la legge 481/95, viene introdotta nell'ordinamento italiano la figura dell'autorità indipendente e viene creata espressamente l'**Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas** (oggi ARERA), primo passo verso una dismissione di poteri da parte dell'esecutivo nazionale. L'autorità "indipendente" è, infatti, un istituto di derivazione anglosassone e liberale, estraneo al nostro ordinamento costituzionale. Le autorità di questo tipo sono indipendenti dal potere esecutivo, dovendo attuare in sostituzione del Governo norme approvate dal Parlamento. Ma poiché le norme approvate dal Parlamento italiano in tema di energia sono in realtà (salvo rare eccezioni) attuazione di direttive europee, ecco che ne risulta una saldatura diretta tra il potere normativo europeo (non soggetto a responsabilità nei confronti di un corpo elettorale, è bene sottolinearlo) e il potere esecutivo dell'Autorità, anch'essa non soggetta a responsabilità. Molto ci sarebbe da dire sulle autorità "indipendenti" ma non è questa la sede. In generale, si può dire che esse si configurano come **indipendenti dal controllo del cittadino** (i membri delle varie autorità non sono eletti, bensì cooptati in varie forme), **ma pienamente dipendenti dalle leggi liberali del mercato**. L'indipendenza e specialità delle autorità di questo tipo è giustificata con la pretesa specificità tecnica delle materie da regolare. Nulla, in realtà, che non possa trovare albergo in un ministero sottoposto a controllo politico e istituzionale.

Nel 1999, il Dlgs. 79/99 (decreto Bersani, governo D'Alema) recepisce la direttiva comunitaria 96/92/CE e liberalizza il settore elettrico. Curatore del decreto fu in particolare il sottosegretario all'Industria dell'epoca, Umberto Carpi, di Rifondazione Comunista. Venivano liberalizzate la produzione e la vendita di energia elettrica (a determinate condizioni) e veniva creata la figura del Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN, ora Terna), proprietario e gestore della rete di trasporto di lunga distanza. Contemporaneamente fu imposto a ENEL, sino ad allora il monopolista, di ridurre le proprie dimensioni nel comparto della generazione elettrica, diminuendo la propria quota di mercato sotto il 50% attraverso la cessione a privati di asset di produzione (le ben note tre società di produzione scorporate da ENEL, le GenCo, la cui cessione ha costituito di fatto una privatizzazione di parte del settore). Rimaneva in regime di concessione, soggetta a regolazione, la distribuzione locale di energia, monopolio naturale, garantendo però accesso alla rete da parte dei nuovi soggetti operatori nel settore (i cosiddetti grossisti). La tariffa dell'energia elettrica diventava un prezzo contrattato sul mercato, mentre rimanevano le tariffe per i soggetti che decidevano di non cambiare fornitore. A tariffa rimasero pure i costi di trasporto e distribuzione, da quel momento, però, fissati dall'Autorità in base a parametri noti.

Venne istituito un mercato dell'energia elettrica all'ingrosso, con un mercato dell'energia elettrica a pronti (la cosiddetta Borsa dell'energia elettrica, gestita dal GME, Gestore del Mercato Elettrico). Tale mercato permette lo scambio di energia fisica da consegnare il giorno successivo (Mercato del Giorno Prima, MGP). Inoltre, fu consentito lo scambio di

energia fisica a termine tra operatori (cioè contratti per la consegna nel futuro di quantitativi fisici di energia), attraverso una piattaforma informatica.

Venne infine creato l'Acquirente Unico, che doveva rappresentare l'aggregato della domanda di energia dei clienti ancora "vincolati" al distributore e che poteva operare per loro conto con aste, sul mercato a pronti e sui mercati a termine, con l'ottica di garantire la migliore tariffa dell'energia possibile per questa categoria di utenti.

Nell'anno 2000 il Dlgs. 164/00 (decreto Letta) recepisce la direttiva comunitaria 98/30/CE e liberalizza il settore del gas. Le attività di produzione, importazione e vendita del gas naturale sono state liberalizzate: chiunque può produrre, importare e vendere gas (con limitazioni quali le concessioni per estrarre e l'accesso ai sistemi di stoccaggio per la vendita). A differenza del settore elettrico, il servizio di trasporto nazionale del gas non è stato affidato a un operatore terzo creato ex novo come Terna, ma è rimasto affidato all'ex monopolista SNAM. SNAM Rete Gas è una società che a tutti gli effetti fa parte del Gruppo ENI e gestisce tuttora il 95% dei gasdotti di trasporto primario. Anche l'attività di stoccaggio è rimasta al gruppo ENI, tramite la controllata Stogit.

In merito alla distribuzione, il Decreto Letta stabilisce l'apertura alla concorrenza anche di questo servizio, prevedendo che esso venga affidato in regime di concessione tramite asta competitiva ad evidenza pubblica per un periodo massimo di 12 anni e favorendo le aggregazioni di piccoli soggetti.

17.2.5 LE FONTI RINNOVABILI: INCENTIVI E SVILUPPI

Lo sviluppo dell'elettrificazione del Paese, cominciato alla fine dell'Ottocento, si è avuto essenzialmente grazie allo sfruttamento della manifattura italiana dell'uso dell'acqua come forza motrice, che ha portato all'immediata costruzione delle centrali idroelettriche su tutto il territorio nazionale: il primo impianto idroelettrico fu realizzato nel 1889 nel Gorzente per alimentare la zona industriale di Genova, cui seguì la realizzazione della centrale di Tivoli, di Paderno d'Adda e di Vizzola (queste ultime risultavano essere tra le più grandi e avanzate d'Europa). Fino agli anni '50 del secolo scorso l'idroelettrico è stata la primaria fonte di energia, fin quando la crescente domanda, l'aumentare dei costi, la mutata sensibilità dell'opinione pubblica a seguito del disastro del Vajont, lo sviluppo di impianti termoelettrici e della tecnologia nucleare non ne hanno decretato un arresto dello sviluppo.

Il dibattito in Italia sulle fonti di energia alternative a quelle fossili e sull'efficientamento dei consumi risale agli anni '70 a seguito delle crisi petrolifere. Il primo intervento legislativo in tale ambito si è avuto con il licenziamento della legge 308/82: "Norme sul contenimento dei consumi energetici, lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e l'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi" dove venivano già stanziati i primi contributi per incentivare la riduzione dei consumi, la produzione da energia a fonte rinnovabile, l'installazione delle pompe di calore e l'installazione di impianti fotovoltaici; ma il primo intervento di incentivazione dell'energia da fonte rinnovabile si è avuto con la **Delibera CIP 6/92** in ottemperanza a quanto previsto dalla legge 9 gennaio 1991, con cui si stabilivano i corrispettivi economici ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili ed assimilate. Sfortunatamente, la locuzione "ed assimilate" introdotta in sede di redazione del provvedimento fece sì che risorse molto consistenti andarono ad incentivare fonti che rinnovabili non erano, vanificando l'efficacia del provvedimento in termini di stimolo allo sviluppo delle rinnovabili.

Con il Dlgs. 79/99 è stato introdotto in Italia il meccanismo dei **Certificati Verdi**, che sanciva l'obbligo per gli importatori e i produttori di energia elettrica da fonti non rinnovabili di immettere nel sistema elettrico una quota di energia prodotta da fonti rinnovabili a decorrere dall'anno 2001. Tale obbligo poteva essere assolto anche attraverso l'acquisto di titoli (i Certificati Verdi) rilasciati ai produttori di energia da fonti rinnovabili.

Il Decreto Ministeriale del 28 luglio 2005 introduce il sistema di incentivazione della produzione di energia da fonte fotovoltaica, detto **Conto Energia**: tale meccanismo consiste in un programma di incentivazione cosiddetto *feed in tariff*, ovvero di un contributo finanziario concesso per ogni kWh di energia prodotta, per la durata di 20 anni. Dal primo Conto Energia sono stati emanati ulteriori quattro decreti che stabilivano una tariffa via via decrescente, fino ad arrivare all'ultima versione, il Quinto Conto Energia (DM del 05/07/2012) che stabilisce una tariffa fissa onnicomprensiva sull'energia elettrica netta immessa in rete.

A queste forme di incentivazione (Certificati Verdi e Conto Energia), in questi anni si sono aggiunti il meccanismo della **Tariffa Onnicomprensiva** (legge finanziaria 2008) che rappresenta un incentivo monetario, differenziato per fonte, concesso – in alternativa ai Certificati Verdi – per l'energia elettrica netta immessa in rete; il **Conto Termico** che incentiva interventi per l'incremento dell'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili per impianti di piccole dimensioni e il meccanismo dei **Certificati Bianchi** (o Titoli di Efficienza Energetica) per l'assolvimento dell'obbligo di risparmio di energia primaria da parte dei distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti finali. Ulteriori forme di incentivazione sono state introdotte con i DM 6 luglio 2012 e il DM 23 giugno 2016 che sostengono la produzione di energia da fonti rinnovabili diverse dalla fotovoltaica.

A seguito di tutti gli interventi legislativi volti all'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in Italia risultano essere installati più di 770.000 impianti a fonte rinnovabile; per l'anno 2017 la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili si attesta al 33% del Consumo Interno Lordo; per il quarto anno di seguito invece, la quota di

consumi complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili si attesta su una percentuale superiore al 17%. Tali risultati raggiunti qualificano l'Italia tra i primi paesi al mondo nello sviluppo delle rinnovabili.

Tali importanti risultati raggiunti presentano però degli aspetti di criticità che derivano direttamente dalla strenua applicazione dei principi di concorrenza e non discriminazione degli operatori, così come sancito dai trattati europei, che hanno impedito una efficace attività di pianificazione e indirizzo dello sviluppo del settore dell'energia pulita. Ad oggi le unità produttive cosiddette rilevanti sono una piccola percentuale rispetto al totale degli impianti a energia rinnovabile installati, rendendo problematica la stessa possibilità di programmazione della produzione di energia elettrica. Si rileva inoltre la totale impossibilità di selezione e indirizzo degli investimenti da parte dello Stato, ad esempio per favorire la crescita di una filiera nazionale nel campo delle tecnologie fotovoltaiche, in quanto gli stessi meccanismi di incentivazione sono volti alla determinazione di regole tecniche base, uguali per tutti, derubricando la selezione degli investimenti al massimo a meccanismi ad asta o all'iscrizione su determinate graduatorie temporali.

Menzione a parte è necessario fare sulle fonti di finanziamento dei meccanismi di incentivazione, tutti gestiti dal Gestore dei Servizi Energetici – GSE SpA, società a partecipazione unica del Ministero del Tesoro, anche queste regolate sulla base di meccanismi di mercato, per nulla ricadenti sulla finanza pubblica in ottemperanza ai vincoli europei e alla normativa europea sugli aiuti di Stato e per questo ascritte, in regime tariffario regolate dall'Autorità, tra gli oneri generali di sistema. Le risorse economiche necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'incentivazione della produzione di energia da fonte rinnovabile sono prelevate da un conto istituito presso la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). Il conto è alimentato dalla componente tariffaria A3 applicata a tutte le bollette dei clienti finali per la fornitura di energia elettrica. Il fabbisogno economico annuale è valutato congiuntamente da GSE e da CSEA, e in funzione di questo l'ARERA determina il gettito conseguente. Per l'anno 2017, il fabbisogno totale annuo registrato è stato pari a 12,5 miliardi di euro, tutto prelevato dalle bollette di fornitura di energia elettrica, inficiando in tal modo sula competitività generale del sistema. Dal 1 gennaio 2018, l'Autorità ha definito la nuova struttura tariffaria degli oneri generali di sistema, perlopiù applicata sulla potenza installata e sui punti di prelievo e la componente A3 è confluita interamente nella nuova Asos.

17.3 LO SCENARIO ATTUALE

17.3.1 ASSETTO ATTUALE DEL SETTORE ENERGETICO

L'assetto delineato dalle liberalizzazioni descritte nella prima parte di questo documento è dunque il seguente:

Produzione e importazione: più soggetti possono produrre energia elettrica in concorrenza tra loro con proprie centrali. Per il gas, chiunque, ***ottenuta dallo Stato una concessione***, può sfruttare un giacimento di idrocarburi e immettere nella rete il gas naturale estratto. Inoltre, qualunque soggetto può importare energia elettrica e gas dall'estero, utilizzando le reti esistenti (alle quali viene garantito accesso non discriminatorio).

Trasporto: nel settore elettrico è stato creato un soggetto terzo con il compito di garantire accesso non discriminatorio agli operatori al dispacciamento e al trasporto dell'energia prodotta o importata. Nel settore del gas tale ruolo è stato affidato a Snam Rete Gas, parte del Gruppo ENI ex monopolista.

Distribuzione: la distribuzione locale di energia elettrica e gas è affidata in concessione ai soggetti proprietari delle reti. I distributori devono essere società separate nel caso di gruppi attivi anche nella produzione e/o nella vendita. In gran parte la distribuzione elettrica è in capo ad EDistribuzione (Gruppo ENEL), per il resto alle società ex-municipalizzate (A2A, ACEA, ecc.). Nel gas invece il panorama è molto più frammentato, con diverse centinaia di piccoli e grandi distributori. In questo settore, la procedura di affidamento in concessione tramite asta, previsto dal Decreto del 2000, incontra notevolissime difficoltà ed è stato attuato solo in minima parte.

Vendita al dettaglio: la fornitura di energia elettrica e di gas è affidata a soggetti separati, le società di vendita, che propongono ai clienti finali le condizioni di prezzo e di fornitura in base alle condizioni che si verificano sui mercati. Dal 2007, tutti i consumatori finali di energia, famiglie comprese, sono liberi di approvvigionarsi da un fornitore alternativo al distributore. Ad oggi, i soggetti consumatori di energia che non desiderano rivolgersi ad operatori del libero mercato sono forniti dal distributore in regime di cosiddetta "maggior tutela", a condizioni tariffarie stabilite dall'ARERA. La legge 4 agosto 2017, n. 124 (c.d. Legge Concorrenza) entrata in vigore il 29 agosto 2017, prevede all'art. 1, commi 60 e 61 che venga obbligatoriamente completata la totale liberalizzazione del settore della fornitura di energia elettrica. Questo comporta che non potrà più esistere un fornitore in regime amministrato e che tutti i consumatori dovranno rivolgersi al mercato libero, completando così il processo di liberalizzazione iniziato nel 1999. Verrà altresì a decadere il ruolo dell'Acquirente Unico come soggetto che, procurando l'energia fisica per i clienti tutelati, ne stabilisce anche le condizioni economiche.

Compravendita all'ingrosso: le società di vendita possono approvvigionarsi dell'energia fisica necessaria ai propri clienti sui mercati all'ingrosso: l'IPEX (Italian Power Exchange, gestito dal GME), oppure direttamente dai produttori con

contrattazioni bilaterali. Inoltre, sono sorti mercati finanziari che consentono lo scambio di future sull'energia elettrica (IDEX, EEX).

17.3.2 FINE DEL SERVIZIO DI MAGGIOR TUTELA E IMPOSIZIONE DEL MERCATO LIBERO

La legge 124/2017, dunque, impone dal 1 luglio 2019 l'abolizione del regime di maggior tutela, con il conseguente passaggio al libero mercato per tutti i consumatori. Le modalità con cui sarà effettuato questo passaggio sono però ancora in discussione. Infatti, la stessa legge 124 individua una serie di passaggi preliminari necessari per arrivare al risultato desiderato, tra cui diversi decreti del Ministero per lo Sviluppo Economico e diverse delibere e attività da parte dell'ARERA.

Il tema più delicato su cui gli atti in parola dovranno fare chiarezza è quello delle modalità pratiche con cui dovrà avvenire il passaggio della massa di consumatori di energia al mercato libero. Ad oggi, un solo operatore della distribuzione detiene circa il 70% del mercato (dati ARERA). In caso di passaggio rebus sic stantibus al libero mercato, questo operatore, con la sua società di vendita, si troverebbe in una posizione dominante e si verificherebbe una situazione di concentrazione del mercato che non è desiderata. Si tratterebbe dunque di sottrarre all'operatore dominante quote di mercato, attribuendole ad altri soggetti. Ma come? Si fanno ipotesi di aste tra operatori del libero mercato per aggiudicarsi "pacchetti" di clienti (e in questo caso la discussione si sposterebbe sui criteri con cui questi pacchetti sarebbero assemblati). O, ancora, di far transitare momentaneamente i clienti sul servizio di salvaguardia, ove un fornitore di ultima istanza applichi condizioni molto onerose al fine di stimolare il consumatore a cambiare fornitore rapidamente. Al momento, stante anche la situazione di stallo sulla formazione di un nuovo Governo (per non parlare della situazione dell'ARERA, il cui Collegio è scaduto e si trova in regime di prorogatio) non si sa ancora quale strada verrà scelta dal MISE per completare questo delicato passaggio.

Come si vede, quale che sia il metodo scelto, si tratta di applicare una vera e propria forzatura e di spingere la massa dei consumi di energia **per decreto** fuori dal regime amministrato a prescindere dalla volontà del consumatore finale stesso. In piena aderenza ai principi liberisti che conformano la legislazione europea, il fatto che in oltre dieci anni di liberalizzazione del consumo solo il 30% circa di famiglie (dato ARERA) abbia cambiato fornitore almeno una volta non viene considerato un fallimento del mercato, ma una prova del fatto che sia necessario… ancora più mercato!

17.3.3 LA NORMATIVA EUROPEA SU ABUSO DI MERCATO E TRASPARENZA

La liberalizzazione gradualmente imposta nel settore dell'energia in Europa si intreccia con la sempre maggiore finanziarizzazione dei mercati. In particolare, la crescita dei mercati finanziari e l'allargamento di questi nel settore dell'energia elettrica e del gas verificatisi negli ultimi dieci anni hanno portato con sé nuovi problemi di regolazione per gli operatori energetici, molti dei quali si trovano ad operare anche sui mercati finanziari (in particolare con i derivati sull'energia). Inoltre, nei mercati finanziari energetici europei hanno fatto il loro ingresso, in maniera anche pesante, le istituzioni finanziarie (grandi banche, fondi).

Tutto ciò ha comportato lo sviluppo, a livello europeo, di alcune normative che tendono, nelle intenzioni dichiarate, ad eliminare gli abusi di mercato e a favorire la trasparenza nei comportamenti degli operatori. Le normative in questione (cosiddette **EMIR** – Regolamento (UE) n. 648/2012, **REMIT** – Regolamento (UE) n. 1227/2011, **MiFID II** – Direttiva 2014/65/UE), molto complesse, impongono agli operatori del mercato libero del settore energia elettrica e gas obblighi di trasparenza e informazione.

Tali obblighi però, considerata la loro periodicità, estensione e specializzazione, sono tali da poter essere rispettati solo a fronte di corposi investimenti in strumenti informatici, personale e processi. Tanto da diventare un'oggettiva barriera all'ingresso per gli operatori più piccoli, ed anzi un potente disincentivo alla permanenza nel mercato. Inoltre, queste normative scoraggiano le negoziazioni bilaterali tra operatori e favoriscono gli scambi su mercati regolamentati, con l'evidente effetto di frenare gli operatori minori dal partecipare al mercato. La partecipazione ai mercati regolamentati dell'energia richiede infatti severi requisiti organizzativi e di capitale, oltre che cospicui investimenti in infrastrutture tecnologiche.

L'effetto congiunto di liberalizzazione, finanziarizzazione e regolazione si traduce quindi in un disegno di mercato europeo fatto di un **oligopolio di grandi operatori**, con ciò nei fatti restringendo quella concorrenza che pure la normativa europea dice di voler ampliare e difendere in termini di principio.

17.4 PROPOSTE PER UNA STRATEGIA FUTURA

Il processo di privatizzazione e liberalizzazione di tutto il settore energetico italiano, al pari di quanto accaduto negli altri settori industriali e finanziari ha comportato non soltanto lo smantellamento fisico di intere filiere produttive (basti pensare al progetto Futur-e del gruppo Enel al fine di vendere e smantellare 23 vecchie centrali termoelettriche), ma ha soprattutto comportato la rinuncia a quella che era una delle leve di politica economica e industriale per la pianificazione e il controllo dell'attività di governo. A oggi la partecipazione dello Stato, così come ravvisabile dal sito del Ministero

dell'Economia e delle Finanze, in Enel è del 23,58%, in ENI del 30,1% (di cui il 25,76% attraverso la Cassa Depositi e Prestiti), in Terna del 29,85% attraverso la società CDP Reti (a sua volta partecipata per il 35% dalla società pubblica cinese State Grid Corporation of China). Considerata la composizione dell'azionariato, prevalentemente istituzionale e diffusa, è evidente che il controllo dello Stato italiano possa definirsi meramente formale, volta più alla soddisfazione delle aspettative del mercato, che a quella dei propri cittadini rendendo vane, inefficaci e prettamente retoriche tutte le varie Strategie Energetiche Nazionali sviluppate pedissequamente a ogni governo succedutosi negli ultimi venti anni. Si rileva inoltre che, così come riportano gli stessi organi di stampa liberali (vedasi articolo pubblicato dal gruppo L'Espresso in data 26 maggio 2017), a oggi, le poche imprese che crescono, si sviluppano e producono valore sono proprio le ex aziende dello Stato, il che certifica non solo la totale incoerenza con gli obiettivi per cui si è dismesso il patrimonio pubblico, ma anche la fallacia retorica del voler a tutti i costi monetizzare un patrimonio per la raccolta di fondi finanziari al fine di ridurre il debito pubblico.

La liberalizzazione del settore energetico, a quasi vent'anni della sua attuazione, non ha portato in alcun modo i risultati annunciati da chi l'ha voluta e attuata nemmeno da un punto di vista dell'efficienza del mercato. Oggi, ad esempio, nel caso delle famiglie, non è raro che il prezzo pagato per ogni kilowattora o metro cubo consumato sul mercato libero sia superiore alla tariffa applicata in regime di maggior tutela. In generale, i prezzi dell'energia elettrica al consumo finale negli ultimi dieci anni sono aumentati, non sono diminuiti. Nel 2017 il prezzo medio dell'energia elettrica in maggior tutela per **un cliente domestico tipo** (2.700 kWh annui di consumo e 3 kW di potenza) è stato di 19,3 €cent/kWh. Nel 2004 era di 12 €cent/kWh (dati ARERA). La concorrenza, nei proclami dei suoi propagandisti, avrebbe dovuto portare ad un abbassamento dei prezzi. Oggi invece assistiamo a un forte potere di mercato da parte dei produttori di energia elettrica, pochi e sempre più concentrati, la maggior parte dei quali si trova ad usufruire di impianti costruiti dall'allora monopolista pubblico, alla rendita di posizione da parte dei grandi distributori, i quali percepiscono una tariffa regolata dall'Autorità, a scapito delle società di vendita sulle quali si scaricano la maggior parte degli oneri finanziari e industriali di tutto il settore e quindi, in definitiva, a discapito dei cittadini. A tal riguardo basti ricordare la delibera dell'ARERA 50/2018/R/eel del 1 febbraio 2018, con cui si stabilisce che gli oneri derivanti dal mancato incasso da parte delle società distributrici degli oneri generali di sistema siano da applicare ai clienti finali. A voler sottolineare come il principio di concorrenza sia fortemente asimmetrico, si evidenzia altresì la presenza in Italia di numerose compagnie straniere di settore a forte partecipazione pubblica, in ottemperanza del principio di libertà di movimenti di capitale e libertà di accesso sanciti nei trattati europei e nella sopra menzionata direttiva 96/92/CE. Tali soggetti rappresentano per l'Italia degli IDE (Investimenti Diretti Esteri) ovvero, come noto, un passivo nella contabilità nazionale italiana.

La liberalizzazione ha comportato una frammentazione di tutta la catena del valore che ha fatto emergere una serie di inefficienze (cioè costi) che nella precedente condizione di monopolio non esistevano: ci riferiamo in particolare agli oneri di sistema relativi a sbilanciamenti e dispacciamento, attività tecniche nelle quali, con la liberalizzazione, i costi sono cresciuti in maniera molto rilevante. Inoltre, l'affidamento in concessione della distribuzione del gas, che avrebbe dovuto in teoria portare all'abbassamento delle tariffe, è di fatto fallito e si trascina in un ritardo epocale. Va considerato che tale procedura, peraltro, permette l'ingresso di soggetti finanziari e di soggetti esteri anche in un settore così strategico.

A causa della frammentazione e della complessità generata sono cresciuti altresì gli oneri finanziari complessivi pagati dal settore (quindi riversati sui cittadini), giacché ogni operatore deve garantire il sistema nazionale attraverso fideiussioni e garanzie di altro tipo (a Terna, al GME, a SNAM, a Stogit, ai distributori, ecc.). Tali garanzie hanno avuto quale unico effetto quello di procurare buoni profitti al sistema bancario e non hanno comunque impedito comportamenti illeciti da parte di alcuni operatori, come diverse inchieste giudiziarie hanno dimostrato.

Stanti queste premesse, è possibile affermare che il principio secondo cui è necessario delegare al solo mercato tutto un settore da cui dipende lo sviluppo economico e industriale del Paese, sia da rigettare in toto. Il settore energetico rappresenta anche un mezzo per assicurare ai cittadini un bene primario (al contrario di quanto affermato in una recente sentenza della Corte di Cassazione – sent. 39884, anno 2017 – nella quale l'energia elettrica è reputata un bene "non indispensabile alla vita, semmai idoneo a procurare agi e opportunità") e come tale, in accordo con il testo costituzionale, deve essere indirizzato anche a fini sociali, oltre che economici.

La composizione e lo sviluppo di un sistema energetico nazionale è la premessa per consentire non solo lo sviluppo economico e industriale del Paese, come già Enrico Mattei ammoniva, ma oggi più che mai rappresenta uno strumento per garantire l'assolvimento del compito affidato alla Repubblica dall'art. 3 comma 2 della Costituzione. Resta fermo che tale sistema energetico nazionale debba assolutamente svilupparsi tenuto conto degli impatti ambientali ed ecologici, nel rispetto dell'ambiente, del territorio, del paesaggio e della salute dei cittadini, in ottemperanza degli articoli 9 e 32 della Costituzione.

L'attuazione di questi principi può aversi soltanto attraverso il pieno e totale controllo da parte dello Stato nel settore, dando piena attuazione degli strumenti previsti dalla Costituzione stessa, negli articoli 41, 42 e 43, facendo così decadere la logica del profitto in un settore strategico, ma altresì facendo in tal modo prevalere la logica dell'interesse nazionale.

A tal fine sarà necessario ripristinare la nazionalizzazione del settore elettrico e di quello del gas, riportando sotto il controllo di un unico soggetto controllato dallo Stato la generazione, la trasmissione, distribuzione e commercializzazione dell'energia elettrica e del settore dell'importazione e distribuzione del gas naturale permettendo così di attuare un

grande progetto di adeguamento e aggiornamento tecnologico negli impianti e nelle reti, così come da più di vent'anni non viene eseguito. Il processo di ri-nazionalizzazione richiederà diversi passaggi, tesi a garantire il corretto ed ordinato assetto del settore per ciò che riguarda gli indennizzi agli operatori privati, l'esercizio degli impianti e il mantenimento dell'occupazione dei lavoratori.

L'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente, non avendo più motivo di esistere andrebbe sciolta e le sue competenze e risorse trasferite all'interno del Ministero dello Sviluppo Economico. Al contempo appare opportuno un riordino delle competenze in ambito di pianificazione, ricerca e sviluppo, accentrando le competenze in ambito energetico ad oggi sparse tra diversi enti e società partecipate del Ministero del Tesoro (GSE, GME, AU e RSE, Sogin, parte della società Invitalia e alcuni dipartimenti dell'ENEA). Tale riordino ha lo scopo di coordinare le attività di ricerca e sviluppo in ambito energetico al fine di incrementare l'indipendenza energetica del Paese, nonché una corretta pianificazione del settore, in termini di sviluppo delle reti (anche internazionali) e delle tecnologie.

In merito alla pianificazione, vi è infatti da considerare la ancora imperfetta situazione della rete di trasporto di lunga distanza dell'energia elettrica. A livello elettrico, ad esempio, esistono ancora molte situazioni di congestione dei flussi di energia tra diverse aree geografiche d'Italia, che non permettono un utilizzo efficiente del parco produttivo e aumentano i costi complessivi del sistema. Tale situazione, oltre alla necessità di un maggiore coordinamento nello sviluppo delle reti dovuta agli sviluppi tecnologici che spingono verso sistemi a maglie sempre più strette, impongono una centralizzazione della pianificazione. Nelle scelte strategiche andrà impiegato, oltre ai normali criteri economici, quello dell'EROEI (Energy Return On Energy Invested, ossia ritorno energetico per unità di energia investita).

Una strategia energetica deve avere come obiettivo primario quello di garantire al paese il rifornimento di energia, privilegiando l'aspetto dell'acquisizione di una sempre maggiore indipendenza energetica come fattore di garanzia nei confronti delle turbolenze geopolitiche. Al contempo, ci sono altri fattori da tenere in conto, come ad esempio la necessità di una progressiva decarbonizzazione dell'economia (riduzione delle emissioni di biossido di carbonio, e anche di metano) per combattere il fenomeno del riscaldamento globale. Quest'ultimo punto, che potrebbe essere visto come un onere per il sistema, costituisce in realtà, se affrontato nel modo giusto, una grande occasione di sviluppo di intere filiere produttive, nonché di movimento nella direzione dell'indipendenza citata sopra. Per ottenere questo risultato occorre però evitare gli errori compiuti, ad esempio, con il conto energia per il fotovoltaico, ed accompagnare le misure prescelte con adeguate azioni di politica industriale e di protezione. Tali misure dovranno consentire di sviluppare non solo l'utilizzo di una certa tecnologia, ma di usarla come volano per il raggiungimento di un livello di eccellenza nella produzione degli impianti e delle soluzioni tecnologiche coinvolti.

In particolare, va qui osservato che una prospettiva di lungo termine dovrebbe essere quella di privilegiare l'elettricità come vettore primario per il trasporto dell'energia, stimolando l'utilizzo delle pompe di calore per il riscaldamento degli edifici e della trazione elettrica per l'autotrasporto, con la predisposizione di un'adeguata rete di strutture di ricarica. A queste misure andrà affiancata un'azione di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, che dovrà avvalersi di apposite strutture pubbliche che, in considerazione degli elevati costi di investimento, indirizzino gli utenti privati nella scelta delle soluzioni con il migliore rapporto costi/benefici e si facciano garanti della competenza dei professionisti e delle aziende incaricati dell'esecuzione. La riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente può costituire, infatti, un importante motore di sviluppo anche per il settore edilizio, in alternativa al mero consumo di suolo per nuove costruzioni, sia attraverso l'aumento dell'efficienza energetica degli immobili esistenti sia con la riqualificazione delle aree ex-industriali.

La progressiva elettrificazione del sistema energetico, che dovrà procedere di pari passo con un sempre maggiore ruolo delle fonti rinnovabili e della generazione distribuita, necessiterà di uno sforzo per lo sviluppo delle reti intelligenti per la distribuzione e il trasporto, nonché di una grande espansione dei sistemi di accumulo, sia a piccola che a grande scala. Questo, insieme allo sviluppo della mobilità elettrica, costituirà una grande occasione di sviluppo di industrie nazionali. Analogamente, andrà riguadagnata la grande competenza che in passato industrie italiane avevano nella produzione di sistemi di trasporto ferroviario e tramviario, che sarà incentivata da un programma di espansione del trasporto pubblico su rotaia ed elettrico su gomma, da realizzarsi al di fuori delle pure logiche di mercato ma avendo invece in mente la mobilità dei cittadini come esigenza primaria (su questo si rimanda ad un futuro documento di politica dei trasporti). In ambito internazionale, lo sviluppo delle interconnessioni elettriche con l'estero sarà condotto esclusivamente al fine di garantire condizioni di sicurezza della rete, essendo prioritario lo sviluppo di capacità produttiva nazionale in ottica di promozione dell'indipendenza energetica. L'uso delle fonti distribuite andrà programmato tenendo in debito conto la necessità della preservazione dei suoli fertili dalla cementificazione, secondo criteri di reversibilità ove tali suoli debbano essere utilizzati.

Relativamente all'approvvigionamento delle fonti fossili (in particolare gas e petrolio), ancora necessarie in maniera sostanziale nei prossimi anni al fine di mantenere la sicurezza del sistema, questo sarà effettuato perseguendo l'interesse nazionale, anche per ciò che riguarda le concessioni per l'estrazione di idrocarburi sul territorio nazionale, ma rifiutando le derive belligeranti e neocoloniali attuali. Andrà invece programmata una fuoriuscita dall'utilizzo del carbone per la generazione elettrica, peraltro già prevista anche dall'attuale Strategia Energetica Nazionale. Infine, si ritiene che allo stato attuale della tecnologia l'utilizzo della fissione nucleare per la produzione di elettricità non sia un'opzione auspicabile, in virtù dei costi elevati e non chiaramente quantificabili quando si guardi all'intera filiera includendo la

gestione dei rifiuti radioattivi, e in considerazione del fatto che non si tratta di una scelta che offre vantaggi in termini di indipendenza energetica. Andrà però mantenuta in questo ambito una competenza a livello di ricerca.

Emilio Martines e Alfonso Genovese per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 24 maggio 2018

18 FINANZIAMENTO E STRUTTURA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

18.1 ANALISI

18.1.1 PREMESSA: LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE E ORIZZONTALE

Negli anni recenti gli effetti della costruzione europea sull'economia e sulla società italiana sono diventati sempre più chiari a chi volesse vederli. L'Unione Europea ha reso impossibile l'impresa pubblica, tramite il divieto di aiuti di stato, e ha spinto e di fatto imposto ad una classe dirigente liberale di smantellare le tutele sul lavoro acquisite faticosamente durante la Prima Repubblica, vietando la politica del cambio e il vincolo alla circolazione dei capitali; giusto per limitarci agli effetti principali.

Non è ancora altrettanto chiaro, invece, come l'Unione Europea sia riuscita ad innescare la sostanziale privatizzazione dei servizi pubblici fondamentali, a partire dalla Sanità universalistica derivata dall'art.32 della Costituzione italiana. Nessun trattato, in effetti, vieta esplicitamente un servizio sanitario a gestione totalmente pubblica e ad erogazione quasi esclusivamente pubblica, come era quello delineato nella legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, la 883 del 1978.

L'innesto dei principi concorrenziali e aziendalistici nel corpo della nostra Sanità è avvenuto più sottilmente, facendo leva sul concetto apparentemente democratico di sussidiarietà, che non trova spazio nel testo originale della Costituzione del '48 ma che è al centro del Trattato sull'Unione Europea e della Costituzione novellata tramite la legge costituzionale 3/2001.

Secondo questo principio è l'istituzione più vicina al territorio la più adatta a svolgere la principali funzioni legislative ed amministrative, perché sarebbe per definizione più efficiente nell'utilizzo delle risorse e più efficace nel predisporre servizi di qualità. I livelli di governo superiori dovrebbero intervenire solo in via sussidiaria per coordinare l'attività locale e indicare gli obiettivi di massima. Se l'istituzione locale non si dimostra all'altezza viene in soccorso il concetto di sussidiarietà orizzontale, secondo cui non è necessariamente il settore pubblico a dover soddisfare tutta l'offerta, in questo caso sanitaria, ma può esserci una virtuosa collaborazione tra ente territoriale e istituzioni private, che siano a scopo di lucro o di volontariato. La sussidiarietà, quindi, coincide giuridicamente con la concorrenza legislativa e amministrativa tra Stato ed enti territoriali, da un lato, e con la concorrenza tra erogatori pubblici e privati, dall'altro.

18.1.2 BREVE STORIA DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

18.1.2.1 Il Federalismo della Seconda Sepubblica, una secessione mascherata

È spettato al federalismo, fenomeno tornato in voga sin dagli anni ottanta-novanta del secolo scorso, tradurre nella prassi politica il nuovo principio di sussidiarietà, ancora prima che questo fosse formalmente inserito nella Carta costituzionale.

Federalismo costruito pezzo dopo pezzo grazie al contributo ideologico fondamentale della Lega Nord, e quindi una particolare declinazione di federalismo di tipo razzista e a tratti esplicitamente secessionista verso le regioni del centro e del sud Italia.

Non va mai dimenticato a questo proposito che la Lega Nord amava identificarsi come il partito più europeista in assoluto per bocca del suo segretario Umberto Bossi, e che la Lega autonomista lombarda, nel primo numero della rivista *Lombardia Autonomista* uscito nel 1983, identificò esplicitamente il significato della sua esperienza con l'obiettivo di affermare la «socialità federalista, per l'autonomia lombarda nel quadro dell'unità federale dell'Europa»[1]; ma non va dimenticato neppure che il federalismo non è l'ideologia di un singolo partito estremista, bensì il sostrato ideologico di quel Partito Unico Liberale che ha occupato lo Stato negli ultimi 25 anni, dichiarandosi alternativamente di destra e di sinistra. Tutti i partiti della Seconda Repubblica sono stati in senso lato leghisti, abbandonandosi alla retorica dell'efficienza e della produttività nordica senza considerare le ragioni politiche strutturali della relativa arretratezza

centro-meridionale; arretratezza che dopo due decenni di politiche liberali e federaliste è oggi evidente come non mai. Il federalismo è stato introdotto ufficialmente nel nostro ordinamento con la riforma costituzionale del 2001, che ha preparato il terreno alla fiscalità autonoma degli enti territoriali e al graduale azzeramento dei trasferimenti centrali. Anche il testo originario della Costituzione, naturalmente, prevedeva un certo grado di concorrenza legislativa tra enti territoriali e Stato, comprendendo nell'alveo di questa concorrenza anche la salute, ma la natura ipocrita del federalismo di matrice europeista si evince dal peso specifico che sono venute ad assumere le regioni, cioè il terzo livello di governo a partire dal basso, e dal contestuale svuotamento di risorse e funzioni che hanno dovuto subire i comuni e le provincie, con queste ultime ormai da anni sull'orlo dell'estinzione. Più che ad una reciproca sussidiarietà abbiamo assistito ad un accentramento di potere verso le regioni e ad uno svuotamento parallelo degli enti locali e dello Stato. Quest'ultimo ha però mantenuto la funzione di garante dell'austerità: è lo Stato che stabilisce l'entità del Fondo sanitario nazionale tenendo conto, oltre che dei Livelli Essenziali di Assistenza, anche dell'"economicità nell'impiego delle risorse", come recita il decreto legislativo 502 del 1992 che dà sostanza alla precedente riforma Amato del Servizio Sanitario Nazionale. È sempre lo Stato, inoltre, che può commissariare la politica sanitaria regionale se non vengono riassorbiti i disavanzi delle Asl.

In un contesto in cui l'intervento dello Stato nell'economia è fortemente limitato dai Trattati europei e la classe dirigente ha il solo obiettivo di entrare, prima, e di rimanere, poi, nell'euro – rispettando il percorso di abbattimento del deficit e del debito – il federalismo è diventato per le regioni più ricche la via di fuga per continuare a prendersi la stessa fetta nonostante la torta avesse smesso di crescere. Per la classe dirigente nazionale, invece, attraverso il federalismo si sono potuti imporre alle regioni meridionali gli aggiustamenti necessari a compensare le minori entrate (frutto dell'autonomia tributaria) con minori spese, risparmiando così sui trasferimenti centrali.

Lo Stato interventista della Prima Repubblica, che tendeva a redistribuire le risorse delle aree ricche del Paese verso quelle relativamente più povere e a produrre direttamente sviluppo in queste ultime, negli anni novanta ha lasciato il posto allo Stato regolatore, il quale si limita ad indicare alcune vaghe linee di indirizzo sanitario alle regioni attraverso il Piano Sanitario Nazionale e consente loro di organizzarsi come credono, chi con maggiore capacità fiscale e chi con meno, dato il diverso reddito pro-capite della popolazione residente. È un principio di disgregazione territoriale che trova il suo culmine nella legge delega del 2011, con la quale si stabilisce che dal 2013 i fabbisogni sanitari regionali non sono più calcolati a seconda della spesa storica delle singole regioni, ma prendendo a riferimento le tre regioni più "virtuose". Il fatto è che per ponderare il fabbisogno di ogni regione si considera solo l'ampiezza della popolazione residente e la sua età media, notoriamente maggiore nel nord, mentre non viene riservato alcun peso alle condizioni socio-economiche, notoriamente peggiori in molte regioni del centro e sud Italia. A partire dal 2013 per finanziare i servizi sanitari le regioni centro-meridionali dovranno avere le stesse risorse pro-capite delle tre regioni che, anche grazie alle maggiori risorse fiscali, sono riuscite a vincere la sfida della sanità concorrenziale, sfruttando le economie di scala con la chiusura degli ospedali più piccoli e la concentrazione in grandi poli all'avanguardia e godendo di infrastrutture e tecnologie al passo con i tempi. È il meccanismo dei cosiddetti costi sanitari standard, dove lo standard è quello dei più ricchi che viene applicato brutalmente ai più poveri.

La spesa sanitaria in eccesso rispetto allo standard diventa automaticamente disavanzo e le regioni che inevitabilmente finiscono in disavanzo devono entrare in una sorta di braccio correttivo, del tutto simile a quello ideato dall'Unione Europea per gli Stati che fuoriescono dal tracciato del Patto di Stabilità e Crescita. In gergo si chiamano Piani di Rientro: le regioni che non riescono a rispettarli possono aumentare, se necessario anche oltre il massimo consentito dalla legge, le imposte e le tariffe locali come l'Irap e l'addizionale Irpef. Se ancora non vi è rientro, lo Stato può commissariare la sanità regionale per imporre l'aggiustamento al riparo dalla democrazia. Questo processo allarga rapidamente il perimetro della sanità concorrenziale perché costringe le Asl ad affidarsi agli erogatori più economici, spesso e volentieri quei privati che intanto stanno godendo di condizioni sempre più favorevoli per accreditarsi col Servizio Sanitario Nazionale.

18.1.2.2 La riforma Amato e il tratato di Maastricht

Lo spartiacque in tema di concorrenza sanitaria è la riforma Amato del 1992. Se il 1978 fu l'anno in cui lo Stato rivoluzionò il sistema frammentato delle mutue per istituire un Servizio Sanitario Nazionale, il 1992 è stato l'anno in cui il virus della concorrenza è entrato nel corpo performante ma ancora fragile di una Sanità che stava fungendo da modello avanzato, con tassi di mortalità evitabile fra i più bassi del mondo e, al netto di una certa propaganda, un'efficienza della spesa invidiabile.

Già da inizio anno ci pensò l'evento di Tangentopoli a decimare la classe dirigente della Prima Repubblica e a delegittimare il Parlamento. Un terzo dei parlamentari venne indagato e da maggio iniziarono i movimenti speculativi sulla lira, che dal 1987 era inserita in un sistema di cambi fissi molto simile all'euro e come quest'ultimo foriero di gravi squilibri. Sotto i colpi di Tangentopoli e dei mercati il parlamentarismo cedette il passo alla governabilità, impersonata in quella fase da Giuliano Amato che aveva intanto sostituito Giulio Andreotti al governo. Il governo Amato ci portò in dote l'introduzione dei ticket sanitari e la tassa sul medico di famiglia, oltre al prelievo del 6 permille sui conti correnti e a 100.000 miliardi di lire di manovre finanziarie in pochi mesi; ma soprattutto, tra ottobre e dicembre, la riforma del Servizio Sanitario Nazionale. L'Italia era uscita nel frattempo dall'emergenza finanziaria, perché la lira si era slegata dal Sistema Monetario Europeo svalutandosi a settembre, ma c'era già un nuovo vincolo esterno che ci impediva di realizzare le

politiche che imporrebbe la Costituzione, ed era appunto quel Trattato di Maastricht che tuttora disciplina i vincoli di finanza pubblica e che allora indicava anche il percorso verso l'euro.

La riforma Amato ha risposto a quattro parole d'ordine diffuse ossessivamente nell'opinione pubblica per tutti gli anni '80: "depoliticizzare la Sanità", "aziendalizzazione", "federalismo" e "concorrenza". Queste parole d'ordine si sono poi tradotte in decisioni politiche:

1) il comitato di gestione delle Usl introdotto nel 1978 ed eletto dai consiglieri comunali fu sostituito dal direttore generale, un manager monocratico nominato dalla Regione; e non da tutto il consiglio, ma dal solo assessore regionale alla Sanità. Le Usl, prima strutture funzionali dei comuni, si trasformarono in Asl, Aziende sanitarie locali con forte autonomia economico-patrimoniale e gestionale affiancate anche dalle Ao, Aziende ospedaliere. Le Asl passarono così dalla dimensione comunale, vicina al territorio, ad una dialettica diretta con la giunta regionale;

2) la riforma diede vita al privato accreditato, favorito in un sistema concorrenziale dato che i capitali privati che lo finanziano a scopo di lucro competono con ospedali e ambulatori pubblici via via definanziati;

3) soprattutto, però, dal modello integrato in cui le Asl erogavano direttamente le cure attraverso i presidi ambulatoriali e ospedalieri si passò a quello contrattuale, con la separazione tra le Asl, che a causa dei minori trasferimenti regionali diventarono semplici committenti, e gli ospedali, gli erogatori pubblici e privati, chiamati ad attrarre la domanda sanitaria mediata dalle Asl facendosi concorrenza al ribasso tra loro sui costi delle prestazioni;

4) ultimo e decisivo tassello della riforma fu il rimborso a tariffa o a prestazione. Prima del 1992 le regioni rimborsavano i presidi ospedalieri a piè di lista, cioè in base a quanto effettivamente speso per le cure. Con la riforma Amato venne introdotto un rimborso standard, con un tariffario variabile a seconda della diagnosi, sul modello americano, che incentiva il privato interessato al profitto e il pubblico obbligato ad aggiustare i bilanci a ridurre i costi delle cure al di sotto della tariffa, così da lucrare la differenza.

18.1.2.3 Dal decreto Bindi alle politiche di austerità

Il Decreto legislativo 229 del 1999, conosciuto come riforma Bindi – pur con qualche passo indietro sulla libera professione poi immediatamente archiviato dai governi Berlusconi – confermò l'impianto aziendalistico della precedente riforma. A causa di queste ultime il processo di privatizzazione strisciante del Servizio Sanitario Nazionale ha acquisito forza particolare nel secondo decennio degli anni duemila, in parallelo alla doppia crisi economica dell'Unione Europea (2008 e 2011).

Quando si tratta di spesa sanitaria è necessaria una premessa: qualsiasi tipologia di spesa per continuare ad acquistare la stessa quantità di beni e servizi deve incorporare una rivalutazione in termini nominali anno dopo anno così da rispondere all'aumento dei prezzi, ma la spesa sanitaria necessita di una rivalutazione aggiuntiva causata dal continuo invecchiamento della popolazione, che riguarda in questa fase storica l'Italia in particolare, e dall'aumento del costo dei macchinari e della tecnologia in genere. Si può star certi che una diminuzione in termini reali della spesa sanitaria causi danni alla qualità del servizio, ma anche un aumento reale inferiore al fabbisogno va considerato a tutti gli effetti un taglio.

Dopo lo sforzo fiscale gravoso per entrare nell'euro, nei primi anni duemila il finanziamento del Fondo sanitario nazionale ha mostrato un andamento oscillatorio, che ad onor del vero ha raggiunto i suoi picchi positivi durante i governi di centro-destra mentre è rimasto piuttosto modesto quando ha governato il centro-sinistra, nel triennio 2006-2008.

Dal 2011, tuttavia, la cosiddetta "crisi dei debiti sovrani" ha agito da ulteriore vincolo esterno sulla spesa pubblica e ha consentito al governo Monti e ai successivi esecutivi di centro-sinistra di ridurre considerevolmente anche la spesa sanitaria.

Il governo Monti, intento a distruggere la domanda interna per recuperare competitività esterna e riequilibrare la bilancia commerciale, ha decurtato per la prima volta la spesa sanitaria pubblica in termini nominali, con la legge finanziaria per l'anno 2013. I successivi governi hanno mantenuto la dinamica della spesa sanitaria su livelli bassissimi, appena sufficienti a compensare l'inflazione[2].

Nel complesso del periodo considerato, "a fronte di un tasso di crescita medio annuo [della spesa sanitaria pubblica] del 7,4% nel quinquennio 2001-2005, il tasso di crescita del quinquennio successivo scende al 3,1%. Tale andamento si è ulteriormente consolidato nel periodo 2011-2016, dove la spesa sanitaria registra un tasso di variazione medio annuo leggermente negativo pari a -0,1%". È bene specificare che si parla di livelli nominali, al lordo dell'inflazione e naturalmente dell'invecchiamento della popolazione.

Se invece consideriamo il fabbisogno sanitario stimato dagli stessi governi che si sono succeduti da Monti in poi, nel 2019 il Fondo sanitario nazionale sarebbe dovuto ammontare a 139 miliardi di euro. Nel 2019, invece, il Fsn si attesterà

poco sopra i 114 miliardi di euro, 25 miliardi in meno del fabbisogno, che corrispondono ad un taglio del Servizio Sanitario Nazionale pubblico nell'ordine del 20% in soli sette anni di politiche di austerità.

Di fronte a questa cura violentissima è naturalmente aumentata la spesa sanitaria privata, cosiddetta "out of pocket": +11,6% sul totale della spesa sanitaria e +25% per quanto riguarda la spesa privata pro-capite rispetto al 2011. Una dinamica simile a quella spagnola ma dissimile, ad esempio, a quella francese e giapponese[3].

Oltre che con l'urgenza della crisi si è tentato di giustificare questo assalto al Servizio Sanitario Nazionale con l'ipertrofia della spesa sanitaria pubblica e con gli incredibili sprechi che vi avrebbero albergato, almeno secondo la narrazione di certa stampa gestita direttamente dal grande capitale. Ad uno sguardo appena meno superficiale, tuttavia, è subito evidente il contrario.

18.1.3 VALUTAZIONI SUL SERVIZIO SANITARIO PUBBLICO E UNIVERSALISTICO

Negli anni duemila, ancora prima dell'austerità vera e propria, la spesa sanitaria pubblica sul Pil si è attestata in Italia su livelli inferiori a quelli di tutti gli altri Paesi del G7 escluso il Regno Unito. Questo nonostante l'Italia sia da tempo il secondo Paese in termini di incidenza degli ultra-sessantacinquenni sul totale della popolazione con il 20% circa, fattore che richiederebbe una spesa sanitaria superiore e non inferiore alla media degli altri paesi avanzati[3].

Riferendoci ai dati della Banca Mondiale e delle Nazioni Unite, possiamo concludere che la spesa sanitaria italiana, oltre che ridotta, sia stata anche molto efficace (nel periodo 2000-2013 ci posizioniamo quarti in assoluto tenendo in considerazione l'aspettativa di vita e secondi considerando un dato più significativo: il tasso di mortalità evitabile ogni 100.000 abitanti, che ci vede piazzati appena dietro la Francia sopravanzando abbondantemente paesi come la Germania, la Spagna e il Regno Unito, per non parlare degli Stati Uniti).

La nostra spesa sanitaria pubblica, in barba ai luoghi comuni, si è rivelata infine molto efficiente (nello stesso periodo storico ci posizioniamo secondi in assoluto, dietro il solo Giappone, calcolando il rapporto tra efficacia del sistema e ammontare della spesa sanitaria pubblica)[4].

Sono evidenze confermate da un celebre studio, quello dell'Organismo Mondiale della Sanità del 2000, nel quale ci piazziamo nell'intervallo di incertezza che va dal primo al quinto posto mondiale in una classifica che tiene conto sia di criteri di efficacia che di efficienza della spesa[5].

Infine, partendo dai dati Ocse, è interessante notare la correlazione significativa tra la spesa sanitaria pro-capite e il grado di efficacia complessiva del servizio sanitario. I sistemi sanitari più efficaci sono solitamente quelli con più alta spesa pubblica pro-capite, anche se il servizio sanitario pubblico italiano ha presentato fino agli anni dieci del ventunesimo secolo particolari livelli di efficacia pur in presenza di un livello di spesa pro-capite relativamente contenuto[6].

18.2 PROPOSTE

Il federalismo sanitario, insieme all'austerità che sta funzionando da agente lievitante della concorrenza tra gli erogatori sanitari pubblici e privati, ci ha condotto ad un servizio sanitario che di nazionale ha ormai poco o nulla, sempre più frammentato e diseguale.

Occorre dunque tornare ad applicare i capisaldi della legge istitutiva del 1978:

- **UNIVERSALITÀ DEL SERVIZIO**;
- **UGUAGLIANZA DEI CITTADINI DI FRONTE AL SERVIZIO**;
- **GLOBALITÀ DELLA CURA**;
- **PROGRESSIVITÀ DEL FINANZIAMENTO**.

In effetti laddove la legge del 1978 prescriveva universalità del servizio si ha oggi una crescita impressionante degli italiani che rinunciano alla cure per ragioni economiche; laddove il principio era l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alle cure si ha oggi un tangibile divario territoriale; laddove la cura era concepita come globale – abbracciando insieme prevenzione, cura della fase acuta e riabilitazione – si ha oggi intensità di cura, per ridurre i posti letto e la durata media delle degenze ospedaliere; laddove, infine, si finanziava il servizio attraverso un sistema fiscale altamente progressivo si ha oggi la crescita della spesa sanitaria privata, il fiorire della cosiddetta sanità integrativa (inserita spesso e volentieri anche nei contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati) e l'affacciarsi delle polizze assicurative private.

Più nel dettaglio occorre agire con forza sulle politiche occupazionali, dato che le politiche di austerità e la concorrenza tra erogatori sanitari pubblici e privati hanno prodotto gravi carenze del personale sanitario pubblico o convenzionato con il pubblico, sia medico che infermieristico.

Secondo le stime dell'Associazione medici dirigenti (ANAAO Assomed) già oggi il Servizio Sanitario Nazionale sconta una carenza di circa 10.000 medici. Considerata l'età media molto elevata del personale medico italiano, in assenza di una politica occupazionale espansiva il deficit si amplierà a dismisura nei prossimi dieci anni, quando matureranno il diritto alla pensione oltre 47.000 medici specializzati. Discorso analogo vale per i medici di base, che non rientrano nel servizio sanitario pubblico ma sono inquadrati nel sistema di assistenza territoriale attraverso una convenzione. Di qui al 2028 andranno in pensione più di 33.000 medici di base, mentre si calcola un potenziale di assunzioni a legislazione vigente di appena 11.000 unità di personale. Il deficit stimato sarà quindi intorno alle 22.000 unità, ciò che priverà del medico di famiglia fino a 14 milioni di italiani già entro il 2023[7].

Il problema non risiede nella quantità di medici laureati, ma piuttosto nel numero di borse di specializzazione offerte dalle Regioni. Negli anni, infatti, il ridimensionamento del Servizio Sanitario Nazionale ha provocato quello che i sindacati del settore definiscono "imbuto formativo": secondo l'Associazione medici dirigenti i posti resi disponibili per le scuole di specializzazione sono ad oggi circa 6.500 l'anno, a fronte di un fabbisogno stimato di almeno 8.500 unità e di un numero di laureati che si attesterà in media nei prossimi anni intorno a 10.000[8]. Ciò significa che a mancare è la domanda di lavoro da parte del Servizio Sanitario Nazionale, non l'offerta di medici. Lo stesso si può dire per i medici di base, per i quali le borse per il corso di formazione in medicina generale è stagnante intorno alle 1.100 annue, a fronte di un fabbisogno e di un'offerta di lavoro ben più alti[9]. L'imbuto formativo tende naturalmente a provocare l'emigrazione all'estero dei medici che non possono specializzarsi o formarsi in Italia.

Ancora più grave è il deficit di personale infermieristico, se pensiamo al dato di partenza: nel 2017 l'Italia aveva 1,4 infermieri per ogni medico, quando la media OCSE allargata ai 35 Paesi più avanzati si attestava a 2,8, esattamente il doppio, la Germania a 3,1, la Danimarca, la Finlandia e il Giappone addirittura a 4,6[10]. Secondo le stime della Federazione nazionale degli Ordini delle professioni infermieristiche (Fnopi) la carenza attuale è di oltre 51.000 infermieri, nonostante un rapporto infermieri/medici stimato a 2,5[11].

Politiche di rilancio occupazionale nel settore sanitario possono giovare non solo all'efficacia e all'efficienza del servizio, la cui produttività deve oggi scontare l'alta età media del personale e l'accumularsi delle ore di lavoro straordinario, ma anche più in generale al ritmo di crescita dell'intera economia. In un'ottica puramente macroeconomica, infatti, è scientificamente condivisa la tesi secondo la quale il maggiore moltiplicatore delle politiche economiche riguarda gli investimenti pubblici e le assunzioni nella pubblica amministrazione, seguiti a più ampia distanza dai trasferimenti sociali e dalla riduzione della pressione fiscale[12].

Invertendo la retorica nuovista dei nostri tempi, si può ben dire che la classe dirigente liberale ci sta facendo tornare indietro, ad un'epoca in cui la Sanità non era un diritto soggettivo riconosciuto ma una questione di profitto privato e di mero ordine pubblico, nel caso eccezionale di epidemie; un sistema in cui lo Stato "lasciava fare" alla solidarietà di ispirazione operaia, mazziniana o cristiano sociale attraverso il sistema delle mutue volontarie; un'epoca, non a caso, liberale.

Nel difendere e rilanciare il Servizio Sanitario Nazionale delineato dalla legge istitutiva del 1978, perciò, si tratta di "tornare avanti", recuperando le leve economiche e fiscali -ciò è possibile soltanto liberando l'Italia dai vincoli europei- al fine di rendere nuovamente possibile una sanità universale, eguale, globale e finanziata dalla fiscalità generale, da ricalibrare quest'ultima in senso altamente progressivo.

Simone Garilli per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 9 giugno 2019

---

1 http://www.limesonline.com/cartaceo/leuropa-secondo-la-lega?prv=true

2 http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit–i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2017/IMDSS-RS2017.pdf pag.34

3 https://data.oecd.org/

4 Dati contenuti nello studio di Gaetano Perone pubblicato su *Economia e Politica*: https://www.researchgate.net/profile/Gaetano_Perone/publication/272681091_In_difesa_della_sanita_pubblica_italiana_Un'indagine_sui_Paesi_OCSE/links/57768ac608ae4645d60d7b96.pdf

5 https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/12/WORLD-HEALTH-REPORT-2000.pdf

6 Dati contenuti nello studio di Gaetano Perone pubblicato su *Economia e Politica*: https://www.researchgate.net/profile/Gaetano_Perone/publication/272681091_In_difesa_della_sanita_pubblica_italiana_Un'indagine_sui_Paesi_OCSE/links/57768ac608ae4645d60d7b96.pdf

7 http://www.ansa.it/canale_saluteebenessere/notizie/sanita/2018/02/09/-allarme-carenza-medici-45.000-in-pensione-in-5-anni-_aaa943db-7592-4649-8c1e-f80f4952e196.html

8 http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato8665268.pdf

9http://www.ansa.it/canale_saluteebenessere/notizie/sanita/2018/02/09/-allarme-carenza-medici-45.000-in-pensione-in-5-anni-_aaa943db-7592-4649-8c1e-f80f4952e196.html

10 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/health_glance-2017-56-en/index.html?itemId=/content/component/health_glance-2017-56-en

11 http://www.fnopi.it/archivio_news/pagine/95/42%20-%20Comunicato%20stampa%2006-09-2018.pdf

12 https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1483.pdf

19 COMUNITÀ E TERRITORIO: LINEE GUIDA PER UNA PROGRAMMAZIONE URBANISTICA NAZIONALE

Dedicato ai nostri "padri" e ai nostri "figli"

"Dal punto di vista del costume, la battaglia urbanistica è stata, ed è, una battaglia morale"
Fiorentino Sullo

19.1 INTRODUZIONE

DAL DISCORSO DI ADRIANO OLIVETTI PER L'INAUGURAZIONE DELLA FABBRICA DI POZZUOLI

E' il 23 aprile 1955, un "sabato di primavera", il giorno scelto per inaugurare la fabbrica Olivetti di Pozzuoli. Adriano Olivetti prepara un discorso[1] che rappresenta la sintesi della sua filosofia imprenditoriale. A progettarlo è **Luigi Cosenza**, architetto napoletano, con la consulenza di **Pietro Porcinai**, paesaggista fiorentino. Entrambi convinti sostenitori della filosofia "comunitaria e umanista" di Olivetti, si batteranno tutta la vita contro la speculazione edilizia, nella convinzione che pianificare significhi superare l'individualismo e risolvere l'antitesi fra individuo e collettività e che una società governata esclusivamente dal dogma dell'economia non potrà che portare alla distruzione della natura, inclusa quella umana.

"(…) Può l'industria darsi dei fini? Si trovano questi semplicemente nell'indice dei

profitti?

Non vi è al di là del ritmo apparente qualcosa di più affascinante, una destinazione, una vocazione anche nella vita di una fabbrica?

Possiamo rispondere: c'è un fine nella nostra azione di tutti i giorni, a Ivrea, come a Pozzuoli.

E senza la prima consapevolezza di questo fine è vano sperare il successo dell'opera che abbiamo intrapresa. Perché una trama, una trama ideale al di là dei principi della organizzazione aziendale ha informato per molti anni, ispirata dal pensiero del suo fondatore, l'opera della nostra Società.

(…) Il tentativo sociale della fabbrica di Ivrea, tentativo che non esito a dire ancor del tutto incompiuto, risponde a una semplice idea: creare un'impresa di tipo nuovo al di là del socialismo e del capitalismo giacché i tempi avvertono con urgenza che nelle forme estreme in cui i due termini della questione sociale sono posti, l'uno contro l'altro, non riescono a risolvere i problemi dell'uomo e della società moderna.

La fabbrica di Ivrea pur agendo in un mezzo economico e accettandone le regole ha rivolto i suoi fini e le sue maggiori preoccupazioni all'elevazione materiale, culturale, sociale del luogo ove fu chiamata ad operare, avviando quella regione verso un tipo di comunità nuova ove non sia più differenza sostanziale di fini tra i protagonisti delle sue umane vicende, della storia che si fa giorno per giorno per garantire ai figli di quella terra un avvenire, una vita più degna di essere vissuta.

La nostra società crede perciò nei valori spirituali, nei valori della scienza, crede nei valori dell'arte, crede nei valori della cultura, crede, infine, che gli ideali di giustizia non possano essere estraniati dalle contese ancora in eliminate tra capitale e lavoro. Crede soprattutto nell'uomo, nella sua fiamma divina, nella sua possibilità di elevazione e di riscatto. Questo stabilimento riassume le attività e il fervore che animano la fabbrica di Ivrea.

Abbiamo voluto ricordare nel suo rigore razionalista, nella sua organizzazione, nella ripetizione esatta dei suoi servizi culturali ed assistenziali, l'assoluta indissolubile unità che la lega ad essa e ad una tecnica che noi vogliamo al servizio dell'uomo onde questi, lungi dall'esserne schiavo, ne sia accompagnato verso mete più alte, mete che nessuno oserà prefissare perché sono destinate dalla Provvidenza di Dio.

Così, di fronte al golfo più singolare del mondo, questa fabbrica si è elevata, nell'idea dell'architetto, in rispetto della bellezza dei luoghi e affinché la bellezza fosse di conforto nel lavoro di ogni giorno.

Abbiamo voluto anche che la natura accompagnasse la vita della fabbrica. La natura rischiava di essere ripudiata da un edificio troppo grande, nel quale le chiuse muraglie, l'aria condizionata, la luce artificiale, avrebbero tentato di trasformare giorno per giorno l'uomo in un essere diverso da quello che vi era entrato, pur pieno di speranza.

La fabbrica fu quindi concepita alla misura dell'uomo perché questi trovasse nel suo ordinato posto di lavoro uno strumento di riscatto e non un congegno di sofferenza.

Per questo abbiamo voluto le finestre basse e i cortili aperti e gli alberi nel giardino ad escludere definitivamente l'idea di una costrizione e di una chiusura ostile.

Talché oggi questa fabbrica ha anche un altro valore esemplare per il futuro del nostro lavoro nel Nord e ci spinge a nuove realizzazioni per creare nuovi ambienti che traggano da questa esperienza insegnamento per più felici soluzioni. Ora che la fabbrica è compiuta a noi dirigenti spetta quasi tutta la responsabilità di farla divenire a poco a poco una cellula operante rivolta alla giustizia di ognuno, sollecita del bene delle famiglie, pensosa dell'avvenire dei figli e partecipe infine della vita stessa del luogo che trarrà dal nostro stesso progresso alimento economico e incentivo di elevamento sociale: voglio alludere all'ammirevole città di Pozzuoli e ai suoi incomparabili dintorni.

L'uomo, strappato alla terra e alla natura dalla civiltà delle macchine, ha sofferto nel profondo del suo animo e non sappiamo nemmeno quante e profonde incisioni, quante dolorose ferite, quanti irreparabili danni siano occorsi nel segreto del suo inconscio.

Abbiamo lasciata, in poco più di una generazione, una millenaria civiltà di contadini e di pescatori. Per questa civiltà, che è ancora la civiltà presente nel Mezzogiorno, l'illuminazione di Dio era reale ed importante, la famiglia, gli amici, i parenti, i vicini, erano importanti; gli alberi, la terra, il sole, il mare, le stelle erano importanti.

L'uomo operava con le sue mani, esercitando i suoi muscoli, traendo direttamente dalla terra e dal mare i mezzi di vita.

Lo sconvolgimento di due guerre ha spinto l'uomo definitivamente verso **l'industria** *e* **l'urbanesimo***.*

Esso ha strappato il contadino alla terra e lo ha racchiuso nelle fabbriche, spinto non solo dall'indigenza e dalla miseria, ma dall'ansia di una cultura che una falsa civiltà aveva confinato nelle metropoli, negandola alle campagne del Sud.

Nacque così il mondo operaio del Nord in cui la luce dello spirito appare talvolta attenuata, in cui la spinta per la conquista di beni materiali ha in qualche modo corrotto l'uomo vero, figlio di Dio, ricco del dono di amare la natura e la vita, che usava contemplare lo scintillio delle stelle e amava il verde degli alberi, amico delle rocce e delle onde, ove, tra silenzi e ritmi, le forze misteriose dello spirito penetrano nell'anima per la presenza di Dio.

Abbiamo lottato e lotteremo sempre contro questo immenso pericolo; l'uomo del Sud ha abbandonato soltanto ieri la civiltà della terra: egli ha perciò in sé una immensa riserva di intenso calore umano. Questo calore umano l'emigrante meridionale lo ha portato e donato in tutti i paesi del mondo ed è un segno inconfondibile del contributo che l'Italia ha dato alle civiltà d'Oltreoceano fecondate con un sacrificio in gran parte misconosciuto.

Ed ecco perché in questa fabbrica meridionale rispettando, nei limiti delle nostre forze, la natura e la bellezza, abbiamo voluto rispettare l'uomo che doveva, entrando qui, trovare per lunghi anni tra queste pareti e queste finestre, tra questi scorci visivi, un qualcosa che avrebbe pesato, pur senza avvertirlo, sul suo animo. Perché lavorando ogni giorno tra le pareti della fabbrica e le macchine e i banchi e gli altri uomini per produrre qualcosa che vediamo correre nelle vie del mondo e ritornare a noi in salari che sono poi pane, vino e casa, partecipiamo ogni giorno alla vita pulsante della fabbrica, alle sue cose più piccole e alle sue cose più grandi, finiamo per amarla, per affezionarci e allora essa diventa veramente nostra, il lavoro diventa a poco a poco parte della nostra anima, diventa quindi una immensa forza spirituale.

Per questo motivo, un giorno questa fabbrica, se le premesse materiali e morali intorno ai fini del nostro lavoro saranno mantenute, farà parte di una nuova e autentica civiltà indirizzata ad una più libera, felice e consapevole esplicazione della persona umana. E' questo l'augurio più alto che mi è caro rivolgere parlando oggi, per la prima volta, ai nostri lavoratori di Pozzuoli, onde per lunghissimi anni la Provvidenza di Dio protegga la loro coscienziosa e intelligente fatica, per farla risplendere in pacata letizia sulle loro case e sulle loro amate famiglie.

Questo sabato di primavera, in cui consacriamo con lieta cerimonia questa fabbrica frutto della fatica di tutti, non può non essere giorno di festa per Ivrea e per Pozzuoli, come per Torino e per Massa, ove sorgono gli altri stabilimenti.

E si potrà anche chiamare, questa festa, festa dell'amicizia tra Nord e Sud, festa di fraterna comprensione di lavoratori e di capi, perché nell'opera si sigilla un periodo nuovo nella restaurazione del Mezzogiorno, perché l'industria del Nord dimostra di avere preso coscienza di quel millenario problema e di averlo avviato, con impegno di dignità e di rispetto umano, verso la soluzione.

Senza dubbio ben altre operazioni, ben altre iniziative, ben altri piani, dovranno avvenire nei prossimi anni perché l'unità economica del Mezzogiorno possa essere premessa indispensabile dell'unità morale della nostra Patria.

Noi opereremo ancora in questa direzione potenziando, anno per anno, questa fabbrica e quelle iniziative che da essa potranno trarre vita. Essa è destinata nei nostri piani ad aumentare grandemente la propria dimensione quando aggiungeremo nuovi modelli alle attuali linee di produzione.

In questi anni la rivoluzione unificatrice – rimasta interrotta allorché all'unità politica non seguì una vera unità morale e materiale fra Nord e Sud – si va finalmente compiendo. Un nuovo fervore di opere percorre tutta la penisola, e una nuova concreta speranza di rinnovamento e di benessere si apre per tutti gli italiani.

Grazie a questa realizzazione possiamo avere anche noi l'orgoglio di aver contribuito, nella misura delle nostre forze, a tale felice risveglio.

Così possiamo concludere affermando che lo stabilimento di Pozzuoli è – almeno per noi – ben più di un attrezzato ed efficiente strumento di produzione: è un simbolo del modo in cui noi crediamo di dover affrontare i problemi dell'oggi, un simbolo delle cose che ci affaticano, ci animano e ci confortano."

La fabbrica Olivetti a Pozzuoli[2], è quel che si dice un'**ARCHITETTURA RESISTENTE**, architetture che parlano, di storie umane e di valori condivisi, che sono state pensate per essere vissute dai cittadini ma inserite nei luoghi con discrezione, senza l'arroganza che spesso contraddistingue l'architettura contemporanea dove architetti "divi" traducono le esigenze dei loro ricchi committenti in una sorta di spettacolarizzazione della progettazione; è l'idea di un'architettura umile, come **mezzo** e **patrimonio comune** e non come fine.

È successo però che, a partire dagli anni '80, con il progressivo abbandono delle attività industriali, i grandi gruppi del capitalismo avanzato, riducendo l'investimento nelle attività industriali e artigianali di qualità, aumentavano il peso di quelle immobiliari, dando origine a quel che si dice un'"**urbanistica contrattata**". Così tra le altre nefandezze compiute interi quartieri industriali, anche di rara bellezza, ubicati all'interno delle città o in prossimità di esse, sono man mano stati abbandonati, diventando fonte di investimento a retaggio esclusivo di ricchi investitori, raramente recuperati per essere messi al servizio della collettività, spesso abbattuti per dare origine a orridi palazzi di cemento e vetro.

Questa situazione va oggi in contraddizione con un'urbanistica e un'architettura che dovrebbero essere pensate in forma "**ecologica**", con il concetto di "**zero consumo di suolo**", con il termine, mai tanto di moda come negli ultimi tempi, di "**sostenibilità ambientale**".

Siamo certamente concordi sul sostenere che qualsiasi operazione di pianificazione urbanistica oggi vada obbligatoriamente orientata verso la "sostenibilità ambientale", verso lo "zero uso di suolo", la "rigenerazione e riqualificazione urbana" ma dobbiamo essere responsabili e non abusare di questi termini solo per un uso propagandistico, dobbiamo occuparcene seriamente nella realtà, perché non è possibile nessuna pianificazione "eco – sostenibile" del territorio se continuano ad esistere strumenti come i "**Condoni edilizi**", l'"**Urbanistica contrattata**" e i nuovi "**Diritti edificatori**"[3], che in realtà sono privilegi mascherati da diritti e che, sfruttando la perequazione urbanistica, incentivano ancora una volta lo sfruttamento del territorio a vantaggio di pochi e a danno di molti.

E' necessario cominciare a porsi il problema su se vi sia contrasto tra gli strumenti di cui sopra e una pianificazione eco-sostenibile ma anche di verificare se le nuove prassi urbanistiche legittimate nelle leggi regionali siano conformi ai principi fondamentali che ancora si evidenziano dalle vigenti leggi dello Stato.

La pianificazione urbanistica è diventata una materia molto complessa che nasce per la regolamentazione dello spazio urbano ma che riguarda ormai tutto il territorio, antropomorfo o non, coinvolgendo di fatto il paesaggio nella sua interezza e, tra tutte le problematiche che vanno risolte, noi pensiamo che il compito più urgente è certamente quello di tentare di salvarlo dalla completa distruzione fornendo proposte di pianificazione urbanistica aggiornate.

E' quindi nella speranza di una rinascita che presentiamo questo documento sulla **PIANIFICAZIONE URBANISTICA** dal quale partire per **ricominciare a pensare il territorio in chiave, etica, sociale, ambientale e sostenibile.**

19.2 VERSO UNA CORRETTA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

19.2.1 PREMESSA

Le città italiane attraversando varie vicissitudini, che intuiamo anche attraverso la lettura dell'allegato sul "Quadro storico normativo" e utile per introdurre il lettore alla comprensione della complessa materia della pianificazione urbanistica, sono diventate schiave del neoliberismo capitalista e l'urbanistica ha perso il senso della realtà. Regole certe di pianificazione sono state sostituite da programmi, agende e manifesti, dove abbondano termini come **sviluppo eco-sostenibile**, **benessere ambientale**, **rigenerazione urbana**, **sfide climatiche**, **cultura e bellezza delle città**, **riqualificazione del patrimonio esistente**, **consumo zero di suolo**, dando per assunto che tutto ciò si possa attuare

magicamente attraverso il mero buon senso degli amministratori locali e dei cittadini mentre nel contempo, in aperta e forte contraddizione, le amministrazioni locali sfornano norme che consentono a feroci capitalisti e speculatori di sfruttare il territorio per interessi personali.

A peggiorare la situazione hanno contribuito anche i cambiamenti territoriali degli ultimi decenni, e le gravissime crisi demografica, economica e sociale, forse la peggiore della storia unitaria.

In generale invecchia, su tutto il territorio, la popolazione, e si stima, ad esempio, che nella sola Milano già oggi un sesto della popolazione residente ha più di 75 anni e un quarto vive da solo. Le dinamiche demografiche in negativo segnano in particolare i centri urbani già più deboli, specie al Sud, dove luoghi, in passato caratterizzati dalla prevalenza di attività edile e di intermediazione commerciale, sono stati privati della loro maggiore attività lavorativa. Non di meno la nascita dei grandi centri commerciali lungo le statali ha concluso il ciclo dell'edilizia e, allo stesso tempo, impoverito il piccolo commercio e l'artigianato dei centri urbani e dei piccoli paesi.

Siamo dell'idea che si debba ritornare a comprendere l'urbanizzazione attraverso il vissuto dei cittadini, indagare i luoghi fisici delle città e dei suoi intorni attraverso la vita delle persone e, nello stesso tempo, è necessario predisporre lo strumento che, una volta per tutte, regoli a livello nazionale i meccanismi di operazioni sul territorio, attraverso un sistema di normative che si facciano garanti della riaffermazione di una corretta **PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PUBBLICA.**

19.2.2 LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

La pianificazione urbanistica è, in sintesi, *il complesso delle attività di studio e di progettazione (attraverso misure tecniche, amministrative ed economiche) dell'ambiente nel quale si è insediata una* **collettività umana***".* La progettazione urbanistica riguarda non solo l'arte di costruire le città, ma anche la predisposizione di piani territoriali che dovranno regolare gli sviluppi futuri della collettività, tutelando zone di particolare interesse storico-naturalistico.

Qualsiasi operazione di urbanistica e pianificazione deve tener conto di due aspetti importanti, quello **FISICO** (strade, case, suolo e ambiente naturale) e quello **FUNZIONALE**, (l'uso dell'oggetto fisico, le sue relazioni, i servizi erogati, le attività svolte, i gruppi sociali che le vivono), di conseguenza la pianificazione urbana per funzionare **DEVE ESSERE ESPRESSIONE, TECNICAMENTE COMPIUTA, DI UNA VOLONTÀ' COLLETTIVA, QUINDI POLITICA**! Non dobbiamo però dimenticarci che lo stesso deve anche essere opponibile a terzi e avere una precisa e chiara **COGENZA NORMATIVA** e che la sua efficacia dipende da una corretta congiunzione tra la **CARTOGRAFIA** e la **NORMATIVA SCRITTA**. E' necessario ribadire la necessità di dotarsi di un'interpretazione del concetto di "spazio pubblico" che non si limiti alla fisicità dei luoghi ma comprenda i modi d'uso e l'esercizio dei diritti.

Funzionalità, benessere e bellezza, sono i termini che identificano un progetto di pianificazione territoriale pensato per il lungo termine e a servizio della collettività. In pratica quello che prima degli anni Ottanta era la "**sottile arte del compromesso**", era l'"**urbanistica regolativa"**, sostituita dagli anni Ottanta in poi dall'"**urbanistica contrattata**", che abbiamo descritto più approfonditamente nell'allegato "Storico normativo".

Una delle cause più disastrose dell'urbanistica contrattata è il riciclo del denaro sporco, economia della cosiddetta "**lavanderia del mattone**"**,** in quanto la filiera del cemento e dell'edilizia è quasi totalmente nelle mani della criminalità. Ciò nonostante le banche continuano a fornire prestiti per "progetti" di urbanizzazione che tolgono prezioso spazio vitale al territorio.

Alla **DE-PIANIFICAZIONE** concorrono quindi perequazione e compensazione che operano come deroghe all'osservanza della disciplina che in quel definito ambito deve valere generalmente, ma cede a fronte di esigenze estranee ai fini e ai modi della pianificazione urbanistica e dunque non contemplate nell'esercizio della relativa potestà di pianificazione, dove le stesse ne costituiscono, infine, l'abuso per dare vita ai diritti edificatori, che, come abbiamo visto, sono avulsi dal rapporto che li legittima, allo specifico suolo di un definito ambito.

Parafrasando Benevolo "**è la fine della città**", è la manipolazione della potestà di pianificazione esercitata sul territorio come risorsa finanziaria.

Con la rivoluzione digitale e dei trasporti e le costruzioni aggressive della speculazione edilizia, generata dalla svendita del territorio con la complicità di amministrazioni compiacenti e colluse, le città si sono cominciate a sviluppare in maniera casuale e disordinata, senza le regole di una pianificazione urbanistica nazionale, dando origine alla selvaggia urbanizzazione di vaste aree, dove zone agricole di valore sono state riconvertite in insediamenti civili e produttivi creando grandi problematiche. Mentre nelle zone rurali assistiamo ad una decrescita, in quelle urbane la crescita della popolazione residente è esponenziale e, dato che nei centri cittadini non c'è spazio, e se c'è è costoso, le persone si ammassano nelle periferie che si avvicendano alla città senza soluzione di continuità. Ai margini delle grandi strade di collegamento a scorrimento veloce tra centro e periferia, uno accanto all'altro insistono i grandi colossi commerciali del prodotto economico e del commercio "*mordi e fuggi*", distruttori di quella che è stata una parte della nostra eccellenza: il piccolo e medio artigiano. Non mancano i parchi del divertimento, che danno l'illusione alle popolazioni più povere della periferia che, in fondo, anche loro si divertono!

Le condizioni di vita in questi territori marginali, quali le **periferie** e le cosiddette **"frange urbane",** non assicurano nemmeno l'applicazione dei principi fondamentali indicati dalla Costituzione: "…*il diritto all'istruzione e a farsi una cultura, alla salute e alla cura, al benessere dell'ambiente e alla manutenzione del patrimonio storico-culturale, alla partecipazione alla vita sociale e politica, al rispetto delle leggi…".* In alcune di questi luoghi, o meglio *non-luoghi*, stanno ricomparendo le baraccopoli, ricettacolo di un'umanità "*altra*" abitate soprattutto da poveri e immigrati che non trovano nello Stato il loro punto di riferimento.

E' in questi territori che si addensano in modo particolare forti minacce di speculazione ma proprio per questo, è qui che vanno colte opportunità per azioni di riequilibro territoriale fornendo strumenti di piano adeguati dove gli standard quantitativi che risultano sulla carta dei piani corrispondano veramente a realtà di verde e servizi adeguati sotto il profilo qualitativo.

Nelle megalopoli tende a scomparire la distinzione tra centro e periferia, perché "*negli stessi luoghi urbanizzati, negli stessi quartieri e negli stessi caseggiati possono essere vissute entrambe le condizioni, proprie sia del centro che della periferia"*[4]. Questo anche per via delle modalità con cui gli interventi pubblici sono stati effettuati, senza una metodologia mirata di pianificazione territoriale. Il risultato, in mancanza di una precisa strategia d'intervento complessiva è stato quello di determinare una perdita di identità del centro e la creazione di una moltitudine di insediamenti periferici alla ricerca di un'identità urbana.

Ciò che, in particolare, non è stato colto come causa del fenomeno della periferia urbana è stata la sua natura di esito della dinamica casuale e disordinata delle città, senza che si sia tenuto conto del fatto "*che i luoghi oggi considerati periferia sono diventati "la città vera, per dimensioni, consumo di suolo e presenza di una popolazione che da almeno tre generazioni ha colonizzato e trasformato questi luoghi dotandoli di storie, toponomastica e centralità", che spesso si manca di riconoscere"*[4].

Le città, intese nell'insieme del territorio circostante, potrebbero essere importanti fattori di sviluppo, trainanti del miglioramento del livello di benessere e riduzione della povertà, favorendo livelli più alti di alfabetizzazione, migliore assistenza sanitaria e di accesso ai servizi sociali, nonché maggiori opportunità di accesso al mercato del lavoro, inclusione sociale e partecipazione culturale e politica. Diciamo dovrebbe perché la crescita rapida e non pianificata ha creato invece la situazione opposta e se non si interverrà al più presto creando, o potenziando, le infrastrutture necessarie e attuando le politiche adatte, anche con interventi di generazione urbana e di edilizia sostitutiva, la situazione diventerà insostenibile.

Le aree urbane periferiche e di frangia sono caratterizzate quindi da forti diseguaglianze, poiché sono cresciuti i poveri urbanizzati che vivono molto al di sotto degli standard della dignità minima; le periferie stanno diventando sinonimo di esclusione e devianza sociale, inquinamento e degrado ambientale e, di conseguenza, di elevata spesa pubblica.

E' alle città e dal suo rapporto con il territorio circostante, che dobbiamo partire per risolvere tutti i problemi legati allo sviluppo sostenibile e tenere conto delle tre dimensioni fondamentali: **economico**, **sociale** ed **ambientale** e l'urbanistica è, ovviamente, la disciplina chiave che raccoglie le disposizioni normative e regola la pianificazione degli spazi urbani, extra urbani e verdi [5].

Assistiamo ormai da decenni ad una sorta di **AMBIENTALISMO ESTETICO** che, lontano dal risolvere i problemi reali dei cittadini, serve principalmente ad azioni di denuncia contro quel tale amministratore.

Sono stati sventrati, nel frattempo, interi centri storici e abbattuti preziosi filari di alberi anche secolari per far posto a parcheggi e improbabili edifici di altrettante improbabili archistar del momento. Tutto ciò con il miraggio di una presunta modernità in cui le parole d'ordine sono cemento, acciaio e vetro e dove, con la scusa che tanto poi gli alberelli li appendiamo sui balconi, o sul tetto, del lussuoso e privato grattacielo sorto, tra l'altro, come un oggetto alieno nel dignitoso e storico quartiere popolare, si tolgono dallo spazio pubblico cittadino.

L'impatto benefico del verde sulla popolazione è indubbio, soprattutto se pensiamo che gli alberi rimuovono grandi quantità di inquinamento aereo e migliorano la qualità dell'aria (minor quantità di persone con problemi asmatici), in particolare se sono piantumazioni lungo strade e incroci, quindi oltre ai grandi parchi, nei centri cittadini ciò che serve maggiormente sono proprio i viali alberati e puntuali e frequenti zone verdi piantumate.

Quasi 4 cittadini europei su 5 vivono in città e la loro qualità della vita è condizionata soprattutto dalla qualità dell'ambiente urbano. Il nostro paese, in particolare, essendo costituito per lo più da centri storici, ha più di altri vissuto il trauma dei cambiamenti dovuti prima dalle rivoluzioni industriali e poi da quelle tecnologica e digitale. Le città antiche non sono adatte a grandi volumi di traffico, a grossi carichi urbanistici, al turismo aggressivo del mordi e fuggi, alle modifiche imposte dal capitalismo sulla tipologia, ad esempio, del commercio dei beni di consumo.

Il nostro Paese è testimone di interventi urbanistici isolati e scoordinati, senza alcuna logica di pianificazione e controllo, frutto di politiche devote al "Dio Denaro" e di quello che ne è il suo esecutore in campo urbanistico, l'urbanistica contrattata, e ad averne i danni maggiori sono proprio le zone verdi rimaste nei centri e quelle da urbanizzare nei territori circostanti.

Le questioni più importati e urgenti da risolvere e che costituiscono vere e proprie sfide ambientali, in particolare quelle del verde pubblico attrezzato e che, più che un elemento estetico, costituiscono un vero e proprio servizio al cittadino, si possono individuare in:

- scarsa qualità dell'aria;
- alti volumi di traffico;
- inquinamento acustico;
- aumento del volume dei rifiuti;
- aumento del carico fognario;
- espansione irregolare e incontrollata delle aree urbanizzate;
- scarsità di aree per lo sport, il gioco, di spazi pubblici in generale;
- mancanza e la bassa qualità delle aree verdi.

Le aree verdi, come abbiamo già visto, alzano la qualità della vita in quanto mitigano l'inquinamento di aria, acqua e suolo, migliorano il microclima e mantengono la bio-diversità delle specie. È quindi inconcepibile che l'elemento del verde non trovi interesse nelle politiche di gestione degli spazi pubblici, diventando anzi spesso motivo di fastidio a causa della manutenzione di cui hanno bisogno tali spazi.

Le **normative** sul tema sono quasi tutte di natura principalmente prescrittiva e basate su parametri mutuati da una legislazione urbanistica datata di quasi 50 anni, ma in cui si rileva, comunque, che il verde urbano non dovrebbe essere considerato solo come spazio non costruito delle città ma dovrebbe essere gestito come componente fondamentale della sostenibilità urbana, proprio grazie ai servizi che gli rende. Siamo testimoni diretti che la pratica, invece, va nella direzione opposta.

Sosteniamo fermamente che il verde pubblico debba essere considerato oggetto di politiche specifiche, pubbliche e mirate, parte imprescindibile di ogni corretta pianificazione urbana; le città hanno bisogno di un buon equilibrio tra spazi aperti attrezzati e spazi edificati.

Per concludere, nessun governo recente si è posto il problema di verificare se le nuove prassi urbanistiche legittimate nelle leggi regionali siano conformi ai principi fondamentali che ancora si evidenziano dalle vigenti leggi dello Stato.

Dobbiamo noi invece porci il compito di essere intransigenti di fronte a tale situazione e sottolineare che le leggi regionali così fatte, esonerano temporaneamente dall'osservanza della vigente disciplina urbanistico-edilizia, che pure ancora esiste, e contrastano con il principio per cui tutte le trasformazioni edilizie devono essere previste in strumenti generali di pianificazione che ne valutino la portata e la rispondenza agli interessi generali degli insediamenti umani. È contro questo principio che si sono mosse tutte le leggi regionali e locali, in quanto viene di fatto violato il riparto tra Stato e regioni della potestà legislativa (**art. 118 della Costituzione**), ma anche l'assetto costituzionale delle attribuzioni amministrative.

Non si investe più sul territorio e, anche quando si investe, il più delle volte lo si fa male. Abbiamo un deficit di infrastrutture perché da troppi anni questo è un paese che sfrutta il capitale fisso sociale esistente, senza riprodurlo, fino a logorarlo; manca soprattutto una strategia condivisa che indirizzi gli amministratori pubblici e i privati su un progetto collettivo, su un'idea di futuro a lungo termine che prenda dal nostro passato le proposte migliori elaborandole per progettare il futuro migliore, oltrepassando il quotidiano del "**io e subito**". E' a questo strategia che noi di FSI ci riferiamo per sviluppare le nostre proposte.

19.3 LE PROPOSTE – LINEE GUIDA PER UNA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NAZIONALE

L'urbanistica moderna rappresenta per i governi, a seconda, una sfida per il bene della collettività o un fastidioso cavillo da risolvere, noi pensiamo sia, oltre che una sfida, anche un'occasione per "**tentare di dare una risposta alle esigenze formali e funzionali di organizzazione fisica e funzionale del territorio, nate dall'impetuoso e distorto sviluppo capitalistico**". Evitare quindi, o quantomeno ridurre, il caos derivante dallo *spontaneismo* e programmare gli usi del territorio facendo sì che le trasformazioni, connesse allo sviluppo del sistema produttivo e ai conseguenti movimenti del pendolarismo, avvengano secondo un disegno d'insieme.

Dobbiamo porci il compito di salvare dalla completa distruzione qualsiasi parte di territorio fornendo proposte di pianificazione urbanistica aggiornate Ci chiediamo se sia ancora possibile un altro destino disegnato da una pianificazione pubblica che sappia ricucire i tagli del caos urbanistico in un disegno complessivo armonico, ribadendo il forte rapporto tra qualità della vita e qualità del territorio.

Tentiamo quindi di formulare di seguito delle proposte che si vogliono porre, che sia chiaro, come delle **LINEE GUIDA**, ben sapendo che, nel momento in cui ci verrà data l'occasione di intervenire concretamente, saranno poste solo come base per uno studio accurato di tutto il territorio e ciò di cui ha bisogno per migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti.

- Rilancio del settore della progettazione e dell'edilizia, da sempre motore trainante della nostra economia, anche operando nella conversione delle professionalità coinvolte, alla Rigenerazione urbana e alla progettazione e costruzione eco-sostenibile, attraverso la formazione continua e gratuita, dove la prevalenza degli operatori, o futuri operatori, vengano formati ad un approccio più da "restauratori" che da "costruttori".
- Revisione del quadro normativo in materia di fiscalità immobiliare, perequazione e compensazione urbanistica, nel quale vi siano norme certe che tutelino soprattutto i cittadini, i piccoli e medi imprenditori dal caos dello spontaneismo e del capitalismo feroce, fermando definitivamente i condoni, i piani casa, le pianificazioni locali del territorio sulla base di normative e controlli severi, seguiti da pene certe, con esclusione dell'iniziativa privata come stimolo alla pianificazione pubblica. Emblematico della mancanza di strategie di questo tipo è il disastro urbanistico dell'Aquila nel post-terremoto, in quanto, ad oggi, lungi dal recuperare con interventi mirati di ricostruzione, conservazione e restauro, i monumenti, gli edifici e le piazze e pianificare il "*rinascimento*" della città e del territorio circostante, si è arrivati all'atto conclusivo di una storia di distruzione del vivere civile in una città.
- Divieto di edificazione in aree agricole e/o protette con pene severe per chi compie abusi, programmando, nel contempo, pianificazioni strategiche che tengano conto di tutte le criticità dell'espansione urbana, puntando soprattutto sulla riduzione degli sprechi (rifiuti, energia, ecc). Emanazione quindi di norme e controlli più severi per la salvaguardia del verde esistente, sia urbano che extra urbano e, allo stesso tempo, pianificazione che riqualifichi i centri abitati con nuove proposte di verde e spazi pubblici attrezzati. Recupero della pianificazione paesaggistica, dove Stato ed Enti locali devono attivarsi per formare una rigorosa gestione dei piani a norma di Codice. Si necessita di norme e controlli più severi per la salvaguardia del verde esistente ma, allo stesso tempo, anche di proporre una pianificazione che riqualifichi i centri abitati con nuove proposte di verde e spazi pubblici attrezzati. Agli enti locali spetta la regolamentazione degli spazi sia pubblici, sia privati, ognuna con un proprio ambito, svolgere funzioni di coordinamento e controllo delle normative di pianificazione nazionale. Una gestione che sia unitaria, inter-comunale, possibilmente basata su zone a carattere omogeneo e che costituisca sistemi di monitoraggio della pianificazione urbanistica, del consumo di suolo e degli abusivismi, in quanto la difesa del suolo non è solo un obiettivo da perseguire solo per la salvaguardia dell'ambiente ma soprattutto un traguardo da porsi ai fini di una corretta e più ampia pianificazione urbana.
- Incentivazione alla sostituzione edilizia di immobili degradati e fatiscenti, là dove non sia possibile riqualificarli, alla rifunzionalizzazione di aree dismesse, al rinnovo del patrimonio edilizio esistente, alla rigenerazione e riqualificazione urbana anche di interi quartieri. Puntare quindi sullo "**Zero consumo di suolo e zero cemento,** ovvero prima di realizzare nuove costruzioni si deve provvedere a recuperare almeno il 70% del territorio già urbanizzato, meta fondamentale per una reale pianificazione "**eco-sostenibile**". **Risanamento conservativo**, quindi, e **recupero** e **conservazione** non solo fisica ma anche sociale dell'edilizia storica anche non monumentale (Cervellati). Dobbiamo perseguire una visione urbanistica secondo la quale la città storica e quella moderna siano complementari e insieme devono trasformarsi, attraverso una pianificazione guidata dalla mano pubblica a garanzia di trasparenza e democraticità. Proponiamo che vengano incentivati i recuperi delle aree periurbane dismesse come ruolo cruciale del rapporto di passaggio da città campagna, dei borghi storici e delle aree di archeologia industriale dismesse. Il nostro è un paese ad alta densità demografica e, secondo l'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), nel 2013 si stimavano circa 130 milioni per metri quadrati di superficie fondiaria dismessa sul territorio nazionale, il che ci dà un'idea della notevole potenzialità di programmi di "**rigenerazione urbana**" che, se attuati nella giusta misura, determinerebbero una grande limitazione del consumo di suolo urbano ed extra – urbano.
- Porre particolare attenzione ai **territori intermedi, periferie** e **frange urbane**, che costituiscono il ventre molle del territorio urbanizzato, dove bisogna attuare politiche idonee a garantire che il fenomeno della crescita continua dell'urbanizzazione diventi sostenibile, dal punto di vista ambientale e sociale, in considerazione del fatto che un'urbanizzazione sostenibile richiede innanzitutto che, con l'espansione delle città, si potenzino di continuo le infrastrutture necessarie per i servizi igienico-sanitari, energia, trasporti, informazione e comunicazione; occorre, inoltre, che siano garantite pari opportunità di accesso ai servizi, che sia ridotto il numero di persone che vivono in condizioni degradate, che siano preservate le risorse naturali all'interno della città e delle zone circostanti e che siano realizzate politiche diversificate di pianificazione e gestione della distribuzione spaziale delle popolazioni residenti. proporre politiche di riduzione del traffico nei centri urbani e da e verso le periferie e le frange urbane attraverso il potenziamento delle infrastrutture pubbliche e la creazione di servizi nei centri periferici al fine di demotivare agli spostamenti continui. Respingere quindi la logica dell'espansione urbana come traino di un'economia del mattone, insostenibile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico, e anche perché ad avvantaggiarsene sono solo le classi più abbienti, e operare esclusivamente a favore della pianificazione pubblica come unico strumento in grado di regolare i meccanismi di crescita e trasformazione sostenibile del territorio, con regole certe e garanzie estese.

- Dobbiamo impegnarci ad adottare quindi un piano insediativo che recepisca le domande emergenti delle criticità sociali, ambientali ed economiche vissute da chi vive, lavora e si sposta tra le aree urbane ed extra urbane, ed evitare che i territori ai margini delle nostre metropoli diventino luoghi di reclutamento della delinquenza.
- Razionalizzare il movimento delle persone sostenendo la formazione di città compatte e non città diffuse come quelle che, invece, sono state realizzate negli ultimi venti anni. E' successo, infatti, che in molte città italiane le persone sono andate a vivere fuori dai centri storici, soprattutto per via dei costi e della caratteristiche delle abitazioni; questo ha fatto sì che si costruissero molte case fuori dalla città oppure nuovi quartieri che sono privi però dei servizi essenziali e distanti dai quelli esistenti (negozi, scuole e asili, luoghi di lavoro, ecc.) per cui le persone obbligate a continui spostamenti e con mezzi pubblici sempre più malfunzionanti sono costrette a utilizzare il mezzo privato, oppure, in mancanza di quello, a sopportare viaggi disagiati e interminabili che indeboliscono sia mentalmente che fisicamente.
- Costituzione degli "**Osservatori sull'Accessibilità**", già presente in qualche caso, in tutti gli enti locali su coordinamento di quello nazionale. Applicazione della **legge 5 febbraio 1992, n. 104** – **Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate**, pena sanzioni certe e commissariamento. L'**eliminazione delle barriere architettoniche e urbanistiche** si posiziona nelle disposizioni generali per la tutela e la valorizzazione degli insediamenti; seguendo infatti l'articolazione concettuale dei principi introdotti dalla lr 26/2008, l'accessibilità deve ritenersi insita nelle finalità precipue del governo del territorio.
- Revisione del Codice degli Appalti, **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50** [6], i cui requisiti, e le caratteristiche e procedure, penalizzano i piccoli e medi imprenditori e prestatori di servizi, come ad esempio tutti i professionisti che lavorano nell'ambito della progettazione, a solo vantaggio dei grandi imprenditori edili e dei grandi studi di progettazione.

19.4 CONCLUSIONI

In generale il prerequisito fondamentale di **RIFORMA URBANISTICA** consiste nell'attuazione dell'incompiuta revisione, a livello **NAZIONALE**, di una legge quadro a cornice e disciplina dei governi del territorio, dotati comunque di autonomia pianificativa ma con più chiari livelli di omogeneità nell'interesse di tutta la Comunità.

Riteniamo sia la partenza per integrare le diverse politiche, ottimizzare le risorse del territorio e controllare e coordinare le varie procedure amministrative tra Enti preposti, anche se siamo consapevoli che l'attuale quadro normativo e, soprattutto, Costituzionale (riferito alla modifica del Titolo V), è ostativo ai nostri attuali intenti, che dovranno essere recepiti in un più ampio contesto ideologico di tutti i nostri principi, racchiusi nei valori della Costituzione del '48 in tutta la sua interezza.

Siamo fermi nel sostenere che il ruolo dell'urbanistica, oggi più che mai, sia quello di controllare e regolare gli interessi immobiliari nell'economia e nella politica, poichè è soprattutto attraverso di essi che nelle economie liberali si costruisce e si trasforma materialmente la città e che la pianificazione del territorio di tutta la comunità non può, e non deve, essere condizionata dagli interessi privati degli speculatori che sono, per loro natura, spesso completamente avulsi dal benessere della comunità.

Ci congediamo quindi con l'auspicio che il nostro programma possa con il tempo arricchirsi di tanti altri argomenti inerenti il territorio che possiamo, senza dubbio, definire come "**la casa di tutti i cittadini**".

Rosa Spadafora, Simone Molica e con il contributo di Federico Musso per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del FSI del 9 giugno 2019

---

1 *riportato interamente nel volume Adriano Olivetti, Ai lavoratori, Edizioni di Comunità, 2012.*

2 *A fine anni '80 è iniziata la conversione della fabbrica in sede di attività d'ufficio. Dopo avere ospitato tra l'altro uno dei principali centri di ricerca e sviluppo della Olivetti, oggi lo stabilimento di Pozzuoli ospita, accanto ai laboratori del CNR, la sede decentrata di alcuni istituti universitari partenopei e società di servizi, tra cui uffici e call center, secondo un modello di riuso multifunzionale degli ex edifici industriali che mette sempre insieme ricerca e produzione.*

3 *I Diritti Edificatori sono gli strumenti per il cui tramite, una volta riconosciuti ai privati proprietari delle aree un pari diritto in astratto è possibile che gli stessi vengano a concretarsi in un ambito spaziale anche differente rispetto a quello legato alla proprietà del suolo. Per approfondire vedi nota* **(13)** *dell'allegato sul "Quadro storico normativo).*

4 *Luca Molinari, "La periferia dopo la periferia", in "Limes", n. 4/2016).*

5 *Presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito un Comitato per lo sviluppo del verde pubblico. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono definite la composizione e le modalità di funzionamento del Comitato. Il Comitato provvede a:* **a)** *effettuare azioni di monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni della legge 29 gennaio 1992, n. 113, e di tutte le vigenti disposizioni di legge con finalità di incremento del verde pubblico e privato;* **b)** *promuovere l'attività degli enti locali interessati al fine di individuare i percorsi progettuali e le opere necessarie a garantire l'attuazione delle disposizioni di cui alla lettera a);* **c)** *proporre un piano nazionale che, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fissi criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade, per consentire un adeguamento dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca la riqualificazione degli edifici, in coerenza con quanto previsto dagli articoli 5 e 6 della presente legge, anche attraverso il rinverdimento delle pareti e dei lastrici solari, la creazione di giardini e orti e il miglioramento degli spazi;* **d)** *verificare le azioni poste in essere dagli enti locali a garanzia della sicurezza delle alberate stradali e dei singoli alberi posti a dimora in giardini e aree pubbliche e promuovere tali attività per migliorare la tutela dei cittadini;* **e)** *predisporre una relazione, da trasmettere alle Camere entro il 30 maggio di ogni anno, recante i risultati del monitoraggio e la prospettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore;* **f)** *monitorare l'attuazione delle azioni poste in essere dalle istituzioni scolastiche nella Giornata nazionale degli alberi di cui all'articolo 1, comma 1;* **g)** *promuovere gli interventi volti a favorire i giardini storici. Poi però, e qui sta uno dei problemi, al punto* **3)** *specifica che: "All'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane e strumentali vigenti e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato di cui al comma 1 non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati.", con il risultato che, non potendo effettuare spesa pubblica ed essendo, la maggioranza dei comuni italiani, in difficoltà sia di personale sia di cassa, siamo nella situazione paradossale in cui gli alberi si tagliano per mancanza di manutenzione,* **altro che interventi a tutela del verde urbano***! Un altro problema è che la gestione locale ha portato ad avere troppe norme di diverso genere (regolamenti di settore, ordinanze sindacali, deliberazioni comunali, norme varie di carattere edilizio ed urbanistico – Sanesi, 2001) mentre la diffusione di regolamenti propriamente detti risulta essere ancora inferiore al 20% e quasi i 3/4 delle amministrazioni censite hanno norme di carattere specifico che riguardano prevalentemente solo le specie da utilizzare, la salvaguardia delle piante esistenti e le modalità di fruizione di parchi e giardini.*

6 *Il* **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50** *– comunemente conosciuto come* **Codice dei contratti pubblici** *è una norma della Repubblica Italiana, che regola la materia degli appalti pubblici di lavori, forniture, servizi e concessioni, e dei relativi contratti pubblici. Alla sua entrata in vigore, ha abrogato il precedente Codice dei contratti pubblici, ossia il* **decreto legislativo 163/2006***. Il codice disciplina la materia in tema di appalti pubblici per lavori (opere), forniture (beni) e servizi, ed in generale la materia delle opere pubbliche. Vengono inoltre stabiliti:*

- *le caratteristiche che le stazioni appaltanti e le centrali di committenza devono possedere*;
- *i requisiti che gli operatori economici, ovvero i soggetti privati o pubblici partecipanti alle gare d'appalto, devono necessariamente possedere*;
- *le procedure competitive e non competitive che devono essere seguite per affidare contratti pubblici.*